

Os documentos que agora publicamos podem ser lidos como uma agenda anotada dos temas centrais da *Conferência Intergovernamental sobre a União política*, onde apenas se adivinha a existência de diferentes pontos de vista dos Estados Membros, designadamente quanto a ritmos, processos e prioridades no tratamento de questões como o alargamento das *competências*; a *legitimidade democrática*; a *cidadania europeia*; a *eficácia da União*; *política externa e de segurança comum*.

Como o Primeiro-Ministro inglês John Major terá afirmado em Conferência de Imprensa, «...as Conclusões do Conselho Europeu sobre a União política são uma espécie de ementa onde figuram os pratos preferidos de cada um, mas em que a Comunidade ainda não escolheu o seu...» A pressão de um apertado calendário pré-fixado, aparece, mais uma vez, como o principal motor de uma negociação comunitária. Com efeito, admitindo como válido o objectivo de chegar à ratificação dos resultados da Conferência Intergovernamental antes do fim de 1992, e tendo em conta que, em condições normais é preciso contar com catorze meses para que se conclua todos os processos de ratificação pelos parlamentos nacionais, será necessário que os trabalhos cheguem a conclusões políticas sob a presidência luxemburguesa, antes de 30 de Junho próximo.

Estão assim previstas cinco sessões ministeriais para a presidência luxemburguesa, a primeira marcada para 4/5 de Fevereiro e a última para 17/18 de Junho. Até lá todos os Estados Membros são solicitados a apresentar propostas que se virão juntar aos textos que já estão na mesa. Prosseguindo um dos propósitos da Política Internacional, o de generalizar o acesso e facilitar a consulta de documentos que, sendo públicos, raramente se encontram disponíveis, publicamos quatro documentos preparatórios dos trabalhos da *Conferência Intergovernamental sobre a União política (CIG)* que consideramos de particular interesse, um por apresentar a posição de Portugal, outros por, de certo modo, fixarem um ponto de partida para um processo negocial de evidente interesse político-diplomático.

As profundas mudanças ocorridas na cena internacional, bem como os novos desafios que se colocam aos europeus justificam a necessidade de avançar decididamente em direcção à União Europeia, objectivo que continua firme no horizonte dos nossos propósitos.

Entende a delegação portuguesa que este novo salto da Comunidade Europeia deve fundar-se na experiência bem sucedida de mais de três décadas de construção europeia e na correcta ponderação do seu papel e das suas responsabilidades no mundo que se desenha para o século XXI. Os avanços no domínio da União política deverão: a) ser prosseguidos de forma gradual, b) assentar numa visão pragmática da realidade política, económica e social da Europa, c) respeitar as identidades nacionais e a diversidade, d) preservar o equilíbrio institucional prevalecente, e) assegurar uma correcta aplicação do binómio subsidiariedade/solidariedade.

A intensificação do processo de integração europeia que defendemos deve manter-se no rumo de dois objectivos fundamentais:

i) aproximar a Comunidade dos cidadãos dando resposta aos seus anseios mais profundos, assegurando um espaço com efectiva igualdade de oportunidades, no quadro do desenvolvimento harmonioso de todos os Estados e regiões comunitárias e à luz do indispensável reforço da coesão económica e social;

ii) reforçar a coesão da Europa, proporcionando-lhe um papel cada vez mais activo no mundo de hoje para defesa dos interesses comuns dos Doze. Para atingir estes objectivos, a Comunidade Europeia deverá dotar-se dos meios, instrumentos e mecanismos necessários para desempenhar as tarefas da sua competência, num quadro de reforçada eficácia e eficiência do funcionamento das instituições comunitárias.

Entendemos dever ser esse o objecto fundamental da Conferência Intergovernamental que terá início no próximo dia 15 de Dezembro em Roma.

O presente Memorando, que não pretende ser exaustivo, constitui uma síntese da orientação portuguesa para a preparação da Conferência em múltiplos domínios que consideramos de primeira importância, fundando-se nos debates realizados até agora na Comunidade Europeia e nas conclusões dos Conselhos Europeus de Dublin e de Roma.

1. Aproximar a Comunidade do cidadão

(Cidadania europeia)

1.1 A compreensão do conceito de cidadania europeia por todos os cidadãos é um pressuposto essencial da União política, devendo ser consagrado no respectivo Tratado, sem criar qualquer ambiguidade com a cidadania nacional cuja perenidade se defende.

Decorre daqui a necessidade de alterar a definição dos objectivos gerais

Distribuído no Conselho de Assuntos Gerais, em Bruxelas, a 4 de Dezembro de 1990.

da Comunidade, actualmente contida na Parte I do Tratado da CEE, enunciando as novas metas e os mecanismos ou direitos concretos que cabem no seu âmbito.

1.1.1 Nesta perspectiva, atribuímos particular importância a que nesta fase se possa dar conteúdo prático a conceitos como a livre circulação das pessoas sem restrições, o direito de residência para todos os cidadãos comunitários, a participação nas eleições locais e europeias e a concretização de uma protecção diplomática e consular *conjunta* no exterior.

(Alargamento e aprofundamento das competências comunitárias)

1.2 A acção comunitária deverá poder alargar-se a domínios que tenham particular significado para os cidadãos, ultrapassando a lógica puramente económica, e aprofundar aqueles em que desenvolve já a sua acção. Matérias como o ambiente, a protecção civil, a energia, as grandes redes transeuropeias, as questões sociais, a saúde, a educação, a juventude, o turismo e mesmo a cultura, no que respeita à sua dimensão europeia, deveriam ser objecto de um desenvolvimento gradual das responsabilidades comunitárias, em função das necessidades e de acordo com procedimentos e critérios que orientem as instituições da Comunidade neste processo. O princípio da coesão económica e social, consagrado no artigo 130.º A do Tratado, deverá impregnar toda a acção comunitária assumindo também um papel propulsor da integração europeia e do desenvolvimento harmonioso do espaço comunitário.

1.2.1 O alargamento das áreas de intervenção da Comunidade deve ter presente o princípio da subsidiariedade. Este princípio não deverá constituir um travão ao natural desenvolvimento das atribuições comunitárias, mas antes funcionar como um dos critérios para a repartição racional e evolutiva das competências entre a Comunidade e os Estados membros.

1.2.2 Visando salvaguardar o carácter evolutivo da vida comunitária, bem como a transparência na repartição das competências e responsabilidades, o Tratado deveria incluir uma nova redacção para o artigo 235.º CEE:

1 - «Dentro dos objectivos definidos no presente Tratado, a Comunidade age no âmbito das competências que lhe são conferidas. O alargamento das suas competências, a realizar nos termos do número seguinte, deverá ter em vista a execução de acções que possam ser empreendidas em comum de maneira mais eficaz do que pelos Estados membros agindo separadamente, em particular aquelas, que atentos os seus efeitos ou dimensão, ultrapassam as fronteiras nacionais, ou que relevam de potencialidades sinérgicas de interesse comum.

2 - Sempre que for encarado um alargamento das competências comunitárias, com vista a alcançar um dos objectivos do presente Tratado, o Conselho, deliberando sob proposta da Comissão, por

unanimidade e após consulta ao Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas e decidirá dos meios necessários ao seu exercício.

1.2.3 Os procedimentos a utilizar nestes novos domínios deveriam ser submetidos à regra geral da maioria qualificada e do processo de cooperação, a introduzir no artigo 149.º CEE.

1.2.4 A aplicação deste novo artigo ficaria sujeita, para além dos mecanismos jurisdicionais, ao controlo político do Conselho Europeu.

(Legitimidade democrática)

1.3 Outro factor decisivo da aproximação da Comunidade aos cidadãos será o acréscimo da representatividade das instituições. Esta é a via para dar cumprimento ao imperativo da *legitimidade democrática*, ainda mais exigível à medida que caminha-mos para objectivos de integração qualitativamente mais ambiciosos.

(Parlamento Europeu)

1.3.1 O Parlamento Europeu assume um papel importante neste domínio, o qual deverá ser valorizado sem perder de vista os fundamentos do presente equilíbrio interinstitucional.

1.3.1.1 Deveria ser estabelecida, como regra geral, a intervenção do PE no processo legislativo através do alargamento do procedimento de cooperação ao conjunto dos domínios onde o Conselho decide por maioria qualificada. Deveriam ser ponderados alguns aperfeiçoamentos no processo de cooperação, no sentido de permitir uma actuação mais eficaz do PE – como por exemplo através da introdução de limites temporais e da combinação das duas leituras do Parlamento e do Conselho.

1.3.1.2 Deveria estender-se o parecer conforme a domínios como o processo eleitoral uniforme, a decisões sobre recursos próprios ou a acordos internacionais de particular relevância para a Comunidade.

1.3.1.3 A Comissão deve manter o direito de iniciativa em exclusivo. No entanto, deverá responder perante o Parlamento Europeu em caso de omissão.

1.3.1.4 Por outro lado, os poderes de controlo parlamentar sobre a execução de políticas comunitárias por parte da Comissão deverão ser reforçados no domínio orçamental, formalizando-se simultaneamente os direitos de petição, de inquérito e de escrutínio. Afigura-se também que se deve eliminar a distinção entre despesas obrigatórias e não obrigatórias, por se tratar de uma concepção claramente artificial à luz dos objectivos de aprofundamento da integração europeia.

1.3.1.5 Haverá também que considerar a possibilidade de associação do Parlamento Europeu na nomeação da Comissão, sem pôr em causa a sua natureza colegial.

Neste sentido, uma das formas poderá ser constituída pela aprovação pelo Parlamento das orientações gerais do programa da Comissão, no início do mandato desta.

(Maior envolvimento dos Parlamentos Nacionais)

1.3.2 A outra via a prosseguir na perspectiva de uma maior representatividade democrática é a de um envolvimento crescente dos Parlamentos nacionais na vida comunitária.

1.3.2.1 A esta luz, parece-nos positiva uma aproximação entre os Parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu.

(Congresso Europeu)

1.3.2.2 Objectivos de integração qualitativamente mais ambiciosos e que se aproximam do núcleo essencial da soberania dos Estados membros justificam a ideia da criação de um Congresso Europeu. Este seria uma formação conjunta a partir de órgãos existentes e não uma nova instituição, na qual se juntariam ambos os níveis de representação parlamentar e numa base duplamente paritária: entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais; e entre as delegações de cada um dos Estados membros. O Conselho Europeu seria o interlocutor privilegiado do Congresso. Este poderia dirigir recomendações ao Conselho Europeu do qual receberia periodicamente uma comunicação sobre o estado da União.

A intervenção do Congresso concentrar-se-ia no acompanhamento da acção comunitária no campo da política externa, das grandes orientações macroeconómicas, na realização da Europa dos cidadãos, no processo de alargamento das competências comunitárias e em eventuais decisões sobre a adesão de novos membros.

2. Melhorar a eficácia da acção comunitária

(O Conselho)

2.1 Há que reforçar o papel do Conselho Europeu como instância definidora das grandes orientações políticas e do Conselho de Assuntos Gerais como sede da coordenação horizontal. Justifica-se, por outro lado, a generalização da regra da maioria qualificada no processo de decisão a nível do Conselho, apenas com limitadas ressalvas.

(O Conselho Europeu)

2.1.1 O Conselho Europeu tem desempenhado o papel de impulsionador político que se tem revelado da maior importância no momento de se estabelecerem as grandes opções na vida comunitária. A sua intervenção *deve* reforçar-se no plano das grandes orientações, sobre matérias de maior transcendência, que o próprio Conselho Europeu saberá identificar, avaliando a respectiva oportunidade. Tal papel deve ser realçado nomeadamente através de uma clarificação das funções do seu Presidente no plano da representação da Comunidade face ao exterior. Ao Conselho Europeu deverá caber também o controlo político sobre a aplicação do artigo 235.º CEE.

(O Conselho de Assuntos Gerais)

2.1.2 O Conselho de Assuntos Gerais deve ser formalmente encarregado da coordenação da acção comunitária, à luz da sua posição privilegiada na preparação do Conselho Europeu e na execução dos respectivos mandatos e da sua condição de futura instância comum de decisão nos planos estritamente comunitário e de política externa.

(Processo de decisão do Conselho)

2.1.3 A introdução da maioria qualificada, como regra geral do Conselho, deverá constituir uma importante medida no sentido de uma maior eficácia do sistema comunitário. A experiência da sua aplicação nos últimos anos revela-se largamente positiva e constituiu o facto decisivo do relançamento da Comunidade. Algumas excepções permanentes deverão ser introduzidas àquela regra, em matérias de natureza institucional ou processual (cujas regras só poderão ser modificadas por consenso). Quanto a certas matérias de especial sensibilidade serão de admitir excepções temporárias, sujeitas a um regime transitório em que se aplique a unanimidade ou a modalidade de maioria reforçada, no quadro actual do artigo 148.º CEE, isto é, 66 votos que exprimam a votação favorável de, pelo menos, 10 EM's.

A Introdução de elementos de natureza qualitativa mais ligados às especificidades ou identidades próprias dos Estados membros justifica a criação de um tal modelo intermédio nessas áreas, bem como o desaparecimento daquela ponderação no campo da política externa e de segurança comum, como explicitamos mais adiante.

(A Comissão das Comunidades Europeias)

2.1.4 No que se refere à Comissão, importa reforçar o seu carácter executivo, e preservar a exclusividade do seu direito de iniciativa. Defendemos também a redução do número dos seus membros a apenas um por EM, o que pode aumentar a sua eficiência e corresponder de maneira mais fiel ao espírito do Tratado que lhe impõe total independência e imparcialidade na defesa do interesse comunitário, sem ligação directa com o peso relativo dos diferentes Estados membros. Por outro lado, as suas competências de execução irão sofrer um desenvolvimento quantitativo e qualitativo em função do alargamento progressivo das responsabilidades comunitárias.

(Comitologia)

2.1.5 O actual sistema comitológico deveria ser revisto em ordem à sua simplificação, nomeadamente para evitar conflitos entre instituições e ambiguidade quanto às competências.

(Tribunal de Justiça)

2.1.6 O objectivo de melhoria da eficácia do funcionamento das instituições deve também estar presente em relação ao Tribunal de Justiça, instituição de grande prestígio que tem contribuído de forma decisiva para o processo de integração europeia.

A prossecução deste objectivo, que passa por um melhor conhecimento e respeito do direito comunitário, poderá ser feito através do reforço da acção do Tribunal de 1.º Instância e de um maior envolvimento das jurisdições nacionais designadamente na execução das sentenças do Tribunal.

(Tribunal de *Contas*)

2.1.7 O Tribunal de Contas deverá ver reforçado o seu papel de fiscalização e acompanhamento da execução do orçamento comunitário.

(Comité *Económico e Social*)

2.1.8 Será oportuno relançar as funções do Comité Económico e Social, valorizando os seus pareceres, de modo a estimular o recurso a este órgão por parte dos agentes económicos e sociais e por parte de todos os portadores de interesses relevantes na vida económica e social da Comunidade.

3. Unidade e coerência da acção externa

3.1 No plano externo, o objectivo de unidade e coerência da acção da Comunidade surge como uma necessidade de esta se organizar de modo a poder desempenhar as responsabilidades crescentes que deve assumir no plano internacional. A alteração da arquitectura europeia coloca-lhe em especial o desafio de assumir o papel de pedra angular da nova estruturação do continente europeu. Neste sentido, haverá que procurar uma articulação adequada entre as instâncias adequadas e os Estados membros, nos domínios em que seja reconhecido existirem interesses comuns que justifiquem uma acção conjunta de todos.

Importa sublinhar que as relações externas da Comunidade deverão subordinar-se ao objectivo primacial de uma Europa aberta ao mundo, cultivando o aprofundamento dos laços com outras regiões, nomeadamente a África e a América Latina, assumindo uma solidariedade activa no plano externo, promovendo o diálogo Norte-Sul como via para a paz, a segurança e o progresso de todas as regiões do Globo.

Algumas balizas têm norteado a posição portuguesa neste domínio as quais são de seguida sintetizadas.

3.2 Portugal considera necessário o estabelecimento de uma política externa comum com uma vertente de segurança, a desenvolver progressivamente, respeitando e valorizando as tradições dos Estados membros no domínio das relações internacionais.

3.2.1 Nesta linha afigura-se positiva a tendência que se desenha no sentido da criação de uma estrutura comum de decisão no plano da política

externa e nos domínios da actual acção comunitária «*stricto sensu*».

3.2.1.1 Submetido às grandes orientações definidas pelo Conselho Europeu, o Conselho de Assuntos Gerais deverá constituir o órgão comum de decisão corrente no plano das relações externas, apoiado num trabalho preparatório realizado conjuntamente pelas instâncias — actualmente separadas — do Conselho e da CPE, com a colaboração activa da Comissão.

3.2.1.2 A Comissão *deverá* ser reconhecido formalmente um direito de iniciativa no domínio da política externa, não exclusivo, como forma de introduzir no sistema toda a riqueza de meios e de informações de que dispõe esta instituição e para contribuir para a coerência da acção externa da Comunidade.

3.2.1.3 As resoluções do Parlamento Europeu sobre política externa comum ou cooperação política europeia serão apreciadas e debatidas a nível do Secretariado e de um Comité a Doze, devendo ser presentes ao Conselho de Assuntos Gerais para informação e ponderação.

3.2.1.4 Todos os domínios não integrados na política externa comum deveriam ser tratados em sede de cooperação política, mas subordinados a uma lógica de coerência das relações externas comunitárias.

(Processo de decisão em política externa)

3.3. A política externa comum deverá desenvolver-se de forma gradual e nos domínios que exigem uma acção comum. Os domínios abertos pela política externa comum deveriam ser decididos por consenso dos Doze e após parecer da Comissão. A competência, para este efeito, recairia no Conselho de Assuntos Gerais, o qual se deve fundar nas orientações do Conselho Europeu.

3.3.1 As decisões a tomar nos domínios que integrarão a política externa comum deverão basear-se num quadro jurídico flexível, estabelecido no Tratado, dando ao Conselho a liberdade de decidir em cada caso o âmbito da nova acção a empreender, a escolha dos modos de decisão (dentro de um leque de opções pré-fixado, cuja modalidade principal deverá começar por assentar na regra do consenso), e as relações a estabelecer com as actuações dos Estados membros na mesma matéria (sem prejuízo da indispensável solidariedade e coerência, é possível tratar-se de competências concorrentes ou de competências exclusivas). Desta forma seriam modulados os mecanismos institucionais em função das circunstâncias ou da sensibilidade dos assuntos, de modo a permitir uma evolução gradual e com menos sobressaltos da nova política externa, tomando nomeadamente em conta o respeito devido neste domínio às vocações específicas dos Estados membros, salvaguardando o princípio da paridade — seja através da regra do consenso, seja através de uma forma de maioria qualificada.

3.3.2 Em matérias como a política externa e de segurança a aplicação de ponderações nas votações não parece justificável. Assim, a paridade

deveria ser consagrada e, no caso de votação da maioria, deveria salvaguardar-se uma minoria de bloqueio de, pelo menos, três Estados.

(*Vertente de segurança da política externa*)

3.4 Do ponto de vista português uma política externa implica necessariamente uma componente de segurança.

3.4.1 A execução desta política assentará antes de mais na possibilidade prática de manifestação unificada das posições comunitárias, independentemente da opção que se tome quanto ao número e identidade dos respectivos porta-vozes. Várias opções são possíveis neste campo, cabendo no entanto realçar que do acréscimo de responsabilidades comunitárias no novo domínio da política externa deverá decorrer um desenvolvimento do papel formal da Presidência. A fórmula da «troika» poderá continuar a ser usada, valorizando a coerência e a continuidade da acção comunitária, no seguimento da experiência globalmente positiva até ao presente. Ao Secretariado da Política Externa, que se integraria no Secretariado Geral do Conselho, poderão ser atribuídas igualmente funções neste campo.

3.4.2 A afirmação da Comunidade com crescente autonomia na cena internacional aumenta a necessidade de coordenação com os seus principais aliados. Justifica-se, portanto, a institucionalização de modalidades especiais no relacionamento com aqueles parceiros. Tais ligações deverão abranger todas as vertentes adequadas para um diálogo permanente, do nível técnico ao mais alto nível político, prevendo-se igualmente os mecanismos mais apropriados para situações de crise.

3.4.3 Finalmente, uma política externa que seja comum deve abrir campos alargados de colaboração entre os serviços diplomáticos dos Doze, tendo em vista o sinal de unidade que assim se transmite para o exterior, a expectativa dos benefícios acrescidos decorrentes de tal colaboração ou a melhoria do serviço que assim poderá ser prestado ao conjunto da Comunidade, aos seus cidadãos e a cada um dos Estados membros.

3.4.4 A concretização de todos os elementos referidos constituirá certamente um salto qualitativo em termos de capacidade de afirmação da Comunidade no seu quadro regional mais próximo — Espaço Económico Europeu, Europa Central e Oriental e Mediterrâneo — ou na expressão da sua vocação universalista que a levou a criar relações privilegiadas com vários países ou agrupamentos regionais, nomeadamente os ACP e América Latina. A nova dimensão comunitária deverá também potenciar as relações transatlânticas, seja no plano bilateral seja no quadro da NATO.

Lisboa, 30 de Novembro de 1990

Os Ministros decidiram enviar o relatório elaborado pelos Representantes Pessoais ao Conselho Europeu como relatório dos Ministros dos Negócios Estrangeiros juntamente com os pareceres da Comissão e do Parlamento Europeu.

Os Ministros registaram que, de forma geral, os trabalhos tinham avançado de forma satisfatória; muitos pontos tinham sido esclarecidos; tinha-se verificado uma aproximação das posições em áreas importantes. Os Ministros registaram a seguinte avaliação da Presidência sobre a situação global:

1. Alargamento das competências

A Presidência regista que a grande maioria das delegações sente a necessidade evidente de *alargar e/ou redefinir* as competências da Comunidade em áreas específicas, com base numa análise caso a caso a realizar durante a Conferência. Terá de ser encontrado o equilíbrio entre o que pode ser inserido no Tratado *já* durante a revisão do Tratado e o que poderá ser abrangido por outros meios no futuro, nomeadamente por intermédio de um artigo 235.º renovado.

A Conferência analisará a possibilidade de integrar, e de que forma, no âmbito do novo Tratado da União, os assuntos *actualmente abrangidos pela cooperação intergovernamental* (imigração, estupefacientes, controlo das fronteiras externas). Tanto os pormenores do método como o conteúdo específico da cooperação nestas áreas teriam de ser definidos pela Conferência. As possibilidades estendem-se de uma mera codificação no Tratado da actual cooperação intergovernamental até à comunitarização em algumas áreas. Os instrumentos específicos a utilizar, bem como o processo de decisão, poderiam ser definidos pela Conferência. As delegações estão de acordo em considerar a subsidiariedade como um princípio importante que terá de ser introduzido no Tratado de modo apropriado. Na fase actual, a maioria das delegações prefere uma inscrição no preâmbulo e a inscrição de possíveis elementos subsidiários em artigos específicos do Tratado. Contudo, a Presidência regista que algumas delegações estabelecem um elo entre um artigo básico do Tratado sobre a subsidiariedade e a transferência de competências em áreas específicas.

Diversas delegações referem a importância da *coesão* económica e social, tal como a definem as conclusões do Conselho Europeu de Roma.

Por fim, todas as delegações reconhecem que a União deverá dispor dos *necessários recursos* financeiros e outros, incluindo os recursos humanos, para concretizar os objectivos que pretende atingir e para realizar as políticas deles resultantes.

2. Legitimidade democrática

A Presidência regista que uma grande maioria das delegações manifestam o seu acordo quanto aos seguintes pontos:

- participação formal do Parlamento na nomeação do Presidente da Comissão e na nomeação colectiva dos outros membros;
- aperfeiçoamento e alargamento do processo de cooperação a novas áreas;
- alargamento do «processo de consentimento comum» (também na área das relações externas) ;
- maior poder de controlo do Parlamento (controlo orçamental e responsabilidade financeira/direito de petição/direito de investigação/provedor de justiça (ombudsman)/direito de apresentar determinadas causas ao Tribunal).

A Presidência regista que muitas delegações consideram que o progresso nas seguintes áreas é fundamental para o Tratado atingir o nível necessário de credibilidade e que será necessário efectuar um trabalho significativo na Conferência, para garantir que esse nível será atingido.

- i) Um papel de co-edição para o Parlamento Europeu (possivelmente restrito a áreas específicas no âmbito dos actos legislativos) ;
- ii) Maior influência do Parlamento Europeu no processo orçamental e no que se refere aos recursos financeiros;
- iii) O papel dos Parlamentos nacionais para garantir a legitimidade democrática da União (neste contexto, foi apresentada a proposta de encontros especiais do Parlamento Europeu com a participação de Parlamentos nacionais).

No que se refere à *cidadania europeia*, a grande maioria das delegações está de acordo em que este conceito faça parte do novo Tratado, assim como um certo número de direitos específicos que a Conferência deverá definir, nas áreas dos direitos cívicos, dos direitos económicos e sociais, da igualdade de tratamento no respeitante à legislação social e da protecção diplomática em países terceiros. A Conferência apreciará a proposta de criação de um *órgão regional* e determinará se a actual solução maioritária de integrar tal órgão no Comité Económico e Social é adequada.

3. Eficácia da União

No que se refere ao *Conselho Europeu*, foi recordado pelas delegações o papel fundamental que ele tem vindo a desempenhar ao longo dos últimos anos na prestação de impulso político e de arbitragem relativamente a importantes assuntos, e assinalado que tal papel continuará por ele a ser desempenhado. Quanto à questão de a evolução da Comunidade para uma União Europeia vir a tornar necessária uma maior preponderância do papel do Conselho Europeu, terá de ser debatida na Conferência à luz da orientação que por esta for adaptada para os vários domínios abrangidos

pelo Tratado — e, em especial, para o capítulo relativo à Política Externa e de Segurança.

No respeitante ao *Conselho*, a questão de maior relevância para a Conferência é a do voto por maioria. Muitas delegações encontram-se dispostas a considerar o recurso generalizado ao voto por maioria qualificada, excepto no que respeita às decisões relativas às questões constitucionais e institucionais, e provavelmente a alguns outros domínios delicados. Para além das questões relativas à alteração dos Tratados existem outras também importantes, como a do reforço da função de coordenação do Conselho «Assuntos Gerais», que será mais apropriado tratar no contexto da revisão do regulamento interno do Conselho.

A Presidência regista que os Representantes Pessoais* deram já início a uma primeira análise da questão da possível alteração da *classificação dos actos comunitários por tipos*, destinada a contribuir para o aumento da eficácia do processo decisório. Trata-se de uma abordagem que, juntamente com outras medidas, poderá ser importante para conferir maior eficiência e eficácia à acção da Comissão.

4. Política externa e de segurança A Presidência regista a existência de um amplo acordo sobre determinados princípios básicos, como o da vocação da União, para evolutivo e com base nos objectivos gerais estabelecidos no Tratado, tratar todos os aspectos da política externa e de segurança. O perfil geral do papel das instituições, por um lado, e do processo decisório, por outro, é o seguinte:

- Um centro decisório — o Conselho. Harmonização e, sempre que possível, unificação do processo preparatório. Secretariado unificado.
- Reforço do papel da Comissão mediante o direito não exclusivo de iniciativa. Novos procedimentos de consulta e informação ao Parlamento.
- Unicidade de expressão da União na cena internacional, e especialmente no que se refere às organizações internacionais e aos países terceiros.

A grande maioria de delegações encontra-se preparada para subscrever uma Política Externa e de Segurança Comum, que se caracterize por uma competência bem definida para a União e por um processo decisório formalizado. Encontram-se prontos para apreciação dois modelos básicos, descrevendo ambos como poderá ser realizada a transição para uma plena Política Externa e de Segurança Comum, um dos quais preconiza a transformação global «ab initio» de toda a área da política externa e de segurança numa Política Comum, segundo o outro uma abordagem baseada na introdução progressiva da Política Externa e de Segurança Comum, a começar por domínios ou questões a destacar para apreciação ou acção prioritárias por parte do Conselho Europeu ou do Conselho. Os trabalhos preparatórios puseram em evidência a proximidade entre estas duas abordagens. Existe também outra perspectiva, segundo a qual

* Funcionários especialmente designados pelo MNE para a preparação e acompanhamento da Conferência Intergovernamental. (*N. da R.*)

aquelas áreas teriam de ficar definidas no próprio Tratado, havendo em geral possibilidades de, na Conferência, reunir todos estes pontos de vista num único modelo, e de inclusivamente se chegar a acordo sobre se se poderá seguir o voto por maioria, e em que condições.

Relativamente à segurança e à defesa, terão de ser superados determinados problemas específicos. No referente à *segurança*, a grande maioria considera que todos os seus aspectos deverão ficar abrangidos pelo novo regime e que nenhuns poderão nem deverão dele ser excluídos «a priori». Na prática, a política a aplicar no domínio da segurança poderá incidir sobre algumas áreas particularmente importantes, como a dos aspectos ligados à segurança, ao desarmamento e às negociações, etc., da CSCE.

A Presidência regista que os aspectos da segurança relativos à defesa suscitam, na presente fase das negociações, determinados problemas para algumas delegações. A maioria destas considera difícil estabelecer uma distinção entre segurança e defesa, ou conceber uma união política em que sejam excluídos debates sobre aspectos relativos à defesa, ou que não inclua — mais tarde ou mais cedo — uma garantia de defesa mútua. A questão da inter-relação entre a Comunidade e a União Europeia e Ocidental deveria ser discutida neste contexto. Outras delegações consideram que os aspectos relacionados com a defesa não deveriam ser incluídos na Política Externa e de Segurança Comum. As delegações concordam que deverão ser mantidas as obrigações decorrentes dos acordos internacionais em matéria de segurança. Refira-se, por último, que todas as delegações concordam que um dos objectivos importantes da política externa da União consiste em promover o desenvolvimento dos países menos desenvolvidos, pelo que a sua política externa deverá englobar uma verdadeira política de desenvolvimento, a prosseguir num contexto comunitário.

5. Outros assuntos

A Presidência assinala que os assuntos acima referidos não representam uma lista exhaustiva dos temas a tratar na Conferência Intergovernamental, tendo as delegações abordado outros (incluindo os constantes do relatório elaborado pelos Representantes Pessoais) que deverão ser igualmente tratados durante os respectivos trabalhos.

«Desejamos que a Conferência Intergovernamental defina as bases e as estruturas de uma União política forte e solidária, próxima do cidadão, empenhada na via que traça a sua vocação federal.

Tendo em vista este fim, formulamos as seguintes propostas:

1. No que diz respeito às competências da União e da Comunidade, propomos que estas sejam aprofundadas e alargadas, nomeadamente no que se refere ao ambiente, à saúde, à política social, à energia, à investigação e à tecnologia, à protecção dos consumidores.

Certas questões actualmente tratadas num quadro intergovernamental poderiam entrar no campo de acção da União: a imigração, a política de vistos, o direito de asilo, a luta contra os estupefacientes e a prevenção do seu uso, a luta contra a criminalidade internacional organizada. Poderia encarar-se a criação de um Conselho de Ministros do Interior e da Justiça.

O novo tratado incluiria uma nova disposição, permitindo transferir para a União novos poderes de acção, por decisão do Conselho, em função de um voto claramente maioritário do Parlamento.

2. As nossas propostas acerca da legitimidade democrática referem-se nomeadamente aos seguintes pontos:

A cidadania europeia: o tratado deveria definir os fundamentos e as condições da instauração de uma verdadeira cidadania europeia, tomando em consideração as propostas feitas pelo Governo espanhol. Os poderes do Parlamento: os procedimentos actuais seriam reforçados no sentido de uma co-edição do Parlamento Europeu para os actos de natureza verdadeiramente legislativa, tendo em conta as reflexões feitas no quadro do Parlamento Europeu.

O Presidente designado pelo Conselho e, num segundo momento, o conjunto da Comissão das Comunidades Europeias, veriam a sua nomeação confirmada pelo Parlamento, decidindo por maioria dos seus membros.

A Conferência deveria examinar o modo como os Parlamentos nacionais se poderiam associar mais estreitamente à União, e como as regiões poderiam fazer valer os seus direitos nas questões essenciais que lhes dizem respeito.

3. Propomos para a eficácia da União que, de acordo com a declaração solene de Stuttgart, sejam confirmados e alargados o papel e as missões do Conselho Europeu, formação do Conselho reunindo ao mais alto nível e com um carácter permanente.

Este exerce a função de árbitro e de garante e promotor de um aprofundamento coerente da integração na via da União europeia.

Decide da abertura de novos domínios de cooperação, e fixa as orientações e as linhas directrizes essenciais nos principais domínios de actividade da União, em particular quanto à política externa e à política de segurança comuns.

No quadro do Conselho, o voto por maioria qualificada deveria constituir a regra para as matérias comunitárias.

As excepções a esta regra deveriam aplicar-se apenas a um número restrito de sectores e de casos, limitativamente enumerados no tratado.

4. Quanto à política externa e de segurança comum, esta teria vocação para se estender a todos os domínios. Teria por objectivo fazer valer os interesses essenciais e os valores comuns da União e dos seus Estados membros, reforçar a sua segurança, promover a cooperação com os outros Estados, contribuir para a paz e para o desenvolvimento no mundo. Sugerimos que o Conselho Europeu defina os domínios prioritários da acção comum: por exemplo, as relações com a URSS e os países da Europa central e oriental, a realização das conclusões da Cimeira dos 34 e da sequência do processo CSCE, as negociações sobre o desarmamento, as relações com os países ribeirinhos do Mediterrâneo... A política externa poderá assim evoluir no sentido de uma verdadeira política externa comum. A política de desenvolvimento deveria igualmente fazer parte da União.

Além disso, a União política deveria incluir uma verdadeira política de segurança, que levaria a prazo a uma defesa comum. Propomos que a Conferência estude o modo como a UEO e a União política poderiam estabelecer uma relação orgânica clara, e como, em consequência, a UEO, tomada mais operacional, poderia a prazo fazer parte da União política e elaborar para esta a política de segurança comum. Os laços entre a UEO e os Estados membros da Comunidade que não pertencem a esta organização poderiam ser progressivamente fortalecidos. A cooperação entre a UEO e os Estados europeus membros da Aliança, mas não da CEE, seria igualmente desenvolvida.

As decisões da Conferência Intergovernamental deveriam respeitar os compromissos para com os aliados da Aliança Atlântica, bem como as particularidades da política de defesa de cada Estado membro. Estamos convencidos de que a Aliança Atlântica no seu todo seria fortalecida pelo acréscimo do papel e da responsabilidade dos Europeus, e pela constituição no seu quadro de um pilar europeu.

As estruturas de decisão deveriam nomeadamente assentar no facto de que o Conselho dos Assuntos Gerais trate os aspectos comunitários e realize a política externa e de segurança comum, definidas pelo Conselho Europeu.

As decisões seriam tomadas, em princípio, por unanimidade, ficando entendido que a abstenção não seria um obstáculo à adopção das deliberações. O tratado terá de prever a possibilidade de tomar certas decisões por maioria, a partir da entrada em vigor do novo tratado, ou num prazo a definir. Em particular, quando o Conselho Europeu for chamado a definir os princípios e as orientações da política externa e de segurança comum, ou quando o Conselho tiver de decidir sobre medidas concretas apropriadas a uma dada situação, poderia decidir-se que as modalidades de aplicação dessas medidas seria objecto de decisões por maioria.»

6 de Dezembro de 1990

O Conselho Europeu ouviu uma exposição do Presidente do Parlamento Europeu sobre a situação na Comunidade e os pontos de vista da sua Instituição sobre as questões a debater nas duas Conferências Intergovernamentais.

Na véspera da abertura das duas Conferências sobre a UEM e a União política, e após a recente reunião da CSCE em Paris, o Conselho Europeu debateu de forma aprofundada o desenvolvimento interno da Comunidade e a contribuição que esta tenciona prestar à definição do novo rosto da Europa. No que diz respeito ao desenvolvimento interno, os Chefes de Estado e de Governo manifestaram a sua determinação em concluir nos prazos previstos o grande Mercado Único, em prosseguir o reforço da coesão económica e social e em definir as etapas do processo de transformação da Comunidade numa União política concebida como pólo de estabilidade na Europa.

Para o Conselho Europeu, o desenvolvimento interno da Comunidade está intimamente ligado à abertura ao mundo em geral e, em particular, à vontade de cooperar de forma cada vez mais estreita com os demais países europeus. Esta cooperação deverá encontrar agora a sua expressão sobretudo numa solidariedade activa com a URSS e os países da Europa Central e Oriental face às dificuldades que atravessam.

O Conselho Europeu adoptou as seguintes conclusões:

União política

O Conselho Europeu regista com agrado o trabalho preparatório que servirá de base à Conferência Intergovernamental sobre a União política.

A União *terá* por fundamento a solidariedade entre os Estados membros, a plena realização das aspirações dos seus cidadãos, a coesão económica e social, o justo equilíbrio entre as responsabilidades de cada Estado e da Comunidade e entre os papéis das Instituições, a coerência da acção externa global da Comunidade no âmbito das suas políticas em matéria de relações externas, de segurança, de economia e de desenvolvimento, e da sua luta contra a discriminação racial e a xenofobia para fazer respeitar a dignidade humana.

Sem prejuízo de outras questões evocadas pelos Governos ou pela Comissão durante os trabalhos preparatórios, o Conselho Europeu solicita à Conferência que dê particular atenção aos seguintes aspectos:

1. Legitimidade democrática

A fim de reforçar o papel do Parlamento Europeu, o Conselho Europeu solicita à Conferência que analise as seguintes medidas:

- alargamento e aperfeiçoamento do processo de cooperação;
- alargamento do processo de parecer favorável aos acordos internacionais que exijam aprovação unânime pelo Conselho;
- participação do Parlamento Europeu na nomeação dos membros da Comissão e do seu Presidente;

- maiores poderes em matéria de controlo orçamental e responsabilidade financeira;
- controlo mais estrito da execução das políticas comunitárias;
- codificação dos direitos de petição e investigação no que toca a questões comunitárias.

O Conselho Europeu efectuou igualmente um debate sobre reformas de maior alcance no que se refere ao papel do Parlamento Europeu e solicita à Conferência que preveja o desenvolvimento de processos de co-decisão para os actos de natureza legislativa na hierarquia dos actos comunitários.

Deverão igualmente ser analisadas modalidades destinadas a permitir aos Parlamentos nacionais desempenhar plenamente o seu papel no desenvolvimento da Comunidade.

O Conselho Europeu regista a particular importância atribuída por alguns Estados membros:

- à adopção de disposições que tenham em conta a competência especial de instituições regionais ou locais no tocante a certas políticas comunitárias;
- à necessidade de estudar processos adequados de consulta a essas instituições.

2. Política comum em matéria de relações externas e de segurança

O Conselho Europeu congratula-se com o amplo acordo existente sobre princípios fundamentais como a vocação da União para tratar, num processo contínuo e evolutivo e de modo unitário, os aspectos da política em matéria de relações externas e de segurança, com base nos objectivos gerais estabelecidos no Tratado.

A política comum em matéria de relações externas e de segurança deverá ter por objectivos a manutenção da paz e da estabilidade internacional, o desenvolvimento de relações de amizade com todos os países, o fomento da democracia, o Estado de Direito e o respeito pelos direitos humanos, e o favorecimento do desenvolvimento económico de todas as nações, sem descurar as relações especiais dos diferentes Estados membros.

Para tal, a Conferência tratará, em especial, de definir os objectivos da União, do alcance das suas políticas e dos meios para promover e garantir a execução efectiva das mesmas num contexto institucional.

Um *contexto* institucional deste tipo deverá assentar nos seguintes elementos:

- um centro de decisão único, a saber, o Conselho;
- a harmonização e, se for caso disso, a unificação do trabalho preparatório: um secretariado unificado;
- o reforço do papel da Comissão mediante um direito de iniciativa não exclusivo;

- procedimentos adequados de consulta e informação do Parlamento Europeu;
- modalidades que permitam à União exprimir-se eficazmente com uma só voz na cena internacional, em especial em organizações internacionais e face a países terceiros.

Deverão ser considerados os seguintes elementos para constituir o fundamento do *processo decisório*:

- o papel do consenso no estabelecimento de directrizes gerais: neste contexto, a não participação ou a abstenção na votação como forma de não impedir a unanimidade;
- a possibilidade de recurso à votação por maioria qualificada para pôr em prática as políticas acordadas.

No que diz respeito à segurança comum, deverá ser considerado o alargamento gradual do papel da União neste domínio, dando atenção, inicialmente, a questões debatidas em organizações internacionais: controlo do armamento, desarmamento e questões conexas; questões relativas à

CSCE; certas questões discutidas nas Nações Unidas, incluindo operações de manutenção da paz; cooperação económica e tecnológica no domínio do armamento; coordenação das políticas de exportação de armamento e não-proliferação.

Além disso, o Conselho Europeu salienta que, com vista ao futuro, deverá ser estudada a possibilidade de a União desempenhar um *papel em questões de defesa*, sem prejuízo das *actuais* obrigações dos Estados membros neste domínio e tendo presente a importância que assume a manutenção e o reforço dos laços existentes no âmbito da Aliança Atlântica e sem descurar as posições tradicionais de outros Estados membros. Devem ser estudadas a ideia de um compromisso por parte dos Estados *membros* no sentido da *prestação* de assistência mútua e as *propostas* apresentadas por determinados Estados membros sobre o futuro da União da Europa Ocidental.

3. Cidadania europeia

O Conselho Europeu toma nota com satisfação de que os Estados membros estão de acordo quanto à necessidade de analisar o conceito de cidadania europeia.

O Conselho Europeu solicita à Conferência que analise em que medida os seguintes direitos poderão ser consagrados no Tratado de forma a dar substância a este conceito:

- direitos cívicos: participação nas eleições para o Parlamento Europeu no país de residência; possível participação em eleições municipais;
- direitos sociais e económicos: livre circulação e direito de estadia independentemente do exercício de uma actividade económica, igualdade de oportunidades e de tratamento para todos os cidadãos comunitários;

- protecção comum dos cidadãos comunitários fora das fronteiras da Comunidade.

Deve ser igualmente estudada a eventual criação de um mecanismo de defesa dos direitos dos cidadãos em questões comunitárias («ombudsman»).

Na execução de cada uma destas disposições deverá ser dada a devida atenção aos problemas específicos de alguns Estados membros.

4. Alargamento e reforço da acção comunitária

O Conselho Europeu toma nota de que a necessidade de alargar ou redefinir as competências comunitárias em áreas específicas é amplamente reconhecida.

O Conselho Europeu solicita à Conferência que tenha presentes, entre outros, os seguintes aspectos:

- a dimensão social, incluindo a necessidade de um diálogo social;
- a coesão económica e social entre os Estados membros;
- uma melhor protecção do ambiente para garantir um crescimento durável;
- o sector da saúde e em especial a luta contra as grandes doenças;
- um esforço de investigação compatível com o desenvolvimento da competitividade da Comunidade;
- uma política energética que vise uma maior segurança e eficácia, tendo igualmente presente a cooperação em toda a Europa;
- a dotação da Comunidade com infra-estruturas importantes, de forma a permitir igualmente a conclusão de uma rede transeuropeia;
- a salvaguarda da diversidade do património europeu e o fomento dos intercâmbios culturais e da educação.

Deverá analisar-se igualmente se e de que modo as actividades actualmente desenvolvidas num quadro intergovernamental poderão ser transferidas para o âmbito da União, em especial certas áreas-chave como as questões internas e a justiça, nomeadamente imigração, vistos, direito de asilo e luta contra a droga e o crime organizado.

O Conselho Europeu reconhece a importância do princípio da subsidiariedade, não só no que se refere ao alargamento das competências da União, mas também na aplicação das políticas e decisões da União. O Conselho Europeu salienta que a União deve dispor de todos os recursos necessários à realização dos objectivos por si definidos e à execução das políticas deles decorrentes.

5. Eficácia da União

O Conselho Europeu discutiu a maneira de garantir a eficácia das Instituições da União. O Conselho Europeu acordou em que será prosseguido o papel essencial por si desempenhado, ao longo dos últimos anos a dar um impulso político fundamental. A Conferência estudará a questão de saber se a evolução da Comunidade para uma União Europeia requer um reforço desse papel.

Conclusões do Conselho Europeu | DOCUMENTO
de Roma sobre a União Política

Roma, 14 e 15 de Dezembro de 1990

No que se refere ao *Conselho*, a Conferência debruçar-se-á sobre a questão do alargamento da votação, por maioria e, nomeadamente, a possibilidade de a tornar regra geral com um número limitado de excepções.

No que se refere à Comissão, o Conselho Europeu salientou que ao alargamento das competências da União deverá corresponder um reforço do papel da Comissão e, nomeadamente, das suas competências de execução, a fim de que esta possa contribuir, como as outras Instituições, para uma maior eficácia da acção comunitária.

No que diz respeito aos outros Órgãos e Instituições comunitárias, a Conferência analisará a maneira de melhorar a sua eficácia, à luz das sugestões apresentadas por essas Instituições e pelos Estados membros