

Contribuição de Michel Barnier e António Vitorino para a Convenção Europeia
sobre o direito de iniciativa da Comissão

O DIREITO DE INICIATIVA DA COMISSÃO

Por diversas vezes, membros da Convenção pediram explicações sobre o direito de iniciativa da Comissão. Por isso pareceu-nos útil submeter à Convenção uma curta contribuição sobre este tema, a título de informação.

I. A origem do direito de iniciativa da Comissão

A concessão do direito de iniciativa à Comissão encontra a sua origem na experiência das comissões bilaterais franco-britânicas de que dispunha Jean Monnet. Confrontado com esta experiência, Jean Monnet retirou dela a ideia de confiar a um órgão designado pelos governos, mas deles independente, a tarefa de identificar o interesse geral do conjunto dos países e de propor soluções adequadas para o satisfazer. Transposta para o sistema comunitário, esta ideia consistia em confiar à Comissão a tarefa quase exclusiva de identificar o interesse geral da Comunidade e de apresentar, primeiro ao Conselho, seguidamente ao co-legislador (desde o Tratado de Maastricht), as propostas de actos legislativos.

II. O escopo do direito de iniciativa da Comissão

O Tratado de Roma confiou à Comissão a responsabilidade quase exclusiva do direito de iniciativa legislativa. Com as sucessivas revisões dos tratados, o monopólio da iniciativa legislativa da Comissão cobre praticamente todo o domínio comunitário (o chamado primeiro pilar). Os raros casos em que a Comissão não dispõe deste monopólio referem-se ao título IV do Tratado CE, em que a Comissão, de maneira transitória, compartilha a iniciativa com os Estados-Membros, e algumas disposições específicas do Tratado tais como as modificações dos estatutos do sistema europeu dos bancos centrais (SEBC) ou as medidas contra um Estado-Membro por violação dos princípios fundamentais.

Nos domínios da política externa e segurança comum (2º pilar) e da cooperação policial e judicial em matéria penal (3º pilar), a Comissão dispõe de um direito de iniciativa partilhado com os Estados-Membros.

III. O alcance político do direito de iniciativa

A ideia subjacente que levou a confiar à Comissão o monopólio da iniciativa legislativa é que o interesse comunitário não coincide necessariamente com a soma dos interesses nacionais dos Estados-Membros ⁽¹⁾. Naturalmente, o Conselho que delibera por unanimidade, pode fazer prevalecer uma abordagem diferente do interesse comunitário em relação à proposta da Comissão – sabendo contudo que, mesmo deliberando por unanimidade, o Conselho não poderia desnaturar a proposta da Comissão.

Além disso, o direito de iniciativa da Comissão dá uma garantia suplementar aos Estados minoritários, na medida em que o Conselho não pode fazer intervir uma decisão maioritária sem o acordo da Comissão.

O direito de iniciativa assume uma dimensão política dado que a Comissão pode operar uma verdadeira escolha quando define na sua proposta o conteúdo do acto legislativo (por exemplo: no domínio do comércio electrónico, a Comissão pode escolher propor no acto legislativo, quer a aplicação da lei do país de residência do consumidor, quer a lei do país de origem do fornecedor do serviço (sob reserva da aplicação da Convenção de Bruxelas sobre a «lex fori»): esta escolha tem um impacto político importante). O monopólio da iniciativa legislativa confere assim à Comissão a responsabilidade de reflectir o interesse comunitário na elaboração das suas propostas.

Em contrapartida, sempre que os Estados-Membros dispõem de um direito de iniciativa partilhado com a Comissão (cf. por exemplo o título VI TUE), os Estados-Membros têm tendência a apresentar projectos que respondem a preocupações mais nacionais. Neste caso, o filtro do interesse comunitário ao qual deve responder, em princípio, a proposta da Comissão não funciona. Do mesmo modo, os Estados minoritários não dispõem, nos casos de iniciativa nacional, da protecção que resulta do acordo da Comissão. A sua protecção é assegurada unicamente pela necessidade do acordo unânime.

¹ Exemplos: cada Estado-Membro poderia ter interesse em aumentar as suas quotas de pesca enquanto que a Comunidade, no seu conjunto, poderia ter interesse em reduzir as quotas anuais a fim de preservar os seus recursos haliêuticos no futuro; cada Estado-Membro poderia ter individualmente interesse em aumentar as suas franquias ou derrogações fiscais enquanto que a Comunidade, no seu conjunto, poderia ter interesse em reduzi-las, ou mesmo suprimi-las.

IV. Gerir a pressão legislativa

O monopólio de jure do direito de iniciativa do qual dispõe a Comissão não corresponde a um monopólio de facto. Na realidade, a Comissão exerce o seu direito de iniciativa de maneira exclusiva numa percentagem muito reduzida das suas propostas (entre 5% e 10 %).

Nos outros casos, a Comissão limita-se a transformar em acto jurídico as obrigações assumidas pela Comunidade no plano internacional, a propor "actos devidos" em virtude do Tratado ou do direito derivado e a dar seguimento aos pedidos de legislação que emanam do Conselho, do Parlamento Europeu, dos Estados-Membros e das partes interessadas (agentes económicos, sindicatos, ONG, etc.) ⁽¹⁾.

O Conselho e o Parlamento Europeu dispõem, ao abrigo dos artigos 192^o e 208^o do Tratado CE, da faculdade de pedir à Comissão iniciativas legislativas específicas. Além disso, o Conselho e/ou o Parlamento Europeu utilizam às vezes as disposições de um acto legislativo para convidar a Comissão a apresentar, com ou sem prazo determinado, uma nova proposta legislativa.

Naturalmente, esta "pressão legislativa" que se exerce sobre a Comissão para produzir actos jurídicos não reduz em nada a responsabilidade política da Comissão nem o impacto político do conteúdo dos actos propostos pela Comissão. Do mesmo modo, a pressão legislativa que se exerce sobre a Comissão não exonera esta de velar, no momento da apresentação da sua proposta, pelo respeito do princípio de subsidiariedade tal como foi previsto pelo artigo 5^o do Tratado CE e pelo protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão.

V. Programação e direito de iniciativa

A Comissão faz actualmente esforços importantes para melhorar a programação das suas iniciativas legislativas (em especial pelas decisões sobre a estratégia política anual e o seu programa anual). Além disso, a Comissão acaba de apresentar um pacote de propostas destinadas "a melhor legislar", pelas quais se propõe melhorar ao mesmo tempo a qualidade legislativa e o exercício do seu direito de iniciativa.

O Parlamento Europeu atribui importância à possibilidade de se exprimir sobre o programa legislativo da Comissão e, por conseguinte, sobre o exercício concreto do seu direito de iniciativa. O Conselho declarou-se disposto a participar igualmente na definição das prioridades legislativas. O Conselho Europeu de Sevilha acaba de convir diversas medidas destinadas a reforçar a programação das actividades do Conselho (nomeadamente através da adopção de um programa

¹ cf. em anexo as estatísticas sobre a "pressão legislativa" exercida sobre a Comissão em 1998.

estratégico plurianual). A participação do Parlamento Europeu e do Conselho na definição das prioridades legislativas não privará, contudo, estas duas instituições da faculdade de pedir iniciativas legislativas específicas à Comissão ao abrigo dos artigos 192º e 208º do Tratado CE.

VI. Direito de iniciativa e subsidiariedade

O tratado prescreve um "teste de eficácia" para a intervenção da Comunidade nos domínios que não dependem da sua competência exclusiva: assim, a Comunidade e, por conseguinte, a Comissão, no momento da apresentação da sua proposta, deve justificar que a acção proposta não pode ser realizada adequadamente a nível nacional e, por conseguinte, pode ser melhor realizada a nível comunitário. No entanto, não existe mecanismo de controlo judicial prévio que permita constatar que uma acção legislativa não respeita o princípio de subsidiariedade: os Estados-Membros pronunciam-se sobre o respeito do princípio de subsidiariedade aquando do exame de substância da proposta da Comissão e não de maneira prévia. Por conseguinte, o princípio de subsidiariedade é frequentemente evocado pelos Estados-Membros que se opõem ao conteúdo da proposta da Comissão.

No entanto, excepto nos casos em que há um conflito de interesse específico entre os Estados-Membros sobre o fundo da proposta e, por conseguinte, sobre a sua oportunidade, os Estados-Membros aceitam frequentemente que a Comunidade legisle num domínio que poderia prestar-se, segundo eles, à contestação a título da subsidiariedade porque requerem uma legislação noutros casos, onde outros Estados-Membros têm dúvidas sobre o respeito do princípio de subsidiariedade. Esta situação leva indirectamente a manter uma pressão legislativa importante sobre a Comissão, porque os Estados-Membros podem aceitar que a Comissão proponha iniciativas legislativas em domínios não prioritários, ou mesmo julgados contestáveis a título da subsidiariedade, na condição de a Comissão fazer o mesmo noutros domínios julgados prioritários para eles. Além disso, a Comissão é frequentemente levada a propor novas legislações julgadas "intrusas" *a posteriori* a fim de assegurar a liberdade de circulação dos produtos no mercado interno.

VII. Conclusões

- a) a escolha de legislar é compartilhada de facto entre a Comissão e as outras instituições, ou mesmo com os Estados-Membros e as partes interessadas. De facto, a Comissão escolhe legislar de maneira autónoma numa percentagem extremamente reduzida de casos.
- b) a responsabilidade quase exclusiva do direito de iniciativa confiada à Comissão tem um alcance antes de mais político; esta responsabilidade política é reforçada pela garantia suplementar que a proposta da Comissão confere aos Estados "minoritários".

- c) a experiência feita no terceiro pilar de um direito de iniciativa partilhado entre a Comissão e os Estados-Membros não deu resultados conclusivos. Em especial, certas iniciativas legislativas dos Estados-Membros foram objecto de críticas do ponto de vista do interesse comunitário.
- d) por conseguinte, o problema é menos o de partilhar o direito de iniciativa com outras instituições ou com os Estados-Membros que o de exercer o direito de iniciativa de maneira mais selectiva e mais conforme com o princípio de subsidiariedade. Além disso, a partilha do direito de iniciativa com os Estados-Membros ou outras instituições não permitiria fazer funcionar o filtro do interesse comunitário nem proteger os Estados minoritários.
- e) a pressão legislativa que se exerce sobre a Comissão torna difícil um controlo eficaz do princípio de subsidiariedade unicamente por meio de uma auto-limitação – no entanto desejável – das instituições.
- f) por conseguinte, seria oportuno prever um mecanismo suplementar de controlo *ex-ante* da subsidiariedade (acrescentando-o ao actual controlo jurisdicional *ex-post* exercido pelo Tribunal de Justiça).

EXERCÍCIO DO DIREITO DE INICIATIVA DA COMISSÃO EM 1998

	<u>Nº de prop.</u>	<u>%</u>
– <u>Adaptação do direito comunitário à evolução dos dados científicos, económicos ou sociais (incluindo as alterações do direito vigente e codificação) *</u>	129 *	35%
– <u>Obrigações internacionais subscritas por Comunidade</u>	118	31%
– <u>Resposta a um pedido expresso das outras instituições, dos Estados-Membros ou dos agentes económicos</u>	63	17%
– <u>Actos obrigatórios previstos pelo tratado ou pelo direito derivado</u>	46	12%
– <u>Novas iniciativas da Comissão</u>	18	5%
	<hr/>	
	374	

* Cerca de 15% destas propostas respondem igualmente a pedidos das outras instituições e dos Estados-Membros