

CONV 284/02

NOTA

Assunto: **Síntese da sessão plenária**
– **Bruxelas, 12 e 13 de Setembro de 2002**¹

I. Abertura da sessão

O Presidente da Convenção, Valéry Giscard d'Estaing, declarou aberta a sessão, tendo, na sua introdução, dado indicações sobre o programa de trabalho para os próximos meses.

O Presidente começou por salientar a importância que assume a simplificação do sistema por forma a torná-lo mais claro, mais inteligível e, por conseguinte, mais aceitável. É necessário que a Constituição Europeia possa ser apresentada de uma forma compreensível para os alunos e alunas do secundário da Europa, nas aulas de formação cívica. O Presidente recordou que esta simplificação constitui, por si só, um exercício muito complexo, que implica escolhas políticas, mas também a resolução de numerosas questões jurídicas. É necessário realizar paralelamente dois exercícios de simplificação:

- simplificação dos instrumentos e dos procedimentos, ou seja, da arquitectura operacional e institucional;
- simplificação dos textos e dos próprios Tratados, ou seja, da arquitectura constitucional.

¹ A transcrição da sessão plenária encontra-se no sítio Internet
<http://european-convention.eu.int>

Quatro novos grupos de trabalho – que deverão apresentar um relatório à Convenção entre Novembro e Dezembro – começarão a trabalhar nos próximos dias. Foram já debatidos três temas em plenário: acção externa, defesa e espaço de segurança e justiça. O quarto (simplificação dos procedimentos e dos instrumentos) será debatido nesta sessão plenária. Os grupos poderão, pois, aprofundar estes assuntos em função das opiniões manifestadas pelos membros da Convenção.

Entretanto, a Convenção receberá os relatórios dos grupo de trabalho da "*primeira vaga*", a começar pela subsidiariedade e pela questão da personalidade jurídica, que serão os principais pontos da ordem de trabalhos da primeira sessão de Outubro. No final de Dezembro, a Convenção deverá ter recebido e debatido todos os relatórios dos dez grupos, dispondo a partir daí de dez elementos de construção centrais para a fase final dos trabalhos. O Presidente insistiu na necessidade absoluta de simplicidade que deve inspirar o trabalho dos grupos.

Paralelamente aos grupos de trabalho, a Convenção desenvolverá uma reflexão sobre a forma do produto final, ou seja, sobre o projecto de Tratado Constitucional para a Europa. O Praesidium tenciona apresentar à Convenção, na segunda sessão de Outubro, um projecto de "estrutura" do novo tratado. Nesta perspectiva, já iniciou a reflexão, que ainda não concluiu, sobre a arquitectura do tratado, que deverá recomendar à Convenção. O Presidente referiu uma "Nota de Reflexão" do Secretariado sobre a simplificação dos tratados, distribuída para explicar a problemática de uma questão extremamente complexa: devem-se consolidar, codificar ou fundir os tratados vigentes? Esta questão está relacionada com a da personalidade jurídica. Caso o Grupo presidido pelo Vice-Presidente G. Amato recomende a atribuição de uma personalidade jurídica única à União e caso a Convenção aceite essa recomendação, será possível encarar a possibilidade de fundir os dois tratados vigentes, o Tratado CE e o Tratado da União Europeia (questão essa que será tratada na primeira sessão plenária de Outubro). Num documento sobre a "estrutura" do novo tratado, o Praesidium pronunciar-se-á sobre a questão de saber se, na sequência da fusão, se deverá optar por um único tratado fundido ou se se deverá eventualmente proceder a nova divisão vertical, numa parte constitucional e numa parte relativa ao conteúdo das políticas (questão que será tratada na segunda sessão de Outubro).

No início do ano que se avizinha, o Praesidium começará a construir uma proposta mais sólida, em torno da estrutura que tiver sido debatida no Outono e a partir dos diferentes elementos de construção acumulados entre Outubro e Dezembro, graças ao debate sobre os relatórios dos grupos

de trabalho, proposta essa que será apresentada à Convenção. O Presidente salientou a este respeito a importância e o interesse dos contributos apresentados pelos membros, tendo nomeadamente referido o projecto apresentado por Andrew N. Duff.

II. Simplificação dos instrumentos e dos procedimentos

O Vice-Presidente, Giuliano Amato, que é o presidente do Grupo de Trabalho sobre a Simplificação dos Procedimentos Legislativos e dos Instrumentos, abriu o debate, tendo posto a tónica na excessiva proliferação de instrumentos e na complexidade do sistema de tomada de decisões.

Embora a necessidade urgente de simplificação dos instrumentos e dos procedimentos tenha sido amplamente consensual (nomeadamente face ao alargamento, conforme foi recordado), muitos oradores salientaram que a simplificação não é um fim em si mesma, mas antes um instrumento da democracia e da eficácia.

O debate foi estruturado em torno de quatro questões:

- i) *Como reduzir o número de instrumentos de que dispõe a União para exercer as suas competências e como clarificar os seus efeitos jurídicos?*

Verifica-se consenso quanto à necessidade de reduzir o número de instrumentos. A grande maioria dos oradores manifestou-se também a favor da mudança de denominação dos instrumentos jurídicos comunitários para uma mais próxima das tradições dos Estados-Membros. "Há que dar nomes conhecidos às coisas conhecidas". Assim, os instrumentos jurídicos comunitários vinculativos de alcance geral poder-se-iam chamar "leis europeias" em vez de regulamentos e "leis-quadro europeias" em vez de directivas. O termo "regulamento" deveria ficar reservado às normas de execução (terceiro nível).

A uniformização dos instrumentos dos três pilares foi evocada acima por alguns membros da Convenção, em especial entre o primeiro (comunitário) e o terceiro (cooperação em matéria penal).

Alguns oradores puseram a tónica na redução do número de instrumentos não vinculativos, causa de confusão para o público; outros defenderam a flexibilidade da lista de instrumentos e alguns defenderam a impossibilidade de se estabelecer uma correlação entre os tipos de instrumentos

jurídicos e as categorias de competências. Alguns membros da Convenção pediram a integração nos tratados do método aberto de coordenação.

ii) É necessário estabelecer uma classificação clara dos instrumentos jurídicos em função da sua categoria (hierarquia das normas)?

A questão de uma denominação dos actos comunitários mais inteligível e mais adaptada aos seus efeitos jurídicos foi relacionada com o estabelecimento de uma hierarquia de normas mais clara, pedida por muitos membros da Convenção. Para muitos deles, semelhante hierarquia deveria, em primeiro lugar, contribuir para distinguir melhor as normas (segundo nível) que são da área da função legislativa, exercida pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu, das (terceiro nível) que são da área executiva. Segundo algumas opiniões, essa função deveria ser conferida exclusivamente à Comissão, sob o controlo do Conselho e do Parlamento Europeu. Haveria, portanto, três níveis de normas: constitucionais, leis e regulamentos. Um dos oradores defendeu uma simplificação ainda maior: deveria haver apenas leis e recomendações. Para alguns, a independência e a responsabilidade da Comissão na aprovação das normas de execução deveriam ser reforçadas. Para outros, não é possível extrapolar para a União o princípio clássico de separação de poderes.

As normas de segundo nível poderiam adoptar a forma de leis ou de leis-quadro. Muitos dos oradores propuseram uma terceira categoria: as "leis orgânicas", reservadas às matérias de natureza constitucional. Para alguns membros da Convenção, há que estabelecer uma ligação entre as categorias de instrumentos ou actos e os respectivos procedimentos de aprovação. Alguns sugeriram mesmo limitar-se o recurso à votação por unanimidade no Conselho apenas às leis orgânicas.

Na opinião de alguns dos membros da Convenção, uma hierarquia de normas mais clara poderia contribuir para uma melhor definição das responsabilidades face aos cidadãos, tanto no interior da União, entre as instituições, como entre a União e os Estados-Membros. Em contrapartida, alguns oradores insistiram na dualidade da função executiva ou ainda nos perigos de uma hierarquia demasiado simples. Outros salientaram que o mais importante era a qualidade das leis que devem dar resposta às necessidades dos cidadãos e não a sua classificação: para os cidadãos, o nome e o número de leis não são muito importantes, o que conta é a sua qualidade.

A questão da comitologia foi evocada por alguns membros da Convenção. Todos eles gostariam de aumentar a transparência e reduzir a complexidade dos procedimentos de comitologia. Alguns gostariam de reduzir as suas funções a funções meramente consultivas. Outros defenderam o seu papel junto da Comissão, enquanto fonte de conhecimentos especializados de grande utilidade, tendo em vista a aplicação das normas comunitárias. Um dos membros da Convenção pediu o desaparecimento dos comités e vários a redução do seu número.

iii) Como racionalizar o melhor possível o conjunto dos procedimentos legislativos existentes? Como reduzir o seu número?

Um grande número de membros da Convenção pediu a generalização do procedimento de co-decisão, com votação por maioria qualificada no Conselho. Esta maioria constituiria a regra geral para se tomarem as decisões a nível legislativo. A abolição do processo de cooperação mereceu um amplo apoio. O procedimento de parecer favorável deveria, para muitos dos oradores, ficar reservada à ratificação dos acordos internacionais.

A questão da iniciativa legislativa foi amplamente debatida. Face à opinião maioritária no sentido de se preservar a quase exclusividade do direito de iniciativa da Comissão, alguns reclamaram o direito de iniciativa legislativa para o Conselho ou/e para o Parlamento Europeu. Neste contexto, foi recordado que a Comissão apenas actua por iniciativa própria em 10% dos casos, respondendo, para os restantes, a pedidos do Conselho ou do Parlamento Europeu ou mesmo dos parceiros sociais e económicos.

iv) É possível simplificar determinados procedimentos? A co-decisão? o processo orçamental?

Para alguns dos membros da Convenção, a simplificação dos procedimentos não é um fim em si. O importante é garantir o controlo democrático. Mas, no âmbito da co-decisão e a fim de acelerar o processo, alguns propuseram a formalização dos mecanismos de diálogo interinstitucionais (trílogos informais), impostos pela prática.

No que se refere ao processo de aprovação do Orçamento, parece haver um amplo consenso no que se refere à abolição da classificação das despesas em obrigatórias e não obrigatórias. Muitos membros da Convenção pediram a substituição do processo orçamental pela co-decisão. Alguns pediram a inclusão nos tratados do mecanismo dos acordos interinstitucionais sobre as perspectivas financeiras. Alguns oradores abordaram as questões relativas ao financiamento da União.

III. Ponto da situação dos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre a Subsidiariedade (Grupo I), apresentado pelo seu Presidente, I. Mendez de Vigo

Segundo I. Mendez de Vigo, o princípio da subsidiariedade é um princípio activo, controlado pelas instituições. A partir desta constatação, os trabalhos do Grupo orientaram-se para o aperfeiçoamento do sistema. Duas ideias serviram de ponto de partida:

- não se devem criar novas instituições ou órgãos;
- não se deve bloquear, interferir, ou tornar ainda mais complexos os processos legislativos.

O Grupo está a seguir as seguintes orientações:

- Na fase pré-legislativa: a Comissão deveria motivar de maneira ainda mais precisa as implicações financeiras e legislativas das suas propostas;
- Durante o processo legislativo: o Grupo está a analisar um mecanismo de alerta precoce, cujos protagonistas seriam os parlamentos nacionais. Se esse mecanismo for desencadeado por um número significativo de parlamentos, o legislador deverá fundamentar melhor o acto em causa no que se refere à subsidiariedade. Em caso de intervenção de um número significativo (a determinar) de parlamentos, a Comissão deve voltar a analisar a sua proposta. Propõe-se também um controlo semelhante por parte dos parlamentos nacionais, no que se refere aos textos submetidos ao Comité de Conciliação. Não se trata de um mecanismo de veto, mas sim de um exercício de controlo político;
- Terminado o processo legislativo: os parlamentos nacionais poderão apresentar recurso para o Tribunal de Justiça, caso tenham feito previamente uso do mecanismo de alerta precoce.

Após a muito esperada exposição de Mendez de Vigo, alguns oradores manifestaram receios quanto ao direito de recurso para o Tribunal de Justiça que seria concedido aos parlamentos nacionais: para alguns deles, a ligação com o mecanismo de alerta levaria os parlamentos a acautelar o seu direito

de recurso, utilizando sistematicamente o mecanismo de alerta; para outros, haveria o risco de romper a unidade institucional dos Estados-Membros face à União. Foi também evocada a participação das regiões com poderes legislativos no controlo da subsidiariedade. Diversos membros da Convenção congratularam-se com a boa coordenação com o Grupo de Trabalho sobre os Parlamentos Nacionais.

IV. Ponto da situação dos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica (Grupo III), apresentado pelo seu Presidente, G. Amato

O Vice-Presidente Giuliano Amato deu conta dos progressos realizados pelo Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica, a que preside (GT III).

Há unanimidade para reconhecer explicitamente a personalidade jurídica da União, pondo assim fim às incertezas que envolvem esta questão. Trata-se de um elemento essencial para afirmar a identidade internacional da União. Verifica-se também um amplo consenso, sustentado pela consulta dos serviços jurídicos das Instituições, no sentido de fundir a personalidade jurídica da União com a das Comunidades. Trata-se de uma simplificação importante do actual sistema face ao exterior.

A fusão das personalidades jurídicas levanta seguidamente a questão de saber se se deve manter a dualidade dos principais tratados (TUE e TCE). A fusão dos tratados reforçaria a ideia de um verdadeiro quadro institucional único, sem condicionar no entanto a especificidade dos diferentes pilares da União, em especial no que se refere aos processos de decisão e aos instrumentos de acção.

V. Composição dos grupos de trabalho ("segunda vaga")

Foi comunicada à Convenção a composição dos grupos de trabalho da "segunda vaga".

VI. Período de perguntas

Não houve perguntas.

VII. Calendário das reuniões para 2003

Foi comunicado à Convenção o calendário dos trabalhos para 2003.

VIII. Próxima reunião da Convenção

O Presidente da sessão, G. Amato, anunciou que a próxima sessão da Convenção, a realizar em 3 e 4 de Outubro, será consagrada à análise das relações entre o Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica e o Grupo de Trabalho sobre a Subsidiariedade. A Convenção ouvirá ainda o Comissário António Vitorino e Gisela Stuart, que farão o ponto da situação dos trabalhos dos respectivos grupos (Carta dos Direitos Fundamentais e Papel dos Parlamentos Nacionais).

**Lista dos oradores pela ordem das intervenções
Sessão plenária de 12-13 de Setembro de 2002**

Quinta-feira, 12 de Setembro

Debate geral (simplificação dos instrumentos) – Questões i) e ii)

Valéry GISCARD d'ESTAING, Presidente

Giuliano AMATO, Vice-Presidente

Peter GLOTZ

Jozef OLEKSY

Timothy KIRKHOPE

Mesut YILMAZ

Michael FRENDO

Pierre LEQUILLER

Lamberto DINI

Peter HAIN

Michel BARNIER

(Cartões azuis: Rack, Voggenhuber

Klaus HÄNSCH

Ayfer YILMAZ

Peter SERRACINO-INGLOTT

Peter SKAARUP

Andrew DUFF

Maria BERGER

Josep BORRELL FONTELLES

Ernâni LOPES

Anne VAN LANCKER

Ali TEKIN

Antonio TAJANI

(Cartões azuis: McCormick)

Matjaz NAHTIGAL

Reinhard Eugen BÖSCH

Alfonso DASTIS

Elio DI RUPO

David HEATHCOAT-AMORY

Hannes FARNLEITNER

Matti VANHANEN

Gianfranco FINI

William ABITBOL

Jürgen MEYER

Pierre MOSCOVICI

(Cartões azuis: Duff, Barnier, Heathcoat Amory, Abitbol)

Cristiana MUSCARDINI

Pervenche BERES

Alberto COSTA

2. Ponto da situação dos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre a Subsidiariedade (Grupo I)

Valéry GISCARD d'ESTAING, Presidente

Iñigo MENDEZ de VIGO, presidente do Grupo de Trabalho

(Cartões azuis: Stuart, Lamassoure, Barnier, Katiforis, McAvan, Van der Linden, Lennmarker,

Haenel, Farnleitner, McCormick, Duff, Christophersen, Dastis)

3. Ponto da situação dos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre a Personalidade Jurídica (Grupo III)

Valéry GISCARD d'ESTAING, Presidente

Giuliano AMATO, presidente do Grupo de Trabalho

(Cartões azuis: Carnero Gonzalez, Barnier)

Sexta-feira, 13 de Setembro

5. Debate geral (simplificação dos procedimentos) – Questões iii) e iv)

Giuliano AMATO, presidente

Edmund WITTBRODT

Gundars KRASTIS

Marietta GIANNAKOU

Henning CHRISTOPHERSEN

Carlos CARNERO

Meglana KUNEVA

Elmar BROK

Maria Eduarda AZEVEDO

(Cartões azuis: Hanni, Paciotti, Tomlinson, Lennmarker)

William ABITBOL

Paolo PONZANO

Hans van MIERLO

Diego LOPEZ GARRIDO

Bobby McDONAGH

Gisela STUART

Adrian SEVERIN

Jan KOHOUT

Sylvia-Yvonne KAUFMANN

(Cartões azuis: Duff, Würmeling, De Rossa, Barnier, Speroni, Haenel, Maij-Weggen, Bruton, Barnier)

Péter ECKSTEIN-KOVACS

Juraj MIGAS

Hanja MAIJ-WEGGEN

Neil MacCORMICK

Vytenis ANDRIUKAITIS

Henrik HOLOLEI

Alfonso DASTIS

Joachim WUERMELING

(Cartão azul: Mac Lennan of Rogart)

Teija TIILIKAINEN

(Cartões azuis: Barnier, De Rossa, Lopez Garrido)