

CONV 286/02

WG I 15

RELATÓRIO

de: Presidente do Grupo de Trabalho I – Subsidiariedade

para: Membros da Convenção

Assunto: Conclusões do Grupo de Trabalho I sobre o Princípio da Subsidiariedade

Com base no mandato que lhe foi conferido (doc. CONV 71/02), o Grupo de Trabalho sobre o Princípio da Subsidiariedade consagrou várias reuniões à análise deste último, num espírito de eficácia, transparência e democracia. Nessas reuniões foram ouvidos vários peritos na matéria ¹.

As discussões havidas no Grupo permitiram chegar a um consenso sobre certas orientações e princípios (Parte I).

Com base nesse consenso, o Grupo chegou a acordo sobre uma série de propostas destinadas a melhorar a aplicação e o controlo do princípio da subsidiariedade (Parte II).

Por último, o Grupo considerou que certas medidas de carácter geral, cuja análise pormenorizada exorbitaria, porém, do quadro do seu mandato, poderiam facilitar a aplicação e o controlo do princípio da subsidiariedade (Parte III).

¹ Ver a lista das audições, no Anexo I.

I Princípios e orientações apurados sobre a aplicação e o controlo do princípio da subsidiariedade

- 1) Verificou-se que o princípio da subsidiariedade está actualmente a ser objecto de análise por parte das Instituições que participam no processo legislativo, com base, nomeadamente, em critérios estabelecidos no Tratado e, em especial, no Protocolo relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade, sendo também alvo de controlo jurisdicional "*ex post*" por parte do Tribunal de Justiça. O Grupo considera, porém, que carece ainda de certos melhoramentos, quer no capítulo da aplicação quer no do controlo.
- 2) Esses melhoramentos não deverão, todavia, conduzir nem a uma maior complexidade nem a um retardamento ou bloqueamento do processo de tomada de decisão nas Instituições. Por esse motivo, o Grupo considerou que deve ser posta de parte a hipótese de criação de um órgão "*ad hoc*" encarregado do controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade.
- 3) Na opinião do Grupo, alguns desses melhoramentos exigiriam alterações ao Tratado e, em especial, ao Protocolo relativo à Aplicação dos Princípios da Subsidiariedade e da Proporcionalidade.
- 4) O Grupo esforçou-se por garantir que os melhoramentos que propõe possam ser eficazes, independentemente da arquitectura institucional própria de cada Estado-Membro, e procurou simultaneamente evitar que interfiram com eventuais debates institucionais nacionais.
- 5) O Grupo considerou que, sendo o princípio da subsidiariedade de índole essencialmente política, e comportando a sua implementação uma importante margem discricionária para as Instituições (ponderar se a realização dos objectivos em comum se consegue "melhor" a nível europeu ou a outro nível), o controlo da sua observância deverá ser de natureza essencialmente política e ocorrer antes da entrada em vigor do acto em causa.

6. O Grupo considerou ainda que o controlo político "*ex ante*" do princípio da subsidiariedade deve associar, em primeira instância, os Parlamentos nacionais. Nesse sentido, entende que há que reforçar o controlo dos Parlamentos nacionais relativamente aos respectivos Governos no que toca à determinação da posição destes sobre as questões comunitárias. Afigura-se que esta orientação é também amplamente apoiada no Grupo de Trabalho da Convenção sobre os Parlamentos Nacionais, presidido por Gisela Stuart, grupo com o qual o Grupo da Subsidiariedade realizou uma reunião conjunta e que está a pensar elaborar um Código de Conduta na matéria.

Os membros do Grupo consideram, porém, que há que estabelecer um mecanismo "*ad hoc*" que permita aos Parlamentos nacionais terem uma maior participação no controlo da observância da subsidiariedade, velando simultaneamente por que esse mecanismo seja flexível, não delongue o processo legislativo, não o bloqueie nem dê origem a uma nova burocracia.

- 7) Chegou-se a acordo no Grupo no sentido de considerar que, em contrapartida, o controlo "*ex post*" da subsidiariedade deve ser de natureza jurisdicional. A este respeito, cabe alargar as condições de recurso ao Tribunal de Justiça.

Foi com base nestes princípios que o Grupo elaborou as propostas que se seguem e que visam uma melhor aplicação e controlo do princípio da subsidiariedade.

II. Propostas do Grupo à Convenção

Verificou-se um amplo acordo entre os membros do Grupo no sentido de apresentar à Convenção propostas que se organizam em torno de três eixos:

- a) Reforçar a tomada em consideração e a aplicação do princípio da subsidiariedade pelas Instituições que participam no processo legislativo (ou seja, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão) na fase de elaboração e análise da proposta de acto legislativo;

- b) Criar um mecanismo de alerta rápido ("early warning system") de natureza política destinado a reforçar o controlo, pelos Parlamentos nacionais, da observância do princípio da subsidiariedade;
 - c) Alargar a possibilidade de recurso ao Tribunal de Justiça por não observância do princípio da subsidiariedade.
- a) Reforçar a aplicação do princípio da subsidiariedade na fase de elaboração e de proposta dos actos legislativos pelas Instituições que participam no processo legislativo**

O Grupo considerou que a aplicação do princípio da subsidiariedade será tanto melhor quanto mais cedo este for tomado em conta no processo legislativo.

Na fase de elaboração da proposta de acto legislativo, compete à Comissão velar pela observância da subsidiariedade. Cabe-lhe consultar o mais cedo possível a totalidade dos intervenientes (nomeadamente, os Estados-Membros, o mundo económico, os poderes locais e territoriais, os parceiros sociais) que, consoante os casos, podem ser directa ou indirectamente afectados pelo acto previsto ou em elaboração. Na redacção da sua proposta de carácter legislativo, a Comissão deverá atender às obrigações reforçadas e específicas em matéria de justificação quanto à subsidiariedade. Assim, todas as propostas legislativas deverão incluir uma ficha sobre a "subsidiariedade" com elementos circunstanciados que permitam formular uma apreciação quanto à observância do princípio da subsidiariedade. Essa ficha deverá conter elementos de apreciação do seu impacto no plano financeiro, bem como, tratando-se de uma directiva, das suas implicações sobre a regulamentação a implementar pelos Estados-Membros (a nível nacional ou a outros níveis).

A fim de concretizar essas propostas, o Protocolo relativo à Subsidiariedade actualmente anexo ao Tratado deverá ser alterado.

A apresentação do programa legislativo anual da Comissão afigura-se uma oportunidade importante para um primeiro debate sobre a subsidiariedade, pelo que o Grupo propõe que esse programa seja debatido pelo Parlamento Europeu pelos parlamentos nacionais.

O Grupo estudou igualmente a possibilidade de designar na Comissão um "Senhor ou Senhora Subsidiariedade" ou de encarregar especificamente um Vice-Presidente de velar pela observância do princípio da subsidiariedade pela sua Instituição. Sendo-lhe obrigatoriamente submetidas todas as propostas de carácter legislativo, traria uma perspectiva diferente aos serviços que redigem os diplomas. O Vice-Presidente poderia ser ouvido, eventualmente, pelos Parlamentos nacionais. Todavia, apesar de algumas vantagens (nomeadamente a de reforçar a aplicação do princípio da subsidiariedade pela Comissão e dar aos Parlamentos nacionais a possibilidade de disporem de um interlocutor único e identificado na Comissão que poderia ser ouvido nas capitais), esta proposta não recolheu no Grupo um apoio suficiente para ser aceite. Muito em especial, foi sublinhado que cada Comissário deve ser responsável pela observância do princípio da subsidiariedade nos domínios da sua competência e que cabe à Comissão estabelecer a sua organização interna.

b) Criar um mecanismo "de alerta rápido" ("early warning system") que permita uma participação directa dos Parlamentos nacionais no controlo da observância do princípio da subsidiariedade

O Grupo propõe a criação de um novo mecanismo de controlo político "ex ante" em que participem os Parlamentos nacionais. Há que assinalar o carácter inovador e audacioso desta proposta, que, pela primeira vez na história da construção europeia, associa os Parlamentos nacionais ao processo legislativo europeu.

Tal mecanismo permitiria aos Parlamentos nacionais velar pela correcta aplicação do princípio da subsidiariedade por parte das Instituições que participam no processo legislativo através de uma relação directa com as Instituições comunitárias. Concretamente, O Grupo propõe que fique previsto no Tratado o seguinte:

- a Comissão comunica directamente a cada Parlamento nacional ² e, em simultâneo, ao legislador comunitário (Conselho e Parlamento), as suas propostas de carácter legislativo (actualmente, o Protocolo sobre os Parlamentos Nacionais deixa esse aspecto ao cuidado dos Governos);

² Pela expressão "cada Parlamento nacional", entende-se cada Câmara do mesmo Parlamento quando o Parlamento é composto por duas Câmaras, o que de resto se passa na grande maioria dos Estados-Membros actuais ou dos países candidatos.

- num prazo de seis semanas a contar da data de envio e antes de se iniciar o processo legislativo propriamente dito, qualquer Parlamento nacional teria a faculdade de emitir um parecer fundamentado sobre a observância do princípio da subsidiariedade pela proposta em causa. Esse parecer deveria exprimir a opinião de uma maioria e vincular toda a Assembleia em causa de acordo com modalidades por ela determinadas. Esse parecer fundamentado seria comunicado aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão. Deveria incidir exclusivamente sobre a questão da observância da subsidiariedade (e não sobre a substância da proposta em causa), podendo revestir um carácter geral ou incidir apenas sobre uma disposição específica da proposta examinada. Poderia igualmente alertar o legislador comunitário para a eventualidade de uma violação do princípio da subsidiariedade se uma dada disposição fosse alterada em determinado sentido durante o processo legislativo.

As consequências desses pareceres para o seguimento do processo legislativo poderiam ser graduadas em função do número e da substância dos pareceres fundamentados recebidos:

- na hipótese de, dentro do prazo estabelecido de seis semanas, o legislador comunitário receber apenas um número limitado de pareceres, fundamentará melhor o acto, especialmente no tocante à subsidiariedade;
- na hipótese de, no prazo de seis semanas estabelecido, o legislador receber um número significativo de pareceres emanados de um terço dos Parlamentos nacionais, a Comissão reanalisará a proposta. Essa reanálise poderá levar a Comissão quer a manter a sua proposta, quer a alterá-la, quer ainda a retirá-la.

Este dispositivo "de alerta rápido", que coloca todos os parlamentos nacionais em pé de igualdade, permitiria favorecer a análise das propostas legislativas da Comissão pelos Parlamentos nacionais no tocante ao princípio da subsidiariedade e garantir uma melhor tomada em consideração, pelo legislador da União (Conselho e Parlamento), das preocupações que aqueles viessem a exprimir na sequência dessa análise. Simultaneamente, evitando a criação de um novo órgão, atende aos alertas formulados no Grupo de Trabalho contra o risco de aumento da complexidade da arquitectura institucional e do processo legislativo ou de novo desenvolvimento de uma pesada burocracia.

Afigurou-se a vários membros do Grupo que a convocação do Comité de Conciliação (artigo 251.º do TCE) poderia também constituir um momento oportuno para voltar a associar os Parlamentos nacionais ao controlo do princípio da subsidiariedade. O Grupo propõe, pois, que a Comissão envie aos Parlamentos nacionais, aquando da convocação do Comité de Conciliação, a posição comum do Conselho e as alterações adoptadas pelo Parlamento Europeu.

Os Parlamentos nacionais estariam, assim, em condições de comunicar aos respectivos Governos a sua apreciação relativamente à subsidiariedade e ainda, se o desejassem, de enviar aos Presidentes do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão, em condições idênticas às anteriormente indicadas e no prazo fixado para o desenrolar do processo de conciliação (seis semanas), um parecer fundamentado sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade.

Todas as propostas supra são objecto de um vasto consenso por parte dos membros do Grupo, apesar de alguns deles terem inicialmente apoiado a criação de um órgão "ad hoc" encarregado de controlar a aplicação do princípio da subsidiariedade.

c) Alargar o direito de recurso ao Tribunal de Justiça com fundamento na não observância do princípio da subsidiariedade

O Grupo acordou em que o controlo jurisdicional "*ex post*" efectuado pelo Tribunal de Justiça em matéria de observância do princípio da subsidiariedade poderia ser reforçado. A fim de atender à natureza essencialmente política do controlo da subsidiariedade, importa associar a possibilidade de interpor recurso por violação do princípio da subsidiariedade à criação, pelos parlamentos nacionais, do processo de alerta rápido atrás proposta. O recurso ao processo jurisdicional só deve poder ocorrer em casos limitados e provavelmente excepcionais, uma vez esgotados os efeitos da fase política sem que se tenha alcançado uma solução satisfatória para o ou os Parlamentos nacionais.

Por esse motivo, o Grupo propõe que se dê aos Parlamentos nacionais (ou a qualquer das suas Câmaras no caso dos Parlamentos com duas Câmaras) que tenham formulado parecer fundamentado no quadro do sistema de alerta rápido ("early warning system")³ atrás descrito a possibilidade de recorrer ao Tribunal de Justiça (TJCE) por violação do princípio da subsidiariedade.

O Grupo propõe ainda que se introduza outra inovação dando também ao Comité das Regiões, órgão consultivo competente para representar, a nível europeu, o conjunto dos poderes regionais e locais da União, o direito de recorrer ao Tribunal de Justiça por violação do princípio da subsidiariedade. Esse recurso incidiria sobre as propostas submetidas ao parecer do Comité das Regiões e relativamente às quais, nesse mesmo parecer, este tivesse formulado objecções quanto à observância da subsidiariedade.

A maioria dos membros do Grupo considera, em contrapartida, que é exclusivamente no quadro nacional que se determinam o grau e as modalidades de associação dos poderes regionais e locais ao trabalho de elaboração da legislação comunitária. Do mesmo modo, argumentam que o mecanismo proposto neste documento não obsta a que, se for caso disso, se consultem no âmbito nacional assembleias regionais ou locais. Qualquer outra abordagem poderia, além disso, afectar o equilíbrio estabelecido a nível europeu entre os Estados-Membros. Por tais motivos, o Grupo não aceitou a proposta de se conceder às regiões que, no quadro da organização institucional nacional, dispõem de capacidades legislativas direito de recurso ao Tribunal de Justiça por violação do princípio da subsidiariedade.

O Grupo analisou ainda a possibilidade de criar no Tribunal de Justiça uma secção ad hoc encarregada das questões da subsidiariedade, considerando embora que compete ao próprio Tribunal tomar as medidas organizativas necessárias.

³ Pode, pois, tratar-se de um parecer fundamentado surgido quer no início do processo, quer aquando da convocação de um Comité de Conciliação.

Por último, o Grupo analisou a possibilidade de se criar um mecanismo jurisdicional "ex ante" (entre a aprovação do acto comunitário e a sua entrada em vigor), inspirado em certas disposições dos Estados-Membros em matéria de controlo da constitucionalidade das leis. Acabou, contudo, por excluir esta possibilidade, por considerar que a introdução de um controlo jurisdicional na fase legislativa acabaria por fazer com que o controlo da subsidiariedade perdesse o seu carácter essencialmente político. Além disso, o Grupo considerou que o exercício do controlo jurisdicional da observância do princípio da subsidiariedade numa fase diferente da do controlo da observância de outros princípios, como o da atribuição de competências ou o da proporcionalidade, seria difícil de pôr essa prática.

III Directrizes

O Grupo acordou em que as propostas acima apresentadas não esgotam toda a problemática ligada à subsidiariedade.

Recorda em especial que, visto o princípio da subsidiariedade reger o exercício das competências, uma melhor repartição destas últimas, mais clara e mais legível para o cidadão, constituirá um elemento determinante, que favorecerá uma melhor aplicação do princípio da subsidiariedade. Nestas condições, o trabalho efectuado no Grupo presidido por Henning Christophersen assume uma importância muito especial.⁴

O Grupo recorda igualmente que o Protocolo sobre os Parlamentos Nacionais deverá ser reforçado a fim de favorecer um controlo dos Parlamentos nacionais junto dos seus Governos no tocante ao princípio da subsidiariedade. O Grupo convida, assim, os parlamentos nacionais a exercerem plenamente as suas responsabilidades na matéria.

⁴ A recente resolução do Parlamento Europeu de 16 de Maio de 2002 (Resolução Lamassoure) constitui, a este respeito, uma base de reflexão especialmente oportuna.

O Grupo considera ainda que uma simplificação dos actos legislativos de que dispõe a União, bem como uma clarificação dos seus efeitos, favorecerá a aplicação e o controlo do princípio da subsidiariedade, dado que, nomeadamente, facilitará a determinação daquilo que diz respeito à implementação desses actos pela Comunidade ou pelos Estados-Membros. Neste sentido, seria desejável introduzir no Tratado uma diferenciação entre os actos de carácter legislativo e os actos de carácter executivo. O Grupo entende também que essa simplificação favorecerá a aplicação do princípio da proporcionalidade, permitindo um maior recurso a actos adoptados à intensidade da acção requerida.

Por último, o Grupo considera desejável que os processos instaurados no Tribunal de Justiça relativos a questões de delimitação de competências ou de subsidiariedade sejam dirimidos nos mais breves prazos.

Audições realizadas

O Grupo ouviu vários peritos sobre questões relativas à aplicação e ao controlo do princípio da subsidiariedade:

- Michel Petite, Director-Geral do Serviço Jurídico da Comissão, sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade pela Comissão.
- Dietmar Nickel, Director-Geral da Direcção-Geral das Comissões e Delegações do Parlamento Europeu, sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade pelo Parlamento Europeu.
- Jos Chabert, Ministro e antigo Presidente e membro do Comité das Regiões, Henrich Hoffschulte, primeiro Vice-Presidente do CCRE (Conselho das Comunas e das Regiões da Europa), e Jeremy Smith, Secretário-Geral do CCRE, sobre a aplicação do princípio da subsidiariedade nas relações entre as entidades descentralizadas e os Estados.
- Jean-Claude Piris, Jurisconsulto e Director-Geral do Serviço Jurídico do Conselho, sobre a aplicação pelo Conselho do princípio da subsidiariedade.
- Francis Jacobs, Advogado-Geral no Tribunal de Justiça, sobre o controlo pelo Tribunal de Justiça do princípio da subsidiariedade.
- Jacques Arrighi de Casanova, Conselheiro de Estado, sobre o controlo pelo Conselho de Estado e pelo Conselho Constitucional da observância em França do princípio da constitucionalidade.
- Andreas Maurer, professor associado da Universidade de Colónia, sobre a prática dos Parlamentos nacionais no controlo do princípio da subsidiariedade.

Após cada audição, o Grupo debateu as diferentes questões abordadas pelos intervenientes.