

NOTA

Assunto: **Relatório de síntese da sessão plenária**
– Bruxelas, 5/6 de Dezembro de 2002¹

I. ABERTURA DA SESSÃO

1. Apresentação da comunicação da Comissão (Presidente Prodi)

O Presidente Giscard d'Estaing deu início à sessão plenária da Convenção e deu as boas-vindas ao Presidente da Comissão, Romano Prodi, que fez a apresentação da Comunicação da Comissão de 4 de Dezembro de 2002 sobre a arquitectura institucional (COM(2002) 728 final).

2. Simplificação dos instrumentos e dos procedimentos

- **Debate sobre o relatório do Grupo IX, presidido por G. Amato**
(doc. CONV 424/02)

i. Apresentação do relatório (G. Amato)

Giuliano Amato começou por salientar que a simplificação dos procedimentos e instrumentos não constitui um exercício meramente técnico, tendo também implicações políticas. Assim, os procedimentos de decisão variam segundo contenham ou não opções políticas essenciais.

¹ A transcrição da sessão plenária encontra-se no sítio Web <http://european-convention.eu.int>.

No que se refere aos instrumentos, G. Amato referiu que o relatório sugere a redução do seu número de 15 para 6, distinguindo-os em função dos efeitos produzidos. Trata-se dos instrumentos:

- legislativos obrigatórios, a lei e a lei-quadro, destinados a substituir respectivamente os regulamentos e directivas actuais. Algumas "decisões" actuais, aprovadas no quadro das chamadas "competências complementares", assumiriam também a forma de "lei";
- não legislativos obrigatórios, a decisão e o regulamento;
- não obrigatórios, a recomendação e o parecer.

Estes instrumentos seriam também utilizados para efeitos dos actuais Títulos V e VI do TUE. Assim, no Título V, o principal instrumento seria a "decisão PESC" (e a "decisão de execução PESC"), ao passo que as leis e as leis-quadro seriam utilizadas nas áreas da justiça e dos assuntos internos.

Para dar resposta a uma necessidade de flexibilidade, mantêm-se os actos chamados "atípicos" (conclusões, resoluções, comunicações, etc.), mas o recurso a estes actos deverá limitar-se aos casos em que não esteja previsto o recurso a um acto formal. Quanto ao método aberto de coordenação, G. Amato recordou que o Grupo recomenda que a sua existência seja reconhecida no Tratado Constitucional, precisando simultaneamente que este modo de acção concertada dos Estados-Membros não poderá substituir a acção da União nas áreas em que lhe é reconhecida competência.

Conforme explicou Giuliano Amato, o Grupo de Trabalho procurou definir a noção de acto legislativo nela incluindo os elementos essenciais de determinada área ou de novas opções políticas; o legislador disporia de uma margem discricionária quanto à interpretação desta noção. A fim de incitar o legislador a não pretender regular os aspectos técnicos e de pormenor dos diferentes actos, foi avançada a ideia de um novo tipo de acto, o "acto delegado", que desenvolveria em pormenor, ou alteraria, determinados elementos de um acto legislativo no quadro de uma habilitação definida pelo legislador. Em princípio, competiria à Comissão aprovar os actos delegados. Mas G. Amato referiu que, em certos casos, nomeadamente os susceptíveis de depender de eventuais formações executivas do Conselho (Ecofin, Assuntos Externos, Cooperação Policial), este poderia também aprovar actos delegados. A opção do recurso a esses actos competiria ao próprio legislador e a delegação ficaria sujeita a mecanismos de controlo a definir no acto legislativo.

Quanto aos actos executivos, Giuliano Amato recordou que, quando, para executar a "lei", devam ser aprovados a nível da União (em vez de a nível dos Estados-Membros, que é a regra geral), são, em princípio, aprovados pela Comissão ou, nalguns casos, pelo Conselho (art. 202.º do TCE). Seria necessário prever que possam também ser aprovados por autoridades de regulação (agências).

Finalmente, alguns actos aprovados directamente com base nos tratados também não têm carácter legislativo (organização interna das instituições e órgãos da União, nomeações, actividades técnicas da Comissão ou do Banco Central Europeu, execução das opções políticas essenciais contidas no Tratado).

No que se refere aos procedimentos, G. Amato considerou que o seu elevado número é apenas aparente e que resulta, nomeadamente, das numerosas variantes relativas à consulta de certas instituições ou órgãos. O relatório recomenda que o processo de co-decisão seja generalizado a todos os actos legislativos e que seja acompanhado da votação por maioria qualificada no Conselho, sob reserva de algumas excepções. O procedimento de cooperação – que actualmente abrange quatro bases jurídicas – seria suprimido e substituído pelo processo de co-decisão ou de parecer simples, conforme o caso. O procedimento de parecer favorável ficaria reservado para a celebração de determinados acordos internacionais. Quanto às bases jurídicas que actualmente prevêm o parecer simples do Parlamento Europeu, deveriam ser reexaminadas em função dos princípios estabelecidos no relatório.

Giuliano Amato salientou também que o relatório do Grupo considera que, no seu conjunto, o processo de co-decisão funciona bem. A composição do Comité de Conciliação poderia ser tornada mais flexível, mantendo-se simultaneamente a paridade entre o Parlamento e o Conselho. O monopólio de iniciativa da Comissão não deveria ser posto em causa, mas seria necessário reforçar os mecanismos já previstos pelos arts. 192.º e 108.º do TCE, segundo os quais o Parlamento ou o Conselho podem pedir à Comissão que lhes apresente uma proposta legislativa. Finalmente, certas formulações poderiam ser revistas no plano linguístico.

Em matéria de processo orçamental, a Constituição poderia incluir alguns princípios relacionados com o Orçamento (princípios de equilíbrio, de unidade orçamental, de anualidade, de disciplina orçamental, etc.). O relatório propõe além disso a simplificação do processo anual, na medida em que fosse garantida a disciplina das despesas, nomeadamente através da formalização no Tratado das perspectivas financeiras que fixariam limites de despesa globais e por rubricas.

A terminar a sua apresentação, Giuliano Amato recordou a secção do relatório consagrada à transparência (recomendando nomeadamente que, na sua função legislativa, as instituições se reúnam em sessões públicas) e à qualidade da legislação.

ii. Debate em plenário

A abordagem global do relatório suscitou um amplo consenso.

Quanto à simplificação dos actos da União, a grande maioria dos intervenientes concordou com o relatório do Grupo. Com efeito, todos se manifestaram a favor de uma redução radical do número de instrumentos jurídicos da União (de 15 para 6). Os membros da Convenção mostraram-se também favoráveis à alteração da denominação dos dois instrumentos legislativos por excelência, o "regulamento" e a "directiva", respectivamente para "lei" e "lei-quadro", termos mais compreensíveis para o cidadão e que reflectem melhor o seu carácter legislativo. O termo "regulamento" ficaria reservado para a aprovação dos actos de implementação ou dos "actos delegados" (caso este último conceito venha a ser aceite pela Convenção). Por conseguinte, todos os intervenientes acordaram em que os instrumentos jurídicos da União se limitem a "lei da UE", "lei-quadro da UE", "decisão" (com um alcance mais amplo do que o que tem actualmente), "regulamento", "recomendação" e "parecer", tendo também concordado que estes instrumentos se apliquem igualmente nas áreas actualmente abrangidas pelos Títulos V e VI do TUE.

Alguns oradores chamaram a atenção para a necessidade de as "leis-quadro" serem menos pormenorizadas a fim de permitir aos Estados-Membros uma maior margem para as aplicarem.

Alguns membros da Convenção mostraram-se favoráveis à criação de um novo tipo de acto, a "lei orgânica", que teria um valor inferior ao da Constituição, mas superior ao da lei.

Finalmente, a inclusão do método aberto de coordenação no Tratado Constitucional levantou algumas reticências.

Quanto à hierarquia dos actos da União, muitos dos membros da Convenção admitiram a ideia da introdução no Tratado de uma hierarquia dos instrumentos jurídicos da União, reservando à "lei" e à "lei-quadro" a fixação dos elementos essenciais ou das opções políticas numa área precisa, o que permitiria ao legislador concentrar-se no que é verdadeiramente essencial em determinada área e, se assim o pretendesse, libertar-se da aprovação de normas de carácter mais técnico. Para a grande maioria dos intervenientes, a co-decisão deve ser a regra geral na aprovação de semelhantes actos, embora devam ser previstas excepções.

A introdução no Tratado de um segundo nível de actos "delegados" – que pormenorizariam ou que alterariam determinados elementos não essenciais dos actos legislativos – não se revelou consensual: parte dos intervenientes apoiou a proposta do Grupo de Trabalho, ao passo que outros declararam necessitar de mais esclarecimentos sobre o conceito, bem como sobre a delimitação entre esses actos e os actos de execução, antes de se pronunciarem.

Alguns dos oradores puseram em evidência a importância de o Tratado Constitucional conter um mecanismo de *call back* a favor do legislador quando este recorresse ao mecanismo da legislação delegada.

Foi também chamada a atenção para a necessidade de dar maior latitude aos Estados-Membros na aplicação dos actos da União a nível nacional.

Alguns dos membros da Convenção evocaram a necessidade de se alterar o art. 202.º do TCE, a fim de este prever que, no caso dos actos aprovados em co-decisão, as competências de execução sejam conferidas pelo Parlamento e pelo Conselho. Foi também referida a necessidade de se proceder a uma simplificação dos comités existentes, caso seja introduzida no Tratado Constitucional o mecanismo dos actos delegados.

Em relação aos procedimentos, verificou-se um amplo consenso no sentido de generalizar o processo de co-decisão à aprovação dos actos legislativos. No entanto, alguns dos intervenientes salientaram a necessidade de se preverem excepções em determinadas áreas particularmente sensíveis para alguns Estados-Membros, tendo sido referidas às áreas social, fiscal e agrícola. Outros membros da Convenção indicaram que, a haver excepções, estas deveriam ser pouco numerosas e bem definidas.

Alguns membros da Convenção consideraram que o procedimento de co-decisão deveria ser alargado às quatro bases jurídicas actualmente abrangidas pelo processo de cooperação, ao passo que outros preconizaram antes o procedimento de parecer simples. Alguns oradores pediram que o parecer favorável do Parlamento seja obrigatório para a celebração de todos os acordos internacionais, tendo em vista reforçar o controlo democrático da acção internacional da União (em especial em matéria de política comercial).

Quanto ao desenrolar do processo de co-decisão, foi evocada por vários intervenientes a questão da representação do Conselho no Comité de Conciliação, por considerarem que a importância desta fase torna necessária a presença dos ministros.

Vários oradores referiram-se também à questão da votação por unanimidade, tendo alguns recomendado a supressão total desta modalidade de tomada de decisões, inclusive em matéria de política externa e de segurança comum. Diversos intervenientes consideraram que se deveria manter a votação por unanimidade, mas apenas em casos absolutamente excepcionais. Foi ainda sugerido que a unanimidade pudesse ser substituída, em alguns casos, por uma votação por maioria qualificada reforçada (ou "superqualificada"). Para alguns dos membros da Convenção, todavia, a votação por unanimidade deve ser imperativamente mantida em alguns casos, mesmo que se aplique o processo de co-decisão.

No que se refere ao processo orçamental, verificou-se a existência de um amplo consenso no que se refere à necessidade de incluir num artigo próprio do Tratado Constitucional os grandes princípios que regem o Orçamento da União. Em contrapartida, as opiniões divergiram no que se refere à simplificação do processo orçamental quando dela resulte uma modificação do actual equilíbrio institucional, o que vários oradores consideraram inaceitável. Foi, em especial, referido que a supressão da distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias teria como consequência que o Conselho deixaria de ter a última palavra nas despesas agrícolas consideradas sensíveis.

Outros oradores apoiaram as propostas do relatório em matéria de processo anual (co-decisão simplificada, cabendo a última palavra ao Parlamento Europeu), na medida em que estivessem previstas garantias relativas ao controlo das despesas. A este respeito, referiram-se nomeadamente à atribuição de força jurídica aos mecanismos de disciplina orçamental consagrados pelas perspectivas financeiras, bem como à manutenção do papel preponderante do Conselho no que se refere aos recursos próprios da União e à aprovação dessas perspectivas. Finalmente, alguns oradores defenderam a aplicação do processo de co-decisão à aprovação das perspectivas financeiras, ao Orçamento anual e ao sistema de recursos próprios.

Quanto à transparência e à qualidade da legislação, diversos membros da Convenção referiram-se à necessidade de se garantir a publicidade dos trabalhos do Conselho quando este actua como legislador, tendo outros salientado também a necessidade de garantir a qualidade da legislação europeia, nomeadamente a consulta dos meios interessados, incluindo as autoridades regionais e locais muitas vezes encarregadas da sua aplicação. Alguns dos intervenientes consideraram que o recurso a "*sunset clauses*" poderia contribuir para melhorar a qualidade do acervo legislativo.

iii. Conclusões

No final do debate, o Presidente constatou a existência de um consenso quanto à redução radical dos instrumentos jurídicos da União, dos actuais 15 instrumentos para 6, os quais receberiam designações mais em conformidade com as tradições dos Estados-Membros, permitindo assim aos cidadãos compreenderem melhor os seus efeitos e as suas fontes de legitimidade. Esses instrumentos seriam os seguintes:

- O legislador disporia de dois instrumentos obrigatórios, a "lei" e a "lei-quadro", que substituiriam o "regulamento" e a "directiva" e que seriam também utilizados nas áreas abrangidas pelos Títulos V e VI do Tratado da União, salvaguardando a especificidade própria dessas áreas em caso de necessidade.
- Viriam em seguida os "regulamentos" e as "decisões", reservados aos actos obrigatórios aprovados pelo executivo enquanto actos delegados e actos de execução.
- Haveria finalmente os instrumentos não obrigatórios ("recomendações" e "pareceres"), que manteriam as actuais características.

O Presidente constatou que a ideia de um sistema de normas de três níveis no âmbito da introdução de uma hierarquia de normas no Tratado foi em geral bem recebida pelos membros da Convenção, salientando simultaneamente que alguns elementos desse sistema deverão ser mais bem precisados posteriormente. Neste âmbito, o Tratado Constitucional consagraria o conceito de acto legislativo, que seria o acto directamente aprovado com base no Tratado e contendo os princípios essenciais e as opções políticas de base em determinada área. Caberia ao legislador decidir caso a caso o alcance de semelhante conceito.

Seguidamente, o Presidente constatou a actual inexistência de consenso sobre a introdução de uma nova categoria de actos, os actos delegados, cuja finalidade seria dispensar o legislador dos elementos demasiado técnicos ou demasiado pormenorizados dos actos legislativos, permitindo-lhe assim concentrar-se nas questões essenciais. Tratar-se-ia de actos aprovados, regra geral, pela Comissão, para isso habilitada pelo legislador, e que desenvolveriam em pormenor, ou alterariam, determinados elementos não essenciais de um acto legislativo. Essa delegação de poder deveria ser acompanhada da possibilidade de recuperação do processo por parte do legislador. O Presidente anunciou que serão posteriormente apresentadas propostas mais pormenorizadas sobre o conceito de actos delegados e a sua delimitação relativamente aos actos de execução, a fim de que a Convenção se pronuncie.

Seguidamente, o Presidente fez referência ao terceiro nível da hierarquia das normas proposta pelo Grupo, que seria constituído pelos actos de execução ou de implementação. Uma vez que esses actos são da competência dos Estados-Membros, só excepcionalmente podem ser aprovados pelas instituições da União, regra geral pela Comissão segundo regras fixadas com base no art. 202.º do TCE ("comitologia"). Tendo parte dos membros da Convenção reconhecido que a nova hierarquia de normas proposta deveria ter consequências sobre os mecanismos de controlo da Comissão, o Presidente considerou que a questão da simplificação dos comités deveria ser mais bem analisada, tendo ainda considerado que a formulação do art. 202.º deveria ser revista, a fim de se tomar em consideração o poder legislativo do Parlamento Europeu no âmbito da co-decisão.

O Presidente constatou que muitos dos membros da Convenção apoiavam a proposta do Grupo no sentido de fazer da co-decisão a regra geral para a aprovação dos actos legislativos, na medida em que se mantenham excepções por diversas razões. O Presidente acrescentou que é necessário evitar que as excepções sejam demasiado numerosas e assegurar que as mesmas sejam bem definidas.

O Presidente concluiu ainda que o processo de cooperação deveria ser suprimido e substituído, conforme o caso, pelo parecer simples do Parlamento Europeu ou pela co-decisão, e que o procedimento de parecer favorável deveria ficar reservado à aprovação de certos acordos internacionais.

O Presidente constatou também a existência de consenso sobre a proposta do Grupo de se consagrarem num único artigo da Constituição os princípios orçamentais mais importantes, ou seja, a anualidade, a unidade, o equilíbrio entre receitas e despesas, a disciplina orçamental, a suficiência de meios, a aprovação de um acto prévio para justificar a despesa e o financiamento integral através dos recursos próprios. Este último princípio levanta a questão do procedimento para a criação desses recursos.

O Presidente considerou, em contrapartida, que existem reservas sobre as propostas referentes ao processo orçamental que será necessário aprofundar posteriormente, nomeadamente no que se refere à programação das despesas.

Finalmente, o Presidente concluiu que o Praesidium irá apresentar propostas nestas matérias, tendo em conta as opiniões expressas no debate, e dar início à redacção de textos.

3. Ponto da situação dos trabalhos do Grupo sobre a Acção Externa (Grupo VII) (J. L. Dehaene)

Jean-Luc Dehaene fez resumidamente o ponto da situação dos trabalhos do Grupo a que preside, tendo-se realizado uma curta troca de opiniões. O relatório final do Grupo será analisado na próxima sessão plenária da Convenção.

4. Ponto da situação dos trabalhos do Grupo sobre a Defesa (Grupo VIII) (M. Barnier)

Michel Barnier evocou também os principais pontos analisados pelo seu Grupo de Trabalho, que aprovará o respectivo relatório final em 10 de Dezembro de 2002. Este relatório será também incluído na ordem de trabalhos da próxima sessão plenária. Realizou-se uma breve troca de impressões.

5. Constituição do Grupo de Trabalho sobre a Europa Social (Grupo XI)

O Presidente anunciou a constituição deste Grupo, que será presidido por Georges Katiforis, representante do Governo grego. Foi pedido ao Grupo que apresentasse um relatório final até finais de Janeiro de 2003, para que possa ser debatido na sessão plenária de 6/7 de Fevereiro.

6. Segurança e Justiça

- **Debate sobre o relatório do Grupo X, presidido por John Bruton (doc. CONV 426/02)**

i. Apresentação do relatório (J. Bruton)

John Bruton, presidente do Grupo de Trabalho X, dedicado ao espaço de liberdade, segurança e justiça, apresentou o seu relatório (CONV 426/02), tendo nomeadamente insistido nas expectativas dos cidadãos nessa área e na necessidade de lhes dar resposta a nível europeu através de uma acção política forte. Seguidamente, resumiu as principais propostas que constam do relatório, fazendo nomeadamente referência aos seguintes pontos:

- Recomendação no sentido de se suprimir a estrutura em pilares e se integrarem as disposições relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça num único capítulo do Tratado;
- Substituição das "convenções", "decisões-quadro" e "decisões" previstas no art. 34.º do TUE por "leis" e "leis-quadro";
- Vontade do Grupo de alargar o processo de co-decisão e a maioria qualificada ao maior número possível de sectores, dado que a unanimidade se traduziria seguramente – principalmente após o alargamento – em bloqueios e num empobrecimento do conteúdo dos actos;
- Aproximação dos elementos constituintes e das sanções de certos sectores do direito penal substantivo e do direito penal processual;
- Necessidade de se prever na Constituição o princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais (penais e cíveis);

- Vontade de parte do Grupo de Trabalho de também se aplicar o processo de co-decisão e a maioria qualificada às medidas de cooperação judiciária em matéria civil numa parte do direito da família relativa à responsabilidade parental;
- Certas medidas destinadas a implicar os parlamentos nacionais neste sector.

ii. Debate em plenário

No debate que se seguiu a esta apresentação participaram cerca de 40 membros da Convenção (cf. lista anexa). De um modo geral, as análises contidas e as propostas desenvolvidas no relatório do Grupo mereceram o apoio da maior parte dos oradores, tendo muitos deles referido, no início da respectiva intervenção, a sua satisfação perante os resultados obtidos e as sugestões do Grupo de Trabalho.

As duas "regras de ouro" – ou princípios de base – propostas pelo Grupo no relatório foram bem acolhidos. Uma grande parte do Grupo manifestou-se a favor da integração das disposições do "Terceiro Pilar" num quadro geral comum. Alguns membros da Convenção pretendem que todas as disposições relativas ao espaço de liberdade, segurança e justiça sejam integradas num único capítulo do Tratado. Além disso, verifica-se um amplo consenso quanto à vantagem de separar melhor a actividade legislativa da cooperação operacional nesta área.

A grande maioria dos intervenientes apoiou as recomendações do relatório sobre as políticas de asilo, de imigração, de controlo nas fronteiras e de vistos, que favorecem nomeadamente a formulação de bases jurídicas mais gerais, a aplicação da votação por maioria qualificada e da co-decisão, bem como a consagração de um princípio geral de solidariedade entre os Estados-Membros. Alguns membros da Convenção defenderam também uma base jurídica explícita que permita a criação de um estatuto jurídico para os nacionais de países terceiros que residam desde há muito na União. Um dos oradores sublinhou que a competência da União em matéria de imigração não deveria abranger o acesso ao mercado de trabalho.

No que se refere à cooperação judiciária em matéria civil, uma série de intervenientes insistiu na necessidade de progredir na aplicação da votação por maioria qualificada e da co-decisão na cooperação em matéria de direito da família ou, pelos menos, em certos aspectos deste direito, como a responsabilidade parental; mas alguns mostraram-se reservados nesta matéria. Um orador sugeriu que o Conselho possa, por unanimidade, determinar quais as matérias abrangidas por este processo. Alguns membros da Convenção pediram também o alargamento do alcance da base jurídica no domínio do direito civil, suprimindo-se o nexu com o bom funcionamento do mercado interno e/ou a exigência de uma incidência transfronteiras.

Quase todos os membros da Convenção apoiaram a reforma dos instrumentos jurídicos e a substituição dos previstos no art. 34.º do TUE por "leis" e "leis-quadro". No entanto, um número muito limitado de oradores levantou dúvidas quanto a saber se estes instrumentos se poderiam aplicar sem modificação em todas as áreas actualmente cobertas por este pilar, ou sugeriu que as directivas (ou leis-quadro) não produzam efeitos directos.

As recomendações do Grupo no sentido de uma maior precisão das bases jurídicas do Tratado nas áreas da cooperação judiciária em matéria penal foram amplamente aprovadas. A consagração no Tratado do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais (penais e cíveis) foi, de um modo geral, aceite; simultaneamente, numerosos oradores salientaram a necessidade, em certas áreas, de normas mínimas comuns (ou antes, segundo alguns, de uma "base comum"), destinadas a aproximar o direito penal substantivo e o direito processual penal. Vários membros da Convenção insistiram, além disso, na importância de padrões comuns em matéria de direitos dos indivíduos no processo penal, para além dos direitos garantidos pela CEDH e reflectidos na Carta.

Alguns dos intervenientes nos debates consideraram que conviria permitir a aproximação do direito penal substantivo numa área mais alargada do que a proposta no relatório do Grupo; esses membros da Convenção formularam reservas quanto a um critério rigoroso de "dimensão transfronteiras" ou ao facto de a "lista de crimes" só poder ser alterada por unanimidade. No entanto, outros membros da Convenção assinalaram que, para eles, só uma delimitação precisa de competências – ideia desenvolvida no relatório, graças, nomeadamente, a uma "lista de crimes" incluída no Tratado – tornaria possível a aplicação da votação por maioria qualificada nestas áreas.

A grande maioria dos intervenientes reconheceu a necessidade de se prever a votação por maioria qualificada e a co-decisão como regra geral nas áreas do actual "Terceiro Pilar" e de apenas admitir a unanimidade para casos excepcionais. A identificação, pormenorizada pelo Grupo, das áreas a passar para a maioria qualificada ou que continuariam na esfera da unanimidade foi considerada por muitos intervenientes um bom compromisso ou uma boa base de trabalho, embora, em relação a certas áreas, tenham sido formuladas reservas ou expressa a necessidade de uma análise aprofundada. Um dos membros da Convenção declarou-se pronto a encarar a possibilidade da votação por maioria qualificada, mas tem reservas quanto à co-decisão; outro defendeu um período transitório para a passagem à maioria qualificada e considerou que o alargamento das competências da Europol deveria ser submetido à unanimidade. Alguns membros da Convenção salientaram o perigo de um bloqueio total – e, portanto, da ausência de qualquer acção legislativa – após o alargamento nas áreas susceptíveis de continuarem cobertas pela regra da unanimidade, e propuseram uma flexibilização desta regra através do recurso a uma maioria qualificada reforçada.

Quanto ao direito de iniciativa nas matérias do Terceiro Pilar, uma série de intervenientes saudou a proposta do Grupo de se admitirem as iniciativas apresentadas por um grupo de Estados-Membros superior a um dado limiar. No entanto, alguns oradores manifestaram dúvidas quanto à oportunidade de um direito de iniciativa dos Estados-Membros nas áreas legislativas cobertas pela co-decisão, tendo manifestado a sua preferência por uma disposição que obrigue a Comissão a fundamentar todas as recusas a dar seguimento a um convite do Conselho ou do Parlamento para que redija uma proposta legislativa.

A proposta do Grupo de dar à Comissão o direito de, na sua qualidade de "guardião do Tratado", iniciar um procedimento por infracção em todas as áreas foi, em geral, aprovada, assim como a de fazer maior uso dos mecanismos de "avaliação pelos pares" (que, na opinião de alguns, assumem especial importância, nomeadamente para consolidar a aplicação do reconhecimento mútuo de decisões judiciais em matéria penal).

Alguns membros da Convenção insistiram na importância das relações externas nas políticas da justiça e dos assuntos internos. Uma interveniente pediu que o Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa reflecta na possibilidade de se garantir que os Estados-Membros possam manter uma liberdade adequada para a acção externa nessas áreas.

A grande maioria dos membros da Convenção é de parecer que as regras gerais relativas ao Tribunal de Justiça deveriam tornar-se aplicáveis nos domínios do espaço de liberdade, segurança e justiça. Embora aceitem em princípio este ponto de vista, alguns membros da Convenção pediram no entanto que, apesar da supressão dos pilares, sejam mantidos limites à jurisdição do Tribunal no que se refere às medidas de polícia e de ordem pública / segurança interna tomadas pelas autoridades nacionais (cf. n.º 5 do art. 35.º do TUE). Outros, se bem que aceitem as propostas apresentadas pelo Grupo, chamaram a atenção para a carga de trabalho que daí poderia advir para o Tribunal em áreas como o asilo, pelo que pediram a inclusão da reforma do Tribunal no debate da Convenção sobre as instituições.

Em relação aos aspectos operacionais, a maior parte dos intervenientes considerou que a actual situação não é satisfatória, tendo-se congratulado com as propostas feitas pelo Grupo no relatório.

A perspectiva de o Conselho ou o Conselho Europeu aprovar um programa de acção plurianual foi apoiada por numerosos membros da Convenção, embora alguns tenham formulado dúvidas a esse respeito.

Foi bem recebida a proposta de criação no Conselho de uma estrutura de coordenação reforçada, com base no art. 36.º do TUE e que abrangesse a coordenação de todas as actividades operacionais em matéria de polícia e de segurança (cooperação policial, facilitação da cooperação entre a Europol e a Eurojust, análise pelos pares, protecção civil). Um membro da Convenção considerou que se tratava apenas de uma etapa na direcção certa e que convinha chegar à instituição de um responsável ou alto representante para o espaço de liberdade, segurança e justiça.

Relativamente à Europol, numerosos membros da Convenção concordaram com a inclusão, no Tratado, de uma definição mais adaptada das suas competências, através da introdução de uma nova base jurídica. Alguns pretendem que, sob certas condições, a Europol seja dotada de verdadeiros poderes de investigação e de acção no território de todos os Estados-Membros e que as alterações introduzidas no seu estatuto e no seu modo de funcionamento possam ser aprovadas por maioria qualificada; mas outros oradores manifestaram reservas. A questão do controlo democrático da Europol foi muitas vezes abordada, tendo-se alguns oradores congratulado com a perspectiva de um maior controlo por parte do Parlamento Europeu. Outros, partilhando embora deste ponto de vista, pediram que esse controlo democrático seja alargado aos parlamentos nacionais e consideraram demasiado limitada a proposta do Grupo no sentido de estes serem associados à análise dos relatórios anuais da Europol.

Em relação à gestão das fronteiras externas, numerosos intervenientes consideraram desejável chegar-se progressivamente a um verdadeiro sistema comum de gestão integrado. Uma das participantes considerou, aliás, que o processo já se iniciara com experiências-piloto realizadas em alguns países candidatos. Diversos intervenientes recordaram a necessidade de uma solidariedade, inclusive financeira, entre os Estados-Membros.

Numerosos membros da Convenção apoiaram as propostas do Grupo relativas à Eurojust, em especial a relativa à aprovação de uma nova base jurídica, e fizeram votos para que a Eurojust disponha de meios para o seu desenvolvimento no futuro.

Muitas vezes levantada a propósito da análise da Eurojust, a questão do Procurador Europeu ou do Ministério Público Europeu foi debatida em profundidade pelos membros da Convenção. Alguns manifestaram a sua profunda hostilidade de princípio a qualquer perspectiva nesse sentido, argumentando nomeadamente que as diferenças entre as ordens jurídicas de alguns Estados-Membros tornavam difícil a perspectiva de um procurador ou de um ministério público europeus. Outros salientaram que a Eurojust deveria prefigurar um procurador europeu. Na opinião de alguns, dever-se-ia criar uma base jurídica que previsse ou permitisse essa evolução. Na opinião de alguns intervenientes – que consideraram demasiado prudentes as conclusões do relatório do Grupo neste ponto –, as decisões nesta matéria deveriam ser aprovadas por maioria qualificada. Diversos oradores referiram também que, na hipótese de criação do cargo de Procurador Europeu, este apenas deveria ser responsável pela protecção dos interesses financeiros da União, ao passo que outros consideraram que deveria ter competências mais amplas, abrangendo também outros crimes graves.

Entre as questões horizontais que constam do relatório, a que incide no papel dos parlamentos nacionais foi a mais referida. Todos os intervenientes que se pronunciaram sobre o assunto salientaram a responsabilidade especial dos parlamentos nacionais na área do espaço de liberdade, segurança e justiça. Alguns membros da Convenção consideraram correctas as sugestões contidas no relatório, ao passo que outros as julgaram insuficientes.

A questão dos mecanismos de entrada (*opting in*) ou de saída (*opting out*) apenas foi referida para considerar que devia ser abordada, como aliás é sugerido no relatório, num contexto mais amplo.

No final das intervenções dos oradores, John Bruton deu algumas respostas e prestou alguns esclarecimentos, tendo seguidamente cabido ao Presidente da Convenção tirar as conclusões do debate.

iii. Conclusões

O Presidente regozijou-se com o acolhimento favorável reservado em geral aos resultados do Grupo de Trabalho, tendo salientado a importância do tema tratado e dos progressos propostos nesta matéria e identificado os seguintes elementos que mereceram um amplo consenso:

- Fusão das disposições que constam actualmente do Título VI do TUE com as do Tratado CE, o que permitirá o desaparecimento do Terceiro Pilar;
- Substituição das "convenções", "decisões-quadro" e "decisões" por "leis" e "leis-quadro";
- Em matéria legislativa, o procedimento de direito comum será o do processo de co-decisão, deliberando o Conselho por maioria qualificada. A enumeração dos actos feita no relatório é fruto de um compromisso alcançado no Grupo e constitui uma boa base para o trabalho no futuro;
- Inclusão na Constituição do princípio do reconhecimento mútuo das decisões judiciais (cíveis e penais);
- Em matéria de vistos, asilo e imigração, a União actuará de acordo com o processo de co-decisão por maioria qualificada e o Tratado reconhecerá o princípio da solidariedade;
- A Constituição deveria conter bases jurídicas adequadas, mais precisas do que as existentes, que permitissem uma certa aproximação das legislações substantivas penais e de processo penal. Deverá ser redigida uma lista de crimes – que poderiam ser objecto de uma aproximação das legislações nacionais –, tendo simultaneamente em conta a sua gravidade particular e as suas implicações transfronteiras;
- A Comissão verá o seu papel reforçado, nomeadamente através da possibilidade de introdução de recurso para o Tribunal de Justiça em caso de incumprimento, por parte de um Estado, das obrigações que lhe incumbem;
- Devem fazer-se progressos em matéria de direito civil nas matérias com implicações transfronteiras;
- Em matéria operacional, os trabalhos no Conselho devem ser mais bem coordenados. A Europol e a Eurojust deverão ser reforçadas no sentido preconizado pelo Grupo de Trabalho.

A terminar, e no que se refere à eventual criação de um procurador ou de um ministério público europeus, o Presidente registou as divergências manifestadas e preconizou um trabalho de aprofundamento sobre este ponto.

Seguidamente, o Presidente concluiu que a Convenção voltará à questão do espaço de liberdade, segurança e justiça com base nas propostas de artigos que lhe forem apresentadas pelo Praesidium.

II. PRÓXIMA SESSÃO DA CONVENÇÃO

O Presidente anunciou que a próxima reunião da Convenção terá lugar no dia 20 de Dezembro (sexta-feira), a partir das 9H30, e que será consagrada à análise dos relatórios dos Grupos de Trabalho sobre a Acção Externa (Grupo VII) e sobre a Defesa (Grupo VIII).

Sessão plenária de 5 – 6 de Dezembro de 2002

LISTA DE ORADORES

por ordem de intervenção

2. **Simplificação dos instrumentos e procedimentos**

– Debate sobre o relatório do Grupo IX, presidido por G. AMATO (doc. Conv 424/02)

Valéry GISCARD d'ESTAING, Presidente
Giuliano AMATO, vice-presidente
Gijs de VRIES – Países Baixos (Governo)
Klaus HÄNSCH – Parlamento Europeu
Louis MICHEL – Bélgica (Governo)
Alain LAMASSOURE – Parlamento Europeu
Panayotis IOAKIMIDIS – Grécia (Governo)
Lamberto DINI – Itália (Parlamento)
Dominique de VILLEPIN – França (Governo)
Elmar BROK – Parlamento Europeu
Alfonso DASTIS – Espanha (Governo)
Ivan KORCOK – Rep. Eslovaca (Governo)
(Cartões azuis: Stuart, Rack, Kauppi, Tomlinson)
Paolo PONZANO – Comissão
Joschka FISCHER – Alemanha (Governo)
Carlos CARNERO – Parlamento Europeu
Pierre LEQUILLER – França (Parlamento)
Joachim WUERMELING – Parlamento Europeu
Michael ATTALIDES – Chipre (Governo)
Diego LOPEZ GARRIDO – Espanha (Parlamento)
Wolfgang SENFF – Alemanha (Parlamento)
Henning CHRISTOPHERSEN – Dinamarca (Governo)
(Cartões azuis: Heathcoat Amory, Einem, Speroni)
Andrew DUFF – Parlamento Europeu
Henrik HOLOLEI – Estónia (Governo)
Valdo SPINI – Itália (Parlamento)
Hannes FARNLEITNER – Áustria (Governo)
Dick ROCHE – Irlanda (Governo)
Maria BERGER – Parlamento Europeu
Peter HAIN – Reino Unido (Governo)
Jens-Peter BONDE – Parlamento Europeu
Göran LENNMARKER – Suécia (Parlamento)
Jürgen MEYER – Alemanha (Parlamento)
Guilherme d'OLIVEIRA MARTINS – Portugal (Parlamento)
Johannes VOGGENHUBER – Parlamento Europeu
Matti VANHANEN – Finlândia (Parlamento)
Ernâni LOPES – Portugal (Governo)
Jozef OLEKSY – Polónia (Parlamento)
Jan KOUHOUT – Rep. Checa (Governo)
Hanja MAIJ-WEGGEN – Parlamento Europeu
Lena HJELM-WALLÉN – Suécia (Governo)

Jan FIGEL – Rep. Eslovaca (Parlamento)
Liia HÄNNI – Estónia (Parlamento)
Teija TIILIKAINEN – Finlândia (Governo)
Michael FRENDÓ – Malta (Parlamento)
Aloiz PETERLE – Eslovénia (Parlamento)
Danuta HÜBNER – Polónia (Governo)
Claude DU GRANDRUT – Observadora

6. Segurança e Justiça

– Debate sobre o relatório do Grupo X, presidido por J. Bruton (doc. CONV 426/02)

Valéry GISCARD d'ESTAING, Presidente
John BRUTON, presidente do Grupo de Trabalho X
Paraskevas AVGERINOS – Grécia (Parlamento)
Alfonso DASTIS – Espanha (Governo)
Antonio TAJANI – Parlamento Europeu
Alberto COSTA – Portugal (Parlamento)
Pascale ANDREANI – França (Governo)
António VITORINO – Comissão
Marietta GIANNAKOU – Grécia (Parlamento)
Diego LOPEZ GARRIDO – Espanha (Parlamento)
Gijs de VRIES – Países Baixos (Governo)
Hubert HAENEL – França (Parlamento)
Joschka FISCHER – Alemanha (Governo)
(*Cartões azuis: Speroni, McCormick, Spini*)
William ABITBOL – Parlamento Europeu
Erwin TEUFEL – Alemanha (Parlamento)
Jan KOUHOUT – Rep. Checa (Governo)
Valdo SPINI – Itália (Parlamento)
David HEATHCOAT-AMORY – Reino Unido (Parlamento)
Ben FAYOT – Luxemburgo (Parlamento)
Andrew DUFF – Parlamento Europeu
Sören LEKBERG – Suécia (Parlamento)
Anne VAN LANCKER – Parlamento Europeu
Baroness SCOTLAND of ASTHAL – Reino Unido (Governo)
Filadelfio BASILE – Itália (Parlamento)
Yasar YAKIS – Turquia (Governo)
Jürgen MEYER – Alemanha (Parlamento)
Dick ROCHE – Irlanda (Governo)
Pervenche BERÈS – Parlamento Europeu
Hannes FARNLEITNER – Áustria (Governo)
Jacques FLOCH – França (Parlamento)
Androula VASSILIOU – Chipre (Parlamento)
(*Cartões azuis: Duff, Stuart*)
Elena PACIOTTI – Parlamento Europeu
Genowefa GRABOWSKA – Polónia (Parlamento)
Ernâni LOPES – Portugal (Governo)
Antti PELTOMÄKI – Finlândia (Governo)
Mihael BREJC – Eslovénia (Parlamento)