



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 19 de Setembro de 2003 (23.09)
(OR. fr)**

12654/03

POLGEN 59

NOTA DE ENVIO

Origem: Secretário-Geral da Comissão Europeia, assinado por Patricia BUGNOT,
Directora

Data de recepção: 19 de Setembro de 2003

Destinatário: Javier SOLANA, Secretário-Geral/Alto Representante

Assunto: Uma Constituição para a União
Parecer da Comissão, a título do artigo 48º do Tratado da União Europeia,
sobre a reunião de uma Conferência dos Representantes dos Governos dos
Estados-Membros com vista à revisão dos Tratados.

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento da Comissão – COM(200) 548 final.

Anexo: COM(200) 548 final



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 17.9.2003
COM(2003) 548 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

UMA CONSTITUIÇÃO PARA A UNIÃO

Parecer da Comissão, a título do artigo 48º do Tratado da União Europeia, sobre a reunião de uma Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros com vista à revisão dos Tratados

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

UMA CONSTITUIÇÃO PARA A UNIÃO

Parecer da Comissão, a título do artigo 48º do Tratado da União Europeia, sobre a reunião de uma Conferência dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros com vista à revisão dos Tratados

Introdução

O "projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa" elaborado pela Convenção visa substituir os Tratados sobre que é fundada a União e inscreve-se, por conseguinte, numa lógica constitucional. Marca assim uma etapa essencial do projecto europeu, preservando o acervo de cinquenta anos de integração. A arquitectura institucional continua a ser fundada, essencialmente, no método comunitário, cujo âmbito de aplicação é alargado.

Esta Constituição constituirá o resultado do debate amplo e profundo sobre o futuro da União, lançado pelo Conselho Europeu de Nice e que se revelou muito frutuoso. Convocada pelo Conselho Europeu de Laeken para examinar as questões essenciais levantadas pelo desenvolvimento futuro da União e procurar encontrar as diferentes respostas possíveis, a Convenção excedeu todas as expectativas pela elaboração de um projecto de Constituição para a Europa.

Mais particularmente, e sem preocupação de exaustividade, a Comissão congratula-se pelo facto de o projecto de Constituição:

- rever fundamentalmente a estrutura da União: em especial, confere a personalidade jurídica única à União Europeia e procede, conseqüentemente, à fusão da União e da Comunidade Europeia¹; suprimir a estruturação da União em "pilares"; integrar a Carta dos Direitos Fundamentais na Constituição e conferir-lhe força jurídica vinculativa;
- introduzir um grande número de reformas que melhoram o funcionamento da União: em especial, estende o âmbito de aplicação do procedimento de co-decisão para a adopção das leis europeias e prevê a transparência integral dos trabalhos do Conselho quando o mesmo legisla; manter num sistema mais elaborado e equilibrado de atribuição de competências à União a flexibilidade necessária para agir; substituir a definição complicada da maioria qualificada decidida pelo Tratado de Nice pela fórmula mais simples e mais democrática da dupla maioria; consagrar o direito de iniciativa legislativa da Comissão e o princípio da programação interinstitucional dos trabalhos da União; racionalizar e clarificar os instrumentos de acção da União; reforçar o controlo do respeito dos princípios de subsidiariedade e de proporcionalidade e o papel dos Parlamentos nacionais na construção europeia;

¹¹ À excepção de Euratom.

- reforçar os meios de acção da União: em especial, estende o método comunitário ao conjunto do espaço de liberdade, de segurança e de justiça; criar a função de ministro dos Negócios Estrangeiros que será, ao mesmo tempo, membro da Comissão e mandatário do Conselho, o que permitirá à União desenvolver uma acção externa e uma representação externa mais coerentes e mais eficazes; proceder a uma renovação das disposições relativas à política externa e de segurança comum; desenvolver a política de segurança e de defesa comum e permitir aos Estados-Membros que o desejam melhorar as suas capacidades de acção num quadro comum.

A Comissão congratula-se com estas aquisições da Convenção e é, portanto, de parecer que o Projecto de Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa deve constituir a base para os trabalhos da Conferência Intergovernamental, que será convocada em conformidade com o artigo 48º TUE.

*

O Conselho Europeu de Salónica decidiu que o projecto de Constituição constituía uma boa base para o início dos trabalhos na Conferência Intergovernamental (CIG) e que o Tratado Constitucional deveria ser assinado pelos Estados-Membros da União alargada o mais depressa possível após 1 de Maio de 2004. Será essencial para poder respeitar este calendário, e mais geralmente para manter o *momentum* político criado pela Convenção, que a CIG não ponha em causa os equilíbrios globais do projecto de Constituição e não rediscuta todas as questões que a Convenção examinou de maneira aprofundada e em relação a que chegou a um consenso. A Conferência Intergovernamental não poderá, contudo, ser desprovida da sua responsabilidade política que é permitir aos chefes de Estado ou de governo submeter a Constituição à ratificação. Certos aspectos do projecto de Constituição mostram claramente que o resultado atingido é incompleto ou insuficiente. É dever da Comissão indicar quais são esses aspectos.

No parecer da Comissão, a tarefa da Conferência Intergovernamental deve, por conseguinte, consistir em melhorar, clarificar e finalizar o projecto de Constituição.

*

É possível melhorar o projecto de Constituição num número limitado de pontos sem pôr em causa o equilíbrio geral.

Assim, a abordagem preconizada para a composição da Comissão, que não parece praticável à luz do funcionamento real da Comissão, deveria ser reexaminada e alterada pela CIG, sem que para tanto se exija uma reabertura dos outros temas institucionais. Com efeito, sendo a igualdade dos Estados-Membros para a composição do colégio um ponto adquirido na Convenção, deve ser possível encontrar um modo de composição que responda mais às exigências de legitimidade e eficácia da acção da Comissão.

Do mesmo modo, a CIG deveria poder reforçar a capacidade de decisão da União reduzindo ainda mais a exigência da unanimidade. Um exame orientado e preciso das disposições relevantes na CIG deveria permitir superar as reservas expressas pelos representantes de certos governos durante os trabalhos da Convenção.

Por fim, substituindo o conjunto das disposições dos Tratados actuais e, nomeadamente, operando uma refundição das disposições relativas à acção externa e ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça e retomando integralmente as disposições relativas às políticas, o projecto de Constituição tornou-se inevitavelmente longo e relativamente detalhado. Será indispensável prever procedimentos que permitam uma revisão mais flexível das disposições menos essenciais da Constituição.

No domínio da governança económica, a Constituição deveria permitir aos Estados-Membros que têm como moeda o euro, efectuar, através dos procedimentos da União, as suas políticas económicas de maneira mais coordenada.

*

Por outro lado, o projecto de Constituição contém certas imprecisões e ambiguidades de redacção. Ora não pode haver equívocos quanto ao pacto constitucional que os Estados-Membros se preparam para concluir. É necessário poder dar, durante o período de ratificação e também a seguir, uma explicação por todos acordada do alcance das disposições adoptadas. A CIG deverá, por conseguinte, examinar as questões eventualmente levantadas pelas delegações sobre o significado dos textos. A CIG deverá também assegurar a coerência integral entre as disposições novas ou renovadas do projecto de Constituição e as retomadas sem exame aprofundado.

*

Por último, a Conferência Intergovernamental deverá finalizar os textos do Tratado Constitucional. A Convenção foi convocada para examinar as questões constitucionais essenciais e, por conseguinte, não estava preparada nem equipada para elaborar disposições cobrindo o conjunto do direito primário da União. Ora a CIG deverá adoptar uma Constituição expressa numa linguagem e numa apresentação acessíveis aos cidadãos, e que responda também a todas as exigências técnicas e jurídicas de um tratado destinado a ser sujeito à ratificação de todos os Estados-Membros, se for caso disso, após um referendo.

A Convenção deixou deliberadamente à CIG o exame dos outros textos do direito primário da União (nomeadamente os protocolos e os Tratados de adesão). Como a Constituição se destina a substituir todos os Tratados sobre que é a fundada União, a CIG deverá haver consagrado-lhe toda a atenção necessária. A Comissão está pronta para fornecer sua avaliação técnica a este exercício. Algumas observações a esse respeito encontram-se no *Anexo 5* ao presente parecer.

I. COMISSÃO: COMPOSIÇÃO E TOMADA DE DECISÃO

1. A questão da composição da Comissão era, sem dúvida, uma das questões mais espinhosas que a Convenção tinha de examinar. A resposta a esta questão tem, com efeito, um impacto directo sobre a autoridade com que a Comissão pode desempenhar o papel que lhe confiaram os pais fundadores, ancorado doravante na Constituição: garante do interesse comum, motor da integração, executivo da União. Ora numa União de 25 Estados-Membros, ou mais, não existe fórmula simples que garanta facilmente a legitimidade e a eficácia da acção da Comissão, necessárias para que possa exercer efectivamente as suas tarefas.

Depois da Conferência Intergovernamental de Amesterdão, a composição da Comissão foi objecto de um debate entre os apoiantes de uma Comissão composta por um nacional de cada Estado-Membro e os que defendem uma Comissão mais reduzida. Embora, no âmbito de um compromisso global, a Conferência Intergovernamental de Nice tenha optado pela introdução, a prazo, da segunda solução, não chegou a determinar o número definitivo de membros da Comissão.

2. A Comissão considera que a resposta concreta preconizada pelo projecto de Constituição - uma Comissão composta por um membro proveniente de cada Estado-Membro, fazendo uma distinção para o direito de voto - é complicada, confusa². e não operacional e combina as desvantagens das duas soluções alternativas supracitadas, correndo o risco de minar a base da colegialidade, ou seja, a igualdade dos membros da Comissão. Este abordagem corre o risco de não ser aceite pelos cidadãos, tornando, assim, mais difícil a ratificação. A isso acresce o facto de, no estatuto dos membros sem direito de voto, o projecto de Constituição deixar em aberto um grande número de questões essenciais para o funcionamento concreto da Comissão³. Seja qual for a resposta a estas questões, ela vem evidenciar a fraqueza do sistema proposto. Com efeito, ou os membros sem direito de voto são dotados de um pasta, e então não se vê como poderão exercer efectivamente a sua responsabilidade, uma vez que são excluídos da tomada de decisão colectiva; ou são também privados de qualquer pasta, e não se vê qual poderia ser o seu papel no Colégio.

² Nomeadamente, pela distinção feita entre a "Comissão" e o "Colégio" e entre os "Comissários Europeus" e os "Comissários"; a noção de "Comissário Europeu" cobre, por vezes, todos os membros do "Colégio", incluindo o Presidente e o ministro dos Negócios Estrangeiros (p. ex., nos artigos I-25º (4) e (5), III-250º, III-251º e III-253º) e, por vezes, apenas os treze outros membros do Colégio (p. ex., nos artigos I-25º (3), I-26º (2), III-252º e III-254º).

³ Os "Comissários sem direito de voto" são Membros da Comissão ou, mais concretamente: quais são os seus direitos? Podem assistir às reuniões do Colégio, participar nas discussões do Colégio? Podem interromper um procedimento escrito? Podem ser habilitados a tomar decisões em nome da Comissão? Podem receber a responsabilidade específica para um domínio de actividade que implica o direito de dar instruções a um serviço da Comissão ("gerir uma pasta")? Qual a natureza das suas relações com o Presidente (que é, segundo o texto, individualmente responsável pelas suas actividades, em contradição directa com o princípio de colegialidade, enquanto que a Convenção rejeitou propostas que visavam introduzir a responsabilidade política individual dos Membros da Comissão)?

A Comissão receia que a solução proposta pelo projecto de Constituição, com membros da Comissão de "primeira" e de "segunda" categoria, venha a afectar a legitimidade e a eficácia da Comissão. É necessário e possível melhorar o projecto de Constituição, o que implicará, além disso, uma grande simplificação redaccional das disposições relevantes.

Estas modificações devem basear-se na manutenção do princípio da igualdade de todos os membros da Comissão na preparação das propostas e da tomada de decisão, princípio essencial desde a origem para a legitimidade da sua acção, e numa organização mais realista e mais operacional da tomada de decisão na Comissão.

3. A Convenção decidiu que a Comissão deveria ser composta por um nacional de cada Estado-Membro. A Comissão considera que cada membro da Comissão deve gozar dos mesmos direitos e obrigações. Uma vez que a solução preconizada pelo projecto de Constituição foi o resultado da oposição muito forte de uma larga maioria de membros da Convenção a uma Comissão reduzida, esta alternativa é a única a assegurar que todas as sensibilidades, culturas e identidades nacionais sejam efectivamente tidas em conta nas deliberações da Comissão.
4. As regras actuais relativas à tomada de decisão na Comissão permitem a uma Comissão de 20 membros funcionar eficazmente, como o mostra o *Anexo 1*. No entanto, para que a futura Comissão, composta por tantos membros quantos os Estados-Membros, possa continuar a assumir as suas funções de uma forma eficaz, será necessária uma certa estruturação do Colégio. Para manter a colegialidade, não é preciso, com efeito, que todos os membros da Comissão participem em todas as decisões adoptadas em nome da Comissão.

A Comissão propõe, portanto, generalizar e formalizar a descentralização da tomada de decisão na Comissão, pela estruturação do Colégio num certo número de Grupos de Comissários, tomando as medidas necessárias para garantir a colegialidade e a coerência política. As alterações requeridas no texto do projecto de Constituição figuram no *Anexo 2*.

Ao Colégio formado pelo conjunto dos membros da Comissão apenas seriam submetidas as questões mais importantes, pelo que só teria de tomar um número limitado de decisões. As outras decisões da Comissão seriam tomadas pelos Grupos de Comissários, cada um deles agindo nos domínios da sua competência, no âmbito das orientações fixadas pelo Colégio.

5. Os pormenores deste sistema e a repartição das competências entre os Grupos e o Colégio deveriam ser fixados no Regulamento interno da Comissão no respeito do princípio de uma auto-organização de cada instituição. Um exemplo de tais disposições figura no *Anexo 3*.

II. A REDUÇÃO DO RECURSO À UNANIMIDADE NA UNIÃO ALARGADA

6. As quatro CIG precedentes alargaram muito o voto por maioria qualificada; a Convenção estendeu-o ainda a um certo número de casos.

Mas é dever da Comissão advertir claramente a Conferência Intergovernamental de que os avanços são insuficientes para permitir à União realizar integralmente os seus objectivos, fixados pelo projecto de Constituição. O projecto de Constituição introduz a possibilidade de o Conselho Europeu decidir que um domínio no qual o Conselho delibera por unanimidade será doravante da competência da maioria qualificada (art. I-24^a (4)). Mas esta "ponte" exige ela mesma uma decisão por unanimidade do Conselho Europeu e a experiência mostra-nos que as "pontes" instauradas pelos Tratados de Maastricht e de Amesterdão para um bloco de competências nunca foram aplicadas.

7. No projecto de Constituição, há ainda numerosas disposições que prevêm o voto por unanimidade no Conselho ou modalidades de decisão análogas (consenso no âmbito do Conselho Europeu, comum acordo dos governos dos Estados-Membros). Seria irrealista pedir a mudança de todas as disposições para prever o voto por maioria qualificada; um tal pedido não seria aliás adequado, tendo em conta a grande diversidade dos casos em questão. Para certos domínios, será, por conseguinte, necessária uma revisão constitucional para permitir à União agir de uma forma eficaz.

Existem, no entanto efeito, diferentes possibilidades para reduzir o recurso à unanimidade, adaptadas às diferentes características das bases jurídicas em causa:

- Em primeiro lugar, a Comissão considera que, para certas bases jurídicas, é necessária e possível uma passagem imediata para a maioria qualificada (p. ex., os artigos III-8^o (luta contra as discriminações), III-10^o (direito de voto nas eleições europeias e municipais), III-191^o (associação PTU), III-221^o (cooperação financeira com países terceiros), III-227^o (adesão à Convenção Europeia dos Direitos do Homem));
- Mas, num certo número de casos, o recurso à unanimidade explica-se pelo facto de a competência da União ter sido descrita de uma forma lata; uma delimitação mais precisa da competência da União deveria, em certos casos, permitir renunciar ao recurso à unanimidade (p. ex., fiscalidade ligada ao funcionamento do mercado interno, nomeadamente a modernização e simplificação das legislações existentes, a cooperação administrativa, a luta contra a fraude ou a evasão fiscal, e as medidas em matéria de base de imposição aplicável às sociedades, o que exclui as taxas de imposição; os aspectos da livre circulação dos capitais ligados à luta contra a fraude; a fiscalidade ligada ao ambiente; certos aspectos da segurança social; certas medidas relativas aos passaportes; a procuradoria europeia no âmbito da protecção dos interesses financeiros da União);
- Por vezes, a unanimidade está prevista para domínios de competência novos ou recentes, e compreende-se que os Estados-Membros tenham querido que as primeiras medidas, que abrem o campo europeu, sejam adoptadas com o acordo de todos; para tais bases jurídicas, pode ser previsto uma passagem para a maioria qualificada numa data determinada (p. ex., artigos III-170^o (direito da família), III-176^o (cooperação policial));

8. A Comissão espera que a Conferência Intergovernamental chegue, com as diferentes técnicas referidas supra, a reduzir mais o recurso ao direito de veto.

Mas continuará, sem dúvida, a haver casos onde tal não será possível, sobretudo no domínio institucional. Embora haja, entre estas disposições, também casos claros em que seria necessário prever a tomada de decisão por maioria qualificada (p. ex., os artigos III-84° (nomeação dos membros da Comissão Executiva do BCE), III-232° (estatuto dos deputados europeus)), compreende-se que, para certas decisões, seja necessário, com efeito, o acordo de todos, como, por exemplo, para a composição do Parlamento Europeu ou o regime linguístico das instituições.

No entanto, a Comissão pede à Conferência Intergovernamental que tome as medidas necessárias para evitar que a União alargada possa ser bloqueada por um veto nacional. São possíveis várias respostas: a substituição da unanimidade por uma maioria qualificada reforçada ou ainda uma nova definição da unanimidade, segundo a qual, após um certo período de debates no Conselho e uma discussão no Conselho Europeu, a oposição de um ou dois Estados-Membros não poderia fazer obstáculo à adopção pelo Conselho de uma medida em relação a que a Constituição prevê a unanimidade.

9. A Comissão deseja chamar a atenção da Conferência em especial para as disposições orçamentais. Tomou nota da forte oposição de representantes de certos governos na Convenção ao abandono da unanimidade no artigo I-53° relativo aos recursos próprios e no artigo I-54° para a fixação do primeiro quadro financeiro a adoptar após a entrada em vigor da Constituição. Mas é claro que a manutenção da unanimidade, mesmo provisória, corre o risco de criar, a breve trecho, uma negociação extremamente difícil, enquanto que um resultado equitativo para todos poderia ser encontrado mediante tomadas de decisão por maioria qualificada. A Comissão considera, portanto, que, neste domínio, o direito de veto deveria ser suprimido.

III. REVISÃO DA CONSTITUIÇÃO

10. Os resultados da Convenção demonstraram os méritos deste novo método de revisão dos Tratados. A Comissão espera igualmente que a Conferência Intergovernamental possa chegar rapidamente a um acordo global sobre a Constituição e que o Tratado Constitucional possa ser assinado e em seguida ratificado o mais cedo possível após o alargamento da União.

Mas a integração europeia não irá ficar por aí. A União beneficiará de novas adesões. Deverá conduzir a sua acção num mundo em constante evolução, e fazer face a novos desafios. Nos próximos anos, o funcionamento da União, os objectivos das suas políticas e os meios para as implementar deverão ser modernizados e adaptado às evoluções.

Ora a Convenção não alterou a regra actual dos Tratados segundo a qual qualquer revisão, mesmo de menor alcance, de uma disposição de direito primário requer o acordo unânime dos governos dos Estados-Membros e seguidamente a ratificação por todos os Estados-Membros de acordo com as respectivas normas constitucionais (art. IV-7°). O que se aplica não só aos 465 artigos da Constituição como também às disposições dos protocolos⁴.

⁴ Existe um número muito limitado de excepções (p. ex., os art. III-289°, III-299° e III-76° (13)).

Esta situação pode levar à paralisia total da União e, portanto, a prazo, ao desinteresse dos Estados-Membros e dos cidadãos por esta forma de integração em proveito de modelos de cooperação mais eficazes, nomeadamente formas de cooperação entre certos Estados-Membros apenas.

A Comissão considera que é crucial que a CIG abra o caminho a procedimentos de revisão da Constituição que sejam, em condições bem definidas, mais flexíveis. Recorda que o Tratado CECA, ratificado por todos os Estados-Membros, previa já, no seu artigo 95º, um procedimento mais flexível para a revisão das disposições essenciais desse Tratado. Esse procedimento foi utilizado aliás em 1960.

11. O Conselho Europeu deveria poder introduzir alterações na Parte III da Constituição. O Conselho Europeu deveria poder decidir sobre essas alterações por maioria de 5/6 dos seus membros, após aprovação pelo Parlamento Europeu e parecer favorável da Comissão; a unanimidade continuaria a ser requerida nos casos em que a alteração comporte uma alteração das competências da União ou do equilíbrio institucional.

Estas revisões não seriam sujeitas a ratificação, mas os Parlamentos nacionais deveriam ser implicados a montante da tomada de decisão do Conselho Europeu, pela sua participação numa Convenção e pelo controlo que exercem sobre a acção dos governos. O respeito das condições na revisão mais flexível seria controlado pelo Tribunal de Justiça.

Mais em geral, a Comissão sugere que seja iniciada proximamente uma reflexão política aprofundada sobre a criação de uma instância constituinte que associe os governos e os Parlamentos dos Estados-Membros bem como as instituições europeias.

IV. GOVERNAÇÃO ECONÓMICA

12. Nas suas comunicações à Convenção, a Comissão defendeu um reforço da coordenação das políticas económicas, a fim de garantir a prossecução das políticas de sã gestão das finanças públicas indispensáveis ao estabelecimento de um quadro económico sadio, favorável ao crescimento e ao emprego. Para esse efeito, convém melhorar ainda as disposições do projecto de Constituição relativas à política económica e monetária da União, nomeadamente dotando a Comissão de um direito de proposta para a preparação das grandes orientações de política económica.
13. Embora provavelmente (tendo em conta os futuros alargamentos) ainda se esteja longe do euro como moeda de todos os Estados-Membros, tal deve permanecer o objectivo. As disposições em causa devem, por conseguinte, ser reunidas numa secção 'disposições transitórias', destinada a tornar-se inteiramente obsoleta no dia em que o euro passar a ser a moeda dos Estados-Membros.

Esta secção transitória deverá precisar as consequências de o euro ainda não ser a moeda de certos Estados-Membros, permitir uma coordenação mais profunda das políticas económicas na zona euro e definir as obrigações e os direitos dos Estados-Membros que 'são objecto de uma derrogação'.

Os ministros das Finanças da zona euro devem poder reunir-se e tomar decisões enquanto Conselho Ecofin da zona euro. As modalidades de funcionamento do

Conselho do Banco Central Europeu e o quadro das decisões operacionais de política monetária deveriam ser revistos, a fim de preservar a sua eficácia numa zona euro em vias de alargamento.

V. CLARIFICAÇÃO DO PROJECTO DE CONSTITUIÇÃO

A. Disposições institucionais

- O Presidente do Conselho Europeu -

14. Apesar das suas reservas sobre este ponto, a Comissão não propõe um reexame do compromisso a que a Convenção chegou após longos debates. Considera, porém, que a Conferência Intergovernamental deveria tirar todas as consequências a nível dos textos da solução adoptada, prevendo disposições relativas ao estatuto do Presidente do Conselho Europeu⁵.

De qualquer modo, é essencial manter o equilíbrio definido pela Convenção quanto ao papel do Presidente do Conselho Europeu. Qualquer extensão das suas tarefas, para além das de presidência das reuniões do Conselho Europeu e de representação ao seu nível da União no domínio da Política externa e de segurança comum, levaria inevitavelmente a uma alteração da arquitectura institucional acordada na Convenção e a uma confusão em matéria de distribuição das responsabilidades. Em especial, o Presidente do Conselho Europeu não deveria exercer uma missão de organização dos trabalhos do Conselho, tanto mais que o Conselho Europeu será doravante uma instituição autónoma em relação ao Conselho⁶. Uma personalidade que não é responsável pela sua acção perante nenhuma assembleia parlamentar não pode ter uma influência sobre o funcionamento do Conselho que deve ser transparente e democrático.

- A presidência das diferentes formações do Conselho -

15. A Convenção decidiu acabar com o actual sistema de presidência semestral do Conselho por cada Estado-Membro, a título rotativo. Em contrapartida, não se exprimiu claramente sobre o novo sistema, excepto no que se refere ao Conselho dos Negócios Estrangeiros cuja presidência é confiada ao ministro dos Negócios Estrangeiros.

A forma como a presidência de todas as formações do Conselho será organizada é crucial para o bom funcionamento desta instituição na União e o respeito da distribuição das tarefas entre as instituições, nomeadamente no domínio executivo. A CIG deveria clarificar e aprofundar esta questão e nomeadamente examinar se não seria mais simples prever no texto da Constituição que cada formação do Conselho eleja o seu presidente no seu seio.

⁵ A exemplo do que está previsto para os membros da Comissão, a Constituição deveria incluir disposições relativas à nacionalidade, ao dever de independência, à proibição de exercer outra actividade profissional, à substituição em caso de falecimento ou demissão.

⁶ A CIG deveria tirar todas as consequências desta mudança, prevendo uma protecção jurídica em relação aos actos do Conselho Europeu equivalente à que existe hoje para os actos do Conselho, nomeadamente por uma alteração correspondente dos artigos III-270º e III-272º.

16. Mesmo sem o fardo das tarefas de representação externa da União, o exercício da função de presidente de uma formação do Conselho será uma tarefa pesada para um ministro que a deverá exercer para além das suas funções nacionais. Por isso, a Comissão é de parecer que se deveria limitar o mandato de presidente de uma formação do Conselho a um ano⁷.

Com efeito, um período mais longo corre o risco de multiplicar os casos em que o período de presidência do Conselho seria marcado por uma eleição ou remodelação ministerial, o que levaria ao resultado inverso do intentado por esta reforma.

17. Com o desaparecimento da presidência semestral exercida pelos representantes de um mesmo Estado-Membro, a necessidade de assegurar a coerência na acção das diferentes formações do Conselho tornar-se-á ainda mais urgente que hoje.

Este papel de manutenção da coerência dos trabalhos do Conselho deve ser confiado a uma instância onde estão representados os governos de todos os Estados-Membros e a Comissão, nomeadamente o Conselho Assuntos Gerais, como previsto no projecto de Constituição, e não a uma mesa ou a uma conferência dos presidentes das diferentes formações que, de resto, seria materialmente difícil de organizar.

A Comissão propõe não sobrecarregar o "Conselho Assuntos Gerais" com todos os aspectos da função legislativa do Conselho, mas antes limitar a sua competência à gestão dos assuntos gerais e, sobretudo, à manutenção da coerência da acção do Conselho no âmbito da programação interinstitucional da União.

- O ministro dos Negócios Estrangeiros / Vice-Presidente da Comissão

18. Uma das aquisições importantes do projecto de Constituição é a criação do posto de ministro dos Negócios Estrangeiros / Vice-Presidente da Comissão, para reforçar a coerência da acção externa da União no conjunto dos domínios, seja qual for o procedimento de tomada de decisão previsto pela Constituição (método comunitário ou procedimento próprio à política externa e de segurança comum).

No domínio da política externa e de segurança comum, o ministro dos Negócios Estrangeiros / Vice-Presidente da Comissão age sozinho, enquanto mandatário do Conselho; a esse título, formula propostas ao Conselho e executa as decisões deste último. É, além disso, membro de pleno direito da Comissão, da qual é Vice-Presidente e mais particularmente encarregado de coordenar outros aspectos da acção externa; tem os mesmos direitos e obrigações que os outros membros da Comissão, participa na tomada de decisão no conjunto dos domínios e partilha a responsabilidade colegial para a acção da Comissão.

19. Se a Comissão é estruturada em Grupo de membros, o ministro dos Negócios Estrangeiros presidirá o Grupo de Comissários encarregados das relações externas. Este Grupo deverá velar pelo estrito respeito dos procedimentos, para que o Conselho, a Comissão e o ministro possam, respectivamente, desempenhar efectivamente o papel que lhes confia a Constituição. Mas, ao mesmo tempo, este

⁷ Inclusive para o "Eurogrupo", cuja duração do mandato da presidência deveria coincidir com a de Presidente do Conselho Ecofin.

Grupo poderá constituir uma instância privilegiada onde a coerência da acção externa da União poderá tomar forma de maneira concreta.

Um projecto de declaração anexo ao projecto de Constituição prevê que o Ministro será assistido por um Serviço europeu para a acção externa, que compreenderá igualmente as delegações da União nos países terceiros e junto das organizações internacionais. O projecto de declaração prevê que o Conselho e a Comissão devem acordar a criação deste Serviço. As questões evocadas referem-se essencialmente à organização administrativa e, por conseguinte, não deveriam ser precisadas no Tratado Constitucional.

Para a Comissão, o ponto essencial é que o Serviço europeu para a acção externa não seja destacado das outras instituições da União e possa implementar a sua acção em estreita colaboração com todos os serviços da Comissão.

- Revisão jurídica -

20. Vai ser efectuada uma revisão jurídica do projecto de Constituição para que as discussões da Conferência Intergovernamental se possam basear num texto claro e juridicamente correcto. O que é essencial. Com efeito, a Comissão considera que a escolha entre as disposições que devem figurar na Parte I da Constituição e as que podem figurar na Parte III nem sempre é equilibrada⁸ e a razão da manutenção da noção de "quadro institucional único" não é clara (art. I-18º), como também o não é a ausência de duas instituições (o Tribunal de Contas e o Banco Central Europeu) deste quadro institucional. Apresenta lacunas⁹ e à linguagem utilizada falta, por vezes, a precisão jurídica necessária¹⁰.

Esta revisão jurídica permitirá indicar se os textos contêm ainda ambiguidades sobre que a Conferência Intergovernamental se deverá pronunciar.

B. As políticas da União

21. A União só tem significado para os cidadãos através da aplicação das suas políticas. A Comissão subscreve, por conseguinte, a abordagem do projecto de Constituição, que se não limita a enunciar os direitos fundamentais e a organização dos poderes públicos, mas inclui, na sua Parte III, um conjunto de disposições que regem as políticas da União, pela definição dos objectivos e dos meios para a sua implementação.

⁸ Por exemplo, o artigo I-20º (3) prevê o número de reuniões anuais do Conselho Europeu, enquanto que as regras relativas à tomada de decisão no Parlamento Europeu e na Comissão, essenciais para o funcionamento destas instituições, figuram apenas na Parte III (artigo III-240º e artigo III-255º); uma referência ao Banco Europeu de Investimento deveria figurar na Parte I.

⁹ Por exemplo, o projecto de Constituição não inclui disposições transitórias para a composição da Comissão entre a entrada em vigor da Constituição e 1 de Novembro de 2009; não inclui regras sobre as condições de nomeação e de exercício do mandato do Presidente do Conselho Europeu (p. ex., nacionalidade, independência); É além disso deplorável que o projecto de Constituição não retome os elementos de natureza constitucional do acto relativo à eleição dos representantes do Parlamento Europeu por sufrágio directo e universal, como a independência dos deputados europeus ou ainda a lista das incompatibilidades.

¹⁰ Assim, p. ex., o artigo I-22º (2) e o artigo I-24º dão a impressão de que o Conselho é composto por Estados-Membros, enquanto que é composto por membros que representam e comprometem o governo do seu país.

A Convenção examinou de forma aprofundada as disposições relativas à acção externa da União, ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça. Forneceu projectos de artigos que constituem uma verdadeira refundição dessas disposições. Para as outras políticas, a Convenção limitou-se a incluir, com alguns retoques pontuais, as disposições que figuram hoje no Tratado CE. Com base num trabalho de peritos dos serviços jurídicos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, os textos do Tratado CE foram adaptados ao novo quadro institucional (nomeadamente às disposições relativas aos procedimentos e aos instrumentos), mas a redacção dos artigos permaneceu fundamentalmente igual à de hoje.

22. Ora, para certos domínios, os textos datam ainda do tratado de Roma de 1957. Para outros domínios, os artigos sofreram modificações sucessivas, o que não os torna mais acessíveis. O resultado é que as disposições relativas às políticas, tal como figuram na Parte III do projecto de Constituição, constituem (excluindo os domínios que foram objecto de refundição pela Convenção) um conjunto longo, desequilibrado, complicado, redigido em diferentes estilos, e sobretudo ultrapassado pela realidade das políticas actuais. Assim, as disposições relativas à agricultura reflectem as ideias dos anos 50 sobre o crescimento e a segurança dos aprovisionamentos e estão muito longe dos elementos-chave da reforma da PAC que visa incentivar a produção de alimentos de alta qualidade no respeito dos imperativos ambientais e do desenvolvimento rural pela diversificação. Assim, a noção de desenvolvimento sustentável - que a Convenção destacou nos objectivos da União - não figura nas disposições relativas à política do ambiente. Em contrapartida, o projecto de Constituição inclui um número de disposições que se tornaram obsoletas ou sem objecto¹¹.

Num contexto de constitucionalização da União, as disposições relativas às políticas deveriam, por conseguinte, ser simplificadas e actualizadas.

A Comissão deu início aos trabalhos preparatórios para uma tal refundição das disposições sobre as políticas da União, sem, contudo, alterar os equilíbrios políticos ou estender as competências da União. Está em condições de a apresentar na Conferência se esta o pedir. A Comissão receia, porém, que o calendário decidido para esta Conferência Intergovernamental não permita proceder a uma refundição completa das disposições relativas às políticas.

Esta situação constitui mais uma razão importante para permitir uma revisão da Constituição de acordo com procedimentos mais flexíveis, tal como a Comissão o propôs (supra, ponto III). Com efeito, se não se proceder agora a uma refundição das disposições sobre as políticas, é necessário que a União esteja em condições de o fazer nos próximos anos. Uma rigidez demasiada teria por consequência que uma grande parte da Constituição, o texto mais importante da União, apresentaria durante muito longos anos os defeitos descritos supra.

23. Na falta de uma refundição completa, a Conferência Intergovernamental deveria pelo menos proceder a uma clarificação de certas disposições, e procurar alcançar uma coerência do conjunto das disposições da Constituição, nomeadamente tirando, na

¹¹ Por exemplo: o artigo III-141º, bem como o artigo III-56º (2)c, que visam a divisão da Alemanha; ou ainda o artigo III-109º que prevê que "os Estados-Membros se esforçam por manter a equivalência existente dos regimes de férias pagas".

Parte III, não revista pela Convenção, todas as consequências das disposições da Parte I, à qual a Convenção deu uma grande atenção.

- Coerência entre os objectivos da União e os das políticas -

24. Existe um certo desfasamento entre os objectivos da União, que a Convenção renovou (artigo I-3º), e os objectivos de certas políticas, que não foram revistos. Daí resulta não só um problema de coerência a nível da redacção das disposições, mas eventualmente também para a interpretação do seu alcance jurídico. Com efeito, as bases jurídicas para a aplicação das políticas estão geralmente ligadas aos objectivos que visam realizar. A CIG deveria, conseqüentemente, verificar a coerência entre os objectivos gerais da União e os objectivos mais precisos das políticas. A Comissão considera que, nomeadamente, o desenvolvimento sustentável se deveria tornar um conceito-chave nas políticas da União e que os objectivos da política agrícola comum e os da política comum da pesca deveriam ser revistos para melhor reflectir a nova abordagem. Além disso, a Comissão recorda a possibilidade de concretizar num Protocolo a implementação do objectivo de desenvolvimento sustentável inscrito na Constituição.

- Consequências da classificação das competências -

25. A Comissão considera que a CIG deveria tornar as disposições da Parte III coerentes com a abordagem seguida pela Convenção para a classificação das competências.

Assim, a Convenção considerou que, doravante, dois domínios até aqui da competência complementar, nomeadamente os desafios comuns de segurança em matéria de saúde pública e o da investigação, devem ser domínios de competência partilhada. Além disso, o artigo I-14º prevê que a União pode adoptar iniciativas para assegurar a coordenação das políticas sociais dos Estados-Membros. No entanto, os textos da Parte III para estas políticas não foram adaptados a esse respeito.

Conseqüentemente, a Comissão convida a CIG a prever a competência de a União adoptar medidas com um efeito significativo a nível europeu para lutar contra as doenças transmissíveis (como a pneumonia atípica, SARS) e "o bioterrorismo" e para prevenir as causas graves de perigo para a saúde humana. Considera, além disso, que a competência da União para criar um verdadeiro espaço europeu de investigação deveria ser claramente ancorada na Constituição.

- Racionalização dos procedimentos -

26. A Convenção procedeu a uma grande racionalização e simplificação dos procedimentos. Em geral, as consequências destas modificações foram introduzidas nos textos da Parte III, mas, em certos casos, estes podem ainda ser racionalizados e tornados mais coerentes. A Comissão chama a atenção da CIG em especial para os três casos explicados no *Anexo 4* ao presente Parecer.

VI. A ADESÃO DOS CIDADÃOS AO PROJECTO DE CONSTITUIÇÃO

27. Apesar da transparência dos trabalhos da Convenção e de uma implicação substancial das organizações da sociedade civil no debate, a opinião pública e os cidadãos em geral não foram suficientemente implicados no processo em curso e na

Constituição em preparação. Esta situação é um factor de risco para o bom fim do processo. A preocupação de manter o contacto e a comunicação com a sociedade civil, e mais geralmente com os cidadãos, ao longo das duas etapas ainda a percorrer (a Conferência Intergovernamental e depois o processo de ratificação em cada um dos Estados-Membros) deve, por conseguinte, levar à mobilização do conjunto dos actores políticos e das instituições.

A natureza do texto em preparação, bem como dos processos políticos, constitucionais e eleitorais que implica, atribui aos Estados-Membros uma responsabilidade central no que respeita aos cidadãos e à sua informação. Pelo que é indispensável que as acções relativas ao debate público, à informação e à comunicação sobre o futuro da União Europeia, desenvolvidas até ao presente pelas instituições europeias sejam agora retransmitidas por um esforço essencial e directo dos poderes públicos, tanto mais que dispõem dos instrumentos e das retransmissões de proximidade necessários para comunicar a essa escala. Estas iniciativas deveriam também implicar os escalões regionais e locais. Por seu turno, em cooperação com as outras instituições, a Comissão prosseguirá, no plano europeu, o seu próprio esforço de apoio ao debate público e à informação.

A mobilização dos cidadãos em torno do projecto europeu é grandemente favorecida pela organização simultânea em todos os Estados-Membros da ratificação da Constituição, seja ela parlamentar ou popular.

ANEXOS

ANEXO 1 - A tomada de decisão na Comissão

Todos os anos a Comissão adopta quase dez mil decisões, mas apenas menos de 3% é que são adoptadas pelo Colégio após debate na sua reunião semanal e perto de 30% por procedimento escrito (*ver quadro infra*). Trata-se, evidentemente, das decisões mais importantes, mas há que constatar que a esmagadora maioria das decisões é adoptada por outros procedimentos.

Com efeito, o regulamento interno prevê actualmente quatro procedimentos:

- o "procedimento oral": as decisões são tomadas pelo Colégio durante as suas reuniões semanais;
- o "procedimento escrito": as decisões são consideradas adoptadas pela Comissão quando, no termo de um prazo fixado, nenhum membro tiver formulado uma reserva em relação a uma proposta que lhe terá sido comunicada por escrito; se for formulada uma tal reserva, a decisão é tomada por procedimento oral;
- a "habilitação": as decisões são tomadas por um ou vários membros da Comissão, habilitados a tomar, em seu nome, medidas de gestão e de administração;
- a "delegação": as decisões são tomadas por um Director-Geral a quem a Comissão delegou a adopção, em seu nome, de medidas de gestão e de administração.

No que respeita às decisões tomadas em nome da Comissão por habilitação ou por delegação, a colegialidade é assegurada por medidas específicas, nomeadamente o enquadramento que fixa os limites e as condições da habilitação ou da delegação, a consulta interserviços e a informação dos membros da Comissão das decisões tomadas.

Um outro elemento importante para compreender o funcionamento da Comissão é o seguinte: qualquer decisão é tomada sob proposta de um membro da Comissão, mas, em geral, este procura previamente o acordo dos colegas mais interessados em razão do domínio em causa; consequentemente, as propostas de decisões reflectem já o parecer dos Comissários mais interessados. Do mesmo modo, prevê-se muitas vezes que o exercício de uma habilitação por um membro da Comissão seja sujeito ao acordo prévio de um ou vários dos seus colegas.

Além disso, a Comissão criou, no seu seio, um certo número de grupos de trabalho de membros da Comissão cujas pastas são conexas (p. ex., o Grupo dos Comissários responsáveis pelas relações externas); hoje, estes grupos não têm poder de decisão e limitam-se a permitir o exame de certos temas pelos Comissários mais interessados.

Consequentemente, embora todos os Comissários participem de uma maneira ou de outra na tomada de decisão do conjunto das decisões da Comissão, a grande maioria das decisões apenas cai, de facto, sob a alçada de um número reduzido de Comissários, ou mesmo, em certos casos, de um só.

	2000		2001		2002		27.08.03	
Procedimentos orais (*)	572	5,8%	426	4,6%	221	2,4%	125	2,3%
Procedimentos escritos	3042	30,7%	3009	32,2%	2622	28,7%	1590	29,2%
Procedimentos de habilitação	6300	63,5%	5893	63,1%	3357	36,7%	1475	27,1%
Procedimentos de delegação	0	0	8	0,1%	2946	32,2%	2250	41,4%
Total	9914	100%	9336	100%	9146	100%	5440	100%

(*) Número de vezes em que a Comissão procedeu a um voto:

2000 : 3 em 572
2001 : 3 em 426
2002 : 4 em 221
2003 : 1 em 125.

ANEXO 2 - Propostas para a composição e a organização da Comissão

Modificações ao artigo I-25º do projecto de Constituição

- « 1. (sem alteração)¹²
2. (sem alteração)¹³
3. A Comissão compreende um nacional de cada Estado-Membro, nomeadamente o Presidente e o ministro dos Negócios Estrangeiros.

A Comissão é estruturada em Grupos de Comissários para os principais domínios da sua competência, de acordo com as modalidades previstas no seu regulamento interno.

4. As decisões da Comissão são adquiridas, sem prejuízo do nº seguinte, por maioria dos membros que a compõem ou são adoptadas por um Grupo de Comissários ou um membro, habilitado a tomar decisões em seu nome.

A Comissão adopta por maioria de dois terços dos seus membros o seu regulamento interno, que inclui as regras relativas às habilitações e à possibilidade de apresentar uma questão para decisão ao conjunto dos membros da Comissão.

5. A Comissão actuará sob a orientação política do seu Presidente, que decide, sem prejuízo dos nºs 3 e 4, sobre a sua organização interna, a fim de assegurar a coerência, a eficácia e a colegialidade da sua acção.

As responsabilidades que incumbem à Comissão são distribuídas entre os seus membros pelo Presidente. Pode alterar a distribuição dessas responsabilidades no decurso do mandato.

Os membros da Comissão exercem as funções que lhes foram atribuídas pelo Presidente sob a responsabilidade deste.

Qualquer membro da Comissão deve apresentar a sua demissão se o Presidente lho pedir.

¹² "A Comissão Europeia promove o interesse geral europeu e toma as iniciativas adequadas para esse efeito. Vela pela aplicação das disposições da Constituição, bem como das medidas adoptadas pelas instituições por força desta. Fiscaliza a aplicação do direito da União, sob o controlo do Tribunal de Justiça. Executa o Orçamento e gere os programas. Exerce funções de coordenação, execução e gestão, de acordo com as condições estabelecidas na Constituição. Com excepção da Política Externa e de Segurança Comum e dos restantes casos previstos na Constituição, assegura a representação externa da União. Toma a iniciativa da programação anual e plurianual da União com vista à obtenção de acordos interinstitucionais."

¹³ "Os actos legislativos da União só podem ser adoptados sob proposta da Comissão, salvo disposição em contrário prevista na Constituição. Os demais actos são adoptados sob proposta da Comissão nos casos em que a Constituição o preveja."

6. (nº 4 sem alteração)¹⁴
7. A Comissão, enquanto colégio, é responsável perante o Parlamento Europeu."

Alterações ao artigo I-25º do projecto de Constituição

- « 1. (sem alteração)¹⁵
2. O governo de cada um dos Estados-Membros, à excepção daqueles de que o Presidente e o ministro dos Negócios Estrangeiros têm a nacionalidade, elabora uma lista de três pessoas, na qual estarão representados os dois sexos, que considere qualificadas para exercer a função de membro da Comissão.

O Presidente escolhe, de cada uma das listas, uma pessoa para se tornar membro da Comissão. O Presidente, o ministro dos Negócios Estrangeiros e os outros membros da Comissão assim designados são sujeitos, enquanto colégio, a um voto de aprovação do Parlamento Europeu.
3. Após a aprovação do Parlamento, a Comissão assume as suas funções a partir de 1 de Novembro seguinte à data das eleições no Parlamento Europeu. O mandato da Comissão é de cinco anos."

Alterações aos artigos III-250º a III-256º

Nos artigos III-251º, III-252º e III-253º, a expressão "Os Comissários Europeus e os Comissários" deve ser substituída por: "Os membros da Comissão". Os artigos III-250º, III-254º, III-255º e III-256º devem ser suprimidos, uma vez que o conteúdo material destas disposições é retomado nos artigos I-25º e I-26º tal como alterados.

¹⁴ "A Comissão exerce as suas responsabilidades com total independência. No cumprimento dos seus deveres, os Comissários Europeus e os Comissários não solicitarão nem aceitarão instruções de nenhum governo nem de nenhum organismo."

¹⁵ "Tendo em conta os resultados das eleições para o Parlamento Europeu e após consultas adequadas, o Conselho Europeu, deliberando por maioria qualificada, propõe ao Parlamento Europeu um candidato ao cargo de Presidente da Comissão. O candidato é eleito pelo Parlamento Europeu por maioria dos membros que o compõem. Caso o candidato não obtenha a maioria dos votos, o Conselho Europeu propõe um novo candidato ao Parlamento Europeu, no prazo de um mês, de acordo com o mesmo processo."

ANEXO 3 : Exemplo de organização da Comissão

A Comissão poderia organizar-se de acordo com os seguintes princípios:

- A Comissão cria, no seu seio, Grupos de Comissários.
- Cada Grupo é composto de pelo menos sete membros; à excepção do Presidente, nenhum membro da Comissão pode fazer parte de mais de três Grupos;
- A composição de cada Grupo é decidida pelo Presidente, que deverá ter em conta, por um lado, as responsabilidades de cada Comissário e, por outro, a necessária representatividade do Grupo para o conjunto do Colégio;
- O ministro dos Negócios Estrangeiros preside o Grupo dos Comissários relativo à acção externa da União. Os presidentes dos outros Grupos são nomeados pela Comissão, sob proposta do Presidente, de entre os membros de cada Grupo;
- O Colégio procede regularmente a debates de orientação política e adopta as seguintes decisões:
 - as decisões mais importantes, enumeradas no regulamento interno (p. ex., o programa anual, o projecto de orçamento da União, as perspectivas financeiras, os recursos a um órgão jurisdicional);
 - as decisões colocadas na ordem de trabalhos do Colégio pelo Presidente ou pelo Grupo competente na matéria, quando se considera que, devido à importância ou à natureza específica da decisão a tomar, esta deveria ser objecto de uma deliberação do conjunto dos membros da Comissão;
 - qualquer decisão em relação a que um membro da Comissão considera, após conhecimento do projecto de decisão do Grupo competente, que deve ser objecto de uma deliberação do conjunto da Comissão.
- As outras decisões da Comissão são tomadas, em seu nome, pelo Grupo de Comissários competente para a matéria.
- As deliberações dos Grupos de Comissários são adquiridas por maioria dos membros que os compõem.
- Os projectos de decisões tomadas em nome da Comissão pelos Grupos de Comissários são comunicados, em tempo útil, ao conjunto dos Comissários que têm, todos eles, o direito de apresentar observações por escrito ao Grupo de Comissários em causa.

ANEXO 4 - Racionalização de certos procedimentos

Como explicado no ponto 26 do Parecer, a Comissão convida a CIG a examinar em especial os seguintes pontos:

- Política agrícola comum -

No artigo III-127º, o projecto de Constituição fez, a justo título, uma repartição entre as medidas no domínio da política agrícola que são de natureza legislativa (adoptadas, por conseguinte, de acordo com o procedimento legislativo) e as que, embora adoptadas directamente por força da Constituição, o não são. Para estas últimas, o projecto de Constituição prevê a adopção de regulamentos e decisões pelo Conselho, sob proposta da Comissão (nº 3).

Dever-se-ia, no entanto, prever no artigo III-127º (3) igualmente a consulta do Parlamento Europeu, para manter a coerência com as leis e leis-quadro adoptadas no domínio agrícola e evitar, para estas medidas, um recuo do Parlamento em relação à situação actual.

Além disso, dever-se-ia acrescentar aí que as medidas de execução dos regulamentos e decisões do Conselho são adoptadas pela Comissão. Com efeito, como o projecto de Constituição já fez a escolha entre as medidas de natureza legislativa e as que o não são, reservando as mais importante destas últimas para a competência do Conselho, não há razão para o Conselho se reservar na Constituição a competência de execução das suas próprias medidas. O artigo I-36º permite ao Conselho, como é actualmente o caso, reservar-se as medidas de execução num acto de direito derivado, em casos específicos devidamente justificados.

- Coordenação dos regimes de segurança social -

O Regulamento nº 1408/71 criou um sistema de coordenação dos regimes de segurança social. É fundado actualmente nos artigos 42º CE (no tocante aos trabalhadores assalariados) e 308º CE (para os trabalhadores não assalariados e outras pessoas cobertas por regimes de segurança social). Embora os procedimentos previstos por estas disposições sejam diferentes (art. 42º: co-decisão, art. 308º: consulta do PE), ambas prevêem que o Conselho delibere por unanimidade. Ora a Convenção revogou a exigência da unanimidade para o artigo 42º (cuja redacção é retomada no artigo III-21º do projecto de Convenção), porque esta base jurídica prevê a co-decisão.

Além disso, tendo em conta o facto de o âmbito de aplicação pessoal do Regulamento nº 1408/71 ser mais abrangente que apenas os trabalhadores assalariados, o artigo III-21º foi alargado aos trabalhadores não assalariados. No entanto, o efeito útil destas alterações é reduzido a nada pelo facto de o artigo III-21º não cobrir todas as pessoas que beneficiam do Regulamento nº 1408/71 (nomeadamente: estudantes, funcionários) e, por conseguinte, continuar a ser necessário recorrer ao artigo 308º, que se tornou art. I-17º. A Comissão convida a CIG a precisar o artigo III-21º, para que esta disposição se possa tornar no futuro a única base jurídica para as alterações a introduzir no Regulamento 1408/71.

- Política de investigação -

O artigo III-149º prevê que a lei europeia estabelece o programa-quadro plurianual para a investigação e o desenvolvimento tecnológico, de acordo, portanto, com o procedimento legislativo. Em contrapartida, os programas específicos de investigação são adoptados, por força do artigo III-149º (4), pelo Conselho, sob proposta da Comissão e após consulta do Parlamento Europeu. Ora o programa-quadro plurianual e os programas específicos formam um conjunto que é apresentado e adoptado como um pacote global. Consequentemente, conviria prever o mesmo procedimento, o procedimento legislativo, para a adopção dos programas de investigação.

ANEXO 5 - Observações sobre a finalização do projecto de Constituição

A Comissão espera que o Tratado Constitucional possa ser assinado, tal como o desejou o Conselho Europeu de Salónica, o mais depressa possível após 1 de Maio de 2004. Considera, tal como outros, que 9 Maio seria uma data simbólica absolutamente indicada para essa cerimónia.

Mas não basta que a Conferência adopte o projecto de Constituição elaborado pela Convenção, eventualmente melhorado e clarificado, uma vez que este texto não cobre o conjunto do direito primário da União (que compreende, nomeadamente, os Tratados de Adesão e os numerosos protocolos), enquanto que o Tratado Constitucional revoga e substitui os Tratados de base (Tratado de Roma e Tratado de Maastricht). Ainda há um trabalho importante a fazer antes de se poder dispor de um texto completo e finalizado da nova Constituição da União.

Um tal trabalho, em grande parte de natureza técnica e jurídica, poderia ser realizado pelos serviços jurídicos das três instituições. Mas um certo número de pontos exigem ainda arbitragens políticas. Esse trabalho cobre uma grande variedade de questões que levam a Comissão a fazer as seguintes observações.

- Tratados -

A Convenção deixou à Conferência Intergovernamental o cuidado de redigir o Protocolo que determina a lista de Tratados e de actos a revogar (art. IV-2º).

A fim de poder estabelecer essa lista, a CIG deverá, em primeiro lugar, proceder a um exame integral dos quatro actos de adesão precedentes (1972, 1979, 1985, 1994). Embora a grande maioria das disposições destes actos sejam obsoletas, uma vez que já terminaram os períodos de transição, um número limitado de disposições desses actos (e dos protocolos anexos) continua ainda em vigor. Algumas dessas disposições, nomeadamente as que prevêm excepções ou regimes específicos para certos territórios, poderiam revelar-se politicamente muito sensíveis. As disposições que a CIG considerar ainda como relevantes deverão ser inseridas na Constituição, ou anexas num Protocolo. A Comissão recomenda que se aproveite esta ocasião para refundir num único Protocolo todas as disposições relativas ao âmbito de aplicação territorial da Constituição e os regimes específicos para certos territórios, actualmente dispersas por diferentes actos.

A CIG deverá examinar as adaptações a introduzir no último Tratado de Adesão (2003), de que um grande número de disposições ainda serão de actualidade aquando da entrada em vigor da Constituição, para que continue a produzir efeitos, apesar de o quadro jurídico a que esse Tratado de Adesão se refere ter sido substituído pela Constituição.

- Protocolos -

Politicamente ainda mais delicado poder-se-ia revelar o estabelecimento da lista dos protocolos que deveriam continuar a ser aplicáveis. Com efeito, há actualmente mais de trinta Protocolos anexos aos Tratados CE e UE. Alguns são de natureza geral (por exemplo, os estatutos do Tribunal de Justiça, do SEBC e do BCE, do BEI); outros regulam uma questão muito pontual ou determinam a posição de um Estado-Membro em relação às disposições gerais dos Tratados. No tocante a estes últimos protocolos, a CIG deverá verificar a pertinência da sua manutenção.

No entanto, não basta estabelecer a lista dos protocolos que convém manter: a CIG deverá proceder à colocação em conformidade do texto desses protocolos com a Constituição. Não se trata apenas de substituir as referências aos Tratados, mas de examinar se todas as disposições dos Protocolos correspondem às novas regras da ordem jurídica criada pela Constituição, aos procedimentos e formas de acto previstas por esta.

A Comissão deseja, em especial, chamar a atenção para os diferentes protocolos relativos à livre circulação das pessoas e à integração do acervo de Schengen no âmbito da União. Devido à reescritura completa do Título relativo ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça, estes protocolos deveriam ser reescritos na íntegra. A Comissão recomenda que se aproveite esta ocasião para simplificar e racionalizar o regime jurídico de 'Schengen', para que 'Schengen' deixe de ser uma forma de cooperação reforçada e se torne o direito comum, segundo o qual os Estados-Membros que hoje possuem regimes especiais poderiam beneficiar - se desejarem manter o efeito útil dos protocolos actuais - de uma simples cláusula derogatória, com um 'opt-in'. A Comissão considera que, de qualquer forma, não é possível manter excepções que são unicamente baseadas em diferenças quanto à natureza jurídica de uma regra (direito internacional ou direito da União), mas não em relação à aplicação ou não do conteúdo da regra.

- Declarações -

A Conferência Intergovernamental deverá igualmente debruçar-se sobre as Declarações feitas aquando da assinatura dos Tratados precedentes pela Conferência Intergovernamental ou, unilateralmente, por uma delegação. Muitas deixaram de ter objecto ou foram entretanto ultrapassadas pelas evoluções. Um certo número de entre elas, porém, ainda hoje são significativas. Ao contrário dos protocolos, as declarações não têm força jurídica vinculativa; não se pode, por conseguinte, alterá-las, revogá-las ou mantê-las em vigor: com a revogação das disposições dos Tratados a que essas declarações se referiam elas perdem toda sua pertinência. Por isso, à CIG colocar-se-á a questão de saber se deseja fazer novas declarações que retomam o conteúdo de algumas das antigas e, em caso afirmativo, de decidir sobre a sua redacção. A mesma questão se coloca relativamente às declarações unilaterais, embora a Comissão recomende fortemente às delegações que façam o menos possível. Com efeito, um número importante de declarações corre o risco de dar uma falsa impressão sobre o alcance da Constituição e poderia ser mal percebido pela opinião pública durante o período de ratificação do Tratado Constitucional.

- Tratado Euratom -

No que respeita ao Tratado que institui a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom), a Convenção estabeleceu um Protocolo que revoga diversas disposições deste Tratado. O seu texto havia sido estabelecido na perspectiva de uma fusão da personalidade jurídica desta Comunidade com a da União, enquanto que a Convenção decidiu propor a manutenção da personalidade jurídica distinta para Euratom, sem contudo introduzir as necessárias alterações a este protocolo, resultante de uma tal mudança de abordagem. Na ausência de disposições sobre o quadro institucional comum à União e Euratom, de uma disposição equivalente ao actual artigo 305º CE, de disposições relativas à revisão e à adesão ao Tratado Euratom, o quadro jurídico da Comunidade Euratom está incompleto e a relação jurídica entre a Comunidade Euratom e a União fundada na Constituição não é regulada.

- Outros aspectos da finalização do Tratado Constitucional -

A Convenção deixou ainda à Conferência Intergovernamental o cuidado de redigir dois outros protocolos:

- o Protocolo relativo à cooperação estruturada no domínio da defesa (art. III-213º)
- o Protocolo que estabelece as condições em que os actos das instituições permanecem em vigor (art. IV-3º).

No tocante a este último, que é de uma importância capital para a segurança jurídica e deve, por isso, ser redigido de forma a não permitir qualquer contestação jurídica, a Comissão recomenda que a CIG encarregue os serviços jurídicos das três instituições da elaboração conjunta de um projecto e solicite ao Tribunal de Justiça um parecer sobre esse projecto.

Por fim, a Conferência Intergovernamental deverá fazer uma avaliação sobre o equilíbrio geral da Constituição. O projecto de Constituição comporta repetições (nomeadamente com a Carta) e desequilíbrios entre as disposições incluídas na Parte I e na Parte III. A Parte I contém longos artigos específicos relativos à aplicação de certas políticas (ver artigos I-39º, I-40º, I-41º e I-56º). Ora a dispersão das disposições relevantes para uma política prejudica a legibilidade da Constituição, apresenta riscos de contradições e leva a repetições. Em contrapartida, a Comissão considera que diversas disposições institucionais que figuram agora na Parte III merecem ser inseridas na Parte I da Constituição.