Legislação
Cadernos de Ciência de Legislação

O Tratado de Amesterdão e o novo passo da União Europeia

António Goucha Soares

Separata nº 21 Janeiro • Março 1998 ina

O Tratado de Amesterdão e o novo passo da União Europeia

António Goucha Soares
Doutor em Direito, Professor Convidado da Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa

As anteriores revisões a que foram submetidos os Tratados institutivos das Comunidades Europeias foram entendidas como um passo avante na construção europeia. O Tratado de Amesterdão, que operou a primeira revisão do Tratado da União Europeia, frustrou as expectativas da generalidade dos observadores ao não ter introduzido as reformas principais que dele se esperavam: as alterações institucionais ao funcionamento da União em vista da realização do próximo alargamento aos países do centro e leste europeu. Deste ponto vista, não terá constituído o ambicionado passo em frente no caminho da integração europeia. Mas não deixou por isso de constituir mais um passo, de certa importância, no processo político em curso. Neste artigo daremos conta das principais alterações que o Tratado de Amesterdão introduziu no ordenamento constitucional da União Europeia, deixando para o leitor o balanço sobre qual o sentido deste novo passo.

INTRODUÇÃO

O Tratado de Amesterdão de 1997 operou a primeira revisão ao ordenamento jurídico constitutivo da União Europeia, a qual foi estabelecida pelo Tratado de Maastricht de 1992.

Diferentemente das anteriores revisões efectuadas aos mecanismos constitutivos do processo de integração europeia, a revisão operada pelo Tratado de Amesterdão foi a primeira cujo motivo de realização decorria do próprio texto do Tratado da União Europeia. Com efeito, as revisões anteriores – o Acto Único Europeu e o Tratado de Maastricht – foram a expressão normativa de um consenso político prévio entre os Estados-membros quanto à realização de um objectivo específico da construção europeia: o mercado interno e a moeda única, respectivamente.[1] A revisão do quadro institucional europeu efectuada pelo Tratado de Amesterdão não ocorreu em virtude de um qualquer consenso político pré-existente quanto à unificação europeia, tendo antes sido realizada porque o artigo N do Tratado de Maastricht havia determinado a abertura de uma conferência inter-governamental para 1996.[2]

O Tratado de Amesterdão foi também a primeira revisão operada no período que se seguiu ao último alargamento da União, o qual se processou através da adesão da Áustria, Finlândia e Suécia, em 1995. Assim, não será de estranhar que o novo Tratado acrescente um conjunto de novos direitos e de novos objectivos ao processo de integração que constituem, de certo modo, reflexo da orientação política resultante dos novos equilíbrios que se produziram em virtude do último alargamento europeu.
Por outro lado, o Tratado de Amesterdão foi, ainda, o primeiro dos acontecimentos cimeiros da construção europeia em que não se verificou a actuação concertada dos dois grandes protagonistas do processo de integração: França e Alemanha.[3] Na verdade, desde a génese da primeira das três Comunidades Europeias que o chamado motor franco-alemão havia constituído o eixo central de todos os progressos realizados na construção europeia. O abalo de confiança europeia provocado pelos processos de ratificação do Tratado de Maastricht e as dificuldades internas que estes dois Estados conheceram na longa caminhada para a moeda única estiveram, por certo, na origem do não-funcionamento desta parceria vital para a União Europeia.
Ao longo deste artigo daremos conta das principais alterações introduzidas pelo Tratado de Amesterdão no ordenamento constitucional da União Europeia. Numa primeira parte, procuraremos referir os principais eventos que antecederam o início da conferência inter-governamental e que determinaram o conteúdo da sua agenda política. Seguidamente, percorreremos as principais alterações introduzidas em Amesterdão começando por salientar a operação de simplificação do direito primário, para depois abordar, sucessivamente, os princípios políticos e direitos fundamentais da União; a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça; a Política Externa e de Segurança Comum; as cooperações reforçadas; e as alterações ao Tratado da Comunidade Europeia, a nível das novas políticas e competências, bem como do seu sistema institucional.

O CAMINHO DE MAASTRICHT PARA AMESTERDÃO

O período que se seguiu à assinatura do Tratado da União Europeia foi marcado pelas dificuldades surgidas no seio de alguns Estados-membros no

decurso da fase de ratificação deste Tratado. O ponto mais alto destas dificuldades terá sido representado pelo primeiro referendo dinamarquês de Junho de 1992, cujo inesperado resultado negativo esteve na origem de um processo mais vasto de discussão e reflexão sobre o curso do projecto de construção europeia. Também o escasso resultado positivo alcançado no referendo popular realizado em França, em vista da ratificação do Tratado de Maastricht, constituiu um sério alerta sobre o nível de adesão da opinião pública de um dos Estados desde sempre mais empenhados no avanço do processo de integração europeia.
Pelo que se pode considerar que o processo de ratificação do Tratado de Maastricht terá iniciado, de modo decisivo, uma nova fase do modo de condução da integração europeia. Essa nova fase caracteriza-se pelo despertar da opinião pública dos Estados-membros para a evolução deste mesmo processo. Até Maastricht, a integração europeia era um processo político apenas conduzido por uma pequena elite político-burocrática nela envolvida. A natureza fundamentalmente económica deste processo e a dimensão essencialmente tecnocrática dos propósitos e das negociações de que ele se revestia faziam com que o interesse da opinião pública dos Estados andasse arredio da integração europeia. O salto qualitativo ocorrido com o Tratado de Maastricht – com o estabelecimento da União Europeia, a criação de uma cidadania da União, a realização da moeda única, a expansão das competências comunitárias a uma série de novos domínios, a definição de uma política externa e de segurança comum – colocou o problema da integração europeia no centro do debate político nos Estados-membros.
Porém, este indiscutível mérito de alargar o leque de interessados pelo processo de construção europeia – provocado pelo Tratado de Maastricht – revelou, simultaneamente, a existência de um nível de consenso popular no seio dos Estados-membros bastante inferior ao que se suporia pudesse ser o grau de adesão que este mesmo processo provocava nos cidadãos europeus. Não obstante os progressos realizados na década precedente em vista do aumento da participação do Parlamento Europeu – eleito por sufrágio universal – no sistema político comunitário, e apesar do alargamento dos direitos retirados pelos cidadãos europeus dos esforços de integração e da instituição de uma cidadania europeia, os debates originados

pela ratificação do acordo de Maastricht revelaram a existência de largas faixas de descontentamento face ao reforço do processo de integração. A falta de identificação dos cidadãos e da opinião pública dos Estados com o processo de integração europeia, e com as instituições que corporizam este mesmo processo, coloca o problema do grau de legitimidade deste mesmo processo político. Pelo que a partir de Maastricht, o tema da legitimidade da União passará a ocupar uma posição central no debate sobre as reformas que a integração europeia deverá conhecer no futuro.

Por outro lado, a União Europeia tem como um dos seus principais desafios políticos no período pós-Maastricht a questão do seu alargamento aos países da Europa central e do leste. A realização desta nova fase de alargamento implicará um aumento substancial do número de membros da União. No entanto, a União funciona na base do quadro institucional herdado das Comunidades Europeias. As Comunidades pensaram a sua estrutura institucional para uma entidade de seis Estados. Pelo que, se uma União de quinze Estados revela dificuldades em operar com instituições e processos políticos de decisão gizados para um número bastante inferior de membros, a perspectiva deste novo alargamento coloca a exigência de se proceder a uma profunda reforma do funcionamento institucional da União.

As duas revisões aos Tratatados constitutivos das Comunidades Europeias operadas na última década haviam ficado ligadas à realização de objectivos concretos do processo de integração: o Acto Único lançou as bases para o estabelecimento do mercado interno; o Tratado de Maastricht permitiu a criação do projecto da moeda única. Se se devesse enunciar uma justificação principal para a revisão decorrente da conferência inter-governamental de 1996 ela encontrar-se-ia na necessidade de promover a reforma institucional da União para acolher os países da Europa central e de leste, preparando as suas estruturas para funcionar eficazmente com um número de membros que poderá rondar os vinte cinco, ou mesmo as três dezenas de Estados.

Assim, as questões centrais que determinaram a agenda política da conferência inter-governamental de 1996 foram, por um lado, a preparação da reforma institucional da União em vista da adaptação das suas estruturas ao futuro alargamento aos países do leste europeu e, por outro lado, a simultânea introdução de melhorias várias no sistema político da própria da União de modo a que se reforçasse a legitimidade desta no confronto

dos cidadãos dos Estados-membros. Donde, reformas de carácter institucional em vista de uma realidade que permanecia externa ao seu funcionamento institucional – os países candidatos à adesão – e, também, alterações da sua estrutura política de modo a reforçar no seu plano interno a imagem e a aceitação da União Europeia junto dos seus cidadãos.

Refira-se, porém, que o ambiente político existente no seio da União não era propício ao pleno êxito da realização desta conferência. Por um lado, a emergência de um vasto dissentimento na opinião pública dos Estados quanto à condução do processo de integração europeia fazia reduzir, ulteriormente, a disponibilidade dos governos nacionais para introduzirem as profundas reformas institucionais de que a União carecia. Por outro lado, o calendário político da União encontrava-se totalmente condicionado pelo difícil programa da realização da moeda única o qual, em virtude dos objectivos definidos em matéria de convergência nominal das economias nacionais, implicava importantes sacrifícios na política orçamental dos Estados-membros, com reflexos directos no bem-estar dos seus cidadãos. Pelo que, de algum modo, se afigurava compreensível a falta de vontade política dos Estados-membros em realizarem uma revisão ambiciosa dos actos constitutivos da União Europeia, sendo que o receio quanto aos resultados de novos referendos nacionais relativos ao processo de ratificação passou também a condicionar as negociações inter-governamentais[4].

Na perspectiva da conferência inter-governamental de 1996, o Parlamento Europeu desenvolveu uma série de iniciativas políticas durante o período compreendido entre o início de 1993 e o primeiro semestre de 1994, ano em que se verificaram eleições para esta instituição. De entre essas iniciativas destaca-se a adopção de uma resolução, em Janeiro de 1993, em que o Parlamento solicitava a convocação de uma conferência inter-governamental com o escopo de transformar a União numa entidade política dotada de estrutura federal, com competências limitadas e instituições plenamente democráticas. O Parlamento defendia que o Conselho se transformasse numa instituição permanente da União, com funções de segunda câmara parlamentar, sendo investido de poderes legislativos em plena igualdade com o Parlamento, os quais seriam exercidos em audiência pública e nos termos de um verdadeiro procedimento de co-decisão. Destaque, também, para a aprovação em Fevereiro de 1994 de uma resolução que aprovava as

conclusões do chamado relatório Herman, apresentado pela comissão de assuntos institucionais do Parlamento. Este relatório continha uma projecto de Constituição da União Europeia, assente num modelo federal, que deveria constituir a base de reflexão para o novo Parlamento saído das eleições europeias de Junho de 1994.

Em vista da preparação dos trabalhos para a conferência inter-governamental, o Conselho Europeu de Corfú de Junho de 1994 deliberou que se criasse um grupo de reflexão composto por representantes dos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros e do Presidente da Comissão. O grupo de reflexão deveria apresentar um relatório ao Conselho Europeu, até final de 1995, sobre a revisão do Tratado da União na perspectiva do alargamento e das alterações institucionais a introduzir. Do mesmo modo, as demais instituições comunitárias foram convidadas a apresentar relatórios sobre o funcionamento da União.[5]

Em termos gerais, podemos afirmar que o maior enfâse dos relatórios apresentados pelos vários actores políticos, e pelo referido grupo de reflexão, incidia sobre a reforma institucional da União Europeia na perspectiva do alargamento. Muito embora decorresse do conteúdo desses mesmos relatórios a existência de importantes diferenças de posição quanto ao sentido e alcance da reforma das instituições. Uma outra preocupação central presente nos relatórios preparatórios respeitava ao problema da legitimidade da União Europeia. Porém, a questão de como lidar com o reforço da legitimidade do sistema político da União junto dos cidadãos europeus constituiu também outro tema objecto de tratamento bastante diverso nos diferentes relatórios, reflectindo a dificuldade e complexidade da abordagem deste mesmo problema[6]. Ainda assim, poderemos afirmar que de um modo geral a questão da legitimidade da União aflorava nos diversos relatórios em torno de um conjunto de quatro tópicos fundamentais: a cidadania da União; o reforço da democraticidade do funcionamento do seu sistema político; as competências comunitárias e a implementação do princípio da subsidiariedade; a transparência e abertura da actividade das instituições, dos seus processos de decisão e o acesso à respectiva documentação.[7]

A abertura da conferência inter-governamental para a revisão do Tratado da União Europeia ocorreu em Turim, em Março de 1996, por ocasião da reunião do Conselho Europeu. O Conselho Europeu de Turim determinou que a conferência se concentrasse na discussão dos seguintes temas: um primeiro grupo de questões relacionado com a aproximação da União dos seus cidadãos, nomeadamente, através do reforço da tutela dos seus direitos fundamentais, da melhoria da sua protecção nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos, da promoção do emprego, da consagração do princípio do acesso aos serviços fundamentais, de uma mais eficaz protecção do meio ambiente, da melhor aplicação do princípio da subsidiariedade, da garantia da transparência e abertura dos trabalhos da União; um segundo aspecto relacionado com a reforma das instituições da União na perspectiva do seu alargamento, reforçando a eficácia do seu funcionamento e a sua legitimidade, nomeadamente, através da simplificação dos processos legislativos, do alargamento do âmbito da co-decisão e do reforço da posição do Parlamento Europeu, no aumento do contributo dos parlamentos nacionais nas tarefas da União, no alargamento da votação por maioria qualificada no seio do Conselho – bem como as alterações à ponderação dos votos e a questão do limiar para a tomada de decisões –, a abordagem do problema da composição da Comissão e, ainda, a introdução de regras que permitissem o desenvolvimento de uma cooperação reforçada entre certos Estados-membros; e um último aspecto relacionado com o reforço da capacidade de acção externa da União, tendo em conta que o seu peso político deve ser proporcional à sua força económica, no respeito, porém, do papel da Comissão.

O TRATADO DE AMESTERDÃO

As negociações conduzidas no âmbito da conferência inter-governamental foram concluídas em Junho de 1997, por ocasião do Conselho Europeu de Amesterdão. O texto final do novo Tratado foi assinado no dia 2 de Outubro.

O Tratado de Amesterdão não alterou a estrutura normativa tripartida da União – com os seus famosos três pilares – muito embora algumas matérias que em Maastricht se encontravam reguladas no âmbito do terceiro pilar tivessem passado agora para o quadro do Tratado da Comunidade Europeia.[8]

Simplificação

1. Em termos formais, merece destaque o esforço de simplificação dos actos constitutivos da União, realizado através da eliminação das disposições dos Tratados consideradas caducas, bem como pela renumeração de todos os artigos dos Tratado da União e das Comunidades Europeias – nos termos fixados pelos quadros de correspondência que figuram em anexo ao Tratado – tornando de menos difícil compreensão a leitura destes mesmos actos por parte de não-iniciados.
Na verdade, numerosas disposições do Tratado da Comunidade Europeia encontravam-se desprovidas de efeito em virtude de as mesmas se referirem a períodos de transição inicialmente fixados para a realização de determinados objectivos comunitários, ou, de estipularem prazos entretanto decorridos para a realização desses mesmos objectivos. Tornava-se portanto aconselhável – tendo em vista o escopo de melhorar a legibilidade do Tratado – realizar uma operação de simplificação das disposições do TCE onde se procedesse à supressão de todos os preceitos que, com o decurso do tempo, se haviam tornado caducos ou obsoletos[9].
O trabalho de simplificação das disposições do Tratado decorreu em paralelo à conferência inter-governamental, no seio do chamado grupo dos Amigos da Presidência. Este trabalho foi realizado tendo em conta o direito vigente, incidindo apenas sobre os aspectos técnico-normativos da simplificação e foi efectuado com a preocupação de não afectar o acervo comunitário. Em resultado deste esforço de simplificação, o Tratado de Amesterdão procedeu à revogação de quarenta e sete artigos do Tratado da Comunidade Europeia, sendo outros sessenta artigos objecto de revogação parcial ou de modificações[10]. Do mesmo modo, foram revogados, total ou parcialmente, diversos artigos dos Tratados CECA e CEEA. A operação de simplificação abrangeu ainda os anexos e protocolos aos Tratados comunitários.
Em virtude da supressão de numerosos artigos do texto do Tratado da Comunidade Europeia, e da circunstância dos artigos do Tratado da União se apresentarem numa sequência pouco clara, a conferência inter-governamental decidiu proceder à completa renumeração de todos artigos do Tratado da União Europeia (TUE) e do Tratado da Comunidade Europeia (TCE). Para o efeito, foi adoptada uma tabela que estabelece a correspondência entre

a numeração vigente e a futura numeração dos artigos dos Tratados, em resultado das alterações a este nível introduzidas em Amesterdão.

2. Em simultâneo com a operação de simplificação, o referido grupo dos Amigos da Presidência trabalhou sobre o projecto de *codificação* dos Tratados. A codificação consistiria no agrupar dos Tratados comunitários e do Tratado da União Europeia num único instrumento normativo, sem que isso determinasse a fusão das Comunidades Europeias e da União numa mesma entidade jurídica.[11]
As hipóteses de trabalho em sede de codificação compreendiam quer a fusão dos três Tratados comunitários com o Tratado da União, quer apenas a fusão do Tratado da Comunidade Europeia com o Tratado da União. No entanto, os receios que os Estados-membros evidenciaram quanto aos eventuais resultados da ratificação nacional da versão codificada dos Tratados levaram a considerar que não seria oportuno fazer coincidir o projecto da codificação dos Tratados com o processo de ratificação de uma revisão material destes mesmos Tratados. Assim, a conferência inter-governamental aprovou uma declaração em que afirma que os trabalhos técnicos de codificação dos Tratados prosseguiriam com a maior celeridade possível em vista da apresentação de uma versão compilada de todos os Tratados, muito embora ressalvasse que o resultado final deste trabalho não teria valor jurídico.
Para efeitos da nossa análise das alterações introduzidas pelo Tratado de Amesterdão, faremos referência aos preceitos dos Tratados da União e da Comunidade Europeia, tal como eles resultam renumerados em virtude da operação de simplificação empreendida.

ALTERAÇÕES AO TRATADO DA UNIÃO EUROPEIA

Princípios políticos e direitos fundamentais

3. Passando agora às alterações introduzidas quanto ao conteúdo do ordenamento jurídico, comecemos por analisar as disposições relativas ao Tratado da União. No seu título de abertura, que enuncia as disposições comuns a

este Tratado, merecem especial atenção as inovações introduzidas em sede de **princípios políticos fundamentais da União**. Assim, o novo artigo 6.º refere que a União assenta nos princípios da liberdade, da democracia, do respeito pelos direitos do Homem e pelas liberdades fundamentais, bem como do Estado de Direito. Esta nova disposição, que antecede a declaração pré-existente em matéria de direitos fundamentais, vem completar uma lacuna que se verificava nas disposições constitucionais da União, a nível dos seus princípios fundamentais de orientação e organização política. Mencionando explicitamente os princípios da liberdade, democracia, direitos fundamentais e Estado de Direito – princípios comuns aos Estados-membros – a União introduz uma clara referência quanto ao perfil e ao tipo de regimes políticos admitidos no seu seio. Aliás, o novo artigo 49.º refere expressamente o respeito destes princípios como condição para adesão de novos membros à União[12]. A introdução desta nova disposição do artigo 6.º é tanto mais importante quanto o facto da União se aprestar a abrir um vasto processo de alargamento a novos Estados que, num passado não remoto, viveram sob regimes políticos autoritários e cuja transição efectiva para a democracia plena suscita, em certos casos, algumas apreensões.
Do mesmo modo se entende o novo artigo 7.º do Tratado da União. Esta nova disposição permite que o Conselho – reunido, porém, a nível de Chefes de Estado e de Governo, e deliberando por unanimidade – possa verificar a existência de uma violação grave e persistente, por parte de um Estado-membro, de algum dos princípios políticos fundamentais da União, acima mencionados. Nos casos em que o Conselho haja declarado encontrar-se verificada a existência de uma tal violação, poderá então decidir pela suspensão de direitos do Estado infractor, incluindo, como expressamente previsto no n.º 2 deste artigo, o direito de voto do representante do seu governo no Conselho. Outros direitos que se afiguram poder incluir a previsão suspensiva deste artigo serão, por exemplo, a interrupção dos apoios financeiros comunitários ou a denegação do exercício da função Presidência pelo Estado infractor[13]. A decisão de suspensão de direitos de um Estado deverá ter em conta, todavia, as consequências que a mesma poderá provocar na esfera de direitos dos cidadãos desses Estados. Na verdade, nem sempre a suspensão de direitos de um Estado poderá constituir o modo mais adequado para fazer os respectivos governos restaurarem os princípios gerais da democracia e dos direitos fundamentais.[14] Em todo o caso, pode-se afirmar que o novo artigo vem criar um quadro sancionatório de princípio contra eventuais derrapagens ao normal funcionamento democrático dos Estados da União.

4. Em sede de **direitos fundamentais**, o novo Tratado não introduziu qualquer novidade sobre o problema da eventual adesão da União, ou da Comunidade Europeia, à Convenção Europeia de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais. Assim, o n.º 2 do novo artigo 6.º do TUE manteve inalterada a disposição que o Tratado de Maastricht introduzira sobre o respeito dos direitos fundamentais na União, nos termos desta mesma Convenção e das tradições constitucionais comuns aos Estados-membros, enquanto princípios gerais do direito comunitário.

5. Todavia, no quadro dos novos princípios e direitos fundamentais introduzidos pelo Tratado de Amesterdão cumpre fazer referência ao chamado *princípio da transparência*, ou do acesso dos particulares aos documentos comunitários. Como se referiu, o tema da transparência e abertura dos trabalhos da União foi um aspecto que caracterizou as preocupações sentidas por todos os actores políticos envolvidos na conferência inter-governamental, porque entendido como uma questão essencial para o reforço da legitimidade do sistema comunitário. Assim, e para além do artigo 1.º do TUE passar a referir que as decisões da União serão tomadas de uma forma tão aberta quanto possível, foi introduzido o novo artigo 255.º no Tratado da Comunidade Europeia que estabelece o direito de todos os cidadãos da União em acederem aos documentos do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão.
Este direito de acesso aos documentos das instituições políticas da Comunidade Europeia deve ser entendido como a consagração de um verdadeiro direito subjectivo dos cidadãos no confronto da documentação dessas instituições.[15] Na verdade, a problemática do direito de acesso dos cidadãos aos documentos comunitários começou a ser encarada pelas instituições na sequência da erupção do dissentimento público que se seguiu à adopção do Tratado de Maastricht. Assim, a partir do ano de noventa e três o Conselho e a Comissão acordaram num código de conduta sobre o

acesso à documentação. Posteriormente, cada uma destas instituições, bem como o Parlamento Europeu, adoptaram decisões de implementação desse código de conduta.

O Tribunal de Justiça, porém, quando confrontado com a natureza jurídica deste direito de acesso à documentação, resultante da decisão do Conselho que implementava o referido código de conduta, não afirmou que se estaria em presença de um princípio garantindo o acesso do público à documentação, em termos de consagrar um direito subjectivo à informação – como havia defendido o advogado geral Tesauro –, mas que se trataria apenas de uma afirmação progressiva do direito de acesso dos particulares aos documentos comunitários, situação que seria de reportar ao carácter democrático das instituições e à própria evolução a este mesmo título verificada no seio dos Estados-membros.[16]

Pelo que a introdução do novo princípio do acesso dos particulares aos documentos das instituições políticas comunitárias, pelo artigo 255.º do TCE, deve ser entendido – à luz da evolução desta matéria no direito comunitário – como a consagração constitucional de um novo direito dos particulares no confronto das instituições comunitárias.

O exercício deste direito de acesso aos documentos comunitários será definido pelo Conselho, segundo o procedimento de co-decisão, que estabelecerá os princípios gerais de actuação do direito de acesso, bem como os limites do seu exercício por razões de interesse público ou privado. Porém, no caso específico dos documentos do Conselho, o artigo 207.º, n.º 3, impõe que nas situações que se considerem corresponder ao exercício de poder legislativo desta instituição, resultados das votações, declarações de voto e declarações exaradas em acta sejam sempre do conhecimento público.

Aparece, assim, uma nova figura no Tratado: os casos em que se considere que o Conselho actua no exercício dos seus poderes legislativos. Esta nova figura agora inscrita no direito primário inspira-se no regulamento interno do Conselho, de 1993, que estabelecia uma presunção favorável à publicidade dos actos legislativos.[17] Nos termos de um anexo ao seu regulamento interno, considera-se que o Conselho actua como legislador quando adopta normas juridicamente obrigatórias nos Estados-membros ou para os Estados-membros, através de regulamentos, directivas e decisões, com base nas disposições pertinentes do TCE, ou no quadro dos procedimentos de co-decisão e de cooperação. Este anexo ao regulamento interno considera, por outro lado, como actos não legislativos do Conselho as deliberações relativas à adopção de medidas de ordem interna, os actos administrativos ou orçamentais, os actos relativos às relações inter-institucionais ou internacionais, os actos não-vinculativos, como sejam, conclusões, recomendações ou pareceres e, ainda, as deliberações relativas a votos indicativos ou à adopção de actos preparatórios.

A implementação do princípio da publicidade, constante do novo artigo 207.º, n.º 3, constituirá por certo uma boa oportunidade para se voltar a reflectir sobre a definição da noção de actos legislativos comunitários.

Note-se ainda que as disposições do TCE relativas ao direito de acesso dos particulares aos documentos das instituições comunitárias são aplicáveis, nos termos dos artigos 28.º e 41 do TUE, respectivamente, à Política Externa e de Segurança Comum e à Cooperação Policial e Judiciária.[18]

6. Merece também destaque especial o novo alcance com que foi enunciado o *princípio da não-discriminação* no direito comunitário. Para além da manutenção da sua formulação tradicional que comporta a proibição da discriminação em razão da nacionalidade, foi introduzido o novo artigo 13.º do Tratado da Comunidade Europeia o qual prevê que o Conselho possa adoptar as medidas necessárias para combater a discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual. Através deste novo preceito, o princípio da não-discriminação – que serviu de instrumento fundamental para a supressão de todo o tipo de entraves nacionais à circulação plena dos factores de produção e de suporte normativo para a realização do mercado interno – adquire uma dimensão claramente extra-económica, acompanhando o alargamento do conjunto de preocupações que movem a Comunidade na área da construção de uma verdadeira e própria cidadania europeia. O aspecto negativo desta nova disposição reside no facto de em matéria atinente à protecção de direitos fundamentais o procedimento decisório adoptado limitar a participação normativa do Parlamento Europeu à mera consulta, denegando a esta instituição a possiblidade de prestar um contributo efectivo no processo de decisão, aliás consentâneo com a essência política desta mesma temática.

Note-se, ainda, que esta formulação ampla do princípio da não-discriminação no quadro do constitucionalismo comunitário, com alcance equivalente ao desempenhado pelo princípio da igualdade nos ordenamentos jurídicos nacionais, é completada no que diz respeito à promoção da igualdade entre sexos por duas outras disposições básicas inseridas no Tratado da Comunidade Europeia. Assim, quer o artigo 2.º do TCE que enuncia os fins da Comunidade Europeia, quer o artigo 3.º do mesmo Tratado que se refere aos meios disponíveis para a realização desses fins, passaram a contar com uma referência expressa ao princípio da igualdade entre homens e mulheres.

7. Uma última nota em sede de direitos fundamentais para referir o novo artigo 286.º do TCE. Este artigo estabelece a protecção dos cidadãos em matéria de *tratamento de dados de carácter pessoal*, e de livre circulação desses dados, no confronto das instituições e demais órgãos comunitários. Para o efeito, prevê-se a criação de um órgão independente com funções de supervisão.

Liberdade, segurança e justiça

O objectivo de facultar aos cidadãos europeus um nível elevado de protecção num **espaço de liberdade, segurança e justiça** – decorrente da livre circulação de pessoas – norteou as alterações introduzidas no chamado terceiro pilar da União, renominado de cooperação policial e judiciária em matéria penal. Diversas foram as alterações verificadas neste Título VI do Tratado da União.

8. Desde logo, certas matérias, que em Maastricht haviam integrado este título do Tratado, passaram através do Acordo de Amesterdão para o domínio do primeiro pilar da União. Trata-se das áreas atinentes aos vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas, as quais foram integradas no novo Título IV do Tratado da Comunidade Europeia. Assim, a **comunitarização** realizada abrange a questão da realização de controlos na passagem das fronteiras externas da União e os problemas relativos a vistos, asilo, imigração e protecção dos direitos de

nacionais de países terceiros; a supressão de controlos na passagem das fronteiras internas da União; a cooperação judiciária em matéria civil; e a cooperação entre administrações nacionais nos domínios referentes a este novo título.

A comunitarização destas matérias pressuporia a sujeição das mesmas à aplicação plena das regras que distinguem, nos planos político e normativo, este pilar comunitário dos outros dois pilares da União. O que, estranhamente, não se verificou. Assim, o artigo 67.º do TCE estabelece as normas que regulam o processo de decisão nas matérias abrangidas por este novo título, fixando um período transitório de cinco anos durante o qual o Conselho delibera por unanimidade, sob proposta da Comissão, ou, note-se, por iniciativa de um Estado-membro, e após consulta ao Parlamento Europeu. Decorrido este período transitório de cinco anos, o Conselho pode deliberar, por unanimidade, no sentido de adoptar o procedimento de co-decisão como base decisória para a totalidade ou parte dos domínios abrangidos por este novo título. Seguindo a prática comunitária enraízada da não-simplificação, os n.os 3 e 4 do artigo 67.º prevêm ainda a existência de regimes decisórios excepcionais, em matéria de vistos exigidos a nacionais de países terceiros que desejem ingressar nas fronteiras externas da União.

Por outro lado, as funções de interpretação e aplicação do direito que incumbem ao Tribunal de Justiça também conhecem um regime especial. Assim, o artigo 68.º estabelece que o mecanismo do reenvio prejudicial é aplicável no âmbito deste título segundo condições especiais por este definidas. Essa condições dizem fundamentalmente respeito à definição do órgão jurisdicional nacional competente para demandar o Tribunal de Justiça a título prejudicial, sendo que se limita aos tribunais nacionais que decidam em última instância a possibilidade de fazer uso deste mesmo mecanismo judicial. Afasta-se, ainda, a competência do Tribunal de Justiça para se pronunciar sobre medidas nacionais relativas à supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras internas da União quando justificadas por motivos de ordem pública ou de manutenção da segurança interna.

De acordo com o artigo 69.º do TCE, que remete para um conjunto de Protocolos anexos ao Tratado de Amesterdão, as disposições deste novo Título do Tratado de Roma não são aplicáveis, por princípio, ao Reino Unido, Irlanda e Dinamarca. Esta brecha na aplicação uniforme do direito

comunitário é regulada pelos referidos Protocolos, os quais definem as condições relativas ao funcionamento do processo decisório no Conselho em virtude da não participação destes Estados. O que, no fundo, faz deste Título IV do TCE um novo caso de cooperação reforçada entre os Estados-membros, muito embora o Tratado não o refira expressamente como tal.[19] Contudo, os Protocolos para que este artigo remete preveêm a possibilidade de se proceder a uma aplicação parcial, por parte do Reino Unido e da Irlanda, de certos actos normativos comunitários adoptados no quadro deste novo Título.

Uma última referência, em sede de matérias que foram deslocadas do terceiro para o primeiro pilar da União, para referir a cooperação aduaneira. O novo artigo 135.º do Tratado da Comunidade Europeia estabelece que o Conselho, através do procedimento de co-decisão, adoptará as medidas destinadas a reforçar a cooperação aduaneira entre os Estados-membros e entre estes e a Comissão. Excluem-se, porém, do âmbito de aplicação deste artigo as medidas que respeitem à aplicação do direito penal nacional ou à administração da justiça nos Estados-membros.

9. Vejamos agora as principais inovações introduzidas pelo Tratado de Amesterdão relativamente às questões que permanecem no âmbito de aplicação do chamado **terceiro pilar** da União Europeia. Embora este pilar da União tenha sido objecto de uma redução de matérias por via da referida comunitarização de certos dos seus domínios de actuação, verificou-se, por outro lado, o seu alargamento a um conjunto de novos domínios. De entre os novos aspectos que passam a integrar a cooperação policial e judiciária em matéria penal conta-se a prevenção e combate do racismo e da xenofobia, o combate à criminalidade e, em especial, o tráfico de seres humanos, os crimes contra as crianças, o tráfico ilícito de armas e a corrupção.

Porém, as inovações mais interessantes introduzidas neste título do Tratado da União respeitam às alterações verificadas quanto à participação do Parlamento Europeu e do Tribunal de Justiça. Em relação ao Tribunal de Justiça, cuja jurisdição havia ficado excluída do âmbito do terceiro pilar em Maastricht, passa agora a deter competência para decidir a título prejudicial sobre a validade e interpretação dos actos normativos adoptados no âmbito de aplicação deste mesmo Título, nos termos do artigo 35.º.

Contudo, este reforço da protecção jurídica dos cidadãos dependerá de uma declaração prévia de aceitação da competência do Tribunal de Justiça por parte de cada Estado-membro. Trata-se, portanto, de um situação de jurisdição não-obrigatória do Tribunal. Os Estados-membros poderão também definir quais dos seus órgãos jurisdicionais nacionais são admitidos a formularem questões prejudiciais ao Tribunal: se todos eles, ou apenas aqueles que decidam em última instância. O n.º 6 do artigo 35.º prevê, ainda, a existência de um recurso directo de anulação dos actos normativos adoptados pelo Conselho, cujos requerentes podem ser a Comissão ou os Estados-membros.

O Parlamento Europeu, segundo o artigo 39.º, passa a estar associado ao processo de adopção de actos normativos emanados em aplicação do presente Título. Na verdade, o Conselho consultará o Parlamento, previamente à adopção dos actos normativos previstos pelo artigo 34.º, conferindo-lhe um prazo mínimo de três meses para emissão do respectivo parecer. Muito embora o parecer do Parlamento não seja vinculativo para o Conselho, o desrespeito desta prerrogativa parlamentar pode dar origem à anulação do acto, por violação de uma formalidade essencial, nos termos do artigo 35.º n.º 6.

O artigo 34.º veio definir as categorias de actos normativos previstos para a realização dos objectivos previstos por este Título do Tratado. Para além da possibilidade de adoptar posições comuns e convenções, que resultava já do Tratado de Maastricht, o n.º 2 deste artigo veio criar dois novos tipos de actos normativos da União: as decisões-quadro e as decisões. As decisões-quadro são uma espécie de equivalente funcional das directivas no terceiro pilar. Na verdade, as decisões-quadro visam a aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados, vinculando os Estados quanto ao resultado a alcançar, mas deixando às autoridades nacionais a competência quanto à forma e aos meios. Porém, e para afastar quaisquer indesejáveis desenvolvimentos jurisprudenciais motivados pelo não cumprimento das obrigações assumidas pelos Estados através da adopção das referidas decisões-quadro, o Tratado estipula expressamente que as decisões-quadro não produzem efeito directo. As decisões são a outra categoria de actos normativos. Têm carácter vinculativo, mas também são insusceptíveis de produzir efeito directo. O seu campo de aplicação abrange qualquer actuação da União

compatível com os objectivos deste Título, com exclusão da aproximação das disposições legislativas e regulamentares dos Estados.

10. Para terminar este ponto relativo às alterações introduzidas pelo Tratado de Amesterdão em vista da criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça, cabe fazer uma breve referência ao tratamento que foi conferido ao chamado Acordo de Schengen. O Acordo de **Schengen** de 1985, a Convenção Schengen de 1990, os respectivos Protocolos de adesão e demais disposições adoptadas com base nesse acordo – relativos à supressão gradual das fronteiras comuns entre os Estados-membros deste acordo – são, nos termos de um Protocolo anexo ao Tratado da União Europeia, incorporados no âmbito da União Europeia. A integração deste conjunto de actos normativos originados com base no Acordo de Schengen e, por isso, designados por «Acervo de Schengen», depara porém com algumas dificuldades técnicas pelo facto de nem todos os Estados-membros da União Europeia serem partes no Acordo de Schengen. Por este motivo, o Protocolo que prevê a integração do acervo de Shengen na União estabelece no seu artigo 1.º que os treze membros da União signatários de Schengen ficam autorizados a instaurar entre si uma cooperação reforçada nos domínios abrangidos por esse conjunto de actos normativos. Os membros da União que não são partes de Schengen são o Reino Unido e a Irlanda.
O modo como se fará a incorporação do acervo de Schengen na União Europeia reparte-se pelos primeiro e terceiro pilares, o que decorre da ancoragem dessa forma de cooperação reforçada na União Europeia, por um lado, e da própria comunitarização operada pelo Tratado de Amesterdão de matérias que antes relevavam da Cooperação na Justiça e nos Assuntos Internos, por outro lado.[20] Assim, de acordo com o artigo 2º do Protocolo, o acervo de Schengen integrará o Título VI do Tratado da União (3.º pilar) desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão. Porém, e nos termos do mesmo preceito, o Conselho determinará, por unanimidade, a base jurídica de cada uma das disposições ou decisões que constituem o acervo de Schengen. O mesmo é dizer que parte, ou mesmo a totalidade dessas disposições, poderão ter como base jurídica de integração no ordenamento jurídico da União artigos que se encontram incluídos no novo Título IV do Tratado da Comunidade Europeia (1.º pilar).

Nas situações de integração de disposições Schengen no pilar comunitário da União, definiu-se um regime singular para a Dinamarca. Na medida em que o Título IV do TCE não será aplicável à Dinamarca, as diposições do acervo de Schengen que sejam integradas na União, tendo como base jurídica uma disposição deste mesmo Título IV do TCE, são de transposição facultativa para o seu direito interno, nos termos do artigo 5.º do Protocolo relativo à Dinamarca. Porém, nos casos em que a Dinamarca decidir proceder à sua transposição, este mesmo preceito estabelece que essa decisão criará uma obrigação de direito internacional entre a Dinamarca e os Estados-membros. Donde, uma medida tomada com base no Tratado da Comunidade Europeia passar a relevar, simultaneamente, do direito comunitário e do direito internacional nas relações entre os diferentes Estados-membros. Singularidades, sem dúvida.[21] A vantagem principal que a Dinamarca pretende colher deste regime especial reside na possibilidade de se poder furtar ao controlo de legalidade, por parte do Tribunal de Justiça, das disposições transpostas para o seu direito interno.[22]
A excepcionalidade do regime consagrado para os Estados-membros não participantes no Acordo de Schengen, bem como para a Dinamarca, é sublinhada pelo facto de o artigo 8.º impôr que, para efeitos das negociações de adesão de novos Estados à União Europeia, o acervo de Schengen deverá ser aceite na totalidade por todos os Estados candidatos à adesão.
Relativamente à jurisdição do Tribunal de Justiça no âmbito da incorporação do acervo de Schengen, o artigo 2.º do Protocolo refere que esta instituição exercerá as suas competências de acordo com as respectivas disposições aplicáveis dos Tratados. Porém, introduz-se uma limitação quanto ao alcance da sua jurisdição pelo facto de o Tribunal não se poder pronunciar, em caso algum, sobre medidas relativas à manutenção da ordem pública e à garantia da segurança interna.

Política Externa e de Segurança Comum

Passemos agora em revista as principais alterações que o Tratado de Amesterdão introduziu ao Título V do Tratado da União Europeia, relativo à Política Externa e de Segurança Comum.

11. Comecemos por referir a criação de um novo artigo no âmbito do Título V que permite à União Europeia a **celebração de acordos** com Estados ou organizações internacionais. Assim, o artigo 24.º dispõe que o Conselho, por unanimidade, pode autorizar a Presidência, eventualmente apoiada pela Comissão, a iniciar negociações com esse propósito. Refira-se, porém, que a União Europeia continua a não dispôr, nos termos dos seus actos constitutivos, de personalidade jurídica, contrariamente ao que sucede com as Comunidades Europeias. Na verdade, as propostas apresentadas no curso da conferência inter-governamental para a atribuição de personalidade jurídica da União Europeia, não obtiveram o consenso dos Estados-membros. A questão que se pode colocar é, então, se a possibilidade agora conferida de celebrar acordos internacionais não determina um reconhecimento implícito de personalidade jurídica à União Europeia, ainda que limitada. Tal parece ser o caso quando a União celebrar o seu primeiro acordo internacional ao abrigo desta disposição.[23] Refira-se, ainda, a este propósito, a declaração à Acta Final da conferência, em que se afirma que os acordos decorrentes do artigo 24.º não implicam qualquer transferência de competências dos Estados para a União Europeia.

12. Outra inovação contida pelo novo Tratado foi a criação da figura do **Alto Representante da União** para a política externa e de segurança comum. O lugar de Alto Representante será desempenhado pelo Secretário-Geral do Conselho. Compete-lhe assistir o Conselho no âmbito desta política, contribuindo para a formulação, elaboração e execução das decisões políticas, prevendo ainda o artigo 26.º a possibilidade de, a pedido da Presidência, poder actuar em nome do Conselho, conduzindo o diálogo político com terceiros. A representação externa da União no âmbito do segundo pilar, de acordo com o artigo 18.º, mantem-se como sendo uma prerrogativa oficial da Presidência, eventualmente assistida pelo Estado-membro a quem caiba o exercício sucessivo desta função. O Conselho pode ainda nomear um seu representante especial, com mandato relativo a questões políticas específicas.

13. Em matéria de **segurança**, cumpre assinalar o alargamento verificado na área de intervenção da União, através da integração das chamadas «missões de Petersberg» no quadro da política externa e de segurança comum. Com efeito, o n.º 2 do artigo 17.º refere que as questões relativas à segurança da União incluem missões humanitárias e de evacuação, missões de manutenção da paz e missões de forças de combate para a gestão de crises, incluindo missões de reestabelecimento da paz.

Por outro lado, ocorreu também uma outra alteração interessante em sede de segurança europeia. O artigo 17.º reafirma a União da Europa Ocidental (UEO) como uma entidade que faz parte da União Europeia – como já resultava do Tratado de Maastricht –, mas especifica que a UEO proporcionará à União o acesso a uma capacidade operacional. A capacidade operacional da UEO servirá, assim, de braço militar para a implementação das referidas «missões de Petersberg», decididas ao nível da União Europeia. Este artigo prevê ainda uma intensificação das relações com a UEO, na perspectiva de uma futura integração da UEO na União Europeia, cuja respectiva decisão competirá ao Conselho Europeu.

No entanto, o n.º 1 do artigo 17.º contém também uma referência às obrigações decorrentes da Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) para certos Estados-membros, estipulando uma salvaguarda que permite a realização da política de defesa destes Estados no quadro da NATO. No fundo, a União Europeia parece privilegiar a construção de uma de vertente de segurança europeia no seio da sua política externa e de segurança comum, deixando ao mesmo tempo a organização da defesa europeia no âmbito preferencial de actuação da Aliança Atlântica[24].

14. De entre os novos desenvolvimentos verificados no quadro do chamado segundo pilar da União Europeia, registo ainda para uma certa evolução ocorrida no **processo de decisão**. Assim, na prossecução dos objectivos da política externa de segurança, estipulados pelo artigo 11.º, o artigo 12.º vem definir os seguintes níveis de actuação da União:

- definição de princípios e orientações gerais;
- decisão de estratégias comuns;
- adopção de acções comuns;
- adopção de posições comuns;
- reforço da cooperação sistemática entre os Estados-membros.

Nos termos do artigo 13.º, compete ao Conselho Europeu definir os princípios e orientações gerais da política externa e de segurança comum, bem como decidir sobre as estratégias comum da União. As orientações gerais adoptadas pelo Conselho Europeu serão materializadas em decisões do Conselho, através das quais se procederá à definição e execução da política externa e de segurança da União. Com base nas estratégias comuns definidas pelo Conselho Europeu, o Conselho adoptará acções comuns e posições comuns.

As decisões do Conselho, de implementação das orientações do Conselho Europeu, serão adoptadas por unanimidade, de acordo com o artigo 23.º. Para efeitos do funcionamento da regra da unanimidade introduziu-se, porém, a figura da abstenção construtiva. Os Estados que se abstenham numa votação do Conselho, e que apresentem uma declaração formal de voto, não são obrigados a aplicar a referida decisão, muito embora devam reconhecer que ela vincula a União. O que faz aparecer esta figura da abstenção construtiva como uma espécie de reflexo do princípio da flexibilidade no quadro do segundo pilar.[25] Porém, se o número de declarações de voto de abstenção exceder um terço do total dos votos ponderados do Conselho – nas situações em que delibera por maioria qualificada –, então, a decisão retém-se como não adoptada.

A adopção pelo Conselho de acções comuns, de posições comuns ou de qualquer outra decisão com base numa estratégia comum – ou de uma qualquer medida de execução destas – será objecto de deliberação por maioria qualificada. Porém, o n.º 2 do artigo 23.º salvaguarda a existência de um direito de veto relativamente às decisões tomadas por maioria qualificada, permitindo que um Estado-membro – que invoque claros motivos de interesse nacional – possa opôr-se à adopção dessa deliberação por voto maioritário. Nestes casos, prevê-se um mecanismo de remissão dessa mesma questão para deliberação pelo Conselho Europeu, por unanimidade.

As acções comuns, segundo o artigo 14.º, incidem sobre situações em que se considere necessária uma acção operacional por parte da União. As acções comuns vinculam os Estados-membros nas suas tomadas de posição e na condução da sua actuação internacional. Por seu turno, o artigo 15.º refere que as posições comuns definirão a abordagem global de uma questão específica de natureza geográfica ou temática pela União Europeia.

O tipo de participação das demais instituições da União Europeia no quadro da política externa e de segurança comum permanece inalterado. Assim, nos termos do 27.º, a Comissão será plenamente associada aos trabalhos realizados no domínio desta política, prevendo ainda o artigo 24.º a possibilidade da Comissão poder assistir a Presidência no quadro das negociações com Estados ou organizações internacionais em vista da celebração de acordos relativos à aplicação do presente Título do Tratado. Muito embora se deva referir, a este propósito, que a criação da figura do Alto Representante da União para a política externa possa também ser vista como um enfraquecimento da posição relativa da Comissão, que detem o exclusivo da representação externa nos domínios abrangidos pelo pilar comunitário. O artigo 21.º mantém o tipo de participação do Parlamento Europeu na formulação desta política no plano da simples consulta. A jurisdição do Tribunal de Justiça continua excluída do âmbito de aplicação da política externa e de segurança comum, nos termos do artigo 46.º do Tratado.

Cooperações Reforçadas

15. Inovação maior decorrente do Tratado de Amesterdão terá sido a introdução do chamado **princípio da flexibilidade**. Ou seja, do princípio que a União possa avançar na abordagem de determinados domínios sem que isso tenha que envolver, necessariamente, a participação de todos os Estados-membros. Como se sabe, não se trata de um princípio original deste novo acordo, na medida em que o Tratado de Maastricht havia sido o detonador da ideia de flexibilidade ao introduzir o conceito de geometria variável em domínios como o Protocolo Social, ou mesmo a União Económica e Monetária.[26] A novidade resultante do Tratado de Amesterdão em matéria de flexibilidade consiste na introdução de uma claúsula geral no texto do Tratado que estabelece o princípio das cooperações reforçadas entre Estados-membros, em domínios que não carecem de ser previamente identificados pelos Tratados constitutivos, as quais serão desencadeadas no âmbito da própria União Europeia, através dos seus instrumentos de direito derivado.

O modo de introdução do princípio da flexibilidade no Tratado da União Europeia realizou-se através da criação de um novo Título VII, epigrafado de «Disposições relativas à cooperação reforçada». No entanto, e para além das disposições gerais contidas neste novo Título do Tratado da União, foram ainda introduzidas disposições específicas em matéria de cooperação reforçada no Título VI do Tratado da União – relativo à cooperação judiciária e policial – bem como no próprio Tratado da Comunidade Europeia. De notar que a conferência inter-governamental não adoptou as propostas que apontavam para a possibilidade de cooperações reforçadas no âmbito da Política Externa e de Segurança Comum, sendo a figura da abstenção construtiva a única manifestação da ideia de flexibilidade no quadro do segundo pilar.[27] O caso particular do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia – que constitui em si mesmo uma aplicação da ideia de flexibilidade – foi objecto de uma salvaguarda específica relativamente à aplicação das disposições do Tratado que se referem ao regime das cooperações reforçadas.

Para que os Estados-membros decidam instituir uma cooperação reforçada no âmbito da União Europeia terão que respeitar as condições estipuladas no artigo 43.º do TUE, ou seja: que a mesma favoreça a realização dos objectivos da União; que respeite os princípios do Tratado e o seu quadro institucional único; que constitua uma via de último recurso; que envolva a maioria dos Estados-membros; que não afecte o acervo comunitário; que não afecte a esfera jurídica dos Estados-membros; que seja, em qualquer momento, aberta à participação de todos os Estados. Adicionalmente, as cooperações reforçadas deverão também respeitar as condições específicas previstas pelo artigo 40.º n.º 1 do Título VI do TUE, no caso de se situarem no domínio da cooperação policial e judiciária, ou, do artigo 11.º do TCE, se se situarem no domínio de aplicação da Comunidade Europeia. Este último preceito dispõe ainda que as cooperações reforçadas situadas no quadro da Comunidade Europeia não poderão incidir sobre domínios da competência exclusiva da Comunidade; não poderão afectar a actividade comunitária; não poderão ser relativas à cidadania da União; deverão permancer no limite das competências atribuídas à Comunidade; e não poderão afectar o comércio intra-comunitário, nem provocar distorções de concorrência entre os Estados-membros.

A decisão de instaurar uma cooperação reforçada entre os Estados-membros compete ao Conselho, deliberando por maioria qualificada. No entanto, quer o artigo 40.º do TUE, como o artigo 11.º do TCE, salvaguardam o direito de veto de qualquer Estado-membro por importantes e expressas razões de política nacional. Em tais casos, não se procederá à votação no seio do Conselho, prevendo-se antes um procedimento de reenvio da decisão para o Conselho Europeu, o qual deliberará sobre a adopção da cooperação reforçada por unanimidade. As cooperações reforçadas adoptadas no âmbito da Comunidade Europeia são da exclusiva iniciativa da Comissão e a sua adopção deve ser submetida à consulta do Parlamento Europeu. As cooperações reforçadas adoptadas no quadro da União Europeia são da iniciativa dos Estados interessados, sendo a Comissão convidada a apresentar o seu parecer, enquanto o Parlamento Europeu se limitará a ser informado desta iniciativa. O Tribunal de Justiça tem competência, em ambos os casos, para efectuar o controlo judicial de legalidade das decisões.

De referir ainda que, nos termos do artigo 44.º do TUE, embora todos os Estados-membros da União possam intervir nas discussões relativas às matérias objecto de cooperações reforçadas, apenas os Estados participantes terão direito de voto na adopção das respectivas decisões pelo Conselho. No tocante às demais instituições comunitárias, Comissão, Parlamento e Tribunal de Justiça intervêm no âmbito das matérias submetidas a cooperações reforçadas com a sua composição plena.[28] Prevê-se também um procedimento para os Estados que decidam, *a posteriori*, integrar uma determinada cooperação reforçada, de acordo com os artigos 40.º n.º 3 do TUE e 11.º, n.º 3 do TCE.

ALTERAÇÕES AO TRATADO DA COMUNIDADE EUROPEIA

Vejamos agora as principais alterações que o Tratado de Amesterdão introduziu no Tratado da Comunidade Europeia. Essas inovações respeitam, fundamentalmente, às novas políticas e competências da Comunidade, bem como às alterações verificadas no seu sistema institucional.

Competências e políticas comunitárias

16. Relativamente às novas competências da Comunidade – e para além da criação do já referido Título IV em matéria de vistos, asilo e imigração – o acordo de Amesterdão veio introduzir um novo capítulo sobre o **emprego** no quadro das atribuições comunitárias. Assim, foi criado um Título VIII no TCE, com a epígrafe de «Emprego». Nos termos do artigo 126.º, os Estados-membros considerarão a promoção do emprego como uma questão de interesse comum e, segundo o artigo 125.º, desenvolverão juntamente com a Comunidade uma estratégia coordenada nesta matéria.
Cumpre registar a tónica dominante que caracteriza esta nova atribuição comunitária. O emprego é considerado como questão de interesse comum aos Estados-membros, prevendo-se apenas a realização de estratégias coordenadas de promoção de emprego. Mas para que não restem dúvidas quanto ao limitado alcance desta nova competência, o artigo 127.º estabelece que a actuação comunitária será complementar da intervenção dos Estados em matéria de emprego e que respeitará as competências dos Estados-membros. Temos, portanto, que o artigo 127.º denota um cuidado particular no acentuar a natureza subsidiária desta nova atribuição, o que se afigura como pleonástico em virtude dos princípios gerais relativos à repartição de competências no sistema comunitário e do próprio alcance das disposições acima referidas que conferem a nova atribuição. No entanto, esta disposição encontra-se em consonância com a nova técnica de atribuição de competências à Comunidade, inaugurada nas disposições sobre ambiente aquando do Acto Único Europeu e extensivamente continuada por ocasião do Tratado de Maastricht, onde os Estados-membros procuraram salvaguardar-se de eventuais excessos resultantes do exercício comunitário de competências.
Do mesmo modo se entendem as preocupações que pautaram a atitude dos Estados-membros na definição dos actos normativos emanados no âmbito de aplicação desta nova política comunitária. O artigo 128.º n.º 4 refere que o Conselho poderá apenas dirigir recomendações aos Estados, com base nas orientações definidas para a política de emprego. O artigo 129.º prevê que o Conselho possa adoptar acções de incentivo destinadas a apoiar a actuação dos Estados no domínio do emprego, mas que essas acções excluem a harmonização das disposições legislativas e regulamentares dos Estados-membros.

Para apoiar a realização desta nova política comunitária, o artigo 130.º prevê ainda a criação de um Comité do Emprego, com carácter consultivo.

17. No entanto, a introdução da política de emprego no Tratado da Comunidade Europeia tem um significado que ultrapassa em muito as considerações relativas à técnica normativa de atribuição desta nova competência comunitária. Com efeito, o emprego representa apenas um aspecto de uma tendência mais vasta de alargamento dos valores que norteiam o desenvolvimento da actividade comunitária. Tal tendência compreende também as alterações que o novo Tratado introduziu em matéria de protecção dos direitos sociais fundamentais, do reforço da protecção ambiental, das garantias dos direitos dos cidadãos. Como se sabe, o Tratado da Comunidade Económica Europeia era um acto normativo que tinha por objectivo a realização de um mercado comum e que se apoiava, para a sua concretização, num espírito livre cambista de supressão dos obstáculos à circulação dos factores de produção e de garantia da livre concorrência. Posteriormente, quer os instrumentos normativos privilegiados pelo Acto Único Europeu em vista da construção do mercado interno – da integração negativa ao princípio do reconhecimento mútuo –, quer os ventos políticos dominantes na década de oitenta, permitiram incutir aos princípios do Tratado uma forte orientação neo-liberal. Com o Tratado de Amesterdão introduziu-se um conjunto de pequenas alterações que permitirão uma correcção na condução geral das políticas e actividades comunitárias no sentido de uma maior sensibilidade para a dimensão social e o desenvolvimento sustentado do processo de integração europeia[29].

18. Nesta linha se entende a inclusão do chamado **Protocolo Social** no âmbito de aplicação das disposições do Tratado. Situação permitida, é certo, por um novo cenário político resultante da mudança de governo no Reino Unido[30]. O novo artigo 136.º em sede de disposições sociais – que contem expressa referência à Carta Social Europeia de 1961 e à Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais dos Trabalhadores de 1989 – refere que a Comunidade e os Estados-membros, tendo presentes os direitos sociais fundamentais, terão por objectivos a melhoria das condições de vida e de trabalho, o estabelecimento de uma protecção social adequada, o desenvolvimento dos recursos humanos e a luta contra as exclusões[31].

19. Esta correcção de rumo na orientação da Comunidade Europeia é também identificável em outras alterações introduzidas como, por exemplo, no preceito relativo à harmonização das legislações. O novo artigo 95.º, que substitui o artigo 100.º-A, veio criar um mecanismo que permite aos Estados-membros aprovarem medidas nacionais relacionadas com a protecção do meio de trabalho ou do ambiente, mesmo após a adopção de uma medida de harmonização no plano comunitário.

20. Do mesmo modo se entende o novo artigo 16.º do TCE relativo aos *serviços de interesse económico geral*. Este preceito refere a posição que os serviços de interesse económico geral ocupam no conjunto de valores comuns da União e o papel que desempenham na promoção da coesão social e territorial. A sua inserção sistemática em sede dos princípios gerais da Comunidade Europeia, mais do que a retórica do seu dispositivo, indiciam a intenção dos Estados de compatibilizar o processo de liberalização económica em curso no seio da Comunidade com a manutenção dos serviços de interesse geral.[32] Foi adoptada uma declaração à Acta Final que dispõe que este artigo será aplicado no respeito pela jurisprudência do Tribunal de Justiça, nomeadamente, dos princípios da igualdade de tratamento, da qualidade e da continuidade desses serviços. Foi também adoptado um Protocolo relativo ao serviço público de radiodifusão nos Estados-membros, que salvaguarda a competência nacional de prover ao financiamento do serviço público de radiodifusão para efeitos do cumprimento da missão de serviço público.

21. Ao nível da repartição de competências entre a Comunidade e os Estados-membros registe-se que não foi ainda desta feita que se resolveu definitivamente o problema do **alcance da política comercial comum**. Esse problema havia sido discutido em Maastricht, tendo a situação permanecido inalterada na altura. Aquando da assinatura da Acta Final do Acordo de Marraquexe, que instituiu a Organização Mundial de Comércio, a Comissão solicitou um parecer ao Tribunal de Justiça em que pedia para este se pronunciar sobre o alcance e natureza das competências externas comunitárias, em particular, no domínio dos serviços e da propriedade intelectual. A decisão do Tribunal[33] foi desfavorável ao entendimento da

Comissão pelo que as competências que a Comunidade detém no âmbito da política comercial comum não abrangem todo o domínio das relações económicas externas. O novo artigo 133.º – que com a operação de renumeração sucede ao artigo 113.º – não alterou a sua definição de política comercial comum. Porém, prevê no seu n.º 5 que o Conselho possa, por unanimidade, tornar extensível o âmbito de aplicação da política comercial às negociações e acordos internacionais relativos aos sectores dos serviços e da propriedade intelectual.

Instituições comunitárias

Vejamos, por fim, as alterações introduzidas ao funcionamento das **instituições comunitárias**. Já se viu como a reforma da instituições, na perspectiva do alargamento da União, constituiu um desafio principal ao arranque da conferência inter-governamental de 1996. Importa agora dar conta dos resultados alcançados.

22. Com efeito, o acordo de Amesterdão não contemplou as reformas que se afiguravam necessárias para o funcionamento de uma União Europeia alargada aos países do centro e leste do continente. Questões que se entendiam como fazendo parte do núcleo de problemas a reformar em vista do alargamento, como sejam, o âmbito de aplicação do voto por maioria qualificada no seio do Conselho, a fórmula relativa à ponderação destes votos, o limiar para a tomada de decisões por maioria qualificada ou, ainda, a composição da Comissão, não foram alteradas pelo novo Tratado. No entanto, foi adoptado um Protocolo anexo aos Tratados, relativo às instituições na perspectiva do alargamento da União, que estabelece que à data do primeiro alargamento da União a Comissão será composta por um nacional de cada Estado, desde que a ponderação dos votos no Conselho tenha sido alterada de modo a compensar os Estados que prescindam da possibilidade de designar um segundo membro da Comissão. Ou seja, os Estados-membros acordaram que as reformas relativas aos mecanismos de representação nacional no seio das instituições se processarão através de uma troca entre o modo de com-

posição da Comissão – todos os Estados indicarão apenas um comissário – e a alteração da ponderação dos votos no seio do Conselho, num sentido que acentuará a diferenciação na grelha de votos actualmente existente em favor dos chamados grandes Estados.[34]
Para além da delicada questão da representação nacional no seio das instituições – que não esgota, porém, o tema da reforma institucional na perspectiva do alargamento – foram introduzidas algumas outras alterações ao funcionamento institucional da União.

23. Comecemos, então, pelo *processo de decisão* comunitário. Muito embora se tenha mantido a existência dos quatro procedimentos básicos de decisão, foi introduzida alguma racionalidade nesta matéria. Assim, o chamado procedimento de cooperação, introduzido pelo Acto Único Europeu, e que consta do actual artigo 252.º do TCE, viu o seu âmbito de aplicação confinado ao domínio da união económica e monetária.
O chamado procedimento de co-decisão, introduzido pelo Tratado de Maastricht, foi objecto de dois tipos de alterações. Por um lado, verificou-se um alargamento significativo do seu âmbito de aplicação. Por outro lado, o procedimento agora previsto pelo artigo 251.º do TCE foi objecto de simplificação relativamente à sua versão originária.
Quanto ao desenvolvimento do processo de co-decisão, a nova versão prevê, desde logo, a possibilidade de se efectuar a adopção de actos normativos em primeira leitura, nos termos do artigo 252.º n.º 2. Uma outra alteração tem que ver com o facto de, se em segunda leitura o Parlamento Europeu rejeitar a posição comum do Conselho, o acto se considerar como não adoptado e deixar de existir a possibilidade de se convocar o Comité de Conciliação, de acordo com o artigo 252.º n.º 2, alínea *b)*. No casos em que houver lugar à convocação do Comité de Conciliação – por o Conselho não ter aprovado todas as emendas propostas pelo Parlamento Europeu em segunda leitura – introduziram-se alterações no n.º 6 deste artigo, em benefício da elementar racionalidade deste procedimento, segundo as quais, na falta de aprovação de um projecto comum pelo Comité de Conciliação, se considera que o acto não foi adoptado. Suprimiram-se, portanto, as hipóteses labirínticas que este número ulteriormente previa, na versão saída de Maastricht. Com o novo regime, quando houver lugar à convocação do

Comité de Conciliação, ou se adopta um projecto comum, que seja seguidamente aprovado pelo Parlamento e pelo Conselho, caso em que o acto normativo se considera adoptado; ou, então, nos casos em que não seja possível adoptar um projecto comum na conciliação, ou, mesmo que tenha sido adoptado um projecto comum na conciliação, mas que não tenha sido sucessivamente aprovado por uma destas instituições, em qualquer das situações se considera o acto como não tendo sido adoptado.
Importa ainda notar uma outra alteração a este procedimento. Na fase da conciliação, para chegar a um projecto comum, o artigo 251.º n.º 4, *in fine*, impõe que o dito Comité analise a posição comum com base nas emendas propostas pelo Parlamento Europeu. O que permite reforçar o peso das alterações propostas pelo Parlamento no conteúdo final do acto que vier a ser aprovado.

24. Donde se possa afirmar que o *Parlamento Europeu* é a instituição comunitária que resulta mais beneficiada com as alterações introduzidas pelo novo Tratado. Beneficiado porque se alarga o campo de aplicação do procedimento de co-decisão, o qual constitui o modo maior de participação do Parlamento no processo político de decisão comunitário. Beneficiado, também, porque das alterações introduzidas ao desenvolvimento do mecanismo de co-decisão resulta não apenas uma certa simplificação deste procedimento, como o Parlamento Europeu conhece ainda um incremento da sua posição relativa no quadro geral desta modalidade decisória.
Ainda no tocante ao Parlamento Europeu, o novo artigo 189.º do Tratado fixa em 700 o número máximo de deputados a esta instituição. O que não deixa de ser um limite estipulado na perspectiva de futuros alargamentos. O artigo 190.º n.º 2 refere que em caso de alteração do número de deputados eleitos por cada Estado-membro, se deverá assegurar a representação adequada dos povos dos Estados. O n.º 4 deste preceito, relativo à elaboração do processo eleitoral uniforme para o Parlamento, introduz uma formulação mais ligeira permitindo que o mesmo se faça apenas com base em princípios comuns a todos os Estados.

25. O novo Tratado reforça também a responsabilidade política da *Comissão* perante o Parlamento Europeu. Na verdade, o artigo 214.º n.º 2, estabelece

que a personalidade que os Estados-membros desejem designar como Presidente da Comissão ficará sujeita a aprovação prévia do Parlamento, e não apenas a uma simples consulta parlamentar como sucedia na versão resultante de Maastricht. Mantem-se a sucessiva aprovação pelo Parlamento da composição dos restantes membros do colégio de comissários.
Em sintonia com esta última alteração, que aponta no sentido do reforço político da figura do Presidente da Comissão, devem-se entender as importantes inovações introduzidas quanto ao alcance dos seus poderes. Por um lado, o artigo 214.º n.º 2 exige o acordo do Presidente da Comissão sobre as personalidades que os Estados tencionem designar como membros do colégio de comissários. Por outro lado, o artigo 219.º dispõe que a Comissão actuará sob a orientação política do seu Presidente. Em declaração à Acta Final da conferência inter-governamental considera-se, ainda, que o Presidente da Comissão deve gozar – relativamente ao próximo mandato parlamentar da instituição – de um amplo poder discricionário em matéria de atribuição das funções no seio do colégio, bem como no que respeita a qualquer redefinição delas durante o mandato da Comissão. Temos, pois, um conjunto de alterações que tendem a transformar o Presidente da Comissão numa figura cujos contornos o aproximam de um verdadeiro chefe do executivo comunitário.

26. O *Conselho*, por seu turno, não conheceu alterações significativas com o novo Tratado. Já se referiu que não foi abordada a questão da alteração da ponderação dos votos no quadro das deliberações por maioria qualificada, bem como não se alterou o limiar para a obtenção dessas mesmas decisões. Quanto a este último aspecto, foi aprovada uma declaração à Acta Final da conferência em que se prorroga o chamado Compromisso de Ioanina, de 1994, até à entrada em vigor do primeiro alargamento. Também o âmbito de aplicação do voto por maioria qualificada não foi alargado em termos de o transformar no modo geral de deliberação do Conselho.

27. A esperada *reforma dos actos normativos* comunitários, anunciada em declaração à Acta Final do Tratado de Maastricht como um dos pontos que seria discutido na presente revisão, não foi abordada pelo novo Tratado. Na verdade, o problema da reforma da classificação dos actos jurídicos

comunitários – de modo a estabelecer uma hierarquia adequada das diferentes categorias de normas existentes no direito comunitário – era um ponto sobre o qual se havia criado alguma expectativa quanto aos resultados a alcançar pelos trabalhos desta conferência. No entanto, a intrínseca ligação existente entre o processo normativo e a forma dos actos jurídicos e, ainda, o facto de não se ter verificado uma alteração de fundo no quadro dos procedimentos legislativos comunitários, determinou a manutenção do actual estado de coisas neste domínio.

28. O Tratado de Amesterdão abordou também a questão do *papel dos Parlamentos nacionais* na União Europeia. Como ideia de fundo pretendia-se aumentar a informação e a participação dos Parlamentos nacionais na integração europeia, em particular, nos problemas relativos a direitos e liberdades individuais e nos aspectos atinentes à aplicação da subsidiariedade, sem que isso envolvesse, contudo, uma diminuição da eficácia do processo de decisão comunitário[35].
Assim, foi adoptado um Protocolo anexo ao Tratado que prevê que todos os documentos de consulta da Comissão sejam prontamente enviados aos Parlamentos nacionais. Afirma-se também neste Protocolo que as propostas legislativas formuladas pela Comissão devem ser transmitidas atempadamente para que os Parlamentos nacionais as recebam em devido tempo. Estipula-se para o efeito, o decurso de um prazo mínimo de seis semanas entre a apresentação de uma proposta legislativa, ou de uma proposta de medida a adoptar em aplicação do Título VI do TUE, e a data do seu agendamento para deliberação pelo Conselho.
Este Protocolo reconhece ainda o papel da conferência das Comissões de Assuntos Europeus dos Parlamentos nacionais (COSAC), instituída em 1989, prevendo a possibilidade de a associar às iniciativas legislativas da União Europeia.

29. Referência também para a adopção de um Protocolo relativo à localização das *sedes das instituições* e de certos organismos e serviços comunitários. A questão da localização das sedes das instituições havia sido finalmente resolvida através de um acordo entre os Estados-membros, alcançado por ocasião do Conselho Europeu de Edimburgo de 1992. Tal

acordo foi agora incorporado em Protocolo anexo ao Tratado da Comunidade Europeia.

30. Do mesmo modo, as conclusões do Conselho Europeu de Edimburgo, de 1992, relativas à aplicação do princípio da subsidiariedade foram incluídas num Protocolo anexo ao Tratado da Comunidade Europeia.

CONCLUSÃO

A não realização das reformas institucionais em vista dos próximos alargamentos da União Europeia tem levado a generalidade dos observadores a apresentar o Tratado de Amesterdão como um momento não conseguido do processo de integração europeia. Com efeito, a precipitação que a Presidência holandesa evidenciou na conclusão dos trabalhos da conferência inter-governamental durante o Conselho Europeu de Amesterdão, levou a que não tivesse sido possível alcançar um acordo político sobre a reforma das instituições em tão apertado espaço de tempo. O recurso à velha estratégia de negociações comunitárias, que consiste em deixar as questões mais delicadas para as decisões de último momento, mostrou as limitações deste método no quadro da reforma das instituições.[36] No entanto, pensamos que sobre o tema da reforma das instituições seja preferível um não-acordo do que a feitura de uma má reforma.

Para além do problema da reforma das instituições, o Tratado de Amesterdão apresenta aspectos que consideramos muito positivos. Desde logo, a superação da prevalência economicista das formulações do Tratado da União Europeia, através das alterações introduzidas em sede de princípios políticos fundamentais e da criação de novos direitos. Do mesmo modo, a fixação de novos direitos e de novos objectivos, no quadro do Tratado da Comunidade Europeia, que visam compensar uma aplicação rígida das normas relativas à realização do mercado comum. Também o esforço de simplificação e de renumeração dos artigos dos Tratados permitirá no futuro uma melhor legibilidade das disposições do direito constitucional da União e, por este modo, um mais amplo conhecimento da realidade da construção europeia. O Tratado de Amesterdão consagra, ainda, um importante alargamento das garantias judiciais dos direitos dos cidadãos nas áreas relativas à liberdade de circulação de pessoas. Para terminar, uma referência à racionalidade introduzida na tramitação do chamado procedimento de co-decisão, a qual permite também ao Parlamento Europeu uma participação acrescida na formação dos actos normativos comunitários.

Notas

[1] J.-V. Louis, *Le traité d'Amsterdam: Une occasion perdue?*, Revue du Marché Unique Européen, n.° 2, 1997, p. 7.
[2] J.H.H. Weiler, *Editorial: Amsterdam, Amsterdam*, European Law Journal, volume 3, n.° 4, 1997, p. 310.
[3] F. Dehousse, *Le Traité d'Amsterdam, Reflet de la Nouvelle Europe*, Cahiers de Droit Européen, XXXIII, 1997, p. 265.
[4] J. Lipsius, *The 1996 IGC*, (1995) 20 European Law Review
[5] Sobre o assunto ver, AA.VV., *Em Torno da Revisão do Tratado da União Europeia*, Almedina, 1997.
[6] No caso português, veja-se J. Braga de Macedo, *Acompanhamento e apreciação parlamentar dos assuntos europeus*, Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação, n.ºs 13/14, 1995, p. 157.
[7] G. de Búrca. *The Quest for Legitimacy in the European Union*, (1996) 59 The Modern Law Review, p. 350.
[8] J. Barros Moura, *Tratado da União Europeia*, Universidade Autónoma de Lisboa, 1997.
[9] J.-P. Jacqué, *La simplification et la consolidation des traités*, Revue Trimestrielle du Droit Européen, 33(4), 1997, p. 903.
[10] *Idem*, p. 909.
[11] *Idem*, p. 911.
[12] J.-V. Louis, *Le traité d'Amsterdam: Une occasion perdue?*, *op. cit.*, p. 8.
[13] S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights*, (1998) 23 European Law Review, p. 15.
[14] Editorial, *Tulips or nettles from Amsterdam?*, (1997) 22 European Law Review, p. 289.
[15] T. Blanchet, *Transparence et qualité de la législation*, Revue Trimestrielle du Droit Européen, 33(4), 1997, p. 924.
[16] *Países Baixos c. Conselho*, caso C-58/94, Col. 1996, p. I-2169.
[17] T. Blanchet, *Transparence et qualité de la législation*, *op. cit.*, 919.
[18] *Idem*, p. 927.

[19] C.D. Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam*, Revue du Marché Unique Européen, n.º 3, 1997, p. 74.
[20] *Idem*, p. 78.
[21] Editorial Comments, *The Treaty of Amsterdam: Neither a bang nor a whimper,* Common Market Law Review 34, 1997, p. 770.
[22] S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights*, *op. cit.*, p. 10.
[23] *Idem*, p. 14.
[24] F. Dehousse, *Le Traité d'Amsterdam, Reflet de la Nouvelle Europe*, *op. cit.*, p. 269.
[25] S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights*, , *op. cit.*, p. 13.
[26] Os conceitos de flexibilidade e de cooperação reforçada são reportáveis, no entender de alguns autores, às ideias de geometria variável e de Europa a duas velocidades, cfr. J.H.H. Weiler, *Editorial: Amsterdam, Amsterdam*, *op. cit.*, p. 310. Para uma distinção formal destes mesmos conceitos, ver C.D. Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam*, *op. cit.*, p. 57.
[27] C.D. Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam*, *op. cit.*, p. 81.
[28] *Idem*, p. 69.
[29] F. Dehousse, *Le Traité d'Amsterdam, Reflet de la Nouvelle Europe*, *op. cit.*, p. 272.
[30] J.-V. Louis, *Le traité d'Amsterdam: Une occasion perdue?*, *op. cit.*, p. 13.
[31] F. Lucas Pires, *Amesterdão: a constituição social da Europa liberal,* Galileu-Revista de Direito e Economia, vol. II, n.º 2, 1997, p. 33.
[32] M. Petite, *Le Traité d'Amsterdam: ambition et réalisme*, Revue du Marché Unique Européen, n.º 3, 1997, p. 35.
[33] *Parecer 1/94*, Col. 1994, p. I-5267.
[34] Recorde-se que a declaração n.º 15 anexa à Acta Final do Tratado de Maastricht havia já acordado em analisar os problemas relativos ao número de membros da Comissão e ao número de membros do Parlamento Europeu até final de 1992. O Conselho Europeu de Edimburgo de 1992 acabou apenas por resolver a questão do número máximo de membros do Parlamento e do número de eleitos por cada Estado-membro.
[35] J.-M. Favret, *Le Traité d'Amsterdam: une Révision* a minima *de la «Charte Constitutionnelle» de l'Union Européenne*, Cahiers de Droit Européen, 1997, n.º 5 et 6, p. 595.
[36] J.H.H. Weiler, *Editorial: Amsterdam, Amsterdam*, *op. cit.*, p. 310.