



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 5.12.2001
COM(2001) 727 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO
SOBRE O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA**

GOVERNANÇA EUROPEIA

RENOVAR O MÉTODO COMUNITÁRIO

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO SOBRE O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA

GOVERNANÇA EUROPEIA

RENOVAR O MÉTODO COMUNITÁRIO

O Conselho Europeu de Laeken vai iniciar uma nova fase de integração europeia.

Criada para seis Estados, a União Europeia agrupa hoje quinze podendo no futuro vir a reunir **cerca de trinta países**. O seu horizonte alargou-se: a moeda única, a justiça e a segurança, a política externa e defesa completaram a acção económica. Cinquenta anos de história representaram cinquenta anos de realizações concretas. O resultado é hoje visível, tal como é demonstrado pelo euro, mas **o conjunto perdeu progressivamente a sua coerência**. O próprio sucesso da reconciliação entre os povos da Europa, na origem do projecto europeu, fez cair no esquecimento as ambições políticas iniciais. Os cidadãos, que obtiveram da Europa a paz, a estabilidade e o bem-estar, confrontam-se com mecanismos cujo sentido lhes escapa.

Entretanto, **o mundo modificou-se**: as trocas multiplicaram-se, a riqueza dos países desenvolvidos aumentou, baseando-se, nomeadamente, no desenvolvimento de novas tecnologias. Mas acentuam-se as desigualdades entre os Estados-Membros e no interior dos Estados; o ambiente está a degradar-se. Os ataques do passado 11 de Setembro mostraram a vulnerabilidade da democracia e da liberdade. Só a integração pode permitir que os Europeus influenciem o percurso do mundo, com a condição de se expressarem numa única voz. Para responder a estes novos desafios, os Estados e os povos da Europa devem unir-se mais.

A estes factores objectivos de mudança, há que acrescentar o alargamento da União. Em Nice, em Dezembro de 2000, os Estados-Membros adoptaram as decisões necessárias para garantir de um ponto de vista técnico, a adesão de novos Estados. Mas nem o sentido da integração europeia nem a amplitude da tarefa que juntos queremos realizar foram debatidos. Na verdade, as mudanças resultantes do Tratado de Nice não permitirão que se possa responder nem a médio nem a longo prazo às necessidades do projecto europeu na União alargada. Assim, ainda em Nice, os chefes de Estado e de Governo concordaram em iniciar novas reformas, que deverão ser preparadas através de um amplo debate.

Dos primeiros meses de debate resulta ser de grande importância para os cidadãos a manutenção da diversidade cultural, a defesa e a promoção dos valores comuns e o modelo social europeu. Os cidadãos pretendem que a Europa desempenhe um papel internacional activo. É pois a uma *expectativa de Europa* que é necessário responder, uma Europa melhor definida e com objectivos mais concretos.

O Conselho Europeu de Laeken deverá tomar as iniciativas adequadas para prosseguir este processo. Uma destas iniciativas consistirá em convocar uma **convenção** para preparar a futura reforma dos tratados da União. Esta é uma grande inovação, defendida desde há vários meses pelo Parlamento Europeu e pela Comissão, representando um procedimento que associará aos representantes dos Estados e da Comissão os eleitos europeus e nacionais.

A Comissão considera **ser missão da Convenção definir orientações credíveis para que a Europa alargada seja capaz de prosseguir a sua integração política, económica e social**.

A Comissão participará com as contribuições necessárias para os trabalhos desta Convenção, com a convicção de que a União Europeia pode permanecer fiel à sua história, mas que deve modernizar-se. **Para a Comissão, o objectivo das reformas futuras é, claramente, renovar o "método comunitário"**. Apresentando-se como **reflexo de uma União de Estados e de povos**, este método proporciona ao mesmo tempo um quadro supranacional e respeitador dos Estados que o compõem, combinando a negociação entre Estados, a expressão da vontade popular e o funcionamento de instituições fortes e estáveis. No seu Livro Branco sobre a *Governança Europeia*, a Comissão tinha já proposto diversas medidas, que podiam ser aplicadas sem que fosse necessário esperar pela reforma dos tratados para "dar novo vigor ao método comunitário". A Comissão propõe-se prolongar esta reflexão no contexto do debate institucional.

Na nova fase que se inicia em Laeken, inédita em relação aos tratados, a Comissão alegará o espírito comunitário a fim de fazer emergir, além dos interesses nacionais e das preocupações a curto prazo, **o interesse geral europeu**. Defenderá uma determinada ideia de Europa, exigente, moderna, mas fiel aos princípios de origem que garantiram o seu sucesso.

A presente comunicação limita-se a expor a forma como a Comissão antevê o Conselho Europeu de Laeken. A Comissão gostaria que a declaração de Laeken fosse a ocasião para precisar **como e em que espírito** os membros da Convenção deverão trabalhar, de forma a que os seus debates tragam uma resposta a duas questões fundamentais: O que queremos realizar em conjunto? Como reforçar a legitimidade democrática e a eficácia do sistema institucional europeu?

Para responder a estas questões, os líderes europeus deverão demonstrar uma vontade política real. Os acervos da construção europeia, as expectativas dos cidadãos e as exigências da globalização indicam de uma forma clara que a resposta só pode ser a de um novo aprofundamento da integração, incontestavelmente político e democrático. A Comissão contribuirá neste sentido para os trabalhos da Convenção.

OUTRA MANEIRA DE CONSTRUIR A EUROPA

A futura União Europeia não poderá ser construída sem o apoio dos cidadãos, nem sem o compromisso dos responsáveis políticos nacionais e europeus, que devem fazer compreender o *valor acrescentado* da Europa, numa altura em que o fraco nível de participação nas eleições europeias, por toda a parte na Europa, traduz uma certa indiferença em relação ao sistema institucional europeu.

Deste modo, pareceu necessário basear as futuras reformas institucionais, logo a partir da sua concepção, num consenso tão amplo quanto possível. A declaração anexa ao Tratado de Nice determinou o início de um amplo e aprofundado debate. Uma rede informal das organizações interessadas, verdadeiro **fórum sobre o futuro da Europa**, deverá contribuir para a reflexão relativa às futuras reformas institucionais. Para que esta diligência possa ter êxito, a Comissão recomenda que se **preveja, desde já**, e de maneira operacional, **uma ligação entre este fórum e a futura Convenção, responsável pela preparação destas reformas**.

Se o Conselho Europeu de Laeken confirmar as orientações da reunião informal de Gent, será efectivamente convocada uma **convenção** no início do próximo ano. Esta convenção reunirá os representantes dos governos e dos parlamentos nacionais dos quinze Estados-Membros e dos países candidatos, bem como os representantes do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia, assumindo uma especial importância o papel de observador activo que deverá ser exercido pelo Comité Económico e Social na Convenção, bem como pelo Comité das Regiões. Assim, a Convenção será não só permeável aos debates realizados através do fórum sobre o futuro da União, mas, também, aberta às preocupações das regiões europeias.

A Convenção tem a responsabilidade de demonstrar que a União Europeia pode ser construída de outra forma. A Convenção não pode fracassar. Atenta às expectativas que a Europa suscita, deve provar ser capaz de inspirar propostas credíveis para aprofundar o projecto europeu, reforçar a legitimidade democrática e a eficácia das nossas Instituições. O resultado da Convenção deve estar à altura dos desafios, pelo que, a Comissão será a primeira a solicitar que o mesmo seja tido em conta pela conferência intergovernamental, a quem caberá rever os tratados.

Assim, a Comissão recomenda que se **preste uma especial atenção à organização da Convenção** que, apesar de inspirada na fórmula utilizada para a elaboração da carta dos direitos fundamentais, deverá prosseguir finalidades simultaneamente mais amplas e mais políticas. Para a presidência da Convenção, seria conveniente designar uma personalidade dotada de uma autoridade europeia incontestada e que pudesse reportar periodicamente ao Conselho Europeu a evolução dos debates. Por razões de eficácia, o Conselho Europeu deverá ser assistido por um *praesidium* restrito e por um secretariado operacional. A experiência da negociação da carta dos direitos fundamentais mostra o interesse de um trabalho realizado de uma forma consensual, que, no entanto, não imponha a procura de unanimidade. Contudo, a Comissão considera que não deve excluir-se a possibilidade de serem indicadas tendências dominantes e posições mais isoladas, de forma que a qualidade dos trabalhos da **Convenção** possa ser preservada. Pois estima-se ser fundamental que a futura conferência intergovernamental produza recomendações tão ambiciosas, operacionais e coerentes quanto possível. A Comissão não se contentará de um consenso mal articulado.

A Comissão contribuirá através das suas propostas para os trabalhos da **Convenção**. A Comissão sublinha **a importância de a conferência intergovernamental ser concluída antes das eleições europeias de 2004**, a fim de evitar que estas se realizem numa altura em que a reforma dos tratados ainda não tenha sido finalizada, num contexto de incertezas relativas à futura evolução da União Europeia e das suas instituições.

OS DESAFIOS DAS FUTURAS REFORMAS

A Declaração de Nice identifica, nomeadamente, quatro eixos de reflexão: o papel dos Parlamentos nacionais, a simplificação dos tratados, o estatuto da carta dos direitos fundamentais e a delimitação mais precisa das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros. Trata-se de questões importantes, mas que não bastam para traduzir os desafios das futuras reformas. Como suscitar a questão das competências sem nos interrogarmos sobre o que os Estados-Membros da União querem realizar em conjunto? Como examinar o papel dos Parlamentos nacionais sem uma abordagem mais global da legitimidade e da eficácia das instituições europeias? Uma abordagem limitada dos quatro temas identificados em Nice enfraqueceria a credibilidade da Convenção. Por esta razão, **a Comissão considera que a declaração de Laeken deve constituir um ponto de partida para a apresentação de questões**. De qualquer forma, durante a Convenção, será necessário considerar o teor dos debates públicos e permitir que todos os membros da Convenção possam apresentar contribuições sobre os pontos que julguem relevantes.

Consolidar o projecto europeu

Quer se trate do progresso económico e social, do reforço da presença internacional da União, da protecção dos direitos dos cidadãos, da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ou do desenvolvimento do acervo comum, os objectivos fundamentais enunciados no artigo 2º do Tratado da União Europeia não são, regra geral, objecto de contestação. No entanto, as opiniões divergem por vezes sobre o meio mais adequado para alcançar os referidos objectivos, tal como é demonstrado pelas resistências à eliminação do direito de veto ou ainda pelas excepções e derrogações aos actuais tratados.

O alargamento implicará que aumentem as diferenças na União, apenas pelo facto de aumentar o número de Estados-Membros. A Convenção não poderá prescindir de algumas reflexões sobre as acções que devem ser realizadas em conjunto. Naturalmente, não se espera que a Convenção desenhe as evoluções das nossas políticas comuns. De acordo com os procedimentos previstos pelos tratados, a Comissão continuará a propor ao legislador as adaptações que considere necessárias.

Mas a Convenção deverá sem dúvida avaliar se a União dispõe dos instrumentos adequados para responder aos seus objectivos. Todos partilham a convicção de que a União Europeia deve abordar os debates monetários e financeiros de carácter internacional com coerência; mas estaremos nós realmente organizados de forma a que as nossas posições possam expressar-se de maneira forte e, sobretudo, estável? Poderia colocar-se a mesma questão quanto à política externa, matéria em relação à qual a importância de se exprimir numa única voz não precisa de ser sublinhada. Em matéria de política económica e de fiscalidade, de defesa do modelo social europeu, ou em matéria de cooperação policial e judicial, será que os tratados nos permitem defender os nossos interesses da melhor forma possível? Quando se

trata de proteger os interesses financeiros das Comunidades, a exemplo da opinião da Comissão, há quem se manifeste a favor da criação da função de *procurador europeu*.

Através destes exemplos, a Comissão pretende apenas sublinhar o interesse da **análise dos nossos instrumentos, meios de acção e modos de organização**, com o objectivo de avaliar se permitem realizar os objectivos de gerais estabelecidos pelo Tratado e subscritos por todos os Estados-Membros.

Esta reflexão prévia sobre o projecto europeu será particularmente útil para precisar em que espírito e com que objectivos a Convenção deve permitir, tal como é solicitado na Declaração de Nice, o *estabelecimento e manutenção de uma delimitação mais precisa das competências que respeite o princípio da subsidiariedade*. **Com efeito, o interesse colectivo determina que não sejam postos em causa os resultados e a coerência global de cinquenta anos de integração europeia**. Mas, numa altura em que o projecto europeu atinge a maturidade, o referido interesse justifica plenamente que seja cuidadosamente analisada a situação presente quanto às nossas competências, de modo a que se possam efectuar, se tal for considerado necessário, determinadas readaptações. De qualquer forma, seria conveniente estabelecer uma apresentação das responsabilidades da União e dos Estados-Membros tão racional quanto possível, e clarificá-las. É preciso reflectir sobre o exercício destas competências e sobre o **respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade**.

A União só exerce competências porque os Tratados, ratificados por cada um dos Estados-Membros em conformidade com os seus procedimentos nacionais, lhe atribuíram missões e meios para actuar. Sempre que não disponha de uma competência exclusiva, a União deve respeitar os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, ou seja, actuar cientemente e na medida estritamente necessária para alcançar os objectivos por ela estabelecidos. Este método não é contestado.

Mas nem a tradução destes princípios nas diferentes disposições dos tratados, nem a sua aplicação seguem uma lógica uniforme. De acordo com o interesse geral, a União deverá adaptar a sua acção em função das necessidades, sendo por este motivo difícil descrever teoricamente a extensão das competências exercidas pela União nos domínios em que os Estados-Membros também são competentes. Aliás, com a apresentação de listas de competências correr-se-ia o risco de obstruir futuras evoluções da construção europeia. Por conseguinte, a Comissão recomenda que se preste especial atenção ao **controlo dos princípios da proporcionalidade e da subsidiariedade**, que deverão ser considerados ao nível mais adequado.

Além disso, a Convenção deveria examinar a forma como os tratados atribuem as competências, bem como os procedimentos decisórios e os instrumentos jurídicos previstos para o exercício destas competências. Assim, seria possível indicar **modelos de atribuição de competências e racionalizá-los**. Desta forma, a União disporia de alguns modelos para **adaptar a repartição actual das competências** entre a União e os Estados-Membros ao que será requerido pela evolução do projecto europeu.

Também ligada à concepção do projecto europeu, a **simplificação dos tratados** deveria permitir **reunir num texto fundamental as disposições essenciais dos tratados**. Um segundo documento reuniria as restantes disposições. A Comissão tinha adoptado uma posição neste sentido através da sua comunicação de 12 de Julho de 2000, relativa ao estudo

do instituto universitário europeu de Florença¹. Um tratado fundamental assim concebido seria **mais legível** e a referida separação permitiria perspectivar **procedimentos de revisão simplificados**, o que é indispensável para uma União Europeia que em breve incluirá cerca de trinta de Estados-Membros.

A simplificação **não pode só por si pôr em causa as opções políticas** que inspiraram os autores dos tratados. Embora deva reconhecer-se que algumas das referidas opções tornem os nossos tratados particularmente complexos - basta evocar o número excessivo de instrumentos e de procedimentos decisórios, as excepções e derrogações concedidas a alguns Estados-Membros ou ainda a coexistência de procedimentos comunitários e de inspiração intergovernamental. Contudo, a Comissão não exclui que, de acordo com os trabalhos da Convenção, algumas das mencionadas opções possam ser objecto de revisão. Nesse caso, seria necessário clarificar os parâmetros políticos antes de se iniciar o trabalho de simplificação.

A **carta dos direitos fundamentais** deveria ter o seu lugar nos nossos tratados reorganizados desta forma. Um texto que reafirma solenemente os direitos e liberdades que resultam já das tradições constitucionais dos Estados-Membros e as suas obrigações internacionais e europeias não poder ter outro estatuto. Embora algumas questões técnicas devam ser aprofundadas, uma tal operação permitirá que os nossos tratados apresentem uma coerência política forte e uma arquitectura dotada de uma lógica simples, que poderá ser bem compreendida pelos cidadãos.

Com a clarificação das competências, a simplificação dos tratados e a inscrição da carta dos direitos fundamentais na ordem jurídica comunitária **inicia-se um processo de natureza constitucional**. Após cinquenta anos de construção europeia, a Comissão considera oportuno examinar a possibilidade de dotar a União de um texto fundamental e de reflectir sobre os processos de aprovação e de revisão do referido texto.

Reforçar a legitimidade democrática e a eficácia do sistema institucional europeu

De que instituições é necessário dispor para levar avante o projecto europeu? O sistema comunitário responde de uma forma bastante positiva às necessidades da actual União, mas deve ser analisado sob o duplo aspecto da legitimidade democrática e da eficácia. A este propósito, a Comissão considera que a Convenção não poderá debruçar-se sobre o papel dos parlamentos nacionais sem reflectir sobre a **legitimidade democrática das nossas instituições comuns** e sobre o equilíbrio que é preciso manter entre elas.

O papel legislativo do **Parlamento Europeu** deveria ser consolidado e as disposições para a eleição dos deputados europeus adaptadas, tal como passa a ser previsto, a partir de agora, pelo Tratado, pretendendo-se assim aproximar os eleitores e os respectivos eleitos e reforçar o papel dos partidos políticos europeus. A função legislativa do **Conselho** deverá ser melhor definida. Um primeiro passo, muito fácil de concretizar, consiste em estabelecer uma

¹ *Um tratado fundamental para a União Europeia* - Comunicação da Comissão de 12 de Julho de 2000 (COM (2000) 434).

distinção visível e transparente entre as funções legislativas e as funções executivas do Conselho. As reuniões do Conselho, quando relativas às suas funções legislativas, deveriam ser públicas. Quanto à **Comissão**, esta deve concentrar-se em missões estratégicas, afirmando desta forma a sua capacidade de iniciativa. Por fim, no respeitante a esta última instituição, as vantagens e inconvenientes de uma eventual mudança do modo de designação do presidente deverão ser avaliadas de um modo preciso, devendo considerar-se o papel muito específico que o actual sistema confia à Comissão de acordo com o interesse geral europeu.

A problemática relativa ao papel dos **parlamentos nacionais** deverá fazer parte desta reflexão global. Hoje, os parlamentos nacionais autorizam a ratificação dos tratados. A sua participação na Convenção permitir-lhes-á que possam implicar-se mais cedo no processo de revisão dos tratados. De acordo com as tradições nacionais, os parlamentos nacionais, exercem também um controlo mais ou menos vasto relativamente aos representantes dos governos que participam no Conselho. O protocolo anexo ao tratado de Amsterdão reforçou a informação dos Parlamentos nacionais sobre as propostas legislativas comunitárias.

Há que **continuar a melhorar estes dispositivos** e a procurar os meios mais eficazes, tanto a nível nacional como comunitário, para que os parlamentos nacionais não se considerem estranhos relativamente às decisões europeias. Mas a **eficácia global do sistema comunitário deverá ser preservada**, o que não aconteceria no caso de dever ser criada uma nova assembleia legislativa.

Ao abrigo da **eficácia**, será necessário **alargar a aplicação da decisão maioritária**, hipótese que o tratado de Nice não contemplou realmente.

De acordo com a mesma preocupação de eficácia, deverão ser clarificados os respectivos papéis das nossas diferentes instituições. A este respeito, será necessário restaurar no sistema institucional **uma verdadeira função de execução** e melhorar a cooperação com os Estados-Membros para a preparação e posterior aplicação das políticas comuns. Também se impõe a **clarificação de tudo o que realmente faz parte do domínio legislativo**, de forma a que o legislador europeu possa definir normas gerais sem que tal implique a definição pormenorizada das respectivas disposições de aplicação.

Quanto ao funcionamento das instituições, a **Comissão Europeia** empreendeu uma importante reforma do seu funcionamento administrativo, que deverá ser prolongada a nível do Colégio quando o tratado de Nice entrar em vigor e o número de Comissários aumentar. A **melhoria do funcionamento do Conselho** faz parte das reformas necessárias. Também seria importante que a Convenção reflectisse sobre o **papel do Conselho Europeu**, que deveria voltar a centrar os seus trabalhos em torno das suas funções de orientação geral e prepará-las de maneira mais transparente e mais colectiva, no âmbito do quadro institucional. As reformas dos métodos de trabalho das instituições não impõem necessariamente modificações dos tratados, tendo, aliás, o *Livro Branco sobre a Governança Europeia* sublinhado a importância de melhorar, desde já, o funcionamento da União.

CONCLUSÃO

Continua válida a pertinência do projecto europeu, que tem as suas origens nos conflitos mundiais do século XX. Os cidadãos exprimem algumas dúvidas e apreensões em relação à Europa, mas, tal como decorre do debate público, sentem de uma forma bastante intensa a necessidade das políticas comuns. Solicitam respostas europeias e pretendem uma Europa

melhor organizada para reagir aos desafios da globalização ou tratar as crises internacionais, uma Europa que domine os fluxos migratórios, uma Europa mais coerente em matéria de política económica e de emprego.

A União Europeia é capaz de responder a estas expectativas. Através da vontade política dos seus líderes, expressa ao mais alto nível durante as reuniões do Conselho Europeu. E através de um sistema institucional muito específico, regido por regras de direito e por processos, onde os desafios europeus são objecto de debates abertos a todos e de decisões que se impõem cada um.

Para construir a Europa de hoje, o **método comunitário** soube afastar-se dos esquemas intergovernamentais, sem aplicar às instituições europeias comuns modelos nacionais que seriam inadaptados, dada a diversidade das tradições constitucionais dos Estados-Membros. Este método provou a sua **eficácia**, devendo conservá-la. Deve crescer em termos de **legitimidade democrática**. Assim, as futuras reformas dos tratados deverão procurar **renovar o método comunitário**. A Comissão contribuirá para os trabalhos da Convenção tendo em conta o interesse geral e em conformidade com o papel que lhe é confiado pelos tratados.
