

CONV 17/02

NOTA

De:	Praesidium
Para:	Convenção
Assunto:	Descrição do actual sistema de delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros

Junto se envia, à atenção dos membros da Convenção, uma nota descritiva do actual sistema de repartição de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros.

**Descrição do actual sistema de delimitação de competências
entre a União Europeia e os Estados-Membros**

I. Pode resumir-se do seguinte modo o actual sistema de repartição de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros:

A) COMPETÊNCIAS LEGISLATIVAS¹

A União Europeia/Comunidade Europeia (CE) dispõe apenas das competências que lhe são atribuídas pelos Tratados (artigo 5.º do TCE). Embora nos Tratados originais as competências legislativas fossem conferidas à CE geralmente com base em objectivos a atingir (artigos 2.º e 3.º do TCE) e nos meios para os alcançar (método funcional), com as sucessivas revisões dos Tratados este método foi sendo substituído, em certos domínios, por uma definição precisa das acções que a Comunidade deve levar a cabo, acompanhada, em determinados casos, de exclusões específicas de competência (método da atribuição material). É deste modo que, em certos domínios, as competências legislativas da União são definidas tanto em função de objectivos como de matérias.

As competências legislativas de que a União/Comunidade dispõe são de três tipos: exclusivas, concorrentes (ou partilhadas) e complementares, que se podem definir do seguinte modo:

¹ Para efeitos da presente nota, entende-se por competências legislativas a aprovação de textos legislativos ou a criação de obrigações jurídicas pelas Instituições (que se sugere classificar como de segundo nível, "direito derivado"), tomando como base directa os Tratados (primeiro nível, "direito primário").

- a) Competências exclusivas: domínios em que a União é a única que pode aprovar normas legislativas. Em princípio, é excluída qualquer intervenção dos Estados-Membros. Estes apenas podem actuar mediante habilitação por parte das Instituições da União ou quando exista qualquer lacuna que seja necessário colmatar.

São os seguintes os domínios da competência exclusiva da Comunidade: política comercial comum, recursos biológicos marítimos nas zonas abrangidas pelo Tratado; política monetária dos doze Estados-Membros que pertencem à Zona Euro. A estes domínios vêm juntar-se aqueles que se tornam de competência exclusiva pelo facto de a Comunidade legislar amplamente no domínio em causa.

Há que mencionar especificamente a criação e o funcionamento do Mercado Interno. Trata-se de uma competência funcional de harmonização das legislações que, por princípio, apenas pode ser efectuada pela Comunidade. Todavia, enquanto esta não tiver exercido inteiramente esta competência, os Estados-Membros mantêm a sua capacidade de legislar. Além disso, esta competência pode abranger domínios relativamente aos quais os Estados-Membros mantêm sempre a respectiva competência legislativa.¹

Quanto ao Tratado da União Europeia (TUE), só se pode considerar da competência exclusiva da União a instituição de órgãos comuns como a Europol ou a Eurojust, uma vez que, por natureza, não pode ser levada a efeito por cada Estado-Membro individualmente.²

- b) Competências concorrentes (ou partilhadas): domínios em que os Estados-Membros podem legislar enquanto e desde que a União/Comunidade não o tenha feito. Logo que a União/Comunidade tenha legislado no domínio em questão, os Estados-Membros deixam de o poder fazer no âmbito de aplicação da legislação comunitária.

¹ Cf. Directiva 93/7/CEE, relativa à restituição de bens culturais que tenham saído ilicitamente do território de um Estado-Membro. Embora se trate de uma medida do âmbito do Mercado Interno, afecta a política cultural dos Estados-Membros, domínio em que a CE não possui competência legislativa.

² O mesmo sucede com a criação e instituição de órgãos comuns com base no Tratado CE (p.ex.: o Instituto Comunitário de Marcas).

A actividade legislativa da União nestes domínios fica submetida à observância dos princípios da subsidiariedade (a União/Comunidade apenas intervém se e na medida em que os objectivos da acção prevista não puderem ser realizados satisfatoriamente pelos Estados-Membros) e da proporcionalidade (a acção da União/Comunidade não vai além do necessário para alcançar os objectivos do Tratado). A intensidade desta actividade legislativa depende por vezes do tipo de medidas e do tipo de actos jurídicos previstos nos Tratados.

É nesta categoria que se insere a maioria das competências da União/Comunidade:

- TCE: cidadania, agricultura e pescas, quatro liberdades (livre circulação de mercadorias, pessoas, serviços e capitais); vistos; asilo e imigração; transportes; concorrência; fiscalidade; política social; ambiente; protecção dos consumidores; saúde; redes transeuropeias (interoperabilidade e normas); energia; protecção civil; turismo ¹.
- Título V do TUE (Política Externa e de Segurança Comum) ², com excepção da defesa.
- Título VI do TUE (Cooperação Policial e Judiciária em Matéria Penal).³

c) Competências complementares: domínios relativamente aos quais a União/Comunidade se limita a completar ou apoiar a acção dos Estados-Membros ou a aprovar medidas de incentivo ou de coordenação. A competência para aprovar normas legislativas nestes domínios continua a pertencer substancialmente aos Estados-Membros.

¹ O alcance da competência atribuída à Comunidade pelos capítulos correspondentes do Tratado é mais ou menos vasto consoante os domínios.

² Para além da aprovação de acções comuns e posições comuns pelo Conselho, o Título V prevê a concertação, cooperação ou coordenação da actuação dos Estados-Membros em determinados domínios.

³ Com excepção das disposições relativas à instituição de órgãos comuns (cf. pág. 3, alínea a)).

Inserem-se nesta categoria a política económica, o emprego, a educação, a formação profissional, a cultura, as redes transeuropeias, a indústria, a coesão económica e social, a investigação e o desenvolvimento, a cooperação para o desenvolvimento e a defesa (Título V do TUE).

- d) Competências dos Estados-Membros: Trata-se de domínios relativamente aos quais os Tratados excluem expressamente a competência da União ou reconhecem expressamente a competência dos Estados-Membros, ou de domínios em que o Tratado proíbe a União/Comunidade de legislar, ou ainda de domínios não referidos no Tratado e que, conseqüentemente, e em virtude do princípio das competências de atribuição, não são da competência da UE/CE, mantendo-se na esfera de competência dos Estados-Membros.



Apesar de a atribuição de competências à Comunidade se efectuar, em princípio, de uma forma expressa pelos Tratados, o Tribunal de Justiça considerou que, em certos casos, tal atribuição decorre implicitamente dos textos do Tratado ou da sua economia geral. Trata-se, designadamente, de casos em que essas competências são necessárias para realizar os objectivos fixados nos Tratados, nomeadamente no domínio das relações externas.

B) COMPETÊNCIAS NÃO LEGISLATIVAS OU EXECUTIVAS¹

Do ponto de vista estritamente jurídico, no sistema do Tratado, a regra geral é de que as competências de execução e aplicação das normas legislativas pertencem aos Estados-Membros, de acordo com as respectivas regras constitucionais (em certos casos, estas prevêm a execução por órgãos constitucionais), na observância dos Tratados e sob o controlo da Comissão, dos tribunais nacionais e do Tribunal de Justiça². O Conselho e a Comissão exercem estas competências apenas a título subsidiário.

- a) Execução regulamentar dos actos legislativos (normas de "terceiro nível"): regra geral, pertence aos Estados-Membros. É apenas se e na medida em que os objectivos da acção prevista não possam ser realizados de forma satisfatória pelos Estados-Membros, ou no caso de se revelar necessário garantir a uniformidade da aplicação das disposições legislativas em todos os Estados-Membros, que se devem fazer aprovar as normas regulamentares pela Comunidade.³

¹ Por competências não legislativas entende-se a aprovação de textos normativos ou regulamentares (que se sugere qualificar como "do terceiro nível") e a adopção de medidas administrativas, orçamentais e individuais, caso a caso (que se poderiam qualificar como "do quarto nível").

² Cf. artigo 10.º do TCE, Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado de Amesterdão, e Declaração n.º 43 anexa à Acta Final da CIG de Amesterdão referente a este protocolo.

³ Neste caso, a competência de execução regulamentar dos actos legislativos comunitários pela própria Comunidade é, em princípio, atribuída pelo legislador comunitário (ou seja, o Parlamento Europeu e o Conselho no caso da co-decisão, ou o Conselho, nos outros casos) à Comissão, assistida por um comité composto por representantes dos Estados-Membros (artigo 202.º do TCE). Efectivamente, os Estados-Membros, renunciando a uma parte das suas competências de execução a favor da Comissão, exercem um certo controlo através da "comitologia".

- b) Medidas de aplicação administrativa, material e orçamental dos actos comunitários (normas do "quarto nível"): a adopção destas medidas cabe aos Estados-Membros, que determinam livremente, dentro do respectivo quadro constitucional e político, os órgãos, procedimentos e condições adequadas para assegurar a correcta execução do direito comunitário. A Comunidade pode, no entanto, intervir na execução administrativa dos actos comunitários no caso de o Tratado ou o legislador comunitário lhe atribuir essa competência (p.ex.: concorrência, gestão de certos programas comunitários, etc.).

C) CONTROLO DA DELIMITAÇÃO DE COMPETÊNCIAS

Presentemente, existem dois tipos de controlo do respeito pela delimitação de competências e pelo princípio da subsidiariedade:

- a) controlo político: compete em grande parte às Instituições que participam no processo decisório determinar se os Tratados conferem ou não competência à União para actuar num caso concreto e em que medida o princípio da subsidiariedade foi respeitado. De facto, cada Instituição deve actuar no respeito pelas competências de atribuição. Os Governos dos Estados-Membros, os Parlamentos nacionais e as opiniões públicas podem exercer também esse controlo na medida em que controlam as posições tomadas pelos representantes dos respectivos Governos no Conselho;

- c) controlo jurisdicional: através do recurso perante o Tribunal de Justiça e os tribunais nacionais, sendo o juiz nacional o juiz comunitário de direito comum. O poder de controlo do Tribunal de Justiça é vasto no caso do Tratado CE, limitado no quadro do Título VI do TUE e inexistente no quadro do Título V do TUE.



- II. A questão da delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros constitui o principal assunto do debate político, na sequência de certas críticas segundo as quais, dado que esta delimitação não é suficientemente precisa, a União Europeia teria tendência a legislar quer em domínios em que não é competente (usurpando assim as competências dos Estados-Membros) quer em domínios em que não é oportuno que o faça, quer ainda de forma demasiado pormenorizada. Tem sido também evocada a falta de clareza desta delimitação: o cidadão europeu tem dificuldade em compreender de que modo as competências se encontram repartidas entre a UE e os Estados-Membros e tem a sensação de que a UE intervém em domínios em que o não deveria fazer, e não intervindo, por outro lado, em domínios em que seria necessária uma actuação a nível europeu.

Para tentar dar resposta a estas preocupações, as Declarações de Nice e de Laeken sobre o futuro da União solicitam à Convenção que analise a questão do estabelecimento de uma delimitação mais precisa de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros, bem como a questão do controlo do respeito por tal delimitação.