

DECLARAÇÃO DE LAEKEN

SOBRE O FUTURO DA UNIÃO EUROPEIA

I. A EUROPA NUMA ENCRUZILHADA

Durante séculos, povos e Estados procuraram adquirir o controlo do continente europeu com guerras e armas. Neste continente debilitado por duas guerras sangrentas e pelo declínio da sua posição no mundo, foi aumentando a consciência de que o sonho de uma Europa forte e unida só pode ser concretizado em paz e concertação. Para vencer definitivamente os demónios do passado, foi inicialmente lançada uma comunidade do carvão e do aço, a que se juntaram mais tarde outras actividades económicas, como a agricultura. Por fim, acabou por criar-se um verdadeiro mercado único de mercadorias, pessoas, serviços e capitais, a que se juntou, em 1999, uma moeda única. Em 1 de Janeiro de 2002, o euro passa a ser uma realidade na vida quotidiana de 300 milhões de cidadãos europeus.

A União Europeia foi, portanto, criada progressivamente. A princípio, tratava-se sobretudo de uma cooperação económica e técnica. Há vinte anos, a primeira eleição directa do Parlamento Europeu veio reforçar consideravelmente a legitimidade democrática da Comunidade, que até aí assentava unicamente no Conselho. Nos últimos dez anos, foram lançadas as bases de uma união política e estabelecida uma cooperação nos domínios da política social, emprego, asilo, imigração, polícia, justiça e política externa, bem como uma política comum de segurança e defesa.

A União Europeia é um êxito. Há já mais de meio século que a Europa vive em paz. Juntamente com os Estados Unidos da América e o Japão, a União é uma das três regiões mais prósperas do planeta. Graças à solidariedade mútua e a uma repartição equitativa dos frutos do desenvolvimento económico, registou-se um forte aumento do nível de vida das regiões mais desfavorecidas da União, o que lhes permitiu recuperar em grande parte o seu atraso.

Volvidos cinquenta anos desde a sua criação, a União encontra-se, porém, numa encruzilhada, num momento crucial da sua existência. A unificação da Europa está iminente. A União está prestes a alargar-se a mais de dez novos Estados-Membros, principalmente da Europa Central e Oriental, e a virar assim definitivamente uma das páginas mais negras da História europeia: a segunda guerra mundial e a divisão artificial da Europa que se lhe seguiu. A Europa está finalmente em vias de se transformar, sem derrame de sangue, numa grande família; esta verdadeira mutação requer obviamente uma abordagem diferente da que foi adoptada há cinquenta anos, quando seis países tomaram a iniciativa.

O desafio democrático europeu

Simultaneamente, a União vê-se confrontada com um duplo desafio, um interno e outro externo.

No interior da União, há que aproximar as instituições europeias do cidadão. Os cidadãos, subscrevem, sem dúvida, os grandes objectivos da União, mas nem sempre entendem a relação entre esses objectivos e a actuação da União no quotidiano. Pedem às instituições que sejam menos pesadas e rígidas e, sobretudo, mais eficientes e transparentes. Muitos consideram também que a União se deve dedicar mais às suas preocupações concretas e não entrar em pormenores em domínios que, pela sua natureza, poderiam ser confiados com vantagem aos eleitos dos Estados-Membros e das regiões. Alguns vêem mesmo nessa atitude uma ameaça à sua identidade. Mas, o que é porventura ainda mais importante, os cidadãos consideram que, demasiadas vezes, tudo é combinado nas suas costas e desejam um maior controlo democrático.

O novo papel da Europa num mundo globalizado

Por outro lado, fora das suas fronteiras, a União Europeia vê-se confrontada com um mundo globalizado em rápida mutação. Depois da queda do muro de Berlim, afigurou-se que iríamos viver por muito tempo numa ordem mundial estável e isenta de conflitos, que assentaria nos direitos humanos. Ora, passados poucos anos esta certeza desapareceu. O dia 11 de Setembro veio abrir-nos brutalmente os olhos. As forças contrárias não desapareceram. O fanatismo religioso, o nacionalismo étnico, o racismo e o terrorismo estão a ganhar terreno e continuam a ser alimentados pelos conflitos regionais, pela pobreza e pelo subdesenvolvimento.

Qual o papel da Europa neste mundo alterado? Não deverá a Europa, agora que está finalmente unida, desempenhar um papel de vanguarda numa nova ordem planetária, o de uma potência que está em condições de desempenhar um papel estabilizador a nível mundial e de constituir uma referência para inúmeros países e povos? A Europa, continente dos valores humanistas, da Magna Carta, da Bill of Rights, da Revolução Francesa, da queda do Muro de Berlim. O continente da liberdade, da solidariedade e, acima de tudo, da diversidade, o que implica o respeito pelas línguas, culturas e tradições dos outros. A única fronteira que a União Europeia estabelece é a da democracia e dos direitos humanos. A União apenas está aberta aos países que respeitem os valores fundamentais, como eleições livres, o respeito das minorias e o respeito pelo Estado de direito.

Agora que a guerra fria acabou e que vivemos num mundo globalizado, e simultaneamente fragmentado, a Europa deve assumir as suas responsabilidades na gestão da globalização. O papel que deve desempenhar é o de uma potência que luta decididamente contra todas as formas de violência, terror ou fanatismo, mas que também não fecha os olhos às injustiças gritantes que existem no mundo. Em resumo, uma potência que se propõe alterar as relações no mundo por forma a que não ofereçam vantagens apenas aos países ricos, mas também aos países mais pobres. Uma potência que pretende dar um enquadramento ético à globalização, ou seja, enraizá-la na solidariedade e no desenvolvimento sustentável.

As expectativas do cidadão europeu

A imagem de uma Europa democrática e empenhada a nível mundial vai perfeitamente ao encontro dos desejos do cidadão. Este manifestou muitas vezes o seu desejo de que a União desempenhe um papel mais importante nos domínios da justiça e da segurança, da luta contra a criminalidade transfronteiriça, do controlo dos fluxos migratórios, do acolhimento de requerentes de asilo e de refugiados provenientes de zonas de conflito periféricas. O cidadão quer igualmente resultados nos domínios do emprego e da luta contra a pobreza e a exclusão social, bem como no domínio da

coesão económica e social. Reclama uma abordagem comum no que respeita à poluição, às alterações climáticas e à segurança dos alimentos. Trata-se, em suma, de questões transfronteiriças que ele, intuitivamente, sabe que só podem ser enfrentadas através da cooperação. Tal como pretende também mais Europa nos assuntos externos, da segurança e da defesa, por outras palavras, uma acção reforçada e mais bem coordenada na luta contra os focos de crise latentes no seio da Europa, em seu redor e no resto do mundo.

Simultaneamente, esse mesmo cidadão considera que a União vai demasiado longe e tem uma actuação excessivamente burocrática em muitos outros domínios. O bom funcionamento do mercado interno e da meda única deve continuar a ser a pedra angular da coordenação do enquadramento económico, financeiro e fiscal, sem se pôr em causa as especificidades dos Estados-Membros. As diferenças nacionais e regionais são muitas vezes fruto da história ou da tradição e podem revelar-se enriquecedoras. Por outras palavras, o que se entende por "boa governação" é a criação de novas oportunidades e não de novos factores de rigidez. O que importa é produzir mais resultados, melhores respostas a questões concretas e não criar um super-Estado nem instituições europeias que se ocupem de tudo e mais alguma coisa.

Resumindo, o cidadão pretende uma abordagem comunitária clara, transparente, eficaz e conduzida de forma democrática. Uma abordagem que transforme a Europa num farol que indique o rumo para o futuro do mundo. Uma abordagem que dê resultados concretos traduzidos em mais emprego, melhor qualidade de vida, menos criminalidade, um ensino de qualidade e melhores cuidados de saúde. Não há dúvida de que, para tanto, a Europa se deve renovar e reformar.

II. OS DESAFIOS E AS REFORMAS NUMA UNIÃO RENOVADA

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? Para encontrar respostas, devem ser colocadas algumas questões precisas.

Uma melhor repartição e definição das competências na União Europeia

O cidadão acalenta muitas vezes expectativas quanto à União Europeia que esta nem sempre satisfaz. E, inversamente, fica muitas vezes com a impressão de que a União intervém demasiado em domínios em que a sua presença nem sempre é indispensável. É, pois, importante esclarecer a repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, simplificá-la e ajustá-la em função dos novos desafios com que a União se depara. Este processo poderá conduzir tanto à devolução de algumas tarefas aos Estados-Membros como à atribuição de novas missões à União ou ao alargamento das competências existentes. A este respeito, não se deve nunca perder de vista a igualdade e a solidariedade entre os Estados-Membros.

A primeira série de perguntas a fazer prende-se com a forma de tornar mais transparente a repartição das competências. Poderemos, para o efeito, estabelecer uma distinção mais clara entre três tipos de competências: as competências exclusivas da União, as competências exclusivas dos Estados-Membros e as competências partilhadas da União e dos Estados-Membros? A que nível

serão estas competências exercidas da forma mais eficaz? Como aplicar, neste contexto, o princípio da subsidiariedade? Não será oportuno precisar que todas as competências que não sejam atribuídas à União por força dos Tratados são da competência exclusiva dos Estados-Membros? Quais as consequências daí decorrentes?

A série de perguntas seguinte destina-se a ponderar, neste quadro renovado e no respeito do acervo comunitário, a oportunidade de ajustar as competências. Neste contexto, de que forma poderão as expectativas dos cidadãos servir de fio condutor? Quais as missões daí decorrentes para a União? E, inversamente, quais as tarefas que será melhor deixar ao cuidado dos Estados-Membros? Quais serão as alterações necessárias a introduzir no Tratado relativamente às diferentes políticas? Como desenvolver, por exemplo, uma política externa comum e uma política de defesa mais coerentes? Será necessário reatualizar as missões de Petersberg? Queremos adoptar uma abordagem mais integrada em termos de cooperação policial e em matéria penal? Como reforçar a coordenação das políticas económicas? Devemos intensificar a cooperação nos domínios da inclusão social, ambiente, saúde e segurança dos alimentos? Por outro lado, não deverão a gestão quotidiana e a implementação da política da União ficar de forma mais explícita a cargo dos Estados-Membros e, nos casos em que as respectivas constituições o prevejam, das regiões? Não lhes deverão ser dadas garantias de que não serão postas em causa as suas competências?

Por último, coloca-se a questão de saber como assegurar que a nova repartição de competências não conduza a um alargamento furtivo das competências da União ou a uma ingerência nos domínios da competência exclusiva dos Estados-Membros ou, eventualmente, das regiões. Como evitar, simultaneamente, o enfraquecimento da dinâmica europeia? Com efeito, a União deve poder continuar a reagir, também no futuro, a novos desafios e evoluções e a explorar novos domínios de actuação. Será necessário proceder, para o efeito, a uma revisão dos artigos 95.º e 308.º do Tratado, com base no acervo jurisprudencial?

A simplificação dos instrumentos da União

Não importa apenas saber quem faz o quê. A questão da forma como a União actua e dos instrumentos a que recorre é igualmente importante. As sucessivas alterações dos Tratados conduziram em todo o caso a uma proliferação de instrumentos. E as directivas foram-se convertendo gradualmente em actos legislativos cada vez mais pormenorizados. A questão central que se coloca é, pois, a de saber se os diferentes instrumentos da União não deverão ser mais bem circunscritos e se não convirá reduzir o respectivo número.

Por outras palavras, deverá ser estabelecida uma distinção entre medidas legislativas e medidas de execução? Deverá o número dos instrumentos legislativos ser reduzido: normas directas, legislação-quadro e instrumentos não vinculativos (pareceres, recomendações, coordenação aberta)? Será ou não desejável recorrer com maior frequência à legislação-quadro, que dá aos Estados-Membros maior espaço de manobra para alcançar os objectivos políticos? Quais as competências em que a coordenação aberta e o reconhecimento mútuo constituem os instrumentos mais adequados? Continuará o princípio da proporcionalidade a ser o princípio de base?

Mais democracia, transparência e eficácia na União Europeia

A União Europeia baseia a sua legitimidade nos valores democráticos que transmite, nos objectivos que prossegue e nas competências e instrumentos de que dispõe. Todavia, a legitimidade do

projecto europeu assenta também em instituições democráticas, transparentes e eficazes. Os parlamentos nacionais contribuem igualmente para a legitimação do projecto europeu. A declaração respeitante ao futuro da União, anexa ao Tratado de Nice, sublinhou a necessidade de analisar o papel dos parlamentos nacionais na construção europeia. De um modo mais geral, coloca-se a questão de saber quais as iniciativas que podem ser tomadas para desenvolver um espaço público europeu.

A primeira questão que se levanta é a de como podemos aumentar a legitimidade democrática e a transparência das actuais instituições, questão essa que se coloca às três instituições.

Como poderão ser reforçadas a autoridade e a eficácia da Comissão Europeia? Como deverá ser designado o presidente da Comissão: pelo Conselho Europeu, pelo Parlamento Europeu ou em eleições directas pelos cidadãos? Deverá reforçar-se o papel do Parlamento Europeu? Será ou não oportuno alargar o seu poder de co-decisão? Deverá ser revisto o modo de eleição dos membros do Parlamento Europeu? Será necessário criar um círculo eleitoral europeu ou deverão ser mantidos os círculos nacionais? Poderão os dois sistemas ser combinados? Deverá o papel do Conselho ser reforçado? Deverá o Conselho actuar da mesma maneira na sua qualidade de legislador e no quadro das suas competências de execução? Tendo em vista uma maior transparência, deverão as sessões do Conselho, pelo menos na sua função de legislador, passar a ser públicas? Deverá o cidadão ter um maior acesso aos documentos do Conselho? Por último, como assegurar o equilíbrio e o controlo mútuo entre as instituições?

A segunda questão, que também se relaciona com a legitimidade democrática, diz respeito ao papel dos parlamentos nacionais. Deverão estar representados numa nova instituição, a par do Conselho e do Parlamento Europeu? Deverão desempenhar um papel nos domínios da actuação europeia em que o Parlamento Europeu não tem competência? Deverão concentrar-se na repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, por exemplo mediante um controlo prévio da observância do princípio da subsidiariedade?

A terceira questão que se levanta prende-se com a melhoria da eficiência do processo decisório e do funcionamento das instituições numa União composta por cerca de trinta Estados-Membros. Como poderá a União fixar melhor os seus objectivos e as suas prioridades e assegurar uma melhor execução dos mesmos? Serão necessárias mais decisões tomadas por maioria qualificada? Como simplificar e acelerar o procedimento de co-decisão entre o Conselho e o Parlamento Europeu? Será de manter a rotação semestral da Presidência da União? Qual o papel a dar ao Parlamento Europeu? Qual o papel e a estrutura futuros das diferentes formações do Conselho? Como reforçar a coerência da política externa europeia? Como reforçar a sinergia entre o Alto-Representante e o Comissário competente? Deverá a representação externa da União em instâncias internacionais ser ainda reforçada?

A caminho de uma Constituição para os cidadãos europeus

Neste momento, a União Europeia tem quatro Tratados. Os objectivos, as competências e os instrumentos políticos da União encontram-se dispersos por este conjunto de Tratados. Na perspectiva de uma maior transparência, é indispensável proceder a uma simplificação.

Neste contexto, podem levantar-se quatro tipos de questões. A primeira diz respeito à simplificação dos Tratados existentes, sem alterar o seu conteúdo. Deverá ser revista a distinção entre a União e as Comunidades? E quanto à divisão em três pilares?

Em seguida, levanta-se a questão de uma possível reestruturação dos Tratados. Deverá ser estabelecida uma distinção entre um Tratado de base e as outras disposições dos Tratados? Deverá essa separação ser levada a efeito através de uma cisão dos textos? Poderá isto conduzir a uma distinção entre os processos de alteração e ratificação do Tratado de base e as restantes disposições do Tratado?

Além disso, haverá que reflectir sobre a conveniência de incluir a Carta dos Direitos Fundamentais no Tratado de base e colocar a questão da adesão da Comunidade Europeia à Convenção Europeia dos Direitos do Homem.

Por último, coloca-se a questão de saber se esta simplificação e reestruturação não deveriam conduzir, a prazo, à adopção 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?

III. CONVOCAÇÃO DE UMA CONVENÇÃO SOBRE O FUTURO DA EUROPA

Para assegurar uma preparação tão ampla e transparente quanto possível da próxima Conferência Intergovernamental, o Conselho Europeu decidiu convocar uma Convenção composta pelos principais participantes no debate sobre o futuro da União. Em conformidade com o acima exposto, esta Convenção terá por missão debater os problemas essenciais colocados pelo futuro desenvolvimento da União e procurar as diferentes respostas possíveis.

O Conselho Europeu designou Valéry Giscard d'Estaing Presidente da Convenção e Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene Vice-Presidentes.

Composição

Além do Presidente e dos dois Vice-Presidentes, a Convenção será composta por 15 representantes dos Chefes de Estado ou de Governo dos Estados-Membros (1 por Estado-Membro), 30 membros dos parlamentos nacionais (2 por Estado-Membro), 16 membros do Parlamento Europeu e dois representantes da Comissão. Os países candidatos à adesão participarão plenamente nos trabalhos da Convenção. Estes países estarão representados nas mesmas condições que os actuais Estados-Membros (um representante do Governo e dois membros do parlamento nacional) e participarão nas deliberações, sem no entanto poderem bloquear qualquer consenso que se venha a formar entre os Estados-Membros.

Os membros da Convenção só se poderão fazer substituir por suplentes se não estiverem presentes. Os suplentes serão designados da mesma forma que os membros efectivos.

O Præsidium da Convenção será composto pelo Presidente da Convenção, pelos dois Vice-Presidentes da Convenção e por nove membros oriundos da Convenção (os representantes de todos os Governos que durante a Convenção exerçam a Presidência do Conselho, dois representantes dos parlamentos nacionais, dois representantes dos membros do Parlamento Europeu e dois representantes da Comissão).

Serão convidados, na qualidade de observadores: três representantes do Comité Económico e Social, juntamente com três representantes dos parceiros sociais europeus; em nome do Comité das Regiões, seis representantes (a designar pelo Comité das Regiões, entre as regiões, as cidades e as

regiões com competência legislativa); e o Provedor de Justiça Europeu. O Presidente do Tribunal de Justiça e o Presidente do Tribunal de Contas poderão intervir perante a Convenção, a convite do Præsidium.

Duração dos trabalhos

A Convenção realizará a sua sessão inaugural em 1 de Março de 2002. Nessa ocasião, designará o Præsidium e determinará os seus métodos de trabalho. Os trabalhos serão completados após um ano, a tempo de o Presidente da Convenção poder apresentar os respectivos resultados ao Conselho Europeu.

Métodos de trabalho

O Presidente preparará o início dos trabalhos da Convenção a partir dos ensinamentos tirados do debate público. O Præsidium terá um papel impulsionador e fornecerá uma primeira base para os trabalhos da Convenção.

O Præsidium poderá consultar os serviços da Comissão e os peritos da sua escolha sobre qualquer questão técnica que considerar necessário aprofundar. Para o efeito, poderá criar grupos de trabalho ad hoc.

O Conselho manter-se-á informado do andamento dos trabalhos da Convenção. O Presidente da Convenção apresentará a cada Conselho Europeu um relatório oral sobre o andamento dos trabalhos, o que permitirá, em cada uma dessas ocasiões, recolher as opiniões dos Chefes de Estado ou de Governo.

A Convenção reunir-se-á em Bruxelas. Tanto os debates da Convenção como a totalidade dos documentos oficiais serão públicos. A Convenção utilizará as onze línguas de trabalho da União.

Documento final

A Convenção estudará as diferentes questões. Elaborará um documento final que poderá compreender quer diferentes opções, indicando o apoio que as mesmas obtiveram, quer recomendações, em caso de consenso.

O documento final, juntamente com o resultado dos debates nacionais sobre o futuro da União, servirá de ponto de partida para os trabalhos da Conferência Intergovernamental, que tomará as decisões finais.

Fórum

Para alargar o debate e envolver todos os cidadãos, será aberto um Fórum para as organizações que representam a sociedade civil (parceiros sociais, meio empresarial, organizações não governamentais, círculos académicos, etc.). Tratar-se-á de uma rede estruturada de organizações que serão regularmente informadas sobre os trabalhos da Convenção. As suas contribuições virão alimentar o debate. Estas organizações poderão ser ouvidas ou consultadas sobre questões específicas, de acordo com as modalidades a determinar pelo Præsidium.

Secretariado

O Præsidium será assistido por um Secretariado da Convenção, que será assegurado pelo Secretariado-Geral do Conselho. Nele poderão ser integrados peritos da Comissão e do Parlamento Europeu.
