

Europa

*Novas
Fronteiras*

13

14

Semestral
Janeiro/Dezembro
2003
€ 22,44

A Constituição Europeia
Que novas perspectivas para a
União Europeia?



Centro de Informação Europeia
Jacques Delors

Principia

Europa

Novas
Fronteiras

Revista do Centro de Informação Europeia Jacques Delors

Índice

N.º 13/14 • Janeiro/Dezembro de 2003

A Constituição Europeia: Que Novas Perspectivas para a União Europeia?	La Commission européenne : sa composition et son rôle dans le système institutionnel de l'Union
Prefácio Teresa Gouveia	Paolo Ponzano
5	45
A Constituição europeia: que novas perspectivas para a UE?	Os trabalhos da Convenção Europeia relativos ao Tribunal de Justiça da União Europeia
António Vitorino	Ricardo da Silva Passos
9	57
A Constituição Europeia: Um Esforço para Uma Maior Eficácia e Transparência no Funcionamento da União	Porquê uma Constituição europeia?
An interim reflection on the European Convention and the intergovernmental conference	Guilherme d'Oliveira Martins
Andrew Duff	81
19	
Os parlamentos nacionais e a qualidade democrática da decisão europeia	O projecto de tratado constitucional e os cidadãos
Maria Eduarda Azevedo	Ernâni Rodrigues Lopes
27	81
Construir uma nova Europa	The European Convention: an effort for improved efficiency and transparency in the EU. Bringing the institutions closer to the citizens
Joaquim Miranda	P. Nikiforos Diamandouros
33	87
Faut-il avoir peur d'un Président du Conseil européen de l'Union ?	De la Convention au Projet
Dusan Sidjanski	Philippe Herzog
39	93
	Un road-map pour la Constitution de l'Union?
	Pier Virgilio Dastoli
	101

Directora
Margarida Cardoso

Coordenação editorial
Alzira Cabrita
Filomena Santos António

Propriedade
Centro de Informação
Europeia Jacques Delors
Rua Bartolomeu Dias
Centro Cultural de Belém
1400-026 Lisboa
Telef.: 213 652 500
Fax: 213 652 509
E-mail: cijd@cijdelors.pt
Linha azul: 808 201 354

Edição
Principia, Publicações
Universitárias e Científicas
Avenida Marques Leal,
n.º 21 - 2.º
2765-495 S. João Estoril
Telef.: 214 678 710
Fax: 214 678 719
E-mail:
principia@principia.pt
URL: www.principia.pt

Coordenação de produção
Ana Filipe

Periodicidade
Semestral
Número avulso: € 22,44

Design gráfico
Nuno Feijão

Tiragem
1000 exemplares

Paginação
Xis e Érre

Impressão e acabamento
Tipografia Peres
Rua das Fontainhas, Lote 2
Venda Nova

ISSN 0873-8068
Depósito legal: 112 412 97

Constituição Europeia: Novas Perspectivas		Portugal e o projecto de tratado constitucional	
Notas sobre a política externa e de segurança comum no projecto de tratado constitucional		Carlos Henrique da Costa Neves	173
Manuel Lobo Antunes	107	Para uma política de segurança global da UE	
Pour l'Europe de la défense		Ana Paula Brandão	179
Michel Barnier	113	A Convenção sobre o Futuro da Europa - um contributo para o debate em Portugal	
Segurança interna e externa: as duas faces de uma mesma política		Bruno Alexandre Dias Pinheiro	189
Luís Queiró	121	A Constitution for Europe. A critical analysis of Valéry Giscard d'Estaing's skeleton	
O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça no projecto constitucional europeu		Didier Seeuws	201
Alberto Costa	127	Futuro da União Europeia	
O Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça: a construção de uma Europa para os cidadãos europeus		Ilda Figueiredo	205
Francisco Fonseca Morillo		Comentário ao anteprojecto da Convenção	
Manuel Lopes Aleixo	135	Jacob Söderman	211
Du traité sur l'Union Européenne à la Constitution : vers un espace européen de justice pénale		A Europa entre parêntesis	
Gilles de Kerchove	143	Luis Marinho	215
Constituição Europeia: Contributos para o Debate Nacional		Convenção sobre o Futuro da Europa - algumas reflexões a partir de uma experiência pessoal	
Notas sobre o debate constitucional europeu		Manuel Lobo Antunes	221
Jorge Sampaio	161	A nossa Europa ao gosto dos outros?	
Ireland and the EU, progress through partnership		Patricia Cadeiras	229
Mary MacAlease	169	Bibliografia	237
		Directório	
		- Fontes da UE na Internet	241

A Constituição Europeia: Que Novas Perspectivas para a União Europeia?

Como contributo para o debate sobre o futuro da Europa, o Centro de Informação Europeia Jacques Delors dedica este número da sua revista *Europa: Novas Fronteiras* à Constituição europeia.

Para isso convidou uma série de personalidades e especialistas nacionais e europeus, incluindo os convencionalistas e os delegados à Convenção Europeia dos Jovens, bem como as diferentes sensibilidades políticas a nível nacional, a apresentarem a sua visão sobre os trabalhos da Convenção e da conferência intergovernamental. A todos o Centro Jacques Delors agradece a generosidade com que responderam a mais este desafio.

Incidindo particularmente sobre o processo negocial que se iniciou no Conselho Europeu de Laeken, de 14 e 15 de Dezembro de 2001, este número da revista conta com um prefácio da ministra dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas e um artigo de enquadramento do comissário António Vitorino, que, conjuntamente com o comissário Michel Barnier, representou a Comissão na Convenção Europeia. De forma a facilitar a compreensão dos leitores, optou-se por estruturar a revista em três áreas, a saber:

- Constituição Europeia: um esforço para uma maior eficácia e transparência no funcionamento da União;
- Constituição Europeia: novas perspectivas para a política externa e de segurança comum e o Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça;
- Constituição Europeia: contributos para o debate nacional.

O respeito pela igualdade dos Estados

O respeito pela igualdade dos Estados assume, assim, um carácter decisivo; e decisiva é, por isso e também, a respectiva capacidade futura de influenciar as decisões, nas diversas instâncias.

Neste contexto, o preconizado termo das presidências rotativas – elemento emblemático tradicional dessa igualdade – e a sua substituição por um presidente do Conselho é algo que não pode deixar de ser encarado com apreensão.

Outro tanto se poderá dizer da intenção de fixar a composição da Comissão com um número de comissários com direito a voto inferior ao número de Estados-membros (mesmo se a Comissão continua com o exclusivo da iniciativa legislativa).

E tais aspectos ganham ainda importância acrescida com o previsto sistema de ponderação nas votações por maioria qualificada pelo Conselho e com a extensão destas a novos domínios.

Refira-se, entretanto, que a criação do presidente do Conselho se insere numa clara perspectiva de reforço do peso desta instituição no contexto interinstitucional, o que, de resto, vem sendo paulatinamente forjado, inclusivamente com a nomeação de presidências fracas para a Comissão (particularmente evidente com Santer, mas igualmente válido para Prodi). E que um tal reforço do peso do Conselho, para mais nas circunstâncias que se desenham, não é de molde a suscitar particulares entusiasmos.

Acresce, ainda no que respeita ao presidente e sem prejuízo do que antes se disse, que o método de votação preconizado e as funções que lhe serão atribuídas suscitam naturais reservas.

Tratado ou Constituição?

É, porém e desde logo, a própria denominação do texto que se pretende adoptar – “Constituição para a Europa” – que suscita as primeiras e mais sérias interrogações e reservas. Especialmente se a conjugarmos com a questão, especialmente delicada, preconizada no artigo 10.º (Direito da União): “A Constituição e o direito adoptado pelas instituições da União no exercí-

cio das competências que lhe são atribuídas primam sobre o direito dos Estados-membros”.

Tal denominação e tal artigo colocam uma primeira questão fulcral: a da natureza jurídica do documento proposto pela Convenção à CIG. Trata-se de um novo tratado, pura e simplesmente, ou estamos perante algo cujo alcance político e jurídico ultrapassa os termos dum tratado internacional, como os anteriores, desde Roma?

A segunda questão, igualmente central, é a de saber em que medida a Constituição europeia (ou o tratado se assim se intitulará...) tem ou poderá ter prevalência sobre as Constituições dos Estados-membros.

Conhecem-se já diferentes opiniões de constitucionalistas sobre estas matérias, para as quais contribuem, naturalmente, concepções diferenciadas dos mesmos sobre a natureza a conceder à União Europeia.

E é, por isso mesmo, indispensável uma clarificação rigorosa do que está em causa e do que se pretende.

Essencialmente, importa que não subsistam nenhuns equívocos sobre o significado, o alcance e o valor jurídico exactos das denominações “Constituição” ou “tratado constitucional”.

O reforço do Parlamento Europeu

Das propostas saídas da Convenção resulta um claro reforço do papel do Parlamento Europeu, quer no plano legislativo, quer no campo do necessário controlo da Comissão.

Tratando-se de uma instituição cuja legitimidade democrática decorre directamente do voto dos cidadãos, um tal acréscimo de capacidade de intervenção e influência apresenta-se, naturalmente e em si mesmo, como positivo.

Uma tal avaliação global sobre o papel do PE não deve, entretanto, suscitar excessivas euforias. Com efeito – dada a composição prevista para a instituição (em termos da nacionalidade dos deputados que o integrarão no futuro) e tendo ainda em conta a forma de funcionamento que lhe é inerente (na base de famílias políticas, que decidem por maioria) –, a defesa de interesses específicos de países de menor dimensão, já hoje difícil, tornar-se-á ainda menos fácil nesta instituição.



Dusan Sidjanski

Président du Centre européen de la culture et professeur émérite de l'Université de Genève

Faut-il avoir peur d'un Président du Conseil européen de l'Union ?

La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la défense, mais aussi la politique économique, exigent que la capacité du Conseil européen à prendre des décisions soit renforcée comme en témoignent les crises yougoslave et irakienne. Un président du Conseil européen oui, mais à condition que cette haute instance gouvernementale prenne ses décisions sur proposition du Ministre des affaires étrangères de l'Union et de la Commission européenne. En tant qu'institution indépendante, la Commission a la charge de formuler des propositions en fonction de l'intérêt général européen. C'est sur la base de ses propositions, et non pas des positions unilatérales, que le Conseil européen sera en mesure de décider d'une politique commune. Cette méthode est la meilleure garantie tant de l'équilibre institutionnel et de la protection des petits et moyens Etats, que de l'efficacité et du fonctionnement démocratique de l'Union, la Commission étant la seule institution responsable devant le Parlement européen. Dès lors, la meilleure formule pour améliorer l'efficacité de l'Union européenne et pour garantir les intérêts des moyens et petits consiste à renforcer l'autorité de la Commission, de chercher à lui attribuer un rôle dans les domaines de la PESC et de la sécurité et de prévoir l'emploi de la majorité qualifiée au Conseil européen.

A política externa e de segurança comum (PESC) e de defesa, mas também a política económica, exigem que as competências de tomada de decisão do Conselho Europeu sejam reforçadas, conforme demonstraram as crises da Jugoslávia e do Iraque. Um presidente do Conselho Europeu sim, mas sob a condição de que esta alta instância governamental tome as suas decisões de acordo com as propostas do ministro dos Negócios Estrangeiros da União e da Comissão Europeia. Enquanto instituição independente, a Comissão é responsável pela formulação de propostas tendo em conta o interesse europeu geral. É tendo por base tais propostas, e não propostas unilaterais, que o Conselho Europeu terá a capacidade de decidir uma política comum. Este método é a melhor garantia tanto para o equilíbrio institucional como para a proteção dos Estados-membros mais pequenos e médios, assim como para a eficácia e o funcionamento democrático da União, sendo a Comissão a única instituição responsável perante o Parlamento Europeu. Desde logo, a melhor fórmula para melhorar a eficácia da União Europeia e para garantir os interesses dos Estados pequenos e médios consiste no reforço da autoridade da Comissão, numa tentativa para lhe atribuir um papel nos domínios da PESC e da segurança e na previsão da utilização da maioria qualificada no seio do Conselho Europeu.

La réponse des membres de la Convention est non. En effet, la PESC et la défense, mais aussi la politique économique exigent que la capacité du Conseil européen à prendre des décisions soit renforcée comme en témoignent les crises yougoslave et irakienne. En violation de la procédure prévue par les traités de Maastricht et d'Amsterdam, la guerre contre l'Irak a été marquée par une série de positions unilatérales en absence de toute consultation préalable : le désengagement allemand, le refus de la logique de guerre du Président français, la lettre des Huit en faveur de la politique des États-Unis. Un *spill over* négatif qui a abouti à la déchirure et à la paralysie de l'Union. Cet événement majeur qui a frappé l'Union de plein fouet a apporté, si besoin était, la preuve de la faiblesse du Conseil européen et des instruments de la PESC. Or face à la question existentielle de la guerre et de la paix, le Conseil européen réunissant les Chefs d'Etat et de gouvernements est la seule institution qui, renforcée, aurait la capacité de prendre des décisions et d'engager des actions communes. D'où la nécessité de lui donner un coordinateur permanent assisté d'un Conseil des affaires étrangères et de défense et d'un ministre européen des affaires étrangères. Un président du Conseil européen oui, mais à condition que cette haute instance gouvernementale prenne ses décisions sur proposition du *Ministre des affaires étrangères de l'Union et de la Commission européenne*. En tant qu'institution indépendante, la Commission a la charge de formuler des propositions en fonction de l'intérêt général européen. C'est sur la base de ses propositions et non pas des positions unilatérales et divergentes des Etats membres que le Conseil européen sera en mesure de décider d'une action commune.

Cette méthode qui a fait ses preuves est la meilleure garantie tant de l'équilibre institutionnel et de la protection des petits et moyens Etats, que de l'efficacité et du fonctionnement démocratique de l'Union, la Commission étant la seule institution responsable devant le Parlement européen. La clé du succès de l'Union réside dans la participation double des Etats membres au sein du Conseil européen et des Conseils, et de la Commission européenne à

l'exercice du pouvoir actif dans l'Union. Tel est le constat que nous partageons avec l'eurodéputé Bourlanges quant à l'importance de la méthode communautaire qui associe les institutions intergouvernementales et les institutions communautaires proprement dites. Au moment où l'élargissement constitue un défi majeur, cet équilibre a été rompu par l'adjonction des coopérations intergouvernementales en matières de politique étrangère, de sécurité et de défense et par la marginalisation du rôle de la Commission. La Convention a pour tâche de rétablir l'équilibre institutionnel afin d'obtenir plus de démocratie, plus d'efficacité et de cohésion, plus de clarté et pourtant plus de proximité avec les citoyens et les citoyennes de l'Union. La proposition de la présidence à deux têtes s'inscrit dans cette perspective.

Un Président du Conseil européen élu à la majorité qualifiée de ses membres et un Président de la Commission élu par le Parlement européen sur proposition du Conseil européen, deux légitimités qui renforcent l'autorité de ces deux institutions. Celui-ci, tout en étant membre du Conseil européen, défend les propositions prises collégialement par les membres de la Commission. Celui-là exerce à son tour ses fonctions à plein temps et prépare, préside et anime les travaux du Conseil européen qui décide collégialement. Afin que ce modèle puisse fonctionner efficacement il doit obéir à une condition *sine qua non* : les décisions du Conseil européen doivent être prises au besoin progressivement à la majorité qualifiée sur la base des propositions de la Commission. C'est la meilleure garantie contre la domination des Grands et le blocage des Petits et Moyens.

Les craintes des uns et des autres se sont cristallisées autour des questions institutionnelles, de l'équilibre des pouvoirs et du rôle de la présidence. Ainsi les décisions prises à la majorité des Etats membres favorisent les Petits et Moyens Etats qui sont 19 sur 25. En contrepartie, tout en prônant le vote à la majorité qualifiée, les grands Etats qui représentent 70% de la population cherchent une garantie supplémentaire dans l'exigence d'une majorité comportant 60% de la population de l'Union comme prévu dans la Constitution européenne. Dans ces conditions aussi la proposition de

la Commission assure dès le début des délibérations sur une base objective et une vision de l'intérêt général européen, *ainsi qu'un équilibre entre la voix des Etats membres et le poids démocratique/la voie des peuples.*

L'expérience de la Communauté européenne du passage de l'unanimité à sa majorité qualifiée par étapes et selon les rythmes différents, à mesure que s'instaure la confiance et que s'élaborent des solutions satisfaisantes, trouve sa pleine application dans la future Constitution européenne. Tout en définissant les objectifs et les moyens qui permettent de les atteindre, cette procédure introduit une certaine flexibilité, offre une meilleure adaptabilité et, le cas échéant, une pondération différenciée selon les domaines et les contributions des Etats membres. Son application progressive peut trouver un terrain pratique en matière de la PESC et *a fortiori* dans le domaine de la défense. Dans les relations extérieures, une plus grande cohérence est attendue du rôle du Ministre européen des affaires étrangères qui, à la fois vice-président de la Commission et président du Conseil des affaires étrangères, participe aux travaux du Conseil européen, *formule des propositions à son intention* et exécute ses mandats définis sur proposition de la Commission.

Des craintes des petits et moyens Etats membres se concentrent sur le Président de l'Union, symbole, à leurs yeux, de la volonté de domination des Grands. Cette perception a provoqué la révolte des Petits et Moyens, laquelle, bien que justifiée à plus d'un titre, ne résiste cependant pas à l'analyse de la réalité communautaire. En effet, en désignant son Président à la majorité qualifiée, le Conseil européen doit tenir compte de la majorité de blocage à laquelle se heurte la volonté des Grands. Dès lors, et en raison des rivalités entre les six Grands, rien ne permet d'exclure de la Présidence une grande figure issue d'un petit pays comme ce fut souvent le cas par le passé pour la présidence de la Commission. D'autre part, on n'a pas manqué de rappeler que des coalitions stables, voire des "blocs", n'ont jamais perduré au sein de la Communauté européenne, à l'exception du moteur de l'Union formé par le *couple franco-allemand, qui lui aussi a connu des crises.* En réalité, les coalitions se nouent et se dénouent selon

les circonstances et en fonction des intérêts et des rapports de force. L'hypothèse d'un clivage durable entre Grands et Petits est constamment contredite par l'observation des comportements. D'ailleurs, la crise de l'Irak, dernière en date, a provoqué une division entre les Grands comme entre les Petits.

Dès lors, un nouvel équilibre institutionnel suppose une Commission forte et dotée d'un pouvoir de proposition généralisé. L'élection de son Président par le Parlement européen et l'investiture parlementaire de la Commission visent à accroître son autorité. Tel est le but des pays réunis autour du noyau formé par l'Allemagne et le Bénélux auquel se sont joints la France et nombreux autres membres petits et moyens. Ceux-ci souhaitent en majorité une Commission de 25 membres qui selon d'autres résulterait paradoxalement en un affaiblissement de l'institution qu'ils se proposent de renforcer. Au nom de l'efficacité les grands Etats penchent pour une Commission réduite à l'encontre d'une institution où tous les membres seraient présents sinon "représentés". La Constitution a opté pour une Commission de 15 membres dont 13 sélectionnés selon un système de rotation égalitaire entre les Etats membres auxquels se joignent des Commissaires sans droit de vote venant de tous les autres Etats membres. Ce système risque de porter atteinte à la compétence et à l'autorité de la Commission.

Or, plus que par le passé, la nouvelle Commission est appelée à assumer le rôle de catalyseur de visions et d'intérêts fragmentés, de pôle d'orientation et d'impulsion dans une société de haute complexité et de diversité enrichie par l'intégration de nouveaux membres. Afin d'assurer la gouvernance dans l'immense espace peuplé d'une multiplicité d'acteurs qui communiquent et interagissent tissant de denses réseaux d'échanges horizontaux, la Commission doit disposer d'une connaissance approfondie du tout et de toutes les parties de l'Union. D'où la nécessité de pouvoir compter sur l'apport des personnalités de compétences reconnues qui de surcroît reflètent les principales familles politiques de l'Union. C'est la justification d'une Commission plénière de 25 membres comprenant à la fois un "cabinet" garant de l'efficacité

et des "ministres délégués" garants de la diversité. L'essentiel est de fortifier et de développer le rôle fédérateur de la Commission dont la vision européenne s'affirme au moyen de ses propositions tant dans l'exercice des fonctions gouvernementales qu'en matières législatives. La Commission étant la seule institution responsable devant le Parlement européen, ses propositions sont un élément constitutif de la démocratie européenne.

Tout au long du développement de la Communauté européenne puis de l'Union européenne le processus d'intégration a progressé à coups de crises et de déséquilibres institutionnels, suivis de la quête de nouveaux équilibres institutionnels fondés sur le partage symétrique du pouvoir entre institutions intergouvernementales et leurs partenaires communautaires. C'est la tâche primordiale de la Constitution européenne qui conditionne l'avenir de l'Union européenne.

Pensar os fundamentos da União Europeia constitui o objectivo do Centro de Informação Europeia Jacques Delors (CIEJD) ao lançar este número da sua revista *Europa: Novas Fronteiras* dedicado à **Constituição Europeia**.

Para isso, convidou uma série de personalidades e especialistas nacionais e europeus a dar a sua opinião sobre os trabalhos da Convenção e da conferência intergovernamental, procurou incluir também as contribuições dos convencionalistas e dos delegados portugueses à Convenção Europeia dos Jovens, bem como recolher as diferentes sensibilidades políticas a nível nacional.

Este número da revista integra artigos e intervenções que versam essencialmente o **quadro institucional da União Europeia** – como reflexo de um esforço para uma maior eficácia e transparência no seu funcionamento e na sua ligação aos cidadãos – e **as novas perspectivas para a política externa e de segurança comum e para a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça**. Inclui, ainda, um conjunto de reflexões resultantes do debate em Portugal, a maior parte das quais integradas nos seminários que o CIEJD promoveu por iniciativa do presidente da República e do Ministério dos Negócios Estrangeiros e das Comunidades Portuguesas.

Apoio

EChiRON

