

O Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa

Margarida Marques

O projecto de “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa” foi acordado pelos Chefes de Estado e de Governo depois de um longo processo de debate democrático, primeiro no âmbito da Convenção sobre o Futuro da Europa, depois na Conferência Intergovernamental (CIG).

O Conselho Europeu de Laeken convocou uma Convenção. Para os Chefes de Estado ou de Governo, aí reunidos, *“a União deve passar a ser mais democrática, mais transparente e mais eficaz. Deve também dar resposta a três desafios fundamentais: Como aproximar os cidadãos, e em primeiro lugar os jovens, do projecto europeu e das instituições europeias? Como estruturar a vida política e o espaço político europeu numa União alargada? Como fazer da União um factor de estabilização e uma referência no novo mundo multipolar?”*. (Conclusões do Conselho Europeu)

O Conselho Europeu de Laeken atribuiu à Convenção a responsabilidade de rever os Tratados. Neste trabalho de revisão, para os Chefes de Estado ou de Governo, *“coloca-se a questão de saber se esta simplificação e reestruturação não poderão conduzir, a prazo, à aprovação na União de um texto constitucional. Quais deverão ser os elementos de base dessa Constituição? Os valores defendidos pela União, os direitos fundamentais e as obrigações dos cidadãos, as relações dos Estados-Membros na União?”* (idem)

A Convenção sobre o Futuro da Europa integrou representantes designados pelos Parlamentos Nacionais e pelos Governos; pelo Parlamento Europeu e pela Comissão; pelos países aderentes e candidatos, no momento; pelos parceiros sociais europeus, como observadores. Uma participação representativa, mais alargada do que o que se verificou em qualquer das revisões precedentes dos Tratados europeus. A Convenção sobre o Futuro da Europa constituiu assim um espaço aberto e transparente de debate sobre o Futuro da Europa. Criaram-se grupos de trabalho no âmbito da Convenção,

compostos pelos seus membros (subsidiariedade; carta europeia dos direitos fundamentais; personalidade jurídica da União Europeia; Parlamentos nacionais; competências complementares; governança económica; acção externa; defesa; simplificação; liberdade, segurança e justiça) que realizaram debates aprofundados e produziram relatórios finais que reflectiam os consensos encontrados e/ou as soluções alternativas identificadas. Simultaneamente, realizaram-se uma infinidade de debates quer ao nível nacional, em todos os Estados Membros e países aderentes, quer ao nível europeu.

A Convenção sobre o Futuro da Europa percorreu um longo caminho em direcção a uma Constituição. Apresentou à CIG um projecto de Tratado que institui uma Constituição Europeia. A CIG inicia os seus trabalhos a 4 de Outubro de 2003; introduz um número relativamente importante de modificações relativamente ao texto apresentado pela Convenção. O Conselho Europeu de Bruxelas discute logo em Dezembro de 2003 o projecto de Constituição preparado pela CIG, mas não consegue chegar a um acordo. Era preciso mais tempo; mais esforço na procura de consensos: foram-se criando algumas imagens que poderiam desequilibrar os equilíbrios existentes ao longo de todo o processo de construção europeia desde a sua fundação; era preciso melhorar o projecto de Constituição, mas também era preciso desvalorizar estas imagens criadas. *O Tempo esse grande escultor...* (Yourcenar, 1963). O Conselho Europeu seguinte, já sob presidência Irlandesa, reunido a 18 de Junho de 2004, adoptou o Tratado que institui uma Constituição para a Europa. Os chefes de Estado e de Governo encontrar-se-ão em Roma, berço da União, para assinarem oficialmente o texto. Resta depois, e trata-se de uma tarefa não menos importante e seguramente mais arriscada, de ratificar o Tratado em todos os 25 Estados Membros da União Europeia.

O essencial do Tratado para a Constituição Europeia decorre dos Tratados anteriores. Não faz uma refundação da União Europeia; não revoluciona as políticas ou os procedimentos de decisão. Mas introduz inovações e melhorias significativas para que a Europa, agora a 25 e com a expectativa de novos alargamentos, possa funcionar de uma forma mais democrática, mais participada e mais eficaz.

A União será fundada sobre uma base única: a Constituição

A União Europeia substituirá as actuais “Comunidade Europeia” e “União Europeia”; os três pilares (Comunitário; Política Externa, Segurança e Defesa; Justiça e Assuntos Internos) serão fundidos; os Tratados CE e EU, bem como todos os Tratados que os modificaram e completaram serão substituídos pelo “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa”.

O “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa” integra a Carta dos Direitos Fundamentais; afirma claramente os valores e os objectivos da União; clarifica os princípios que regem as relações entre a União e os Estados Membros. Para além disso, a Constituição clarifica a repartição de competências e simplifica os instrumentos e os procedimentos.

Inovação Institucional

A CIG confirmou largamente os esforços de renovação e de clarificação do quadro institucional já realizados pela Convenção. As inovações institucionais mais relevantes que o Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa introduz, são as seguintes:

Clarifica o papel do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão: reconhece as diferentes missões da Comissão, designadamente o seu quase monopólio na iniciativa legislativa, a sua função executiva e de representação exterior excepto no que se refere à política externa e de segurança comum. Por outro lado, a Constituição consagra o princípio da programação interinstitucional, por iniciativa da Comissão. Estende substancialmente o campo de aplicação do procedimento de codecisão, passando a cerca de 95% as leis que passarão a ser adoptadas conjuntamente pelo Parlamento e pelo Conselho.

Cria o Ministro dos Negócios Estrangeiros da União Europeia, responsável da iniciativa e da representação da União na cena internacional. Esta figura resulta da fusão das actuais funções do Alto Representante de Política Externa e Segurança Comum (Javier Solana) e do Comissário encarregado das Relações Externas (Chris Patten). O Ministro dos Negócios Estrangeiros (a primeira das novas medidas da Constituição a implementar) será assim simultaneamente mandatário do Conselho para a política externa e de segurança comum e membro de pleno direito da Comissão, encarregado da realização das competências da Comissão no domínio das relações exteriores e da coordenação dos restantes aspectos da acção externa da união. Presidirá igualmente ao Conselho Relx (Relações externas);

Atribui personalidade jurídica à União. A atribuição pela Constituição da personalidade jurídica da União, conjugada com a criação do ministro dos Negócios Estrangeiros da União, criam condições para que a União Europeia possa assumir um papel mais visível na cena internacional;

Dá ao Conselho Europeu o estatuto de instituição; o Conselho Europeu passará a ser presidido por um Presidente, nomeado por dois anos e meio. Contrariamente ao que a Convenção tinha proposto, as presidências das diferentes configurações do Conselho continuam a ser asseguradas rotativamente (salvo para o Conselho Relx),

mas no interior de um grupo de três países. Este sistema, fundado numa rotação igualitária, poderá vir a ser modificado no futuro pelo Conselho Europeu, na base de uma maioria qualificada;

Modifica a composição do Parlamento Europeu: A CIG decidiu fixar o número de lugares no Parlamento Europeu em 750. Estes lugares serão repartidos progressivamente entre os Estados Membros, numa base de “proporcionalidade regressiva”, com um mínimo de 6 e um máximo de 80 deputados por Estado Membro. A repartição exacta dos deputados europeus pelos Estados Membros far-se-á antes das eleições de 2009; o número definitivo dependerá dos alargamentos que até lá se realizarem;

e a da composição da Comissão: Muitas hipóteses referentes à composição e organização e funcionamento da Comissão estiveram em cima da mesa, mas qualquer solução que não reconhecesse a igualdade entre os Estados Membros não seria satisfatória. A CIG decidiu manter o modelo de composição da Comissão – um Comissário por Estado Membro – até 2014. A partir daquela data, a Comissão integrará um número de Comissários igual a dois terços do número de Estados membros. Os membros da Comissão passarão a ser escolhidos seguindo um sistema de “rotação igualitária” entre os estados Membros, tal como já estava definido pelo Tratado de Nice.

Redefine a maioria qualificada: esta foi talvez a questão regulamentada no interior da CIG. A Convenção tinha já proposto que o Conselho passasse a decidir na base de uma “dupla maioria” de estados e de povos, expressão da dupla legitimidade da União. Depois de longas discussões na procura de um acordo, a CIG decidiu que a maioria qualificada será atingida logo que uma proposta reúna 55% dos Estados Membros representando 65% da população. Foram, no entanto, introduzidos alguns elementos de aperfeiçoamento democrático e que procuram evitar alguns bloqueamentos que aquela medida só por si poderia gerar. Assim, está definido que uma minoria de bloqueio deve ser constituída de pelo menos quatro Estados Membros. Par além disso, está previsto que um número de membros do Conselho, representando pelo menos $\frac{3}{4}$ de uma minoria de bloqueio, ao nível dos Estados Membros ou da população, podem pedir que um voto seja adiado dentro de um prazo razoável e as discussões continuam entretanto na procura de um acordo no seio do Conselho.

A realização do espaço de liberdade, segurança e justiça e a política externa e de segurança comuns

A Constituição, contrariamente ao que sucedeu com o Acto Único ou com o Tratado de Maastricht, não alarga as competências da União. Também não procedeu

ao reexame de todas as políticas. Mas introduz alterações significativas naqueles dois campos.

A criação do espaço de liberdade, de segurança e de justiça passa a relevar do método comunitário e do campo de aplicação da maioria qualificada, apesar de certas especificidades se manterem nomeadamente em matéria de cooperação judiciária penal e de cooperação policial.

No que diz respeito às relações externas, a criação da função de Ministro dos Negócios Estrangeiros da EU deverá desenvolver a confiança recíproca entre os Estados Membros e proporcionar um papel mais determinante da União europeia na cena internacional. A possibilidade de em matéria de defesa se reforçarem os meios de cooperação entre os Estados membros que o desejarem e que tenham as capacidades necessárias, através de uma cooperação estruturada, poderá contribuir para aumentar a credibilidade da política externa da União.

Relativamente às outras políticas, as modificações introduzidas pela Constituição passam pela extensão da maioria qualificada e a quase generalização do procedimento de co-decisão. A unanimidade foi mantida para a área fiscal, e parcialmente para as políticas sociais e para a política externa e de segurança comum.

As orientações relativas aos recursos próprios, e às perspectivas financeiras carecem de unanimidade.

A democratização e a transparência do sistema

A Constituição introduz um conjunto de mecanismos que pretendem tornar as instituições da União mais democráticas, mais transparentes, mais controláveis e mais próximas do cidadão. Por exemplo, dá a possibilidade aos cidadãos de convidarem a Comissão a submeter uma iniciativa legislativa. Para isso basta-lhes recolher um milhão de assinaturas em vários Estádios Membros. Os trabalhos do Conselho, sempre que ele funcione no seu papel de legislador são públicos. O Parlamento Europeu reforça os seus poderes. Os Parlamentos nacionais serão informados de todas as iniciativas legislativas da Comissão e se pelo menos um deles entender que o princípio da subsidiariedade não é respeitado, obriga a Comissão a reexaminar a sua proposta. Foram introduzidas igualmente novas disposições sobre a democracia participativa e sobre a boa governança. A Carta dos Direitos Fundamentais assegura uma maior protecção dos Direitos Fundamentais.

A legitimidade da União Europeia aos olhos dos cidadãos depende da forma como eles sentem a democraticidade da União, mas também da qualidade e da eficácia das suas políticas.

A ratificação do Tratado

Uma vez o “Tratado que estabelece uma Constituição para a Europa” aprovado, colocam-se dois tipos de problemáticas. O processo de ratificação terá de ser analisado em dois aspectos intrinsecamente ligados: o da “adesão” dos cidadãos ao Tratado; o outro, o da ratificação formal.

A Convenção sobre o Futuro da Europa produziu o projecto de Tratado que orientou os trabalhos da CIG. A Convenção, como referimos, representou um processo original de representatividade dos cidadãos, através dos seus governos, dos seus parlamentos nacionais, dos seus representantes no Parlamento Europeu. Ao longo de todo este tempo de vida da Convenção fez-se um amplo debate público: realizaram-se imensos debates, conferências, seminários, fóruns on-line, por toda a Europa, na maioria dos casos por iniciativa ou com a participação de membros da Convenção. Geraram-se ideias, propostas, soluções. Os membros da Convenção foram delas portadores e transformaram-nas em propostas à Convenção. Mas parece continuar a haver um “deficit de pertença à Europa”. A pouca participação nas eleições europeias reflecte-o. Mesmo se 67% dos cidadãos da União Europeia a 25 são favoráveis à ideia de uma Constituição Europeia e 84% entendem que é “essencial” ou “útil” expor o seu ponto de vista pela via do referendo.¹

Os processos de ratificação, particularmente nos países onde se realizarem referendos, são momentos importantes para a criação de um sentimento de pertença à Europa de implicação e participação nas políticas europeias.

Os processos de ratificação variam de um Estado Membro para outro de acordo com as suas tradições históricas e normas jurídicas e constitucionais existentes. Em alguns países, a via parlamentar é suficiente; noutros, a ratificação exige a realização de um referendo; noutros passa pela conjugação das duas. Nos países onde a ratificação se circunscreve ao Parlamento não subsistem grandes preocupações relativamente à ratificação do dito. No entanto, em alguns países, onde o processo de ratificação passa pela realização de referendo, os receios são maiores baseados pela imagem tradicional das respectivas opiniões públicas, tendencialmente mais euro cépticas.

Tratando-se de uma informação datada (6 de Setembro), o estado da arte no que se refere à ratificação do Tratado pelos Estados Membros caracteriza-se pela repartição que se segue. Está prevista a realização de referendo na República Checa, Dinamarca, França, Irlanda, Polónia, Portugal, Espanha e Reino Unido. Não está prevista a

¹ Sondagem realizada pelo “Eurobarómetro Flash” entre 22 de Setembro e 3 de Outubro, imediatamente antes do lançamento da Conferência intergovernamental.

realização de referendo na Áustria, Chipre, Finlândia, Grécia, Hungria, Malta e Suécia. É provável a realização de referendo na Bélgica, Luxemburgo e Países Baixos. Não é provável a realização de referendo em Itália. Não há decisão na Estónia, Alemanha, Letónia, Lituânia, Republica Eslovaca e Eslovénia.

Finalmente, o “Tratado que institui uma Constituição para a Europa” só entrará em vigor se e após ratificado por todos os Estados Membros, um processo que levará cerca de dois anos após a sua assinatura pelos chefes de Estado ou de Governo, como referi, em Roma, antes do final deste ano.