COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 10.7.2007
COM(2007) 412 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Reformar a Europa para o século XXI

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

Reformar a Europa para o século XXI

Parecer da Comissão Europeia, em conformidade com o artigo 48.° do Tratado da União Europeia, sobre a Conferência dos representantes dos governos dos Estados-Membros convocada para rever os Tratados

I REFORMA A EUROPA EM CONJUNTO

A Europa mudou, o mundo mudou. O século XXI traz novos desafios e novas oportunidades. A interacção das economias e dos povos do planeta - através das comunicações, do comércio, das migrações, de preocupações comuns em matéria de segurança ou dos intercâmbios culturais - está em constante evolução. Neste mundo globalizado, a Europa tem de ser competitiva a fim de alcançar crescimento económico e mais e melhores empregos, no sentido de atingir um desenvolvimento sustentável global. As alterações climáticas requerem uma resposta tanto ao nível local como ao nível global. As alterações demográficas abalaram algumas das certezas dadas como adquiridas sobre o modo de funcionamento da nossa sociedade. As novas ameaças à segurança exigem a adopção de novas estratégias e de novas políticas. Em todos estes domínios, a Europa deve estar preparada para a mudança. A nossa prosperidade futura exige novas competências, novas formas de trabalhar e reformas políticas, económicas e sociais. A sociedade europeia possui a criatividade e a capacidade necessárias para enfrentar estes desafios. Está alicerçada numa série de valores fundamentais - liberdade, dignidade humana, solidariedade, tolerância, justiça social, Estado de direito - que provaram o seu valor. Para preservar e consolidar estes valores, a Europa precisa, contudo, de se adaptar. Precisa também de dispor dos meios que lhe permitam transformar as intenções em realidades. Os Estados-Membros não podem enfrentar sozinhos os desafios actuais ou futuros: só um esforço colectivo – envidado no pleno respeito do princípio da subsidiariedade - pode fornecer uma resposta adequada. É à União Europeia que compete realizar esta tarefa e é por isso que são necessários bons tratados, instituições sólidas e métodos de trabalho adequados.

A questão consiste em saber se a Europa consegue adoptar políticas que satisfaçam as expectativas e as aspirações dos seus cidadãos: a visão de uma Europa disposta a trabalhar em conjunto para construir um futuro comum.

A União Europeia encontra-se numa posição privilegiada para encontrar respostas para as questões mais preocupantes da actualidade. Uma Europa de 27 Estados-Membros ou mais abre a possibilidade de agir à escala continental e de resolver os problemas que transcendem as fronteiras nacionais. Após cinquenta anos de integração e de alargamento, a visão dos pais fundadores da Europa mantém toda a sua actualidade. A adopção de soluções comuns é por vezes a única abordagem viável para encontrar as respostas adequadas para a Europa num mundo globalizado: modernizar a economia europeia para que possa fazer face à nova concorrência, manter a Europa na primeira linha dos esforços da luta contra as alterações climáticas a nível mundial, assegurar um aprovisionamento energético seguro e sustentável, gerir eficazmente as migrações, combater o terrorismo, ajudar os países em desenvolvimento na luta contra a pobreza e garantir uma promoção eficaz dos valores europeus junto da comunidade internacional. A União Europeia dispõe do potencial para reforçar as suas políticas em todos estes domínios, mas este potencial não pode ser inibido por métodos de trabalho ultrapassados.

Para explorar as suas potencialidades, a União Europeia precisa de modernização e de reformas. As disposições relativas às políticas devem ser actualizadas para reflectir as exigências do mundo de hoje. O equilíbrio subtil da estrutura institucional da União continua a constituir a melhor fórmula para congregar as forças da Europa. "O método comunitário" - e concretamente o papel especial da Comissão Europeia e o seu direito de iniciativa – é a chave do êxito do sistema europeu. Os instrumentos utilizados devem, contudo, ser adaptados às necessidades da União alargada. Têm de ser eficazes e coerentes, permitindo superar as inevitáveis complicações decorrentes do funcionamento de uma Europa multifacetada, com 27 Estados-Membros, a fim de tornar a visão comum da UE numa realidade: as instituições e os métodos de trabalho devem beneficiar de um processo de tomada de decisão racionalizado adaptado às rápidas mutações do mundo de hoje. Devem igualmente ser democráticos – a sociedade europeia moderna exige elevados níveis de responsabilidade, transparência e participação. A legitimidade do projecto europeu deve fundar-se não apenas naquilo que faz mas também na forma como o faz.

****

Durante a última década, a União Europeia tem procurado a solução mais adequada para se modernizar e responder mais eficazmente às preocupações e aspirações dos seus cidadãos. A Comissão sempre participou activamente neste processo. A Declaração de Laeken identificou os aspectos em que a UE precisava de reformas. Os alargamentos de 2004 e de 2007 tornaram mais premente a necessidade de rever a forma de funcionamento da União. A Convenção e a Conferência Intergovernamental de 2004 procuraram dar uma resposta sob a forma de um tratado que estabelece uma constituição para a Europa. A Comissão foi sempre uma firme defensora do Tratado Constitucional, considerando-o a melhor resposta para os desafios que a Europa enfrenta. Embora o Tratado Constitucional tenha sido ratificado na maioria dos Estados-Membros, não conseguiu reunir o apoio unânime necessário. O período de reflexão serviu de trampolim para a União encontrar uma solução, tendo a Comissão liderado o processo através da iniciativa "Plano D"[1], destinada a lançar ideias sobre a forma de tornar a UE mais democrática, mais transparente e mais eficaz.

O impasse verificado com o processo de ratificação do Tratado Constitucional tornou a necessidade de reformar o modo de funcionamento da Europa mais imperiosa do que nunca. A Comissão Europeia procedeu à definição de uma nova agenda, que contou com a aprovação do Conselho Europeu extraordinário realizado em Hampton Court em Outubro de 2005 e que foi prosseguida com base na dupla abordagem estabelecida na "Agenda para os cidadãos"[2]. Ficou demonstrado que, para responder aos imperativos que a Europa enfrenta em matéria de políticas, precisamos de instrumentos adequados e de métodos de trabalho adequados. Foram feitas diligências no sentido da resolução da questão institucional: um quadro adoptado no Conselho Europeu em Junho de 2006, a Declaração de Berlim de Março de 2007 e um acordo global sobre os elementos da reforma em Junho de 2007. Paralelamente, a União Europeia confirmou aos cidadãos europeus a sua determinação em reformar as suas políticas, em domínios que vão do crescimento económico à criação de emprego, da energia às migrações, das alterações climáticas à inovação. Em todos este domínios, a Europa conseguiu resultados.

---

1 Plano D para a Democracia, o Diálogo e o Debate: Contributo da Comissão para o período de reflexão e para a fase posterior - COM(2005) 494, 13.10.2005.

2 "Uma agenda para os cidadãos: por uma Europa de resultados" - COM(2006) 211, 10.5.2006.

Para além de celebrar o 50.º aniversário do Tratado de Roma, a Declaração da Berlim assumiu o compromisso de criar uma nova base comum para a União antes das eleições para o Parlamento Europeu de 2009. Após um período de consultas políticas, o Conselho Europeu de Junho de 2007 decidiu convocar uma Conferência Intergovernamental (CIG) para Julho do mesmo ano. Foi definido um mandato preciso que especifica os vários elementos de reforma. A CIG tem por missão adoptar o texto de um Tratado Reformador que "altere os Tratados em vigor no sentido de reforçar a eficiência e a legitimidade democrática da União alargada, e bem assim a coerência da sua acção externa".

O acordo sobre o mandato confirma a dupla estratégia como a abordagem mais adequada para a União. Será mais fácil para a Europa resolver a questão das alterações institucionais quando as instituições mostram a sua determinação em cumprir os imperativos políticos, económicos e sociais. A União procura servir os seus cidadãos, obter resultados que tornem as suas vidas mais prósperas e mais seguras e consolidar uma Europa fundada nos valores que presidiram a 50 anos de integração europeia.

II O TRATADO REFORMADOR

O Conselho Europeu de Junho de 2007 adoptou um mandato preciso para a Conferência Intergovernamental. Este mandato foi fruto de um compromisso cuidadosamente elaborado. Paralelamente a muitos elementos positivos, pelos quais devemos congratular-nos, este compromisso significou que algumas das alterações adoptadas pela CIG de 2004 foram abandonadas e que tiveram de ser concedidas derrogações a certos Estados-Membros. O desaparecimento de certos elementos, nomeadamente alguns com valor simbólico, bem como certas alterações que reduzem a legibilidade do texto do Tratado, foram necessários como parte do acordo global que pôde contar com a aprovação de todos os Estados-Membros. A Comissão contribuiu activamente para este compromisso, encontrando soluções que conciliam realismo político e ambição. Comparadas com os Tratados existentes, as alterações propostas dotarão a União Europeia de uma base institucional e política sólida capaz de dar resposta às expectativas dos seus cidadãos.

O Tratado Reformador proposto alterará os dois principais Tratados da União Europeia. O resultado é um quadro normativo capaz de dotar a União dos instrumentos de que precisa para enfrentar os desafios do futuro, promovendo as reformas mas respeitando as sólidas fundações do equilíbrio institucional que garantiu o bom funcionamento da Europa ao longo dos últimos cinquenta anos.

O mandato refere de forma bastante pormenorizada o modo como a Conferência Intergovernamental (CIG) deverá elaborar o Tratado Reformador. Define o âmbito da CIG e constitui a sua base exclusiva, precisando quais as inovações acordadas na CIG de 2004 que serão incluídas e quais os novos elementos específicos a introduzir. Deste modo, obter-se-á una imagem clara dos dois tratados, de estatuto idêntico, que emergirão do processo para serem submetidos a ratificação.

O mandato proporciona a base adequada para que a CIG possa, com rapidez e eficiência, adoptar um tratado para ratificação a curto prazo. O objectivo fixado pelo Conselho Europeu de proceder à ratificação antes das eleições para o Parlamento Europeu, que terão lugar em Junho de 2009, é desejável e realista. Esta meta deve ser cumprida.

O Conselho Europeu insistiu na necessidade de, durante a CIG e o processo de ratificação, a União Europeia reforçar a comunicação com os seus cidadãos, fornecendo-lhes informações

exaustivas e envolvendo-os num diálogo permanente. A abordagem escolhida – alterar os tratados existentes – faz com que seja particularmente importante a comunicação sobre as reformas propostas e a sua razão de ser, bem como a rápida disponibilização de uma versão acessível e legível dos Tratados.

Uma Europa mais democrática e mais transparente

O Tratado Reformador actualizará e reforçará a infra-estrutura democrática da Europa. Tornará as instituições mais abertas e proporcionará mais oportunidades de os europeus fazerem ouvir a sua voz nos trabalhos da União. Uma nova secção do tratado consigna os princípios que regem a responsabilidade democrática da União.

- A extensão do processo de co-decisão a cerca de 50 domínios colocará o Parlamento Europeu em pé de igualdade com o Conselho relativamente à grande maioria da legislação da UE. Isto abrangerá políticas importantes como a liberdade, a segurança e a justiça. O Parlamento adquirirá também novas competências importantes em matéria de orçamento e de acordos internacionais.
- Os parlamentos nacionais terão mais oportunidades para participar nos trabalhos da UE, respeitando simultaneamente o papel tradicional das instituições europeias. Será, assim, adoptado um procedimento em duas etapas para controlar o princípio da subsidiariedade que permitirá aos Parlamentos nacionais chamar a atenção da Comissão sobre certos pontos: se uma maioria manifestar as mesmas apreensões sobre uma determinada proposta, a Comissão, para além da opção de retirar ou alterar o projecto, pode sempre optar por mantê-lo e explicar as suas motivações para que o Parlamento Europeu e o Conselho de Ministros tomem uma decisão final.
- Os cidadãos e os Parlamentos nacionais poderão assistir em directo à tomada de decisões dos seus governos, graças à abertura ao público dos debates legislativos no Conselho de Ministros.
- A Iniciativa dos Cidadãos preverá a possibilidade de um milhão de cidadãos de diferentes Estados-Membros – de entre uma população de quase 500 milhões de pessoas – convidarem a Comissão a apresentar uma nova proposta.
- A relação entre os Estados-Membros e a União Europeia tornar-se-á mais clara graças a uma categorização precisa das competências respectivas.
- O Tratado Reformador especificará claramente que os Estados-Membros permanecem na União por vontade própria e preverá uma disposição que reconhece a possibilidade de se retirarem.

Uma Europa mais eficaz

Para concretizar as aspirações dos cidadãos em matéria de políticas, a UE precisa de ter capacidade de agir. Para o efeito, são necessárias instituições e métodos de trabalho eficazes e racionalizados. O método comunitário, um equilíbrio único entre as diferentes instituições da União, fornece a estrutura de base que permitirá que os interesses dos diferentes Estados e povos da Europa possam conciliar-se com os interesses da União em geral. A Comissão atribui especial importância ao primado do direito da UE, claramente estabelecido na jurisprudência existente e reconhecido no mandato. Continuará a utilizar os seus poderes em áreas como a política de concorrência para que os cidadãos possam beneficiar das vantagens do mercado interno.

O Tratado Reformador actualizará o sistema institucional da União a fim de reflectir a necessidade de a União alargada adaptar as suas políticas a um mundo em rápida mutação.

- O Tratado Reformador introduzirá um processo de tomada de decisão mais rápido e mais coerente na área da liberdade, da segurança e da justiça. Isto traduzir-se-á num salto qualitativo no que respeita à capacidade da Europa para combater o terrorismo, a criminalidade e o tráfico de seres humanos, bem como para gerir os fluxos migratórios. Os Estados-Membros que decidiram não participar em todas as vertentes das políticas em matéria de liberdade, de segurança e de justiça poderão, no futuro, optar por participar plenamente nestes domínios de intervenção.
- A União disporá de maior capacidade de actuação nas áreas que figuram hoje no primeiro plano das suas prioridades, através de novas bases jurídicas reforçadas nos domínios da política energética, da saúde pública e da protecção civil e de novas disposições em matéria de alterações climáticas, serviços de interesse geral, investigação e desenvolvimento tecnológico, coesão territorial, política comercial, espaço, ajuda humanitária, desporto, turismo e cooperação administrativa.
- Procedimentos racionalizados para a governação económica reforçarão a coordenação e a tomada de decisões na área do euro.
- A votação por maioria qualificada no Conselho de Ministros será uma garantia de que as questões comuns poderão ser tratadas no âmbito de um processo de tomada de decisão comum, que reflicta de forma equitativa as diferentes dimensões dos Estados-Membros da UE. A extensão da votação por maioria qualificada a mais de 40 novos domínios concretizará a acção da UE nestes domínios.
- A simplificação do método de cálculo da votação por maioria qualificada, com efeitos a partir de Novembro de 2014, reforçará a eficiência do Conselho e assegurará um equilíbrio claro entre o número de Estados-Membros e a dimensão da sua população.
- No caso de pelo menos nove Estados-Membros desejarem conduzir uma acção colectiva no quadro da União, poderão recorrer a procedimentos de cooperação reforçada, nomeadamente nos domínios da cooperação judiciária em matéria penal e da cooperação policial. Embora a cooperação reforçada possa ser uma maneira de tomar em consideração a diversidade da União alargada, ela funcionará no âmbito do enquadramento comum necessário para todos os Estados-Membros.
- O Presidente permanente do Conselho Europeu, em cooperação com o Presidente da Comissão, garantirá uma melhor preparação e continuidade dos trabalhos do Conselho Europeu.
- Uma Comissão simplificada, com autoridade reforçada para o seu Presidente, continuará a desempenhar um papel central no processo de tomada de decisão da UE e a reflectir as diferentes componentes da União através de um sistema de rotação equitativa.
- Um número máximo de deputados para o Parlamento Europeu, bem como limites mínimos e máximos para cada Estado-Membro, estabilizará a representação dos cidadãos no Parlamento Europeu.
- A introdução da votação por maioria qualificada e da co-decisão para as futuras reformas do sistema judiciário da União permitirá a este último adaptar-se aos desafios do futuro.
- As disposições em matéria de condução da política externa reflectirão o equilíbrio actualmente existente entre os Estados-Membros e as instituições, permitindo

simultaneamente à UE no seu conjunto promover e proteger mais eficazmente os interesses e os valores europeus no mundo.

- No futuro, será possível introduzir alterações nas políticas no âmbito das competências existentes, alargar a votação por maioria qualificada e aplicar o processo de co-decisão sem necessidade de convocar uma nova CIG, preservando simultaneamente a necessidade de um acordo unânime.
- A distinção confusa entre "Comunidade Europeia" e "União Europeia" desaparecerá.

Uma Europa de direitos e valores, de solidariedade e de segurança

O Tratado Reformador reforçará os imperativos de solidariedade e de segurança na União. Estes são o elo de ligação entre a União, os Estados-Membros e os cidadãos europeus e consubstanciam uma União que se caracteriza pela protecção e o apoio mútuos. Paralelamente, serão tomadas medidas práticas no âmbito do novo Tratado para desenvolver a acção da UE em domínios como as alterações climáticas e a saúde e dar novas possibilidades à União de promover uma maior solidariedade e uma maior coesão na Europa. O alargamento da capacidade de agir da União em matéria de liberdade, segurança e justiça terá implicações positivas directas na capacidade da União de lutar contra a criminalidade e o terrorismo. O Tratado Reformador conferirá uma nova ênfase aos direitos das pessoas enquanto cidadãos na União.

- Os valores e os objectivos da União serão enunciados mais claramente do que nunca. Constituirão uma referência para os cidadãos europeus e consubstanciarão o que a Europa tem para oferecer aos seus parceiros em todo o mundo. Ilustrarão o modo como a União Europeia pode conciliar os diferentes objectivos da Europa, promovendo o desenvolvimento sustentável e promovendo ao mesmo tempo objectivos políticos, económicos e sociais.
- A Carta dos Direitos Fundamentais, ao agrupar os direitos civis, políticos, económicos e sociais que a União deve respeitar, oferecerá garantias aos europeus com o mesmo estatuto jurídico que os próprios tratados. As suas disposições aplicar-se-ão também plenamente aos actos de execução do direito da União, ainda que não em todos os Estados-Membros. A União poderá aderir ao sistema único da protecção de direitos humanos instituído pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem.
- As lacunas no domínio da protecção judiciária assegurada pelo Tribunal de Justiça Europeu serão colmatadas, sendo-lhe atribuídas competências em matéria de liberdade, de segurança e de justiça e melhorados os direitos de acesso dos cidadãos ao Tribunal.
- A nova cláusula de solidariedade reforçará a obrigação dos Estados-Membros de se apoiarem mutuamente em caso de ataque terrorista ou de catástrofe natural ou humana.
- A necessidade de solidariedade em matéria de energia merece um lugar de destaque nas competências da União em caso de penúria de aprovisionamento; além disso sublinha-se a importância da solidariedade nas novas disposições em matéria de energia.
- As novas disposições em matéria de protecção civil, de ajuda humanitária e de saúde pública visam reforçar a capacidade de resposta da União às ameaças à segurança dos cidadãos europeus.
- A nova cláusula social horizontal dará relevância ao compromisso da União em matéria de emprego e protecção social e o papel das regiões e dos parceiros sociais será confirmado como parte integrante do tecido político, económico e social da União.

A Europa como actor na cena mundial

Um dos principais desafios para a União Europeia é a sua capacidade de colocar o seu peso económico, político e diplomático ao serviço dos interesses e valores europeus a nível mundial. A globalização acentuou a necessidade de abordar as questões mais prementes - desenvolvimento sustentável, competitividade, alterações climáticas, energia, terrorismo, migrações, luta contra a pobreza - que são comuns às políticas interna e externa. A prosperidade, a liberdade e a segurança dependem todas elas da capacidade de a Europa se projectar na cena mundial. Tal facto fez realçar as possibilidades de conjugação dos trunfos específicos de todos os Estados-Membros com o peso colectivo da União no seu conjunto, no pleno respeito do equilíbrio institucional da União. Para que a política externa seja um êxito, os instrumentos de política externa da União devem ser articulados a fim de garantir melhores resultados. O mandato optimiza esta coerência ao assegurar que todas as políticas relacionadas com a acção externa – como a PESC, o comércio, o alargamento, o desenvolvimento e a ajuda humanitária – gozam de igual tratamento político e jurídico.

O Tratado Reformador reforçará a capacidade de actuação da União, ao reunir os instrumentos de política externa da Europa, tanto ao nível da definição das políticas como da sua aplicação. O Tratado permitirá à Europa exprimir-se de forma mais clara nas relações com os seus parceiros em todo o mundo e acentuará a visibilidade e o impacto da nossa mensagem. Dará também maior coerência às diferentes vertentes da política externa da UE – tais como a diplomacia, a segurança, o comércio, o desenvolvimento, a ajuda humanitária e as negociações internacionais sobre uma série de questões globais. A UE terá, assim, condições para desempenhar um papel mais activo e eficaz na cena mundial.

- Ao adquirir personalidade jurídica própria, a União reforçará o seu poder de negociação, que a tornará ainda mais eficaz na cena mundial e aumentará a sua visibilidade como parceiro dos países terceiros e das organizações internacionais.
- O novo Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança/Vice-Presidente da Comissão conferirá maior impacto, coerência e visibilidade à acção externa da UE.
- O Serviço Europeu de Acção Externa fornecerá um apoio mais eficaz e coerente a todas as políticas externas europeias, bem como à dimensão externa das políticas internas.
- Esta nova arquitectura para as relações externas coadunar-se-á com o respeito pelos interesses específicos dos Estados-Membros, graças à manutenção de processos de tomada de decisão específicos no domínio da política externa e de segurança comum.
- A Política Europeia de Segurança e Defesa será integrada de forma mais clara na União: serão preservados procedimentos de decisão especiais, mas serão lançadas as bases para uma cooperação reforçada entre um núcleo mais reduzido de Estados-Membros.

III PARECER EM CONFORMIDADE COM O ARTIGO 48.° DO TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA

O Tratado Reformador dará resposta a algumas das aspirações mais profundas dos cidadãos europeus. Reforçará os valores fundamentais; clarificará as questões essenciais; apaziguará as preocupações mais persistentes. Mas, sobretudo, dará à União a capacidade de gerar mudança, de proporcionar mais segurança e prosperidade aos europeus e de aumentar as suas possibilidades de influenciar a globalização.

A Comissão Europeia considera que as decisões do Conselho Europeu conduzirão à adopção de um Tratado Reformador capaz de adaptar a União Europeia às necessidades do século XXI. A Comissão congratula-se com a convocação da Conferência Intergovernamental, apoia sem reservas o mandato aprovado pelo Conselho Europeu e compromete-se a contribuir para o seu êxito.

É importante para a Europa que o Tratado Reformador seja aprovado e ratificado antes das eleições europeias de Junho de 2009. Compete a todos os participantes na Conferência Intergovernamental criar as condições necessárias para que esta meta seja atingida.