



CONVENÇÃO EUROPEIA
SECRETARIADO

Bruxelas, 17 de Julho de 2002

CONV 195/02

CONTRIB 68

NOTA DE ENVIO

de:	Secretariado
à:	Convenção
Assunto:	Contributo apresentado por Eduardo ZAPLANA HERNANDEZ-SORO, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAEEL, Claude DU GRANRUT, Claudio MARTINI, observadores do Comité das Regiões membros da Convenção

O Secretário-Geral da Convenção recebeu o contributo, que consta em anexo, de Eduardo ZAPLANA HERNANDEZ-SORO, Jos CHABERT, Manfred DAMMEYER, Patrick DEWAEEL, Claude DU GRANRUT, Claudio MARTINI, observadores do Comité das Regiões membros da Convenção.

UNIÃO EUROPEIA



**Comité
das
regiões**

Bruxelas, 4 de Julho de 2002

CONTRIBUTO DO COMITÉ DAS REGIÕES
PARA A CONVENÇÃO EUROPEIA

O Comité das Regiões,

aprovou por unanimidade o seguinte documento na 45ª reunião plenária de 3 e 4 de Julho de 2002 (sessão de 4 de Julho).

1. INTRODUÇÃO

1.1 Na reunião do Conselho Europeu realizada em Laeken, em 14 e 15 de Dezembro de 2001, os chefes de Estado e de governo decidiram convidar o Comité das Regiões, em resposta aos reiterados pedidos formulados nesse sentido, a participar na Convenção sobre o Futuro da Europa.

1.2 O Comité das Regiões procurou, desde o primeiro momento, e procurará, no futuro, ter uma participação activa e construtiva nos debates da Convenção. Consciente da transcendente importância da reflexão a que estamos a assistir, que deverá traduzir-se numa refundação da União Europeia, e ciente da sua condição de veículo de expressão dos municípios e regiões ante a Convenção, o CR deu início a um amplo processo de reflexão para apresentar à Convenção Europeia propostas rigorosas e estruturadas sobre as diversas questões que estarão em exame.

1.3 Neste sentido, o documento que agora se apresenta quer manifestar a todos os membros da Convenção, de forma sucinta e seguindo a evolução dos debates, as principais expectativas do Comité das Regiões em relação ao futuro da União Europeia. Naturalmente, este contributo não exclui posteriores tomadas de posição do CR sobre os diversos temas que venham a ser debatidos, nem o ulterior desenvolvimento da reflexão, que, de forma sintética, se expõe nestas páginas.

2. AS EXPECTATIVAS DO COMITÉ EM RELAÇÃO AO FUTURO DA UNIÃO

2.1 O Comité das Regiões pretende que o processo de reforma da União Europeia contribua para uma maior aproximação entre as instituições europeias e os cidadãos e para uma maior adesão dos cidadãos ao projecto europeu¹. O CR espera, como resultado deste processo, que se garanta aos europeus compatibilidade total entre uma pertença forte à União Europeia e a conservação das identidades nacionais e das diversidades regionais e locais. Para tal compatibilidade aponta o Preâmbulo da Carta dos Direitos fundamentais da União Europeia, quando declara que a União contribui para a preservação e o desenvolvimento dos valores comuns no respeito da diversidade das culturas e das tradições dos povos da Europa, bem como da identidade nacional dos Estados-Membros e da organização dos respectivos poderes políticos aos níveis nacional, regional e local.

2.2 O CR realça ainda que a legitimidade democrática não se alcança através de uma mera alteração das estruturas e dos procedimentos, mas é mais uma questão de *cultura política e de atitude*. Apenas quando as pessoas sentirem que *dominam* o processo de integração europeia, poderá a UE ser encarada como tendo legitimidade democrática. A UE deve ser o resultado da integração de *pessoas* e não apenas da integração de *instituições*.

¹ Vejam-se o relatório do CR sobre a proximidade (CdR 436/2002 fin) e a Declaração final do CR ""Novas formas de governação na Europa: Rumo a mais democracia e proximidade" (CdR 379/2000 fin).

2.3 Neste contexto, o CR acolhe favoravelmente a criação da Convenção como um novo método mais democrático para a preparação de uma alteração ao Tratado. O CR insta com a Conferência Intergovernamental de 2004 para que siga as propostas da Convenção.

2.4 Para atingir estes objectivos, o Comité é favorável a uma abordagem de natureza constitucional tendente a reforçar a Comunidade através de valores que unam os cidadãos europeus, os valores durante os últimos cinquenta anos. O que deverá ser feito, entre outras coisas, através de incorporação da Carta dos Direitos Fundamentais no novo quadro constitucional da União. O projecto da Europa de amanhã deve, em suma, dar corpo à cidadania europeia. Para o efeito, a inserção da Carta dos Direitos Fundamentais no futuro texto constitucional dotando-a de força jurídica vinculante constituirá uma contribuição fundamental: a Carta vai permitir que cada cidadão nacional de um Estado-Membro da UE identifique a sua cidadania europeia específica como portadora de novos direitos e como expressão de pertença a esta nova colectividade que é a União Europeia.

2.5 Além disso, deveria reforçar-se a aplicação do princípio da subsidiariedade, garante da base democrática das Instituições da União e da concretização da cidadania europeia. O novo quadro constitucional da União Europeia deve igualmente integrar a Carta Europeia da Autonomia Local, adoptada pelo Conselho da Europa, e inspirar-se nos princípios contidos no projecto de Carta Europeia da Autonomia Regional, também do Conselho da Europa.

2.6 É, porém, necessária uma simplificação do funcionamento da União. Assim, o processo de reforma em curso deve fazer com que seja claramente definida a personalidade jurídica da União Europeia e simplificada a sua estrutura, que assenta presentemente em três pilares, estrutura que pressupõe uma heterogeneidade jurídica prejudicial à sua capacidade de acção.

2.7 O objectivo de uma maior aproximação da União Europeia aos cidadãos requer, inelutavelmente, que se reforce a participação nos procedimentos de decisão dos níveis de governação imediatamente mais próximos desses mesmos cidadãos (as autarquias locais e as regiões). O CR não pode deixar de reivindicar legitimidade e capacidade para funcionar como veículo de tal participação, pois é o único fórum em que se reúnem as pessoas colectivas territoriais de todos os Estados-Membros.

2.8 O CR reafirma a sua legitimidade exclusiva como interlocutor institucional do poder local e regional no quadro da União Europeia e rejeita toda e qualquer tentativa de o ultrapassar com estruturas diferentes que não representem a totalidade dos entes territoriais. Com o fim de reforçar a sua capacidade de contacto com os cidadãos e de reacção, o Comité pôs em prática medidas de cooperação com as associações europeias representativas do poder local e regional, cujo contributo para o debate europeu tem por muito positivo. Esta cooperação complementa o diálogo directo destas associações com as instituições comunitárias. As modalidades deste diálogo são actualmente objecto de preparação no quadro das reformas da governação.

2.9 O CR está consciente, todavia, de que não poderá ser um meio plenamente eficaz de participação do poder local e regional na construção europeia se continuar confinado ao seu actual estatuto de órgão auxiliar e consultivo. Portanto, há que reclamar à Convenção Europeia o reforço do seu papel institucional e das suas funções.

3. MISSÕES E COMPETÊNCIAS

3.1 Os debates da Convenção centraram-se, até agora, em grande medida, no problema da delimitação de competências na União Europeia. O objectivo da Convenção é, com efeito, modificar as missões da UE para responder aos desafios do alargamento e da mundialização e reduzir o défice democrático da União; para tal, é necessário que o cidadão saiba quem é responsável por quê na Europa e o que a Europa faz por ele, o que facilitará o controlo democrático. Sobre esta matéria se pronunciou, justamente, o primeiro contributo escrito do CR, mais concretamente o parecer sobre o "Projecto de relatório do Parlamento Europeu sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros"¹.

3.2 As discussões realizadas na Convenção reflectiram, até agora, uma posição maioritária contrária ao estabelecimento de listas taxativas de competências, semelhantes ao sistema utilizado para a distribuição interna de competências nos Estados compostos. O CR concorda com esta perspectiva e entende que a União há-de ter todas as competências necessárias para a consecução dos seus objectivos e os instrumentos mais adequados para desempenhar as suas missões.

3.3 O Comité das Regiões defende, contudo, que, para garantir a proximidade dos cidadãos, é necessária maior transparência e responsabilidade no futuro relativamente aos domínios da competência da UE. Importa que os cidadãos possam reconhecer quais as instâncias políticas europeias competentes em determinadas áreas. É uma condição indispensável para assegurar a necessária aceitação da integração e do alargamento pelos cidadãos e melhorar substancialmente a legitimidade democrática da União. O CR aprova o relatório apresentado anualmente pela Comissão Europeia, no qual se examina a repartição das missões na União Europeia na óptica do princípio da subsidiariedade.

3.4 O CR considera, assim, que é precisa uma delimitação de atribuições mais transparente na União. A adesão dos cidadãos à União só se pode obter se a construção europeia se continuar a realizar dentro de um quadro de transparência no que respeita às competências e às responsabilidades; está, porém, convencido de que a democracia europeia só poderá funcionar de forma adequada se o novo quadro jurídico da União e os processos decisórios forem mais transparentes para os cidadãos e mais fáceis de aplicar. Convém, pois, determinar claramente onde se situa a responsabilidade política e onde se exerce o controlo democrático². Neste sentido, portanto, o CR subscreve com o Parlamento Europeu³ a distinção entre competências próprias ou exclusivas, partilhadas e complementares da União, sendo a maioria delas partilhadas, o que exige a articulação de mecanismos de corresponsabilidade.

3.5 Para o Comité, qualquer reflexão sobre uma melhor definição e repartição das competências deve basear-se no princípio da subsidiariedade, mas também nos princípios de proporcionalidade e proximidade. Assim, em virtude do princípio da subsidiariedade, o nível

¹ CdR 466/2001.

² Ver parecer do CR sobre a Proximidade (CdR 436/2000 fin).

³ Resolução do PE sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros (2001/2024(INI))

Europeu deve dar prioridade de acção aos outros níveis, aos Estados-Membros e respectivos entes regionais e locais, nos domínios que não são da sua competência exclusiva¹.

3.6 Outros princípios gerais definidos pelo Comité em relação com a delimitação de competências são os seguintes²:

- solicita que os princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, tal como estão formulados nos Tratados, sejam completados por forma a garantir o respeito das competências das regiões e das autarquias locais;
- sublinha a importância do princípio da proporcionalidade, no qual se baseia a mecânica das competências partilhadas;
- recorda que devem ser respeitados os princípios aplicáveis em matéria de delimitação das responsabilidades e das competências entre o Estado e as pessoas colectivas territoriais regionais e locais nos vários Estados-Membros.

3.7 Em relação com a questão da manutenção do artigo 308º do TCE com a sua redacção actual, o CR defendeu que a União Europeia deve ter a possibilidade de continuar a reagir com flexibilidade aos desafios cada vez mais importantes³ e faz votos, tal como a maioria dos membros da Convenção, por que seja preservada a dinâmica da integração, o que implica que deve ser garantida uma possibilidade de evolução futura na definição das missões da União e na repartição das suas competências.

3.8 O Comité das Regiões lembra que os seus trabalhos puseram em evidência, por um lado, a participação efectiva do poder regional e local na aplicação de um grande número de políticas da União e, por outro lado, a influência decisiva que o poder regional e local tem no seu êxito. Por isso, o Comité das Regiões deseja que se reconheça o papel das colectividades territoriais locais e regionais na aplicação das políticas da União e que estas sejam consultadas nos domínios que correspondam às competências de que usufruem como consequência da organização do respectivo Estado.

3.9 As regiões e as entidades locais consideram importante o conceito de parceria entre elas e as Instituições da UE, em particular a Comissão Europeia, pelo que solicitam que a Comissão Europeia introduza um procedimento de consulta precoce na fase que antecede a elaboração de novas políticas que tenham repercussões para as entidades regionais e locais ou afectem as suas competências.

¹ Resolução do CR de 14.11.2001 sobre "A preparação do Conselho Europeu de Laeken e a continuação do desenvolvimento da União Europeia no quadro da próxima Conferência Intergovernamental de 2004" (CdR 104/2001 fin) e parecer do CR de 13.3.2002 sobre "O projecto de relatório do Parlamento Europeu sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros" (CdR 466/2001 fin).

² Parecer do CR sobre "O projecto de relatório do Parlamento Europeu sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros" (CdR 466/2001 fin).

³ Parecer do CR de 13.03.2002 sobre "O projecto de relatório do Parlamento Europeu sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros" (CdR 466/2001 fin).

3.10 No que se refere à distribuição de competências, o CR considera que se devem reforçar os objectivos políticos constantes do artigo 2º do Tratado da União Europeia. Subscrive a posição da linha maioritária que se foi esboçando nos debates da Convenção e expressa nos contributos que lhe foram remetidos:

- a instauração de uma verdadeira política externa e de segurança comum, nomeadamente pela atribuição de competências exclusivas neste domínio, conferindo-lhe um papel mais importante na cena internacional;
- a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça para os cidadãos europeus, sendo a Carta dos Direitos Fundamentais o instrumento básico de garantia dos direitos. A política comunitária relativa à imigração e ao direito de asilo deverá ser uma política verdadeiramente integrada, que tenha simultaneamente em conta o respeito dos direitos humanos, a preservação da coesão social da União e a preocupação com o desenvolvimento dos países donde são oriundas as populações imigradas.
- a consolidação do modelo social e económico europeu, em que a coesão social e territorial, o elevado nível de protecção social e a qualidade de vida, longe de serem incompatíveis com o progresso económico, são a condição de competitividade de cada território.
- uma política de desenvolvimento sustentável no contexto de uma melhor coordenação das políticas ambiental, social e económica.

3.11 O Comité das Regiões deseja, por outro lado, que a coesão económica, social e territorial seja reconhecida claramente como uma das missões prioritárias da União Europeia. Para consolidar a coerência das disposições do quadro jurídico da União, deseja que a coesão territorial figure entre os princípios fundamentais do Tratado, em pé de igualdade com a coesão económica e social. Com efeito, o alargamento da União aumentará naturalmente a sua heterogeneidade e acentuará as disparidades entre as regiões, o que exige um maior esforço para atingir os objectivos de integração política e económica definidos na União Europeia. Além das ajudas financeiras concedidas no âmbito desta política, a União deve ocupar-se dos efeitos da actual heterogeneidade de sistemas fiscais. O reforço da solidariedade e o desenvolvimento da prosperidade comum constituem as bases do nosso projecto europeu. No futuro, necessitaremos sempre de uma política estrutural viável que reforce a integração europeia e o sentido de coesão na União. Neste contexto, é indispensável que o futuro Tratado reconheça um estatuto aos serviços de interesse geral que desempenham um papel fundamental para o reforço da coesão social e territorial numa União alargada, a protecção dos direitos fundamentais da pessoa e a realização do modelo social e económico europeu.

3.12 No que se refere ao controlo da delimitação de competências, convém recordar que o CR tem vindo a reclamar desde o início que os Tratados lhe confiem expressamente a função de velar pela observância do princípio da subsidiariedade. Com efeito, parece justificado que, sendo o princípio da subsidiariedade um princípio básico do funcionamento da Comunidade nos termos do artigo 5º do Tratado – pelo qual as decisões devem ser tomadas, tanto quanto possível, pelo nível inferior de governo –, a instituição que representa as instâncias de governo mais próximas dos cidadãos tenha um papel específico na vigilância da observância de tal princípio.

3.13 Neste contexto, o CR pronuncia-se a favor de uma sistematização mais precisa dos instrumentos normativos da União Europeia, que compreenda o estabelecimento de uma hierarquia normativa. A utilização de normas-quadro e directivas como instrumentos jurídicos mais adequados deverá prevalecer sobre instrumentos jurídicos mais detalhados, reservados para quando estritamente necessário para a consecução do objectivo.

4. MAIS DEMOCRACIA, TRANSPARÊNCIA E EFICIÊNCIA NA UNIÃO EUROPEIA

4.1 Para o CR, única expressão institucional das autarquias locais e regionais na União Europeia, reforçar a legitimidade democrática da União exige em absoluto, como assinalado anteriormente, que se aumente a participação do poder local e regional nos processos de decisão, assim como a sua participação na preparação e aplicação das políticas europeias, o que também implica o reforço da posição institucional e das funções do próprio CR, como via para tornar efectiva essa participação. O CR acolhe favoravelmente as propostas da Comissão referentes ao maior envolvimento das autarquias locais e regionais. Contudo, o CR salienta que esta participação deve ser feita a dois níveis. Por um lado, deve haver uma consulta sistemática na fase pré-legislativa e, por outro lado, há que reforçar o papel desempenhado na fase da decisão política. Tanto o CR como as associações europeias de governo local e regional têm responsabilidades específicas nas respectivas fases do processo. O CR sublinha a sua responsabilidade no processo decisório político, devido à sua identidade como instituição política.

4.2 Neste sentido, o CR deve apresentar à Convenção Europeia as seguintes pretensões irrenunciáveis, que devem constituir o principal objectivo da nossa estratégia:

1. Reconhecimento do estatuto de instituição.
2. Legitimação activa perante o Tribunal de Justiça, pelo menos para defesa das suas prerrogativas e do princípio da subsidiariedade¹.
3. Fortalecimento das funções do Comité.

4.3 Relativamente a esta última questão, o CR tem reiterado a sua vontade de se ver investido de funções que excedam as meramente consultivas² actualmente assumidas. Para o efeito, devia o Comité ter direito de veto suspensivo em casos de consulta obrigatória. O CR pretende, por outro lado, assistir ao processo de co-decisão entre o Conselho, o PE e a Comissão para os 10 domínios de consulta obrigatória previstos no Tratado.

4.4 Relativamente às funções consultivas, o seu fortalecimento poderia beneficiar com as seguintes alterações:

- A ausência de consulta prévia do CR ou a adopção de um instrumento legislativo nos seus domínios de consulta sem que haja sido emitido parecer do Comité deveriam ser acompanhadas de um mecanismo que permitisse traduzir na prática a consequência jurídica de tal omissão. O CR deveria, em especial, dispor de legitimidade activa na defesa das suas prerrogativas, o que o habilitaria a requerer perante o Tribunal de Justiça a nulidade dos actos comunitários adoptados sem consulta prévia do Comité.
- O CR solicita o reforço desta função consultiva, vinculando as instituições à obrigação de

¹ CdR 104/2001, ponto 6.4.

² V. por exemplo CdR 104/2001, ponto 6.3.

justificar o não seguimento dado ao parecer do Comité. Esta obrigação deve abranger todas as matérias de consulta prévia.

- Convém, por fim, propor o alargamento da lista de temas abrangidos pela consulta prévia do Comité, até a estender a todas as matérias em que as autarquias locais e as regiões têm competência, como, por exemplo, a agricultura ou a investigação e desenvolvimento tecnológico.

4.5 No que se refere às suas restantes funções, o Comité das Regiões entende que, como representante das entidades eleitas mais próximas dos cidadãos, deverá dispor:

- da faculdade de interpelar por escrito e oralmente a Comissão Europeia¹.
- de funções de co-decisão num conjunto determinado e pertinente de domínios, tendo em atenção o objectivo estabelecido pela Declaração de Laeken sobre a simplificação dos procedimentos de adopção de decisões, mas que inclua, em qualquer caso, os programas de fomento da cooperação transfronteiriça (especialmente iniciativas comunitárias como Interreg).

Bruxelas, 4 de Julho de 2002

O Presidente
do
Comité das Regiões

O Secretário-Geral
do
Comité das Regiões

Albert BORE

Vincenzo FALCONE

¹ CdR 104/2001, ponto 6.6.
CONV 195/02
ANEXO