

## O TRATADO DE AMESTERDÃO

*Pelo Prof. Doutor Paulo de Pitta e Cunha*

1. Com o Tratado de Amesterdão não há um sensível avanço no sentido do modelo federal. As alterações introduzidas no sistema da União Europeia (compreendendo o elemento comunitário, de tipo supranacional, e o elemento intergovernamental — desdobrado nos pilares 2.º e 3.º de Maastricht) tiveram alcance muito limitado.

A verdade, porém, é que as adaptações ou revisões verificadas vão no sentido de valorizar o supranacional: veja-se o aumento das situações em que se pratica a maioria qualificada no Conselho; a crescente aplicação do procedimento de co-decisão, com consequente alargamento da esfera de poderes no Parlamento Europeu; a comunitarização de parte apreciável da matéria da justiça e assuntos internos, por via da introdução no Tratado CE de um título epigrafado “Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas”; a concomitante redução do 3.º pilar, rebaptizado “cooperação policial e judiciária em matéria penal”, acrescendo agora a consagração da competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias para a apreciação da validade e interpretação de actos praticados no âmbito deste pilar intergovernamental.

Depois dos progressos alcançados em 1992, por via da constituição, a prazo, da União Económica e Monetária, o supranacionalismo sofre agora discreto impulso — a reforma de Amesterdão é de pequenos passos, torneando as grandes questões, adiando o

problema institucional e passando inteiramente ao lado da reflexão sobre a união monetária e suas consequências.

A própria ideia de conferir à União Europeia personalidade jurídica, que foi objecto de propostas no decurso da conferência intergovernamental que se concluiu em Amesterdão, não teve concretização. Em finais de 1996, a presidência irlandesa sugeriu que no TUE fosse inserido um artigo segundo o qual a União teria personalidade jurídica, tendo nos Estados membros a capacidade jurídica mais ampla reconhecida às pessoas colectivas e dispondo ainda de capacidade jurídica nas relações internacionais. Esta proposta irlandesa foi continuada, em Março de 1997, pela presidência holandesa, visando-se agora fundir numa entidade jurídica única as três Comunidades e a União. À União era reconhecida personalidade jurídica, e especificava-se que substituíria e sucedia à Comunidade Europeia, à Comunidade Europeia do Carvão e do Aço e à Comunidade Europeia da Energia Atómica. Nenhuma destas propostas teve expressão no texto final do Tratado de Amesterdão.

2. O Tratado de Amesterdão, uma vez retiradas para os precedentes tratados, e nestes inseridas, as “Alterações substantivas” que lhes dizem respeito, e que se contêm na Parte I, fica reduzido a escasso número de disposições, consagradas à revisão de aspectos formais e à numeração renovada que por aquele Tratado é introduzida.

O Tratado insere uma parte II, epigrafada “Disposições de simplificação”, determinando alterações do Tratado da CE fundamentalmente destinadas à supressão de preceitos caducos; na sua parte III, relativa a “Disposições gerais e finais”, estabelece a renumeração dos artigos, títulos e secções dos Tratados da União Europeia e das Comunidades Europeias, já integrando as próprias alterações resultantes do Tratado de Amesterdão. Esta renumeração é feita de acordo com quadros de correspondência inseridos em anexo ao Tratado.

3. A incapacidade de resolver a questão da reforma institucional dominou a conferência que se concluiu em Amesterdão. O problema relaciona-se com os alargamentos futuros da União

Europeia. Decorrem actualmente conversações com a Hungria, a Polónia, a República Checa, a Eslovénia e a Estónia, agregando-se Chipre a este primeiro grupo; mas há pedidos de abertura de negociações formulados pela Roménia, pela Bulgária, pela Eslováquia, pela Letónia, pela Lituânia, e também pela Turquia, que constitui um caso especial, a que a Comunidade Europeia se vem furtando a dar seguimento. Malta retirou o seu pedido, mas é provável que o reapresente. A maior distância no tempo poderão definir-se as candidaturas dos Estados da ex-Jugoslávia, — Croácia, Bósnia Herzegovina, Sérvia/Montenegro (actual Federação Jugoslava), Macedónia —, e ainda da Albânia e da Moldávia. E há também a hipótese de quatro países, a Suíça, a Islândia, a Noruega e o Liechtenstein, virem a ser candidatos.

A perda de posição relativa dos países mais populosos no processo deliberativo no Conselho ante um quadro em que, com excepção porventura da Polónia (e, a maior distância, da Roménia), todos os Estados candidatos se configuram como pequenos ou médios (não ultrapassando o mais populoso a ordem dos 10 milhões de habitantes), leva os países grandes a afirmar a necessidade de se rever a ponderação que lhes cabe nas decisões do Conselho.

Por outro lado, o aumento previsto do número de países membros suscita a questão da revisão do esquema de composição da Comissão, no qual existe pelo menos um comissário de cada nacionalidade.

O assunto da reforma institucional não se encontrava directamente previsto no artigo N, n.º 2 do Tratado da União Europeia; mas isto não impediu que fosse considerado como elemento central da conferência intergovernamental de 1996. Não tendo sido possível chegar a acordo quanto às duas questões essenciais à adaptação das instituições — a dimensão da Comissão; a modificação das modalidades de votação por maioria qualificada no Conselho —, o Tratado de Amesterdão fracassou no que respeita a missão de preparar a União Europeia para os futuros alargamentos.

Apenas se aprovou um Protocolo sobre as instituições na perspectiva do afluxo de novos Estados membros. Neste, o artigo 1.º prevê que, à data da entrada em vigor do primeiro alargamento, a Comissão compor-se-á de um nacional de cada Estado

membro, desde que nessa data a ponderação de votos no Conselho tenha sido modificada, por forma a compensar os Estados membros que renunciam à possibilidade de designar um segundo membro da Comissão. Este artigo não implica a modificação automática do Tratado, apenas envolve a obrigação de negociação dos pontos previstos. O que parece significar, que caso a negociação não tenha êxito, o sistema actual manter-se-á. Mas o preceito recomenda uma via de solução, que passa por um “trade-off” entre o número de comissários e a ponderação de votos no Conselho.

O artigo 2.º do protocolo estabelece que pelo menos um ano antes da data em que a União Europeia passe a contar mais de 20 Estados membros será convocada uma conferência intergovernamental para reexame completo das disposições do Tratado relativas à composição e funcionamento das instituições. Este artigo impõe aos Estados membros a convocação de uma CIG (uma espécie de Amesterdão II), incumbida da revisão da composição e dos princípios por que se regem não só a Comissão e o Conselho, mas também, provavelmente, o Parlamento Europeu e o Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

O protocolo parece ter sido elaborado no pressuposto de que não seria provável que o número de Estados membros fosse superior a 20, nos próximos anos. A disposição do artigo 1.º configuraria um sistema transitório, com o qual poderia viver-se enquanto se esperava por uma reforma mais profunda. Ora, estando a decorrer negociações com um bloco de seis países, é natural que a União Europeia possa encontrar-se logo à partida na situação prevista no artigo 2.º Este, aliás, contrariamente ao art. 1.º, não antecipa qualquer caminho para a solução dos problemas institucionais.

4. A matéria da cooperação reforçada foi inserida quer no Tratado da União Europeia, quer no Tratado da Comunidade Europeia.

Um novo título do TUE é inteiramente dedicado à cooperação reforçada (o título VII — ex VI-A). Entre outras condições para a aplicação da cooperação reforçada, é aí referido que a esta se proceda apenas em último recurso, que envolva pelo menos a maioria dos Estados membros e que esteja aberta a todos, permitindo que os restantes a ela se associem em qualquer momento.

A autorização para a instauração de uma cooperação reforçada é concedida pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, a pedido dos Estados membros em causa.

Os Estados membros poderão, porém, tornar inoperante este procedimento de maioria qualificada. Com efeito, se um membro do Conselho declarar que, por importantes e expressas razões de política nacional, tenciona opôr-se à concessão de uma autorização por maioria qualificada, não se procederá a votação, e o Conselho, deliberando por maioria qualificada, pode então requerer que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser tomada uma decisão por unanimidade.

Esta disposição, que na sua redacção faz lembrar o controverso acordo do Luxemburgo, reconduz, em última análise, ao domínio da unanimidade, um processo que à partida se situava no campo da maioria qualificada — e deverá ser um forte travão à efectivação de iniciativas de cooperação reforçada.

No Tratado CE, o art. 11.º (ex 5.º-A) permite também a instituição da cooperação reforçada, enumerando condições específicas a nível da Comunidade Europeia, designadamente a cooperação prevista não dizer respeito à cidadania da União e não constituir uma discriminação ou uma restrição ao comércio entre Estados membros. Também aqui a votação por maioria qualificada pode ser suspensa por invocação de importantes e expressas razões de política nacional, levando eventualmente à tomada de uma decisão por unanimidade no Conselho Europeu.

5. No art. 6.º do TUE (ex F), passam a enumerar-se os princípios em que assenta a União: liberdade, democracia, respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, Estado de Direito.

E contempla-se no art. 7.º (ex F-1) a hipótese da existência de violação grave e persistente de alguns daqueles princípios; verificada ela, o Conselho, por maioria qualificada, pode decidir suspender alguns dos direitos ao Estado membro em causa, incluindo o direito de voto do representante do Governo desse Estado membro no Conselho.

No art. 236.º do TCE é retomado, em relação a este Tratado, o procedimento para a confirmação de existência de uma violação grave e persistente de alguns dos direitos acima referidos.

Esta enunciação dos princípios tem lógico reflexo na norma relativa à adesão à União Europeia (art. 49.º do Tratado UE), onde se põe como condição para um Estado europeu pedir para se tornar membro o respeito dos princípios enunciados no n.º 1 do art. 6.º.

6. No 2.º pilar (Política externa e de segurança comum), há, por via do Tratado de Amesterdão, modificações importantes.

O Conselho Europeu determina por unanimidade estratégias comuns, formando um quadro para a sua actividade; em aplicação, o Conselho adopta acções e posições comuns, por maioria qualificada.

Mas também aqui, tal como a respeito da cooperação reforçada, se prevê a oposição de um membro do Conselho, por importantes e expressas razões de política nacional, a uma decisão tomada por maioria qualificada, observando-se o procedimento já considerado a propósito da cooperação reforçada: não realização da votação; solicitação do Conselho de que a questão seja submetida ao Conselho Europeu; decisão tomada por unanimidade por este último órgão.

A unanimidade impera no âmbito da PESC. Os casos que acima se referem constituem, já de si, excepções à regra, afirmada no TUE, da unanimidade da tomada de decisões pelo Conselho. E as próprias excepções são temperadas pelo mecanismo do regresso à unanimidade. O regime da PESC continua, assim, a assumir carácter claramente intergovernamental.

Um aspecto introduzido pelo Tratado de Amesterdão neste pilar é a abstenção construtiva: é a situação em que um membro do Conselho faz acompanhar a sua abstenção de uma declaração reconhecendo que, não estando obrigado a aplicar a decisão, ela vincula a União, devendo o Estado membro em causa abster-se de qualquer actuação susceptível de colidir com a acção da União.

Outra inovação trazida ao 2.º pilar é a instituição de um Alto Representante para a Política externa e de segurança comum, posição que será preenchida pelo Secretário Geral do Conselho. Esta

individualidade tem por missão coadjuvar a Presidência nas matérias do âmbito da PESC.

Uma declaração anexa ao Tratado de Amesterdão prevê a criação de uma Unidade de planeamento político e de alerta precoce no Secretariado-Geral do Conselho, tendo, entre outras missões, a de fornecer avaliação dos interesses da União em matéria de política externa, e alertar precocemente em caso de ocorrência de condicionamentos que possam ter influências significativas na política externa e de segurança da União.

7. Onde o Tratado mais avança no sentido da comunitarização é no domínio do 3.º pilar. Aqui, a maior parte das matérias que faziam parte da cooperação interestatal (asilo, vistos, imigração, transposição das fronteiras exteriores, luta contra a toxicomania e contra a fraude de dimensões internacionais) é transposta para o TCE e conseqüentemente submetida ao controlo do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias.

Só os domínios da cooperação policial e da cooperação judicial em matéria penal permanecem no quadro interestatal; mas, também aí, o Tribunal de Justiça ganhou competência para estatuir a título prejudicial sobre a validade e interpretação das decisões-quadro e sobre a interpretação das convenções acordadas.

A submissão à legislação comunitária (que continua ausente do 2.º pilar), alastra pelas matérias que constituíam o 3.º pilar na formulação mais ampla de Maastricht.

Reduzido por recepção de grande parte das suas matérias no TCE, reepigrafado por forma a reflectir os assuntos restantes, sujeitas as suas disposições à competência do Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias, o 3.º pilar de Maastricht perde grande parte do seu carácter inicial e, contrariamente ao 2.º pilar, tende a resvalar para a órbita do supranacional.

Ainda assim, nas deliberações do Conselho é dominante a regra da unanimidade (na adopção de posições comuns, decisões-quadro e decisões na elaboração de convenções). A presença do intergovernamentalismo continua a prevalecer no 3.º pilar. Só a propósito da adopção de medidas de execução de decisões e de medidas de aplicação de convenções se prevê a deliberação por

maioria qualificada, no primeiro caso, pôr maioria de dois terços das partes contratantes, no segundo.

O acervo de Schengen, constituído fundamentalmente pelo Acordo de 14.6.85, convenção de aplicação de 19.6.90, protocolos e Acordos de adesão ao Acordo e à Convenção celebrados por vários países, foi integrado no âmbito da União Europeia mercê de um protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão — integração esta que assumiu a forma de uma cooperação reforçada entre os 13 países signatários do Acordo de Schengen, tendo-se em conta que tanto o Reino Unido como a Irlanda não participam neste acordo.

A matéria constitutiva do acervo de Schengen interessa tanto ao 3.º pilar do TUE como ao TCE, constando a integração do acervo no âmbito da União Europeia em protocolo anexo a ambos os Tratados.

8. No plano da Comunidade Europeia, o Tratado de Amesterdão veio alargar os casos em que se prevê a co-decisão. O processo de cooperação quase desapareceu (confinado à área da política monetária), ao passo que a co-decisão alastra a sucessivas situações; é o caso da investigação e desenvolvimento, das medidas de incentivo ao emprego, da saúde pública. De notar, porém, que matérias como as disposições fiscais ou a livre circulação das pessoas foram mantidas, irredutivelmente, no contexto da unanimidade.

O processo de co-decisão foi revisto, tornando-se mais operacional, em razão da supressão da terceira leitura pelo Parlamento Europeu, o que permite abreviar a conclusão dos trâmites.

Em relação à composição do Parlamento Europeu fixou-se a regra de que o número de deputados não será superior a setecentos.

A figura do Presidente da Comissão assumiu maior realce, passando a dispor-se que a Comissão actuará sob a orientação política do seu Presidente. No novo sistema de designação da Comissão, processa-se a aprovação pelo Parlamento da indigitação da pessoa que os Governos tencionam nomear presidente; o acordo do presidente designado é depois necessário para a designação das personalidades que os Governos tencionam nomear membros da Comissão, processando-se a nomeação de acordo com as regras já existentes: sujeição do presidente e dos restantes membros a um



voto de aprovação do Parlamento Europeu e, concedido este, nomeação de comum acordo pelos Governos dos Estados membros.

Também na matéria de designação, como se vê, embora em termos não decisivos, vai-se acentuando a influência do Parlamento Europeu, ao mesmo tempo que a figura do presidente da Comissão indigitado ganha maior autoridade.

9. A inscrição no Tratado da Comunidade Europeia de um novo título sobre o emprego, e a inclusão neste Tratado (artigos 136.º a 142.º) das matérias constantes do acordo que, devido à oposição britânica, ficou em Maastricht confinado a 11 Estados e figurava no Protocolo relativo a política social, inserido em anexo ao TUE, constituem aspectos positivos de Amesterdão.

Sobre o emprego, é visível que a missão da Comunidade se restringe ao apoio e incentivo das acções empreendidas pelos Estados membros. É aprovada a definição anual, pelo Conselho, das orientações que os Estados membros devem ter em conta nas políticas de emprego. Com base no relatório anual sobre as medidas tomadas pelos Estados membros, o Conselho analisa a execução das políticas de emprego, podendo dirigir recomendações aos Estados membros.

No art 3.º do TCE é inserida uma alínea (alínea i)), referindo a promoção de uma coordenação entre as políticas de emprego dos Estados membros, mediante a elaboração de uma estratégia coordenada em matéria de emprego.

No novo título (vistos, asilo, etc.), prevêm-se as medidas que o Conselho adoptará para se assegurar a livre circulação de pessoas, os controlos das pessoas na passagem das fronteiras externas, o regime do asilo e dos refugiados, etc.; em regra, o Tratado prevê um prazo de cinco anos, a contar da data de entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, para o estabelecimento das medidas propostas. Por expressa referência ao protocolo relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda, as disposições que vieram substituir as contidas na Convenção de Schengen sobre a abolição dos controlos nas fronteiras comuns não são aplicáveis aos dois países.

10. Foi inserido um artigo 299.º do Tratado da Comunidade Europeia, que prevê a adopção pelo Conselho, em atenção à situação social e económica dos departamentos franceses ultramarinos, dos Açores, da Madeira e das Canárias, ao seu o grande afastamento, à insularidade, à pequena superfície, relevo e clima difíceis, à dependência económica de pequeno número de produtos, a adopção em relação a eles de medidas específicas, destinadas a estabelecer as condições de aplicação do Tratado a essas regiões. Ao adoptar tais medidas, o Conselho terá em consideração domínios como as políticas aduaneira e comercial, a política fiscal, as zonas francas, etc.

11. Não obstante os seus aspectos inegavelmente positivos — relembre-se a arrumação e renumeração de preceitos de anteriores Tratados, a consagração dos princípios por que se rege a União Europeia, a introdução do título sobre o emprego e da matéria de política social no Tratado de Roma, a transposição de matérias do 3.º pilar para o regime comunitário —, ao Tratado de Amesterdão faltou visivelmente fôlego para ir mais longe. O processo do deslizar do intergovernamental para o supranacional ganhou algum andamento, mas por forma discreta, mais a respeito de retoques do que de questões de fundo. A missão central que incumbia à Conferência intergovernamental de 1996-97 foi deixada integralmente por realizar: ficaram apenas os dois artigos do protocolo que aponta para a revisão da composição e funcionamento das instituições comunitárias, suscitando a convocação de nova conferência intergovernamental, como já o havia feito, em geral, o Tratado de Maastricht, no n.º 2 do art. N.

É de prever, que dentro de alguns anos, o Tratado de Amesterdão, esvaziado de conteúdo, uma vez inseridas nas versões dos Tratados europeus as modificações substanciais, quase caia no esquecimento, como aconteceu com o Acto Único Europeu. Isto não significa que não deixem de fazer-se sentir impulsos vigorosos para o aprofundamento da integração, mas estes provavelmente provenientes de outra área, a da união monetária e do euro. Talvez seja nesta linha da integração europeia que renasça o “perfume de aventura”, várias vezes invocado, e do qual, decerto, não há vestígios no documento de Amesterdão.

Excepção feita à incapacidade para rever a composição da Comissão, bem como as regras de voto do Conselho (domínios em que foi pleno o fracasso), a revisão de Amesterdão teve algum mérito. Afinal, não poderá esperar-se que cada revisão dos tratados europeus seja portadora do mesmo ímpeto reformista que Maastricht imprimiu. Se assim fosse, se a progressão do integracionismo fosse tão intensa e tão rápida como o foi em 1992, não tardaria a estar-se à beira da estrutura de uma federação.

Janeiro de 1999