

CONVENÇÃO EUROPEIA

SECRETARIADO

Bruxelas, 22 de Outubro de 2002 (23.10)
(OR. fr)

CONV 359/02

CONTRIB 124

NOTA DE ENVIO

de:	Secretariado
para:	Convenção
Assunto:	Contributo de Josef Chabert, observador do Comité das Regiões junto da Convenção – "A caminho de uma Constituição para os cidadãos europeus"

O Secretário-Geral recebeu de Josef Chabert, observador do Comité das Regiões junto da Convenção, o parecer do Comité das Regiões que apresenta como contributo para a Convenção.

Bruxelas, 18 de Outubro de 2002

PARECER
do
Comité das Regiões
de 10 de Outubro de 2002
sobre
"A caminho de uma Constituição para os cidadãos europeus"

O Comité das Regiões,

- TENDO EM CONTA** as conclusões da Presidência da União resultantes do Conselho Europeu de 14 e 15 de Dezembro de 2001 e, em especial, a declaração de Laeken sobre o futuro da União;
- TENDO EM CONTA** a comunicação da Comissão "Um projecto para a União Europeia" (COM(2002) 247 final);
- TENDO EM CONTA** o Livro Branco sobre a governança europeia, da Comissão Europeia, de 25 de Julho de 2001 (COM(2001) 428 final);
- TENDO EM CONTA** a sua contribuição para a Convenção Europeia de 4 de Julho de 2002 (CdR 127/2002 fin);
- TENDO EM CONTA** a resolução de 14 de Novembro de 2001 sobre a "Preparação do Conselho Europeu de Laeken e sobre o alargamento da União Europeia no quadro da próxima Conferência Intergovernamental de 2004" (CdR 104/2001 fin)¹;
- TENDO EM CONTA** o relatório sobre a proximidade de 20 de Setembro de 2001 (CdR 436/2000 fin) e a declaração de Salamanca de 22 de Junho de 2001 (CdR 107/2001 fin);
- TENDO EM CONTA** a resolução de 4 de Abril de 2001 sobre as conclusões da Conferência Intergovernamental 2000 e o debate sobre o futuro da União Europeia (CdR 430/2000 fin)²;
- TENDO EM CONTA** os pareceres de 15 de Setembro de 1999 e de 13 de Abril de 2000, respectivamente, sobre "Legislar melhor 1998" e "Legislar melhor 1999" (CdR 50/99 fin e CdR 18/2000 fin)³;
- TENDO EM CONTA** a sua resolução de 20 de Setembro de 2000 "Para um ordenamento constitucional europeu" (CdR144/2000 fin)⁴;
- TENDO EM CONTA** o parecer de 14 de Dezembro de 2000 sobre o tema "Novas formas de governação: a Europa, quadro para a iniciativa dos cidadãos" (CdR 182/2000 fin)⁵ e o parecer "Livro Branco sobre a Governação europeia" de 13 de Março de 2002 (CdR 103/2001 fin)⁶;
- TENDO EM CONTA** o parecer sobre "O projecto de relatório do Parlamento Europeu sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros" de 13 de Março de 2002 (CdR 466/2001 fin)⁷;

¹ JO C 107 de 3.5.2002, p. 36.

² JO C 253 de 12.9.2001, p. 25.

³ JO C 374 de 23.12.1999, p. 11 e JO C 226 de 8.8.2000, p. 60.

⁴ JO C 22 de 24.1.2001, p. 4.

⁵ JO C 144 de 16.5.2001, p. 1

⁶ JO C 192 de 12.8.2002, p. 24.

⁷ JO C 192 de 12.8.2002, p. 31.

TENDO EM CONTA a decisão da Mesa de 12 de Junho de 2001 de elaborar um parecer que aprofundasse a análise das repercussões do processo de simplificação, unificação e constitucionalização dos tratados e de incumbir a Comissão de Assuntos Constitucionais da preparação dos correspondentes trabalhos;

TENDO EM CONTA o projecto de parecer adoptado em 9 de Julho de 2002 pela Comissão de Assuntos Institucionais e Governação Europeia (relatora: Mercedes BRESSO (I-PSE) Presidente da Província de Turim) (CdR 114/2002 rev. 2);

CONSIDERANDO que o Conselho Europeu de Laeken o convidou para participar, na qualidade de observador activo, na Convenção convocada naquela ocasião, e que a questão de identificar a via rumo a uma Constituição para os cidadãos europeus da União Europeia foi considerada como um tema que deveria ser abordado com vista a uma União renovada;

CONSIDERANDO que, na declaração de Laeken, ao definirem as linhas de reflexão para identificação de uma via para a Constituição europeia, os chefes de Estado e de governo referiram por diversas vezes a necessidade de efectuar uma simplificação da organização dos tratados para garantir mais transparência à União Europeia e aos seus processos decisórios, aproximando-a assim dos cidadãos;

CONSIDERANDO que as regiões e os órgãos de poder local estão, pela sua natureza, mais próximos dos cidadãos do que qualquer outro nível de decisão e aplicam quotidianamente um grande número de decisões comunitárias, levando a Europa à vida dos habitantes das suas comunidades locais;

CONSIDERANDO que já há algum tempo o Comité se tem vindo a pronunciar sobre o processo de constitucionalização e considera indispensável pensar numa iniciativa tendente a tornar os Tratados mais transparentes e garantir a sua legibilidade por parte dos cidadãos;

CONSIDERANDO que o Conselho Europeu apoiou essa exigência, incluindo-a nos desafios e nas reformas de que necessita uma União renovada definidos nas Conclusões de Laeken;

CONSIDERANDO que o debate iniciado após Nice sobre o futuro da União Europeia, que contribuirá para a preparação da futura reforma da União Europeia, não pode considerar os poderes locais e regionais europeus como simples espectadores,

adoptou, em 10 de Outubro de 2002, na 46.^a reunião plenária, o presente parecer:

*

* *

PONTOS DE VISTA E RECOMENDAÇÕES DO COMITÉ DAS REGIÕES

1. A simplificação dos Tratados

O Comité das Regiões,

1.1 **Pretende** examinar as modalidades e a finalidade do processo de simplificação, de unificação e da eventual necessidade de constitucionalização dos Tratados que, hoje, não dão resposta cabal à exigência de democracia, transparência e simplificação por parte dos cidadãos e também dos órgãos de poder regional e local directamente envolvidos na sua aplicação.

1.2 **Recorda** que, actualmente, a União Europeia se alicerça em quatro Tratados diferentes e desenvolve as suas políticas através de diversos procedimentos consoante as matérias. Os objectivos, as competências e os instrumentos políticos estão, assim, regulados separadamente nestes Tratados. Esta situação, resultante do processo de construção da integração europeia dos últimos cinquenta anos, é actualmente motivo de confusão e, por vezes, de incoerências, que não permitem à União agir com a eficácia necessária. Na perspectiva do maior alargamento da sua história, a União deve afrontar este problema e alcançar uma solução racional.

1.3 **Entende que** o problema desta quase absoluta ilegibilidade das normas consagradas nos Tratados não pode ser descurado num processo que fixa como objectivo primeiro a proximidade do cidadão. Uma norma transparente é, acima de tudo, uma norma que pode ser lida e compreendida por todos os cidadãos.

1.4 **Considera que**, paralelamente a esta questão, a que urge dar resposta para transmitir aos cidadãos uma imagem positiva da Europa, coloca-se a necessidade de tornar mais concisa a legislação comunitária. Esta deverá revestir-se do carácter geral e abstracto que as normas fundamentais devem possuir, deixando que a legislação, elaborada em plena aplicação do princípio da subsidiariedade e segundo os mecanismos e regras da governação, regule as questões mais específicas no respeito pelos princípios comunitários.

1.5 **Sublinha que** é também nesta perspectiva que deverá ser revista a distinção entre União e Comunidade para alcançar um sistema de funcionamento que permita maiores possibilidades de abordar eficazmente as questões que verdadeiramente interessam ao cidadão.

1.6 **Considera que** este processo corresponderia à passagem dos actuais Tratados para um Tratado constitucional através de um mecanismo não apenas de sistematização, mas de extracção dos princípios gerais que devem servir de orientação à legislação comunitária. Tal transformação conduziria a uma simplificação que, ao resumir os objectivos da União Europeia aos seus princípios essenciais, permitiria aos cidadãos compreender o significado da sua união.

1.7 **Recorda que** a experiência de Nice demonstrou como realizar, no futuro, uma reforma global dos Tratados que permita em primeiro lugar e sobretudo responder a duas exigências: democratizar as instituições e melhorar a sua eficácia na perspectiva do alargamento. A resposta não se mostrou adequada aos desafios que a Europa deve afrontar, mas teve o mérito de pôr em evidência as limitações do método exclusivamente intergovernamental de revisão dos Tratados, limitações que foram reconhecidas pelos próprios governos ao aprovar a Declaração 23 e que levaram as partes a prever nessa Declaração o estabelecimento de um processo em que participarão diversos actores até agora mantidos à margem das instâncias decisórias e que são precisamente os porta-vozes da vontade dos cidadãos da União.

1.8 **Chama** a atenção para a necessidade de reforçar mais a capacidade de acção da União Europeia e os mecanismos decisórios correlativos, nomeadamente na perspectiva do alargamento.

1.9 **Sublinha que**, embora salvaguardando a essência do método comunitário, é necessário proceder à redefinição e divisão das competências e que uma eventual transferência de poderes deve ser acompanhada de instrumentos institucionais adequados que possibilitem uma efectiva capacidade decisória.

1.10 **Recorda**, em especial, a importância de reconhecer claramente a coesão económica, social e territorial como uma das competências essenciais da União Europeia e que esta se torne uma responsabilidade partilhada entre a União Europeia, os Estados-Membros e as colectividades locais e regionais.

1.11 **Considera que** com a convocatória da Convenção Europeia se deu início a um ciclo constituinte no qual os cidadãos devem realmente poder exprimir-se, directamente ou através das suas diversas formas de representação, sobre o futuro que desejam para a Europa e espera que os trabalhos da Convenção possam ser coroados pela adopção por amplo consenso de um projecto de Constituição da União Europeia que responda às expectativas dos cidadãos e com o qual estes possam identificar-se.

1.12 **Recorda que** a exigência de colmatar o défice democrático no processo de integração europeia é uma das prioridades políticas mais antigas do Comité das Regiões.

1.13 **Lembra ainda** que os membros do CR representam os cidadãos junto e das instituições europeias e estas junto dos cidadãos. Estes órgãos constituem, com efeito, o elo de ligação entre a sensibilidade regional e local e o nível europeu. Desejam que a simplificação normativa, como a que se pretende levar a cabo, seja acompanhada por uma acção de divulgação minuciosa da informação comunitária, mediante os instrumentos de comunicação tradicional e outros, com especial atenção aos jovens, futuras gerações de cidadãos europeus. Só um profundo conhecimento dos princípios orientativos da UE poderá garantir o desenvolvimento e o aumento de um efectivo sentimento de pertença.

1.14 **Sublinha que** este aspecto foi amplamente debatido na primeira conferência sobre a proximidade, em Salamanca, e no debate preparatório que a precedeu. Ao afirmar a convicção de que o princípio da proximidade é indispensável para a boa governação da UE, o CR também demonstrou que a dimensão local e regional fazem parte integrante desse conceito. Portanto, é fundamental que o contributo dos poderes locais e regionais para o funcionamento democrático da Europa seja mais tangível, especialmente mediante uma participação activa no debate sobre o futuro da União que marcará a transição da UE de Nice para a CIG 2004. Os poderes locais e regionais são os actores que melhor poderão garantir que a realidade quotidiana e as aspirações dos cidadãos,

aspirações que na esfera regional e local são mais perceptíveis, encontram eco nas decisões a nível europeu. Só garantindo este nexos será possível redescobrir o sentido e o mérito da construção europeia, recuperando a relação entre os cidadãos e a União Europeia.

2. A reorganização dos Tratados

O Comité das Regiões,

2.1 **Relembra que** quer o anexo IV ao Tratado de Nice, que inclui a declaração sobre o futuro da União, quer as Conclusões de Laeken e os trabalhos da Convenção previram expressamente a realização de amplos debates com todas as partes interessadas. Os poderes regionais e locais são seguramente partes amplamente interessadas neste processo e devem pronunciar-se também sobre a questão da reorganização dos Tratados, aspecto que lhes diz respeito não apenas porque são os representantes mais próximos dos cidadãos, mas também enquanto actores cada vez mais activos na aplicação das políticas e da legislação comunitárias.

2.2 **Considera que** o principal e inegável problema dos Tratados é o da sua legibilidade. A primeira etapa do processo de simplificação consistirá certamente em conseguir que os cidadãos da União Europeia possam ler e compreender a razão de ser da União e quais são os seus objectivos, para o que as instituições locais e regionais pretendem sublinhar a respectiva vocação para serem a referência de todos os cidadãos europeus, bem como a sede ideal de informação e concertação.

2.3 **Sublinha que** a isto se junta a questão da recondução do sistema legislativo comunitário aos princípios da hierarquia das fontes, da produção de normas de carácter geral, que abrangem o universal e o específico, garantindo, em cada nível, o pleno respeito pelos princípios fundamentais. Embora conservando formalmente o seu carácter internacional, os Tratados deverão garantir a existência de um sistema jurídico que daí em diante será de facto único e cujos princípios se inspiram na norma fundamental. Esta norma fundamental será seguidamente completada com normas de funcionamento que poderão ser dimanadas de outro nível e de modo não necessariamente coincidente porquanto adaptado em função das características dos Estados-Membros e no respeito devido aos respectivos ordenamentos constitucionais.

2.4 **Entende que** para aplicar uma política próxima dos cidadãos é necessário que os órgãos regionais e locais disponham de uma margem discricionária no que toca à aplicação das decisões comunitárias. A garantia de um modelo europeu baseado em normas precisas e específicas destinadas a assegurar a concorrência acaba por constituir um obstáculo para as autonomias e, em especial, invadir as competências das regiões com carácter constitucional. Por conseguinte, é conveniente que esta protecção se baseie na firme defesa de determinados princípios gerais que, seguidamente, serão aplicados através de normas e regulamentos dimanados dos Estados-Membros, das regiões e órgãos locais segundo as regras do bom senso e o princípio da autonomia. Uma política de boa governação, independentemente do nível territorial, não pode prescindir de um mecanismo de consulta, o que é particularmente verdade para os níveis local e regional nos quais a democracia representativa e a sua capacidade de controlo são mais perceptíveis.

2.5 **Lembra,** quanto a este aspecto, que os órgãos regionais e locais dispõem, nos termos das constituições nacionais, de competências importantes, e mesmo exclusivas, em muitos sectores-chave e encontram-se na posição ideal para exercer o papel de intérpretes e porta-vozes das aspirações dos cidadãos junto da União Europeia. É inegável que, nos últimos anos, o carácter incompleto da união política tem influenciado negativamente a percepção que os cidadãos têm da UE como entidade política e enfraquecido o seu sentimento de pertença. Para recuperar esta

relação, é fundamental que a União se abra aos cidadãos, dotando-se de um programa político, de linhas de acção e de disposições normativas coerentes. O método exclusivamente intergovernamental deverá ser substituído por um método de adaptação do Tratado, inaugurado com a Convenção, que permita, num contexto de transparência, elaborar um Tratado constitucional europeu, a favor do qual o CR já se pronunciou. Para tanto, deverão efectuar-se reformas institucionais profundas e participadas como uma reforma constitucional pode operar.

2.6 **Considera que** a distinção entre o Tratado de base e as demais disposições actualmente constantes do Tratado deverão também ser objecto de processos de alteração distintos, para cada um dos quais se exija uma maioria qualificada diferente.

3. A Carta dos Direitos Fundamentais

O Comité das Regiões,

3.1 **Considera que** a UE deve conceber um "pacto" com os cidadãos europeus que gere um forte sentimento de pertença, indispensável para conseguir a adesão dos cidadãos a um destino comum. Eis o grande mérito da Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Esta Carta trouxe dois aspectos inovadores essenciais: um método de elaboração novo, através de uma Convenção *ad hoc*, e o facto de abordar temas de interesse directo para os cidadãos, isto é, os seus direitos.

3.2 **Sublinha que** se pronunciou de forma reiterada para que a Carta tenha carácter vinculativo e faça parte integrante de um ordenamento constitucional europeu mais vasto com a finalidade de garantir a inalienabilidade dos direitos que protege e que já referiu também que os órgãos regionais e locais desejam este novo ciclo constituinte e pretendem esforçar-se para participar nele de forma plena. Os direitos assentes numa ordem comum de valores em vigor nos Estados-Membros deveriam ficar consagrados no Tratado da UE, sobretudo os direitos humanos e cívicos. Por outro lado, como os direitos económicos e sociais são, em muitos Estados-Membros, essencialmente da responsabilidade dos órgãos de poder local e regional, deveriam ser consubstanciados em objectivos políticos ao nível comunitário. É também fundamental que a União Europeia adira à Convenção Europeia dos Direitos Humanos, aliás já subscrita por alguns dos seus Estados-Membros.

3.3 **Recorda que** na Cimeira de Nice ficou delineada, pela primeira vez, a perspectiva concreta de aplicação de um método de reforma institucional da UE inspirado no modelo da Convenção que permitiu a elaboração da Carta dos Direitos da União Europeia.

4. A adopção de um texto constitucional

O Comité das Regiões,

4.1 **Recorda que** já há algum tempo se pronunciou a favor de um ordenamento constitucional europeu que, respeitando os sistemas constitucionais vigentes nos vários Estados-Membros, permitisse colmatar o actual défice democrático comunitário.

4.2 **Lamenta** o papel marginal que ainda é reservado às regiões e órgãos de poder local no processo de reforma da União e que os seus representantes não sejam membros de pleno direito da

Convenção que está encarregada de elaborar um projecto de Tratado constitucional.

4.3 **Reitera que** os Tratados vigentes estabelecem instrumentos, competências e procedimentos decisórios que se mostram insuficientes para garantir a eficácia do processo de tomada de decisão comunitário face aos desafios de uma realidade cada vez mais interdependente.

4.4 **Solicita que**, no novo quadro constitucional seja melhorada a protecção, a garantia e a aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proximidade e que se estabeleça um melhor equilíbrio entre as instituições e entre estas e as demais esferas de governo.

4.5 **Considera que** o futuro Tratado constitucional deverá ser um Tratado de base que não se limite a uma mera reordenação do Tratado em vigor e reforce as instituições para eliminar o défice democrático actualmente existente na União. Para tanto, será importante incluir um reforço do papel do Parlamento Europeu, mas também dar uma resposta à exigência de proximidade dos cidadãos através de uma maior participação dos órgãos regionais e locais seja por intermédio da sua assembleia representativa – o Comité das Regiões –, seja directamente, em virtude das competências que lhes são conferidas pelas constituições nacionais.

4.6 **Estima que** no Tratado constitucional deverão ser consagrados os valores que estão na base do processo de unificação europeia e que a União deseja alcançar, os princípios inspiradores que servirão de base ao sistema legislativo e entre os quais deverão incluir-se:

- O princípio da subsidiariedade enquanto princípio cardinal, inclusivamente a nível subestatal, sem prejuízo das regras constitucionais dos Estados-Membros;
- O princípio da proporcionalidade;
- O princípio da boa governação e da parceria;
- A flexibilidade na aplicação ao nível nacional, regional e sub-regional.

4.7 **Sustenta que**, aquando da feitura do Tratado constitucional, dever-se-á evitar que, com o intuito de clarificar, se proceda a uma rígida catalogação de competências e a uma concentração nas competências reforçadas do nível europeu que deverão ser, para além da actual competência ao nível monetário, a da segurança comum e da política externa, sectores em que os cidadãos sentem uma necessidade mais forte de uma Europa que se exprima a uma só voz. Para além disto, dever-se-ão estabelecer as competências partilhadas entre o nível europeu e o nacional sobre as grandes opções, deixando a respectiva aplicação para o nível nacional ou sub-regional, em função do ordenamento constitucional dos vários Estados-Membros.

Bruxelas, 10 de Outubro de 2002

O Presidente
do
Comité das Regiões

Albert BORE

O Secretário-Geral
do
Comité das Regiões

Vincenzo FALCONE