

Bruxelas, 12.9.2018
COM(2018) 647 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO EUROPEU, AO PARLAMENTO
EUROPEU E AO CONSELHO**

**Um ator mais forte a nível mundial: maior eficiência do processo de decisão da política
externa e de segurança comum da UE**

1. Introdução

Ao longo dos últimos 60 anos, os passos dados rumo à integração europeia criaram um destino comum para os cidadãos da União. A pergunta que se coloca à Europa é simples: caberá aos europeus decidir sobre o seu destino comum ou será esse destino decidido por outros? Pretende a União Europeia ser um pilar da ordem mundial multipolar emergente ou resignar-se-á a ser um peão?

Os desafios que a Europa enfrenta atualmente não desaparecerão. A concorrência mundial irá intensificar-se. O ritmo da evolução tecnológica aumentará. A instabilidade geopolítica crescerá. Os efeitos das alterações climáticas far-se-ão sentir. As tendências demográficas indicam que a migração para a UE continuará.

A Declaração de Roma de 2017¹, adotada por ocasião do 60.º aniversário do Tratado de Roma, reconheceu a necessidade de uma União Europeia mais forte. Os dirigentes sublinharam, em especial, que a UE devia tornar-se um interveniente mais forte na cena mundial. Deve ser mais capaz de moldar os acontecimentos mundiais e estar mais bem preparada para assumir as responsabilidades a nível internacional. A União Europeia deve reforçar a sua capacidade de «*atuar de forma credível na cena mundial*» («*Weltpolitikfähigkeit*»)². A presente comunicação contribui para o debate entre os líderes, que será prosseguido na sua reunião em Sibiu, em 9 de maio de 2019.

No mundo complexo, interligado e contestado³ de hoje, a UE deve proteger os cidadãos, promover os seus valores e interesses, apoiar a ordem internacional assente em regras e exportar estabilidade para os países vizinhos e além. A UE deve também estar em condições de responder às expectativas dos países terceiros, das organizações internacionais e de outros intervenientes internacionais para poder desempenhar um papel fundamental na resposta aos desafios regionais e mundiais.

Nenhum Estado-Membro pode, por si só, responder a estes desafios ou tirar partido destas oportunidades. A UE e os Estados-Membros devem unir forças para promover interesses e valores comuns.

No discurso de 2018 sobre o Estado da União, o presidente Juncker identificou uma série de políticas que devem ser aplicadas para este efeito. A UE deve cooperar ainda mais estreitamente com os seus parceiros em todo o mundo. Deve intensificar a parceria com África, nomeadamente através do lançamento de uma Aliança para investimentos e empregos sustentáveis. A UE deve ser capaz de assumir o seu próprio destino. Por exemplo, deve reforçar o papel internacional do euro. A UE deve igualmente falar a uma só voz, de forma clara e determinada, na resposta a acontecimentos internacionais.

Para atingir estes objetivos e tornar-se um interveniente mais forte na cena mundial, a UE deve dotar-se dos instrumentos necessários, nomeadamente através de um processo decisório mais eficiente.

¹ [Declaração de Roma](#) dos dirigentes de 27 Estados-Membros e do Conselho Europeu, do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia.

² Conceito cunhado pelo presidente Juncker no seu [discurso](#) na 54.ª Conferência de Segurança de Munique.

³ [Visão partilhada, ação comum: Uma Europa mais forte. Estratégia global para a política externa e de segurança da União Europeia](#), de junho de 2017.

Para o efeito, no discurso de 2017 sobre o Estado da União, o presidente Juncker propôs que os Estados-Membros «*analisassem quais as decisões de política externa que poderiam passar a ser adotadas por maioria qualificada em vez de o serem por unanimidade*».⁴ Tal pode ser feito com base nos Tratados em vigor. A Declaração de Maeseberg, de junho de 2018, relativa à renovação dos compromissos da Europa em matéria de segurança e de prosperidade, pela chanceler alemã Angela Merkel e pelo presidente francês Emmanuel Macron, abordou o mesmo assunto. Apelou à «*análise de novas formas de aumentar a rapidez e a eficácia do processo de decisão da UE na nossa política externa e de segurança comum*» e «*Explorar as possibilidades de recorrer à maioria dos votos no domínio da política externa e de segurança comum no âmbito de um debate mais amplo sobre a votação por maioria no que diz respeito às políticas da UE*».⁵

Este debate é muito antigo. A UE passou progressivamente da unanimidade para a votação por maioria qualificada inúmeras vezes ao longo da sua história. Introduzida pela primeira vez pelo Ato Único Europeu⁶, a maioria qualificada é atualmente a regra de votação em vigor para a tomada de decisões da UE, incluindo no domínio da justiça e dos assuntos internos. A razão para substituir a unanimidade pela maioria qualificada é simples, imperiosa e tem sido sempre a mesma. Os Estados-Membros reconheceram que, quando se pretende um determinado nível de ambição num domínio político específico, há um momento em que **a regra da unanimidade entrava os progressos e, em alguns casos, impede a UE** de se adaptar às novas realidades. Assim, todos os esforços no sentido da maioria qualificada têm constituído avanços significativos para a UE.

Com base numa **cultura de compromisso**, a votação por maioria qualificada oferece mais espaço para o debate e resultados pragmáticos que refletem os interesses de todos. O processo decisório flexível, eficaz e rápido permitiu assim à **União tornar-se uma referência mundial e um organismo de normalização** em domínios como a proteção do ambiente e dos consumidores, a proteção de dados e o comércio livre e justo.

A UE está a tornar-se um interveniente cada vez mais importante na cena mundial, sendo considerada por muitos como uma grande defensora dos valores universais. Quer seja facilitando a normalização das relações entre Belgrado e Pristina, respondendo a violações do direito internacional pela Federação da Rússia na península da Crimeia e no leste da Ucrânia, ou lançando e mediando as negociações relativas ao programa nuclear do Irão, a União tem invariavelmente apoiado a paz e a prosperidade na sua vizinhança e para além dela.

O facto de alargar a votação por maioria qualificada beneficiaria a política externa e de segurança comum. A presente comunicação apresenta os argumentos a favor de um processo de decisão mais eficaz em alguns domínios da política externa e de segurança comum, explora, para o efeito, as possibilidades existentes no Tratado da União Europeia e identifica **domínios concretos e exequíveis em que o Conselho poderia deliberar por maioria qualificada** em vez de se cingir à unanimidade. As especificidades da política externa estão

⁴ Discurso do presidente Juncker [sobre o Estado da União, 2017](#).

⁵ [Declaração de Meseberg](#) pelo presidente francês Emmanuel Macron e pela chanceler alemã Angela Merkel. Durante a Convenção Europeia, vários Estados-Membros já tinham reconhecido a importância de mudar de rumo e introduzir a votação por maioria qualificada. Tal foi, em especial, a posição da França e da Alemanha (Réf. Contribution franco-allemande à la Convention européenne sur l'architecture institutionnelle de l'Union du 15 janvier 2003, faite à Paris et à Berlin; Contribution de M. Dominique de Villepin et M. Joschka Fischer).

⁶ Para mais informações, ver [A construção europeia através dos tratados](#) nas sínteses da legislação da UE, no EUR-Lex.

refletidas nos Tratados. Estão previstas salvaguardas adaptadas, que continuarão a ser aplicadas. Numa fase posterior, a Comissão poderá explorar a forma como a votação por maioria qualificada poderia ser utilizada para reforçar ainda mais as relações da União com países terceiros.

2. Justificação para mais votações por maioria qualificada no domínio da política externa e de segurança comum

Na política externa e de segurança comum, as decisões da UE são, na sua maioria, adotadas por unanimidade. De um modo geral, tal não impediu a União de **desempenhar um papel ativo e tomar posições fortes** em questões de política externa. Contudo, esta situação tem vindo a afetar cada vez mais a **rapidez e a capacidade** de a UE atuar na cena mundial. Na política internacional, o tempo é essencial e a credibilidade de um interveniente internacional depende da sua capacidade para reagir de forma rápida e coerente a crises e acontecimentos internacionais. Do mesmo modo, a força, a eficácia e o impacto de um interveniente global dependem da sua capacidade de atuar de forma coerente e eficiente na cena internacional e nas instâncias mundiais.

Desde o Tratado de Maastricht de 1992, em que os Estados-Membros conferiram pela primeira vez poderes à União para atuar no domínio da política externa e da segurança, foram realizados progressos consideráveis através do desenvolvimento substancial da política externa e de segurança comum e da política comum de segurança e defesa da UE. No entanto, há ainda casos em que a UE não consegue alcançar posições comuns, ou em que estas não são suficientemente sólidas ou suficientemente rápidas (ver secção 3).

Esses casos representam um custo político real para a União e para os Estados-Membros: as instituições da UE são impedidas de atuar de forma decisiva, os Estados-Membros que são mais ativos a nível internacional ficam limitados a representar as suas posições individuais em vez do peso conjunto de 28, e os Estados-Membros que não têm assento na mesa das negociações não conseguem exercer uma influência direta sobre a questão em apreço.

O facto de tais casos ainda se verificarem demonstra que a regra da unanimidade impede a União de alcançar todo o seu potencial no âmbito da política externa. Tendo 2025 em perspetiva, a superação destes limites será essencial tendo em vista o eventual alargamento da UE. A UE deve ser mais forte e mais sólida antes de poder ser maior⁷.

Por conseguinte, no futuro, certas decisões no âmbito da política externa e de segurança comum **deverão ser tomadas por maioria qualificada**. O recurso à votação por maioria qualificada faria da União um interveniente mais sólido, mais eficaz e mais credível na cena internacional, tornando mais fácil:

- Atuar na cena mundial com base em **posições sólidas e coerentes**;
- Reagir com **rapidez e eficiência** aos desafios prementes em matéria de política externa, tanto nos casos em que fosse necessário estabelecer uma nova posição como no que se refere à aplicação de uma estratégia acordada;

⁷ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões intitulada «Uma perspetiva de alargamento credível e um maior empenhamento da UE nos Balcãs Ocidentais», COM(2018) 65 final.

- Reforçar a **resiliência da UE** ao proteger os **Estados-Membros** de pressões específicas exercidas por países terceiros que pretendem dividir a UE.

No seu conjunto, estas ações ajudariam a União a exercer toda a sua influência, atuando de forma concertada, e não só como a simples soma das suas partes. A experiência adquirida noutros domínios em que a votação por maioria qualificada é a regra demonstra que a maioria qualificada promove soluções comuns. A prática demonstrou que, sempre que é aplicável a votação por maioria qualificada, as decisões são, de facto, na grande maioria dos casos, tomadas por consenso. A perspetiva de uma votação por maioria qualificada constitui um importante catalisador para o envolvimento de todos os intervenientes na procura de compromissos — **um resultado aceitável para todos** através da obtenção de um consenso efetivo — **e para alcançar a unidade.** A prossecução do acordo implica uma maior apropriação das decisões, que devem ser aplicadas num «*espírito de lealdade e de solidariedade mútua*».⁸

Além disso, refletindo as especificidades da política externa e de segurança comum e no intuito de proteger os interesses fundamentais e as prerrogativas dos Estados-Membros, o Tratado prevê **salvaguardas importantes** em caso de recurso à votação por maioria qualificada (ver secção 4).

Dada a cultura de compromisso da UE, e tendo em conta estas salvaguardas, a votação por maioria qualificada funcionaria tão bem na política externa e de segurança comum como tem funcionado noutros domínios da política da UE.

O exemplo da política comercial

A **política comercial** é um dos domínios em que é aplicável a votação maioria qualificada.⁹ O Conselho é frequentemente chamado a tomar decisões neste domínio. No entanto, apesar da existência de interesses económicos nacionais divergentes, até ao momento, o Conselho raramente procedeu a uma votação formal. Os Estados-Membros sempre preferiram decidir **por consenso**. Prevaleceu o interesse comum da União, que é mais do que a soma dos interesses dos Estados-Membros. Consequentemente, a UE conseguiu realizar o seu potencial no comércio mundial.

O alargamento da votação por maioria qualificada não resolverá, por si só, todos os problemas que a política externa e de segurança comum enfrenta. Subsistem ainda outros desafios, como a promoção de uma maior convergência entre os interesses dos Estados-Membros e a emergência de uma cultura comum no domínio da política externa. Este é o principal objetivo da Estratégia Global da UE para a Política Externa e de Segurança, acolhida favoravelmente por todos os Estados-Membros. No entanto, ao longo do tempo, a definição das posições da UE através do processo pragmático que a votação por maioria qualificada incentiva pode também ajudar a promover gradualmente um espírito comum a nível de objetivos e interesses que todos os Estados-Membros estão dispostos a prosseguir. Existe também o desafio de garantir que os Estados-Membros aplicam e defendem eficazmente as posições acordadas no âmbito do Conselho nas suas relações bilaterais com países terceiros. As ambições dos Estados-Membros no que diz respeito à política externa e de segurança comum deverão também refletir-se na capacidade orçamental da União no próximo quadro financeiro plurianual.

⁸ Artigo 24.º, n.º 3, do TUE.

⁹ Com exceções muito limitadas e condicionadas no artigo 218.º, n.º 8, do TFUE, primeiro parágrafo.

3. Exemplos em que a regra da unanimidade enfraquece a política externa e de segurança comum da UE

Nos últimos anos, foram tomadas muitas decisões importantes no âmbito da política externa e de segurança comum. Além disso, a União fez uso dos seus outros instrumentos de política externa para promover os seus valores em todo o mundo, apoiando-se na votação por maioria qualificada.

Exemplos de atos da UE que promoveram os seus valores nas suas relações externas regidas pela votação por maioria qualificada

- São concedidas preferências comerciais a países terceiros **ao abrigo do sistema de preferências generalizadas**. Os países que não respeitem os direitos humanos fundamentais poderão ver suspensas estas preferências, com importantes consequências económicas. A UE suspendeu ou retirou preferências comerciais ao abrigo deste sistema a Mianmar, à Bielorrússia e ao Sri Lanka, na sequência de violações graves dos direitos humanos.
- Os quadros jurídicos da UE relativos **aos controlos das exportações de instrumentos utilizados para fins de tortura e de pena de morte e aos bens de dupla utilização** são adotados por maioria qualificada.

Verificaram-se exemplos de casos em que, devido à aplicação da regra da unanimidade, as decisões da UE sobre questões da política externa e de segurança comum — em especial em matéria de direitos humanos, sanções da UE ou regiões de especial interesse para a UE — foram bloqueadas, tomadas demasiado lentamente ou diluídas. **Estes casos demonstram a necessidade de aumentar a eficiência da União na sua política externa.**

Casos em que a votação por unanimidade impediu, atrasou substancialmente ou afetou negativamente o teor das decisões da política externa e de segurança comum

Direitos humanos

Um dos principais objetivos da União é promover os direitos humanos. Nos últimos anos, verificaram-se certos casos em que um ou vários Estados-Membros atrasaram, bloquearam ou diluíram as posições da União, por motivos que não se prendem com os direitos humanos. Esta situação ocorreu quer no quadro das relações bilaterais da União com países terceiros, quer no âmbito de organizações internacionais. Cada um destes casos contribuiu para enfraquecer a capacidade da União para promover o respeito pelos direitos humanos a nível internacional, teve um impacto negativo na sua credibilidade e impediu a realização dos seus objetivos.

- O Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas, em Genebra, é o principal fórum mundial para o debate sobre os direitos humanos. O seu programa está estruturado em dez artigos. As situações específicas por país mais marcantes em termos de direitos humanos são debatidas no número 4.

Em junho de 2017, a UE não pôde, **pela primeira vez**, apresentar uma declaração sobre o número 4 no Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas. Esta situação resultou de objeções por parte de um número limitado de Estados-Membros, que não questionaram o teor das avaliações efetuadas. Os Estados-Membros opuseram-se a referências expressas a dois países terceiros que todos os outros

Estados-Membros tencionavam mencionar devido ao seu historial em matéria de direitos humanos. A impossibilidade de pôr termo a este impasse levou a que a voz da UE fosse silenciada.

- Em setembro de 2017, um Estado-Membro atrasou consideravelmente a adoção do plano de trabalho estratégico da UE para o Conselho dos Direitos Humanos da ONU e a declaração da UE sobre o número 4 devido a uma questão específica com um país terceiro. Em outubro, o mesmo Estado-Membro bloqueou o projeto de declaração da UE, a apresentar à Terceira Comissão da Assembleia Geral das Nações Unidas, forçando todos os outros Estados-Membros a aceitarem o que foi, em geral, considerado como uma referência desproporcionada a um caso específico, quer em termos de substância quer de extensão, em comparação com todas as outras referências na declaração.
- Em fevereiro de 2018, várias objeções isoladas por parte de um número limitado de Estados-Membros atrasaram consideravelmente e acabaram por forçar todos os outros Estados-Membros a aceitarem a diluição da adoção das prioridades anuais em matéria de direitos humanos a prosseguir pela UE nas instâncias das Nações Unidas.
- Foram sentidas dificuldades da mesma natureza nas relações bilaterais da UE com países terceiros. No contexto de uma nova lei que restringe severamente o espaço reservado às organizações não governamentais no Egito, um número limitado de Estados-Membros bloqueou e, em última análise, opôs-se substancialmente à intenção de todos os outros Estados-Membros de incluir uma linguagem clara no projeto de Prioridades da Parceria UE-Egito no que se refere ao respeito pelos direitos humanos e pela sociedade civil. Consequentemente, o quadro das relações bilaterais com o Egito não pôde ser renovado atempadamente, sendo inexistente no início de 2017.

Outras declarações de política externa da UE

- Em julho de 2016, a UE **viu-se na impossibilidade de manifestar rapidamente o seu apoio** a favor da decisão proferida por um tribunal arbitral, instituído por força da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a respeito do mar da China Meridional, em virtude das objeções formuladas por um número limitado de Estados-Membros, objeções essas não relacionadas com a decisão em causa. Após vários dias de intensas negociações, foi finalmente acordada uma declaração. No entanto, **embora a UE tenha tido a possibilidade de apelar tardiamente ao respeito do direito internacional, não lhe foi possível exigir a execução da decisão.** Esta situação foi particularmente problemática na perspetiva da Cimeira UE-China e da Cimeira Ásia-Europa (ASEM), que tiveram lugar em paralelo.
- Em dezembro de 2017 e em maio de 2018, a exigência de unanimidade relativamente a todos os aspetos dos projetos abrangentes **impediu a UE de emitir declarações unificadas** sobre a evolução em relação a Jerusalém, pese embora persistir acordo entre os Estados-Membros quanto à firme posição de longa data sobre o estatuto de Jerusalém, em conformidade com o direito internacional.

Em ambos os casos, a União foi impossibilitada de reagir de forma atempada e firme a um desenvolvimento internacional relativamente ao qual tinha uma posição clara e consolidada.

Sanções da UE

- Em fevereiro de 2017, um Estado-Membro **manteve bloqueada a renovação do embargo às armas contra a Bielorrússia**, até que todos os outros Estados-Membros chegassem finalmente a acordo quanto à isenção de uma determinada categoria de armas de pequeno calibre, a fim de evitar o termo do embargo no seu conjunto. Um ano mais tarde, o mesmo Estado-Membro condicionou a renovação para o alargamento da exceção a uma categoria suplementar de armas que, mais uma vez, acabou por ser aceite por todos os outros Estados-Membros pela mesma razão.
- No verão de 2017, um Estado-Membro **bloqueou a adoção de medidas restritivas específicas da UE contra a Venezuela** em resposta à evolução da política interna que, segundo a UE indicara anteriormente, caso se concretizasse, conduziria à sua adoção. As medidas restritivas em questão só foram adotadas em novembro de 2017, na sequência de uma nova deterioração substancial da situação no terreno.

Mais uma vez, estes exemplos demonstram que a votação por unanimidade no Conselho prejudica a capacidade de a União Europeia reagir rapidamente e com firmeza à evolução da situação internacional. Embora o estabelecimento dos regimes de sanções no âmbito da política externa e de segurança comum seja decidido por unanimidade, o regime de contrassanções da UE, também designado por Estatuto de Bloqueio¹⁰, é sujeito a votação por maioria qualificada, o que permite a sua atualização em resposta a acontecimentos internacionais de forma expedita.

Missões civis no domínio da política comum de segurança e defesa

- Mais recentemente, em 2018, **a prorrogação de uma missão de reforço de capacidades na região do Sael foi bloqueada** por um Estado-Membro até que outro Estado-Membro abandonasse as suas reservas relativamente a uma missão específica no Iraque. Infelizmente, não foi o primeiro caso em que um Estado-Membro se opôs ou causou atrasos na evolução de um dossiê específico da política comum de segurança e defesa, pelo facto de um outro Estado-Membro ter procedido de igual forma em relação a outro. Estas situações nunca impediram a UE de avançar, tendo, contudo, em alguns casos, atrasado a adoção das decisões necessárias.

Os atrasos na tomada de decisões **devido à regra da unanimidade** vão para além das decisões de lançamento e criação de missões civis no domínio da política comum de segurança e defesa, abrangendo também aspetos relacionados com a aplicação prática, como a aprovação dos relatórios semestrais obrigatórios que cada missão no domínio da política comum de segurança e defesa deve apresentar regularmente ao Conselho.

Estas e outras situações semelhantes não foram causadas por divergências insuperáveis quanto aos interesses a longo prazo, mas porque a capacidade de veto permitiu que os Estados-Membros bloqueassem o processo decisório por razões nem sempre relacionadas

¹⁰ Regulamento (CE) n.º 2271/96 do Conselho, de 22 de novembro de 1996, relativo à proteção contra os efeitos da aplicação extraterritorial de legislação adotada por um país terceiro e das medidas nela baseadas ou dela resultantes. JO L 309 de 29.11.1996, p. 1-6.

com a questão específica em apreço e desencorajou-os de procurarem um compromisso construtivo.

É importante notar que, na maioria dos exemplos acima referidos, foram frequentemente encontradas soluções graças ao trabalho árduo de todas as partes envolvidas. No entanto, estas soluções tiveram os seus custos. Os debates prolongados em razão da utilização do «veto» constituíram muitas vezes um fator de **divisão** e afetaram a influência e a coesão da UE.

4. O atual quadro decisório no âmbito da política externa e de segurança comum

O Tratado da União Europeia estabelece a regra geral segundo a qual o Conselho toma decisões relativamente à política externa e de segurança comum deliberando **por unanimidade** (artigo 24.º, n.º 1, e artigo 31.º, n.º 1, do Tratado).¹¹ Esta regra mantém-se desde a adoção do Tratado de Maastricht. Ao mesmo tempo, **a regra da maioria qualificada está em vigor e já é aplicável em certos casos** no âmbito da política externa e de segurança comum.

4.1. Embora a unanimidade seja a regra geral para a tomada de decisões em matéria de política externa e de segurança comum...

A regra da unanimidade em matéria de política externa e de segurança comum contrasta com outros domínios da ação externa da UE (como as políticas da União em matéria de desenvolvimento e cooperação internacional ou comércio) em que a regra geral é a de que as decisões são tomadas por maioria qualificada.¹²

Refletindo as dificuldades que esta regra pode suscitar, o Tratado da União Europeia prevê uma regra que visa facilitar a adoção de decisões por unanimidade, proporcionando uma margem de flexibilidade que apoia uma maior eficácia, tendo em vista a adoção de decisões.

A chamada «**abstenção construtiva**» (artigo 31.º, n.º 1, segundo parágrafo, do TUE) prevê o direito de um Estado-Membro se abster de votar por unanimidade na política externa e de segurança comum e de fazer acompanhar a sua abstenção de uma declaração formal. O Estado-Membro não é obrigado a aplicar a decisão. No entanto, num espírito de solidariedade, o Estado-Membro é obrigado a abster-se de ações suscetíveis de dificultar os esforços envidados pela União para aplicar a decisão em causa.

Até ao momento, a abstenção construtiva foi utilizada apenas uma vez por um Estado-Membro, quando a UE decidiu, em 2008¹³, criar uma missão civil no domínio da política comum de segurança e defesa para o Kosovo*.

¹¹ Os outros domínios em que as decisões são adotadas por unanimidade são a fiscalidade, a segurança social ou a proteção social, a adesão de novos países à UE e a cooperação policial operacional.

¹² Embora outros domínios da ação externa da UE sejam abrangidos pelas disposições do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a política externa e de segurança comum é abrangida pelas disposições do Tratado da União Europeia.

¹³ Ação Comum 2008/124/PESC do Conselho, de 4 de fevereiro de 2008, JO L 42 de 16.2.2008, p. 92-98.

* Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está conforme com a Resolução 1244 (1999) do CSNU e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

Lembrete — processo de votação no Conselho

Maioria simples (artigo 238.º do TFUE): A maioria simples é de 15 dos 28 Estados-Membros.

Maioria qualificada (artigo 16.º do TUE e artigo 238.º, n.º 3, do TFUE): Após 2014, a maioria qualificada é alcançada quando 55 % dos Estados-Membros votam a favor, o que na prática significa 16 em 28, e se os Estados-Membros a favor representarem, pelo menos, 65 % da população total da UE. As abstenções contam como votos contra.

Unanimidade (artigo 238.º, n.º 4, do TFUE): Todos os Estados-Membros têm de chegar a acordo antes de adotarem uma decisão. A abstenção não impede a adoção de decisões tomadas pelo Conselho, deliberando por unanimidade.

4.2. ... a votação por maioria qualificada está prevista e já é aplicável em certos casos em matéria de política externa e de segurança comum...

O Conselho Europeu declarou já em 1990 que a votação por maioria qualificada deverá ser considerada para a aplicação das matérias da política externa e de segurança comum anteriormente acordadas.¹⁴ Com este objetivo em mente, os Estados-Membros chegaram a acordo, através de sucessivas alterações ao Tratado, quanto a uma transição gradual para o processo de decisão por maioria qualificada. O artigo 31.º, n.º 2, do TUE **tem um enorme potencial, que, até ao momento, permanece inexplorado.**

O artigo 31.º, n.º 2, do TUE prevê que o Conselho delibere por maioria qualificada sobre as questões da política externa e de segurança comum nos seguintes casos¹⁵:

Casos em que o artigo 31.º, n.º 2, do TUE *permite* o recurso à votação por maioria qualificada

- «*uma ação ou uma posição da União com base numa decisão do Conselho Europeu sobre os interesses e objetivos estratégicos da União, referida no n.º 1 do artigo 22.º [do TUE]*».

Esta disposição oferece ao Conselho Europeu a possibilidade de adotar uma decisão por unanimidade, definindo os interesses e objetivos estratégicos da UE num ou mais domínios específicos da política externa e de segurança comum. Após a definição, por parte do Conselho Europeu, dos objetivos e princípios estratégicos da ação ou posição previstas, o Conselho adotaria, através de votação por maioria qualificada, todas as

¹⁴ Ver as conclusões do Conselho no âmbito da preparação da conferência Intergovernamental que precedeu a conclusão do Tratado de Maastricht http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_rome_eng.pdf.

¹⁵ Outros artigos no âmbito dos quais as decisões devem ser adotadas por maioria qualificada, nos termos do Tratado da União Europeia: artigo 41.º, n.º 3, do TUE, artigo 45.º, n.º 2, do TUE e artigo 46.º, n.º 2, do TUE. Recentemente, com base no artigo 46.º, n.º 2, do TUE, uma ampla maioria de Estados-Membros decidiu avançar com a cooperação europeia no domínio da defesa, adotando uma decisão através de votação por maioria qualificada para estabelecer a cooperação estruturada permanente no domínio da segurança e da defesa. A concretização deste tipo de cooperação reforçará a capacidade da UE enquanto parceiro internacional no domínio da segurança e maximizará a eficácia das despesas dos Estados-Membros no plano da defesa.

decisões de execução das decisões estratégicas do Conselho Europeu.

- «[U]ma ação ou uma posição da União sob proposta do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança apresentada na sequência de um pedido específico que o Conselho Europeu lhe tenha dirigido por iniciativa própria ou por iniciativa do Alto Representante».

Esta disposição permite que o Conselho Europeu dirija um pedido (por iniciativa própria ou na sequência de uma proposta do Alto Representante), por unanimidade, ao Alto Representante para que este apresente ao Conselho uma proposta de decisão que defina uma ação ou uma posição da União. Nestes casos, o Conselho deliberará por maioria qualificada. O possível conteúdo de tal pedido por parte do Conselho Europeu não está definido nos Tratados e poderá, por conseguinte, abranger todos os domínios da política externa e de segurança comum.

Casos em que o artigo 31.º, n.º 2, do TUE **exige** o recurso à votação por maioria qualificada

- «*execução a uma decisão que defina uma ação ou uma posição da União*».

Este caso diz respeito à situação subsequente à adoção, pelo Conselho, de uma ação ou de uma posição inicial, por unanimidade, após a qual adotaria todas as decisões de execução por maioria qualificada.

- «[Nomeação de] um representante especial (sob proposta do Alto Representante/Vice-Presidente) nos termos do artigo 33.º [do TUE]».

Os representantes especiais têm um mandato relativo a questões específicas da política externa e de segurança comum. A votação por maioria qualificada tem funcionado bem na prática, conduzindo a decisões rápidas, mesmo sem qualquer recurso à votação formal. Tal como sucede noutros domínios em que as decisões são tomadas através de votação por maioria qualificada, a nomeação de representantes especiais sempre foi decidida por consenso.

O Tratado da União Europeia prevê **duas salvaguardas importantes** que enquadram o recurso à votação por maioria qualificada no domínio da política externa e de segurança comum.

Salvaguardas para o recurso à votação por maioria qualificada no âmbito da política externa e de segurança comum

- O artigo 31.º, n.º 2, do TUE prevê um «**travão de emergência**» que permite a um Estado-Membro **opor-se à adoção de uma decisão a tomar por maioria qualificada, «por razões vitais e expressas de política nacional**», caso em que não se procederá à votação. Caso as consultas entre o Alto Representante e o Estado-Membro em causa não sejam bem sucedidas, o Conselho da UE, deliberando por maioria qualificada, pode solicitar que a questão seja submetida ao Conselho Europeu, a fim de ser adotada uma decisão **por unanimidade**.
- O artigo 31.º, n.º 4, do TUE **exclui as decisões que tenham implicações no domínio militar ou da defesa** do âmbito de aplicação do artigo 31.º, n.º 2, do TUE, garantindo assim a impossibilidade de serem tomadas decisões com implicações desta natureza por maioria qualificada.

4.3. ...e o recurso à votação por maioria qualificada no âmbito da política externa e de segurança comum poderia ser alargado

O Tratado de Lisboa introduziu a **possibilidade de alargar o recurso à votação por maioria qualificada**. Com base na chamada «cláusula-ponte» **definida no artigo 31.º, n.º 3, do TUE**, o Conselho Europeu pode autorizar, por unanimidade, o Conselho a deliberar por maioria qualificada em casos da política externa e de segurança comum que não sejam os previstos no artigo 31.º, n.º 2, do TUE.

Deste modo, os Estados-Membros previram claramente que, para que a União Europeia se torne um interveniente verdadeiramente eficaz e eficiente nos assuntos de política externa e de segurança, poderá ser conveniente que o Conselho delibere por maioria qualificada sobre outros casos que não os especificamente previstos no artigo 31.º, n.º 2, do TUE.

As duas medidas de salvaguarda descritas na secção 4.2 continuarão a aplicar-se após a utilização da «cláusula-ponte» prevista no artigo 31.º, n.º 3, do TUE.

5. Propostas concretas para melhorar a tomada de decisões no âmbito da política externa e de segurança comum através da votação por maioria qualificada

Por conseguinte, a Comissão convida os Estados-Membros a explorarem o potencial do TUE no que diz respeito à deliberação por maioria qualificada em questões da política externa e de segurança comum. Não propõe que o Conselho delibere por maioria qualificada em todos os domínios da política externa e de segurança comum. Em vez disso, a tónica deve ser colocada nos domínios em que a **votação por maioria qualificada faça uma diferença positiva**.

As regras do Tratado relativas à «**abstenção construtiva**» nos termos do artigo 31.º, n.º 1, do TUE e ao recurso à votação por maioria qualificada nos termos do artigo 31.º, n.º 2, do TUE têm um potencial considerável. Estes instrumentos, caso tivessem sido utilizados, teriam permitido resolver algumas das situações descritas na secção 3. Por conseguinte, a Comissão incentiva os Estados-Membros representados no Conselho a **explorarem plenamente este potencial através da aplicação dos tratados, tanto na letra como no espírito**.

Neste contexto, as conclusões do Conselho constituem um instrumento útil para alcançar um acordo político sobre as posições da UE em questões específicas da política externa. No entanto, o Conselho deverá abster-se de alcançar, de comum acordo¹⁶, posições sobre a política externa e de segurança comum e outras questões conexas, através de processos paralelos ou informais, sempre que seja possível utilizar os instrumentos previstos no Tratado. Tal permitiria a utilizar o potencial do artigo 31.º, n.º 1, do artigo 31.º, n.º 2, e do artigo 31.º, n.º 3, do TUE.

Além disso, sempre que uma questão diga respeito, não à política externa e de segurança comum, mas aos aspetos externos de uma política regida pelo Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, as bases jurídicas correspondentes devem ser utilizadas para a tomada de decisões, não se aplicando assim a regra da unanimidade. O potencial da

¹⁶ O comum acordo consiste numa prática, não prevista nos tratados, mediante a qual todos os Estados-Membros concordam expressamente sem a possibilidade de abstenção.

ampla rede generalizada da delegação da UE em todo o mundo e a nível da organização internacional deve ser plenamente aproveitado.¹⁷

Explorar o potencial das disposições vigentes em matéria de votação por maioria qualificada, previstas no artigo 31.º, n.º 2, do TUE

O Conselho já recorreu à votação por maioria qualificada aquando da alteração de listas no quadro das medidas restritivas da UE (pessoas e entidades sujeitas ao congelamento de bens e à interdição de viajar), essencialmente em casos que refletiam alterações às sanções internacionais adotadas pelas Nações Unidas e, ocasionalmente, para a alteração de listas ao abrigo de um regime de sanções autónomo da UE, nos casos em que a alteração em si não foi considerada sensível pelo Conselho da UE.¹⁸ A Comissão sugere que o Conselho **utilize sistematicamente a votação por maioria qualificada para alterar as listas de todos os regimes de sanções da UE** — incluindo as medidas autónomas — em conformidade com os procedimentos previstos no artigo 31.º, n.º 2, do TUE (terceiro travessão).

O Conselho Europeu tem a prerrogativa de identificar os interesses e objetivos estratégicos da política externa e de segurança comum da UE, nomeadamente do ponto de vista temático e no que diz respeito às relações com um país ou uma região específicos.¹⁹ A Comissão sugere que o Conselho Europeu adote decisões que estabeleçam estratégias, prioridades ou orientações temáticas ou geográficas, definindo o âmbito e as condições em que o Conselho pode deliberar por maioria qualificada para a sua execução, em conformidade com o artigo 31.º, n.º 2, do TUE (primeiro travessão).

Embora a exploração do potencial das disposições em matéria de maioria qualificada definidas no artigo 31.º, n.º 2, do TUE constituísse uma melhoria significativa, não permitiria colmatar muitas das lacunas identificadas. Para resolver este problema, a Comissão sugere que se explorem igualmente soluções mais estruturais, **reforçando a tomada de decisões em matéria de política externa e de segurança comum ao abrigo do artigo 31.º, n.º 3, do TUE, através do recurso à «cláusula-ponte»**.

A Comissão **identificou três** domínios específicos que beneficiariam imediatamente da aplicação da «cláusula-ponte» prevista no artigo 31.º, n.º 3, do TUE.

5.1. Posições da UE sobre os direitos humanos nas instâncias multilaterais

A universalidade e indivisibilidade dos direitos humanos constitui um dos princípios fundamentais que presidiram à criação, ao desenvolvimento e ao alargamento da UE, e orientam as suas ações externas.²⁰ A unidade política em matéria de direitos humanos é fundamental para manter a credibilidade e o poder persuasivo da UE, dentro e fora das instâncias multilaterais.

Quando as posições da UE em matéria de direitos humanos a adotar nas instâncias internacionais são debatidas no contexto da política externa e de segurança comum, são atualmente decididas de comum acordo, normalmente sob a forma de conclusões do Conselho. A transição para uma votação por maioria qualificada permitirá uma **ação mais**

¹⁷ Artigo 221.º do TFUE.

¹⁸ Ver Decisão de Execução (PESC) 2018/1086 do Conselho, de 30 de julho de 2018, relativa a medidas restritivas tendo em conta a situação na Líbia, JO L 194 de 31.7.2018, p. 150-151.

¹⁹ Artigo 22.º, n.ºs 1 e 2, e artigo 26.º, n.º 1, do TUE.

²⁰ Conforme previsto no artigo 21.º do TUE.

eficaz e atempada por parte da UE. Situações como a que se verificou em junho de 2017, em que a União não pôde pronunciar-se sobre o número 4 (situações dos direitos humanos que requerem a atenção do Conselho) no Conselho dos Direitos Humanos das Nações Unidas **deixariam de ser possíveis.**

Por conseguinte, a Comissão sugere que o **Conselho Europeu adote por unanimidade uma decisão baseada no artigo 31.º, n.º 3 do TUE que preveja que as posições da UE em matéria de direitos humanos no âmbito das instâncias internacionais sejam adotadas por maioria qualificada sob a forma de decisões do Conselho.**

5.2. Adoção e alteração dos regimes de sanções da UE

A política de sanções da UE constitui um dos seus instrumentos de política externa e de segurança mais robustos, dado permitir mobilizar o poder económico significativo da União para promover os seus objetivos externos. A unidade de ação é essencial para preservar as condições de concorrência equitativas no funcionamento do mercado interno e a eficácia das regras comuns no âmbito de Schengen.

Ao longo dos últimos anos, a utilização das medidas restritivas por parte da UE aumentou em termos de frequência e intensidade, demonstrando a disponibilidade da UE para reagir, impedir e influenciar a evolução da situação através da pressão política e económica. Tal como no caso da política comercial, em que a votação por maioria qualificada é aplicável, a definição de um nível de ambição política e a identificação de um equilíbrio adequado entre os interesses económicos dos Estados-Membros estão na base de qualquer negociação de sanções. A capacidade de a UE agir de forma decisiva no seu interesse geopolítico, na maior parte das vezes como parte de uma mobilização internacional contra violações graves do direito internacional, é do interesse comum de todos os Estados-Membros.

Por conseguinte, a Comissão sugere que o **Conselho Europeu adote por unanimidade uma decisão baseada no artigo 31.º, n.º 3, do TUE que preveja que as decisões que estabelecem um regime de sanções sejam adotadas pelo Conselho por maioria qualificada.**²¹

5.3. Missões civis no domínio da política comum de segurança e defesa

As missões civis no âmbito da política comum de segurança e defesa desempenham um papel importante no compromisso global da UE em matéria de paz e segurança. Até à data, ao lançar e decidir sobre a execução das missões civis, o Conselho delibera por unanimidade.²²

Num ambiente internacional dinâmico, a UE deverá poder mobilizar rapidamente os seus instrumentos para responder e participar de forma rápida e visível em situações de crise ou pós-crise, com o apoio direto das autoridades nacionais e/ou das comunidades locais. Uma vez que a UE procura exportar a estabilidade para a sua vizinhança, é provável que o número de missões civis aumente. Tendo em conta o ambiente instável em que funcionam habitualmente estas missões uma vez estabelecidas, a sua gestão deve ser eficaz e flexível.

Por conseguinte, a Comissão sugere que o **Conselho Europeu adote, por unanimidade, uma decisão baseada no artigo 31.º, n.º 3, do TUE que preveja que todas as decisões**

²¹ Para além da possibilidade mencionada anteriormente na primeira caixa de texto da secção 5.

²² Com base no artigo 42.º, n.º 4, no artigo 43.º, n.º 2, e no artigo 28.º do TUE.

relativas a missões civis no âmbito da política comum de segurança e defesa sejam adotadas pelo Conselho através de votação por maioria qualificada.

Em primeiro lugar, deverá ser prestada especial atenção a todas as missões no domínio do Estado de direito, do reforço de capacidades e da reforma do setor da segurança, uma vez que, em geral, funcionam em paralelo com outros instrumentos da UE que estão sujeitos a votação por maioria qualificada no Conselho.

Em todo o caso, o Conselho Europeu poderia **decidir que, uma vez estabelecidas por unanimidade, todas as decisões relativas à execução das missões civis no domínio da política comum de segurança e defesa serão adotadas pelo Conselho através de votação por maioria qualificada.**²³

6. Conclusão

A política externa e de segurança comum da UE foi consideravelmente reforçada desde a sua criação. Os resultados que obteve, nomeadamente nos Balcãs Ocidentais, no apoio à Ucrânia e em relação ao programa nuclear iraniano, foram significativos. Os parceiros da UE a nível mundial esperam que esta defenda os seus valores e a ordem multilateral assente em regras internacionais.

Torna-se cada vez mais patente, perante a difícil conjuntura internacional, que é necessário dar um «maior impulso» à política externa e de segurança comum. A UE deve tornar-se um interveniente mundial mais forte, de modo a poder continuar a moldar o nosso futuro, manter a nossa soberania partilhada e exercer uma influência internacional positiva.

A eficácia do processo de tomada de decisão pode ser melhorada em alguns domínios da política externa e de segurança comum. Tal contribuiria para ajudar a União Europeia a ganhar autonomia.

Por este motivo, a Comissão propõe explorar o potencial do Tratado da União Europeia, recorrendo a todo o leque de possibilidades no âmbito da política externa e de segurança comum, nomeadamente através de um maior recurso à votação por maioria qualificada.

A fim de contribuir para a construção de uma União mais coesa, mais forte e mais democrática na perspetiva de 2025, a Comissão Europeia convida os líderes presentes na reunião de 9 de maio de 2019, em **Sibiu, a aprovarem as propostas contidas na presente comunicação**. O Conselho deverá deliberar por maioria qualificada nos três seguintes domínios da política externa e de segurança comum:

- No que diz respeito às questões dos direitos humanos nas instâncias multilaterais;
- No que diz respeito à política de sanções;
- No que se refere às missões civis da política externa e de segurança comum.

²³ Incluindo as decisões adotadas pela autoridade delegada.