

CONVENÇÃO EUROPEIA

SECRETARIADO

Bruxelas, 30 de Maio de 2002 (03.06)
(OR. fr)

CONV 71/02

NOTA

de: Inigo Mendez de Vigo

para: Membros da Convenção

Assunto: Mandato do grupo de trabalho sobre o princípio da subsidiariedade

Junto se envia uma nota relativa ao assunto em epígrafe, destinada a facilitar os debates no grupo sobre o princípio da solidariedade.

GRUPO I: "Subsidiariedade"

Presidente: Mendez de Vigo

Como assegurar da maneira mais eficaz o controlo do respeito pelo princípio da subsidiariedade?

Será necessário criar um mecanismo ou um procedimento de controlo?

Este procedimento deverá ser de natureza política e/ou judiciária?

I. Introdução

A presente nota tem por objectivo especificar o mandato do Grupo de Trabalho consagrado ao princípio da subsidiariedade.

Este mandato insere-se no âmbito da análise do problema da delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros a que se referem as Declarações de Nice e de Laeken sobre o futuro da União Europeia. De facto, o princípio da subsidiariedade é um princípio filosófico, transplantado da doutrina social da Igreja para o federalismo alemão em 1949 e para o direito comunitário em 1992, segundo o qual o que a unidade menor pode fazer de forma satisfatória não deve ser feito pela unidade maior, a não ser que esta o faça melhor. Este princípio deve, pois, ser entendido como um instrumento destinado a determinar os casos em que a União deve actuar nas áreas que extravasam a sua competência exclusiva (ou seja, na maior parte dos domínios de acção da União).

II. O princípio da subsidiariedade nos Tratados

Foi o Tratado de Maastricht que introduziu o princípio da subsidiariedade no Tratado CE enquanto princípio de carácter geral, aplicável a todos os domínios de competências não exclusivas (cf. art. 3.º -B, actual art. 5.º do TCE)¹.

Em conformidade com as conclusões do Conselho Europeu de Birmingham de 16 de Outubro de 1992, o Conselho Europeu de Edimburgo de 11 e 12 de Dezembro de 1992 definiu uma abordagem global para a aplicação do princípio da subsidiariedade. Essa abordagem global foi em grande parte retomada no Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da

¹ Anteriormente, o princípio da subsidiariedade só era explicitamente referido no Tratado no domínio do ambiente (n.º 4 do artigo 130.º -R, suprimido com a entrada em vigor do TUE).

proporcionalidade, anexado ao Tratado CE pelo Tratado de Amesterdão, que estabelece, *inter alia*, critérios pormenorizados para a aplicação do princípio da subsidiariedade pelas Instituições comunitárias que participam no processo legislativo.

Além disso, o referido protocolo impõe obrigações a essas Instituições e, em primeira análise, à Comissão, que deve fundamentar as suas propostas legislativas relativamente ao princípio da subsidiariedade. O legislador comunitário, a quem cabe analisar essa fundamentação, deve ter em conta o princípio da subsidiariedade ao longo de todo o processo legislativo. Acresce que a Comissão deve apresentar anualmente ao Conselho Europeu, ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a aplicação do artigo 5.º do Tratado.

Dito isto, há quem considere que a introdução do princípio da subsidiariedade no Tratado e a aprovação do Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade não surtiram os resultados esperados, e que a observância do princípio da subsidiariedade foi muitas vezes preterida a favor de considerações políticas ou de urgência.

III. Questões a analisar pelo Grupo de Trabalho

O Grupo de Trabalho deverá, nomeadamente, analisar questões ligadas tanto à aplicação do princípio da subsidiariedade como ao controlo da observância deste princípio.

1. Aplicação do princípio da subsidiariedade

O Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade estabelece, para a aplicação do princípio da subsidiariedade, critérios relativos ao conteúdo e à

forma da acção, bem como à natureza e ao alcance da acção comunitária.

O Grupo deverá procurar determinar se os critérios definidos no supracitado protocolo são suficientes, se convém especificá-los melhor ou se é necessário estabelecer critérios suplementares.

2. Controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade

A principal questão a ser analisada pelo Grupo será a do controlo da observância do princípio da subsidiariedade. Na sessão plenária de 15 e 16 de Abril, a grande maioria dos intervenientes mostrou-se favorável à implementação de mecanismos de controlo mais eficazes da observância dos princípios da delimitação de competências e da subsidiariedade. Podendo esses controlos assumir uma natureza política e uma natureza jurisdicional, o Grupo deverá analisar a eficácia dos actuais controlos e as formas de os reforçar. Deverá igualmente ser estudada a criação eventual de um órgão *ad hoc* para efectuar esse controlo.

a) Controlo político do princípio da subsidiariedade

Presentemente, o controlo político do princípio da subsidiariedade é em grande parte exercido pelas Instituições que participam no processo legislativo, dadas as obrigações que nesse contexto lhes são impostas pelo Protocolo relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade. Os parlamentos nacionais exercem-no na medida em que possam controlar a tomada de posição dos respectivos governos no âmbito do Conselho. Antes de mais, o Grupo deverá procurar determinar se, e em que medida, têm sido cumpridas as obrigações enunciadas pelo referido protocolo e, se não for esse o caso, estudar a forma de autodisciplinar as Instituições comunitárias que participam no processo legislativo a fim de que estas apliquem o princípio da subsidiariedade com mais eficácia. Há vias diferentes a explorar: prevendo um "Senhor (ou uma Senhora) Subsidiariedade" junto de cada membro do Conselho Europeu e junto do Parlamento Europeu, com a incumbência de verificar e de dar parecer interno, em tempo útil, sobre a observância do princípio da subsidiariedade pelas propostas de actos legislativos? solicitando à Comissão que apense uma "ficha da subsidiariedade" a cada proposta de acto legislativo? outras?

O Grupo deverá também analisar a pertinência de reforçar o controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade pelos parlamentos nacionais, quer através da sua participação no processo legislativo (alguns mencionaram, a este respeito, a possibilidade de incluir representantes dos parlamentos nacionais nas delegações dos membros no Conselho), quer mediante o reforço do seu controlo sobre a posição a tomar pelos respectivos governos no âmbito do Conselho. Poderia igualmente ser estudada a possibilidade de reforçar o papel exercido pela COSAC neste controlo.

Por último, o Grupo deverá debruçar-se sobre a necessidade de criar um órgão *ad hoc* encarregado de controlar a observância do princípio da subsidiariedade e, em caso afirmativo, avançar pistas quanto à composição desse órgão (parlamentos nacionais? comité paritário Parlamento Europeu/parlamentos nacionais? outras?), bem como quanto ao seu papel e aos seus poderes (competências consultivas ou de decisão? controlo *a priori* antes da análise das propostas pelo Conselho, ou ao longo de todo o processo legislativo? competência para solicitar *a posteriori* uma segunda deliberação do Conselho caso considere que há violação do princípio da subsidiariedade? parecer favorável relativamente ao artigo 308.º, cujo alcance terá sido reduzido? outras?).

b) Controlo jurisdicional

Neste momento, o controlo jurisdicional é exercido pelo Tribunal de Justiça e pelos tribunais nacionais. Tendo em conta o carácter essencialmente político do princípio da subsidiariedade e a ampla margem de discricionariedade de que o legislador goza na aplicação desse princípio, o Tribunal limita-se no essencial, quando lhe são submetidas questões ligadas à inobservância do mesmo princípio, a verificar a existência de uma fundamentação quanto à observância do princípio da subsidiariedade.

O Grupo deverá, em primeiro lugar, analisar a pertinência de reforçar o controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade e, em caso afirmativo, os meios a utilizar para o efeito e a fase em que tal se deverá processar. Quanto aos meios, alguns referiram-se à possibilidade de criar uma câmara "subsidiariedade" no Tribunal de Justiça, ou ao estabelecimento de um mecanismo de cooperação entre o Tribunal de Justiça e os Tribunais Constitucionais nacionais. Outros são favoráveis a que os actos do âmbito dos Títulos V e VI do TUE sejam abrangidos pelo controlo jurisdicional do Tribunal de Justiça. Poderia também ser estudada a eventual introdução de um controlo jurisdicional ou semijurisdicional *ex ante*, inspirado nos controlos existentes nalguns Estados-Membros.

Em segundo lugar, o Grupo deverá estudar a necessidade de um eventual alargamento do poder de recurso ao Tribunal de Justiça no que respeita à instauração de recursos de anulação por violação dos princípios da subsidiariedade e da delimitação de competências. Neste momento, só gozam de legitimação activa para interpor esse tipo de recurso no Tribunal de Justiça as pessoas directa e individualmente afectadas, os Estados-Membros, o Conselho e a

Comissão (e, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Nice, também o Parlamento Europeu). Poderia ponderar-se a possibilidade de alargar este direito de recurso aos parlamentos nacionais (ou a um órgão *ad hoc* constituído por membros dos parlamentos nacionais caso este órgão venha a ser criado) por violação do princípio da delimitação de competências. Houve também quem apontasse a possibilidade de esse direito ser conferido ao Comité das Regiões ou às entidades constitucionais cujas competências legislativas sejam postas em causa.

A solução que vier a ser encontrada para o problema da aplicação e do controlo do princípio da subsidiariedade será fundamental para assegurar uma melhor delimitação e definição das competências, em conformidade com as Declarações de Nice e de Laeken sobre o futuro da União Europeia.
