

NOTA DE ENVIO

de: Secretariado

para: Convenção

Assunto: Resoluções do Parlamento Europeu, enviadas por Íñigo Méndez de Vigo y Montojo, sobre
"O papel das autoridades regionais e locais na construção europeia"
"A tipologia dos actos e a hierarquia das normas na União Europeia"

O Secretariado-Geral da Convenção recebeu de Íñigo Méndez de Vigo y Montojo, membro da Convenção, os documentos que figuram em anexo, para os quais deseja chamar a atenção dos membros da Convenção:

- Resolução do Parlamento Europeu, de 14 de Janeiro de 2003, sobre "o papel das autoridades regionais e locais na construção europeia",
 - Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de Dezembro de 2002, sobre "a tipologia dos actos e a hierarquia das normas na União Europeia".
-
-

Papel das autoridades regionais e locais na construção europeia

Resolução do Parlamento Europeu sobre o papel das autoridades regionais e locais na construção europeia (2002/2141(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta o Tratado assinado em Nice em 26 de Fevereiro de 2001, em particular o ponto 6 da Declaração nº 23, relativa ao futuro da União,
 - Tendo em conta a Declaração do Conselho Europeu de Laeken, de 15 de Dezembro de 2001, sobre o futuro da União Europeia,
 - Tendo em conta o Livro Branco da Comissão "Governança europeia"¹, bem como a sua Resolução de 29 de Novembro de 2001 sobre o mesmo assunto²,
 - Tendo em conta a sua Resolução de 16 de Maio de 2002 sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros³,
 - Tendo em conta a organização territorial dos Estados-Membros, consagrada nas respectivas Constituições,
 - Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia,
 - Tendo em conta a Carta Comunitária da Regionalização⁴,
 - Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões de 21 de Novembro de 2002 sobre o papel das autoridades regionais e locais na construção europeia⁵,
 - Tendo em conta o artigo 265º do Tratado CE,
 - Tendo em conta os artigos 53º e 163º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais e os pareceres da Comissão do Emprego e dos Assuntos Sociais e da Comissão dos Direitos da Mulher e da Igualdade de Oportunidades (A5-0427/2002),
- A. Considerando que a União Europeia assenta na dupla legitimidade dos Estados e dos cidadãos; constatando que, nas últimas décadas e paralelamente ao processo da construção europeia, se manifestou na maior parte dos Estados-Membros uma tendência crescente para a regionalização ou para a descentralização, facto que veio reforçar as responsabilidades de muitas autoridades territoriais na formulação da legislação e das

¹ JO C 287 de 12.10.2001, p. 1.

² JO C 153 E de 27.6.2002, p. 314.

³ P5_TA(2002)0247.

⁴ Carta Comunitária da Regionalização, aprovada pelo Parlamento Europeu em 18.11.1988, artigo 23º, nº 1 (JO C 326 de 19.12.1988, p. 289).

⁵ Doc. CdR 237/2002.

políticas da União Europeia e na sua aplicação e controlo, bem como dar-lhes uma nova consciência do seu papel na Europa; constatando igualmente que a prática institucional vai frequentemente mais longe do que as disposições legais,

- B. Constatando que este fenómeno se caracterizou por uma ampla diversidade a nível nacional, cultural e institucional que o direito constitucional e o direito administrativo dos Estados-Membros reflectem,
- C. Considerando que, perante os desafios, as potencialidades e as incertezas gerados pela globalização, a União Europeia deve desenvolver tanto a sua capacidade de intervenção global como a capacidade de coesão e de participação dos cidadãos que é garantida pelas regiões e pelos municípios,
- D. Considerando que nos últimos anos se foi formando uma consciência cada vez mais clara das funções e da autonomia das diversas administrações regionais e locais dos Estados-Membros; que as administrações locais e regionais podem desempenhar uma função importante para aproximar a União Europeia dos cidadãos, o que constitui um objectivo importante do processo de Nice, e que o Livro Branco da Comissão sobre a governança europeia exige uma cooperação mais estreita entre as instituições europeias, os governos nacionais, as administrações regionais e locais e a sociedade civil,
- E. Ciente de que as regiões e os poderes locais contribuem de muitas maneiras para o processo de unificação europeu através da aplicação do direito europeu a nível regional e local, de parcerias internacionais e da cooperação transfronteiriça nas regiões de fronteira,
- F. Lembrando o Preâmbulo da Carta dos Direitos Fundamentais, segundo o qual "A União contribui para a preservação e o desenvolvimento dos valores comuns, sem prejuízo da diversidade das culturas e das tradições dos povos da Europa, bem como da identidade nacional dos Estados-Membros e da organização dos seus poderes públicos aos níveis nacional, regional e local";
- G. Consciente de que a salvaguarda e o reforço da autonomia regional e local nos diversos países europeus constituem um contributo importante para a construção de uma Europa baseada nos princípios da democracia, da proximidade e da descentralização do poder,
- H. Constatando que a legitimidade democrática de que é dotada cada uma das Instituições aos diferentes níveis de governação possui um valor e um mérito próprios, e que é necessário abandonar uma concepção hierárquica e piramidal do sistema institucional da União,
- I. Considerando que é conveniente que a União Europeia instaure um sistema que permita uma maior participação das autoridades regionais e locais no processo europeu de decisão, desde a fase de concepção e preparação das políticas e dos actos comunitários, e garanta também uma maior colaboração com as entidades a quem cabe efectivamente a execução das decisões da União,
- J. Assinalando que o artigo 203º do Tratado CE já permite que ministros dos governos regionais integrem delegações dos respectivos Estados-Membros no Conselho sempre que tal seja conforme com a repartição de poderes prevista na respectiva Constituição,
- K. Consciente do desiderato das autoridades locais e regionais de verem reforçado o seu papel no processo de decisão; sendo de opinião que esse desiderato deve ser interpretado e satisfeito sem pôr em causa o equilíbrio institucional que tem sido até à data o sustentáculo do sucesso da Comunidade e da União, e que é necessário consolidar esse equilíbrio para

fazer face ao desafio que o alargamento a vinte e cinco, ou mesmo mais, Estados-Membros representa,

- L. Reafirmando a legitimidade e o papel essencial do Comité das Regiões enquanto interlocutor institucional das autoridades regionais e locais no âmbito da União,
- M. Ciente do empenho europeu das assembleias regionais e locais, que deverão também gozar da oportunidade de se pronunciarem sobre projectos europeus;
- N. Considerando a importância da actividade desenvolvida pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa (CPLRE), pela Assembleia das Regiões da Europa (ARE), pela Associação de Regiões Fronteiriças Europeias (ARFE), pela Conferência das Regiões Costeiras Periféricas (CPRM), pelo Conselho dos Municípios e Regiões da Europa (CMRE) e pelo Eurocidades, os quais promovem, a nível europeu, estruturas locais e regionais democráticas, bem como a cooperação transfronteiriça e inter-regional,

Aproximar a União dos seus cidadãos

- 1. Considera que, a fim de aproximar a União Europeia dos seus cidadãos, a União deve formular novos métodos de participação reconhecendo o papel crucial desempenhado pelas autoridades regionais e locais, em especial no processo de concepção e preparação das decisões comunitárias e na aplicação das políticas da União, o que reforçará a adesão dos seus cidadãos ao desenvolvimento do projecto de integração europeia;
- 2. Solicita que as disposições pertinentes da Constituição Europeia reconheçam o papel das regiões, das províncias, dos municípios, bem como de qualquer outra forma de organização territorial dos Estados-Membros na realização dos objectivos da União Europeia; solicita, por conseguinte, que a Constituição Europeia defina de forma precisa o exercício, a aplicação e o controlo do princípio da subsidiariedade; solicita igualmente que, quando a transposição das directivas para o direito nacional seja da competência das regiões, estas disponham, no que respeita à escolha dos métodos, da mesma flexibilidade que as autoridades nacionais quando a competência é destas últimas; solicita, além disso aos Estados-Membros que reforcem os mecanismos internos de participação das autoridades regionais e locais, em especial as dotadas de poderes legislativos¹, no processo de formação da vontade do Estado no âmbito dos assuntos europeus que se revistam, para elas, de interesse específico;

Representação participativa

- 3. Apoia o pedido do Comité das Regiões para que o novo quadro constitucional da União Europeia integre a Carta Europeia da Autonomia Local enquanto parte integrante do acervo comunitário, a fim de construir uma União assente nos princípios da democracia e da transparência² e em métodos de diálogo e cooperação;
- 4. Solicita à Comissão que, na fase de concepção e preparação dos actos legislativos e das políticas comunitárias, associe plena e constantemente as entidades responsáveis pela sua aplicação, devendo as modalidades de associação das autoridades regionais e locais a esses trabalhos preparatórios ser estabelecidas a nível nacional; espera que o desejo de simplificação do sistema de funcionamento da União seja compatível com a abertura de novas vias de participação a todos os intervenientes, actuais ou futuros, na cena europeia;

¹ Convenção, Relatório de Síntese da Sessão Plenária de 3-4 de Outubro de 2002 (Doc. CONV 331/02).

² Parecer do Comité das Regiões CdR 237/2002, ponto 1.21.

5. Reitera o seu apoio à noção desenvolvida no Livro Branco da Comissão sobre a governança europeia segundo a qual as regiões e colectividades territoriais constituem um mediador entre os cidadãos e as instituições europeias; deseja, além disso, que, paralelamente à consulta directa dos interesses regionais e locais, a mesma passe, antes de mais, pelo Comité das Regiões ou pelas associações europeias de defesa dos interesses regionais, urbanos e locais mais representativas; solicita portanto à Comissão que dê sequência às propostas de princípio contidas no referido Livro Branco;
6. Acolhe favoravelmente a apresentação de propostas da Comissão sobre a via dos "contratos tripartidos" entre a União, os Estados-Membros e as autoridades regionais e locais designadas por estes últimos, e analisá-las-á sobretudo do ponto de vista das prerrogativas do Parlamento Europeu;
7. Propõe uma cooperação intensificada entre as assembleias regionais e o Parlamento Europeu, em particular no âmbito da sua Comissão da Política Regional, dos Transportes e do Turismo;

Acesso ao Tribunal de Justiça

8. Exorta a Convenção a assegurar que as regiões e outras entidades territoriais que, à luz do princípio da subsidiariedade e em caso de violação das suas prerrogativas por um acto comunitário, possam defender os seus direitos no Tribunal de Justiça, sob a autoridade do Estado-Membro em questão, em conformidade com a respectiva legislação constitucional ou nacional;
9. Recorda que, de qualquer modo, a determinação das competências respectivas dos Estados-Membros e das Regiões, nos casos concretos, cabe exclusivamente aos Tribunais Constitucionais ou a outros órgãos para o efeito previstos pelas normas constitucionais dos Estados-Membros;
10. Propõe que seja conferido ao Comité das Regiões o direito de interpor recurso junto do Tribunal de Justiça em caso de violação presumida do princípio da subsidiariedade ou para salvaguardar as suas prerrogativas;

Cooperação transfronteiriça

11. Recorda que a cooperação transfronteiriça constitui uma tarefa europeia e um objectivo político da União; convida a Comissão a promover, em estreita colaboração com os Estados-Membros e com as autoridades regionais e locais, a cooperação transfronteiriça a todos os níveis, e sobretudo entre regiões limítrofes; solicita à Comissão que elabore um projecto de estatuto que facilite a implementação desta cooperação transfronteiriça;

Convenção Europeia

12. Regozija-se com o debate previsto pelo Praesidium da Convenção sobre o papel das regiões e das autoridades locais, que terá lugar em 6 e 7 de Fevereiro de 2003;
13. Propõe as seguintes alterações aos Tratados:
 - a) No primeiro parágrafo do artigo 2º do TUE, aditamento do objectivo: "a promoção da coesão territorial";
 - b) No nº 3 do artigo 6º do TUE: "a União respeitará as identidades nacionais dos Estados-Membros, bem como a respectiva estrutura territorial e a autonomia das regiões e dos municípios";
 - c) No segundo parágrafo do artigo 5º do TCE, aditamento, a seguir às palavras

"Estados-Membros", da expressão: "ou pelas autoridades regionais e locais com base nos poderes que lhes são conferidos pelos ordenamentos jurídicos nacionais respectivos," (restante texto inalterado);

- d) No artigo 10º, alterar a redacção do primeiro período do primeiro parágrafo como se segue: "Os Estados-Membros, bem como as respectivas autoridades regionais e locais quando as disposições constitucionais o prevejam, tomarão, no âmbito das respectivas competências, todas as medidas gerais ou especiais capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes do presente Tratado ou resultantes de actos das instituições da Comunidade";
 - e) Após o artigo 10º do Tratado CE, aditamento do seguinte artigo 10º bis: "Nos domínios previstos nas legislações nacionais, os poderes regionais e locais dos Estados-Membros participam na consecução dos objectivos e no reforço da acção da União";
 - f) Aditar ao Tratado CE o seguinte artigo 151º-A: "A Comunidade respeitará e promoverá, no âmbito das suas competências, a diversidade linguística na Europa, incluindo as línguas regionais ou minoritárias enquanto expressão dessa mesma diversidade, encorajando a cooperação entre Estados-Membros e o recurso a outros instrumentos adequados para atingir este objectivo;
 - g) No artigo 158º do TCE, aditamento do seguinte terceiro parágrafo: "Os Estados-Membros comprometem-se a promover a cooperação transfronteiriça nas suas fronteiras internas e externas e a criar o quadro jurídico necessário para esse efeito, bem como a aplicar o estatuto da cooperação transfronteiriça;
 - h) No final do artigo 211º do TCE, aditamento do seguinte travessão: "- desenvolve a sua actividade num espírito de parceria recíproca com os Estados-Membros e as suas autoridades regionais e locais ";
 - i) No artigo 230º do TCE, aditamento do seguinte quarto parágrafo: "O Tribunal de Justiça das Comunidades Europeias é igualmente competente para conhecer dos recursos de anulação interpostos pelo Comité das Regiões contra actos potencialmente lesivos do princípio da subsidiariedade ou com o objectivo de salvaguardar as suas prerrogativas";
 - j) No final do artigo 265º do TCE, aditamento do seguinte sétimo parágrafo: "O Conselho e a Comissão elaborarão periodicamente um relatório fundamentado sobre as medidas adoptadas na sequência dos pareceres do Comité das Regiões";
14. Solicita que o nº 2 do artigo 299º do TCE, relativo às regiões ultraperiféricas, seja consolidado;
- °
° °
15. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, ao Comité das Regiões, aos parlamentos dos Estados-Membros e dos países candidatos e à Convenção Europeia.

Tipologia dos actos e hierarquia das normas na UE

Resolução do Parlamento Europeu sobre a tipologia dos actos e a hierarquia das normas na União Europeia (2002/2140(INI))

O Parlamento Europeu,

- Tendo em conta a declaração do Conselho Europeu de Laeken, de 15 de Dezembro de 2001, sobre o futuro da União Europeia¹,
 - Tendo em conta a sua Resolução de 18 de Abril de 1991 sobre a natureza dos actos comunitários²,
 - Tendo em conta a sua Resolução de 13 de Abril de 2000 que contém as suas propostas para a Conferência Intergovernamental³,
 - Tendo em conta a sua Resolução de 29 de Novembro de 2001 sobre o processo constitucional e o futuro da União⁴,
 - Tendo em conta a sua Resolução de 29 de Novembro de 2001 sobre o Livro Branco da Comissão "Governança Europeia"⁵,
 - Tendo em conta a sua Resolução de 5 de Fevereiro de 2002 sobre a aplicação da legislação no âmbito dos serviços financeiros⁶;
 - Tendo em conta a sua Resolução de 16 de Maio de 2002 sobre a delimitação das competências entre a União Europeia e os Estados-Membros⁷,
 - Tendo em conta o artigo 163º do seu Regimento,
 - Tendo em conta o relatório da Comissão dos Assuntos Constitucionais (A5-0425/2002),
- A. Considerando que a hierarquia das normas jurídicas da União Europeia está organizada segundo dois eixos distintos:
- uma hierarquia transversal entre os actos da União e os dos Estados-Membros assente em três princípios: a competência em termos de direito comum pertence aos Estados-Membros; as competências atribuídas à União baseiam-se nos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade; os actos de direito comunitário têm precedência sobre os dos Estados-Membros;
 - uma hierarquia vertical entre as diferentes categorias de actos normativos da União: Tratados, directivas, regulamentos, decisões individuais,
- B. Considerando que, sem prejuízo de se proceder a algumas alterações de âmbito restrito, a

¹ Conclusões da Presidência – Anexo I.

² JO C 129 de 20.5.1991, p. 136.

³ JO C 40 de 7.2.2001, p. 409.

⁴ JO C 153 E de 27.6.2002, p. 310.

⁵ JO C 153 E de 27.6.2002, p. 314.

⁶ P5_TA(2002)0035.

⁷ P5_TA(2002)0247.

articulação entre os actos da União e os dos Estados-Membros é satisfatória, e que o conjunto de instrumentos jurídicos previstos no Tratado CE permite dar resposta eficaz às necessidades, na medida em que assenta numa dupla distinção:

- entre as directivas, que definem os objectivos da intervenção da União, mas que remetem para os Estados-Membros a determinação e aplicação dos meios correspondentes, e os regulamentos, que são de carácter obrigatório em todos os seus elementos e de aplicação directa,
- entre os actos vinculativos, directivas e regulamentos, e os actos de incentivo, como os pareceres e as recomendações,

C. Considerando, no entanto, que cumpre:

- reformar o processo de determinação das competências da União, institucionalizando e intensificando a participação no exercício do poder constituinte de uma instância, como a Convenção Europeia, mais directamente representativa dos cidadãos da União do que os governos nacionais e mais capaz do que estes de ter em conta, na definição das competências, o duplo requisito da subsidiariedade e da proporcionalidade,
- especializar melhor os instrumentos jurídicos existentes, as directivas e os regulamentos, para melhor poder ter em conta o critério da intensidade nas intervenções da União,
- prever instrumentos de coordenação das políticas nacionais, a fim de assegurar uma maior eficácia às "estratégias" de acção aprovadas pelo Conselho Europeu,

D. Considerando, em contrapartida, que a articulação dos actos normativos adoptados pelas instituições da União é muito pouco satisfatória, por duas razões principais:

- a dualidade dos instrumentos de intervenção da União prevista no Tratado CE e no Tratado UE, em especial no Título IV deste último,
- a inconsistência fundamental das diversas categorias em que se agrupam os actos comunitários, inconsistência esta resultante da inexistência de conteúdo normativo homogéneo, de processo de aprovação uniforme e de designação específica próprios dos actos de cada categoria,

E. Considerando, consequentemente, que se impõe uma reformulação global da nomenclatura dos actos da União, a fim de:

- unificar os instrumentos jurídicos previstos nos Tratados CE e UE,
- constituir categorias de actos jurídicos mais homogéneas, definidas pela função, pelo processo de aprovação e pela sua designação: tratar-se-á de actos constitucionais, de actos legislativos, incluindo os relativos ao orçamento, e de actos regulamentares de aplicação,

F. Considerando que o aumento sem precedentes do número de Estados-Membros e a afirmação de uma autoridade legislativa, constituída por dois ramos, o Parlamento Europeu e o Conselho, agindo em co-decisão, se conjugam nos seus efeitos, justificando uma reorganização em profundidade do poder regulamentar de aplicação, tal como se encontra previsto, em especial no artigo 202º do TCE, assente nos dois princípios seguintes:

- a autoridade executiva não poderá ser o Conselho, que, à medida que se processam os

diversos alargamentos, tende a tornar-se numa assembleia legislativa, mas sim a Comissão, e, dentro dos limites das competências territoriais respectivas, os Estados-Membros, ou ainda, a título derogatório, uma agência especializada ou um organismo de auto-regulação,

- o poder regulamentar deve ser exercido segundo as formas e dentro dos limites estabelecidos pela autoridade legislativa e sob o controlo dos dois ramos desta,
1. Recomenda o estabelecimento de uma tipologia profundamente renovada dos actos da União, assente nos três princípios seguintes:
 - um princípio de simplificação, que implica que se ponha termo à dualidade dos instrumentos jurídicos previstos nos Tratados UE e CE, graças à criação de um ordenamento jurídico único baseado na substituição, por instrumentos comunitários, dos instrumentos específicos actualmente em vigor enunciados nos Títulos V e VI do Tratado UE, sendo os procedimentos comunitários como o direito de iniciativa da Comissão, a deliberação por maioria qualificada, a co-decisão e o controlo do Tribunal de Justiça os únicos que podem oferecer todas as garantias necessárias de eficácia, de democraticidade e de segurança jurídica,
 - um princípio de especialização, baseado na regra "uma norma, um processo, uma designação", o que implica a criação de uma classificação por função – constitucional, legislativa e regulamentar de aplicação – dos actos da União e o estabelecimento de uma rigorosa correlação entre o conteúdo normativo, o processo de aprovação e a designação dos actos pertencentes a estas três categorias funcionais,
 - um princípio de democratização, que implica que a reforma da nomenclatura jurídica não se faça em direito estabelecido, mas que se traduza antes em avanços democráticos significativos, devendo o poder dos eleitos por sufrágio universal ser sistematicamente reforçado, segundo procedimentos apropriados, tanto para a elaboração dos actos constitucionais e legislativos, nomeadamente os relativos ao orçamento, como para a fiscalização dos actos regulamentares adoptados com delegação da autoridade legislativa; este princípio conduz, em particular, à exclusão da possibilidade de um acto legislativo, relativo ao orçamento ou regulamentar ser
 2. Sugere, consequentemente, à Convenção Europeia que introduza na futura Constituição da União três categorias de actos normativos, cada uma delas correspondendo a processos de aprovação relativamente homogéneos e possuindo denominações específicas e inteligíveis;

Bloco constitucional

Composição

3. Propõe que o bloco constitucional seja constituído por um único acto dividido em duas partes: a Parte A, a Constituição, deverá estabelecer os direitos fundamentais, os objectivos e os princípios da União, as competências que lhe são atribuídas, as instituições e os procedimentos que regem a acção destas últimas, integrando a Carta dos Direitos Fundamentais; a Parte B deverá incorporar todas as disposições que actualmente figuram nos Tratados e que não sejam incluídas na parte constitucional nem tornadas caducas; trata-se, em especial, das disposições relativas aos princípios que regem as políticas sectoriais da União; a Parte A e a Parte B deveriam ser submetidas a distintos processos de alteração;

Forma

4. Verifica que a Constituição continua a ser um acto de direito internacional, assinado pelos Estados-Membros e ratificado segundo os respectivos procedimentos constitucionais; que, por conseguinte, não pode senão assumir a forma de um Tratado Constitucional;

Processo

5. Considera que o processo de revisão dos Tratados deverá ser alterado, a fim de consolidar o progresso democrático que constitui a participação determinante de uma Convenção maioritariamente composta por eleitos por sufrágio universal na elaboração da Constituição; será conveniente prever que o Conselho Europeu aprove os projectos de alterações ao Tratado Constitucional elaborado por uma Convenção constituída segundo o modelo da actual Convenção Europeia; no caso de o Conselho Europeu desejar alterar o projecto que lhe é proposto, as alterações pretendidas deverão ser submetidas à aprovação da Convenção;

Bloco legislativo

Composição

6. Propõe que o bloco legislativo seja constituído por todos os actos adoptados em co-decisão pelos dois ramos da autoridade legislativa, o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando por maioria qualificada, sob proposta da Comissão; estes actos pertencem às seguintes categorias:
 - a lei: é obrigatória em todos os seus elementos e directamente aplicável. A lei determina, necessariamente, os princípios fundamentais, as orientações gerais e os elementos essenciais das medidas a tomar para a sua aplicação; define, nomeadamente, os direitos e as obrigações das pessoas singulares e colectivas, bem como a natureza das garantias de que estas devem beneficiar em todos os Estados-Membros; a lei fixa a finalidade e a extensão das medidas que entende delegar¹; as leis que determinam o quadro jurídico, cronológico e financeiro dos programas de acção da União e prevêm o volume, a repartição e o calendário de execução das dotações necessárias são qualificadas de leis de programação²;
 - a lei-quadro, que vincula os Estados-Membros quanto aos resultados a atingir, mas deixa às instâncias nacionais a competência quanto aos meios para os atingir³. Salvo em casos excepcionais, expressamente previstos pela autoridade legislativa, as Instituições Europeias não adoptarão medidas regulamentares para a aplicação das leis-quadro, porquanto estas últimas são da exclusiva competência dos Estados-Membros;
 - a lei orgânica, que estabelece as disposições necessárias ao bom funcionamento das instituições mas que requeiram uma flexibilidade na aprovação incompatível com o processo constitucional: a decisão sobre os recursos próprios, o Regulamento Financeiro, as disposições relativas ao regime eleitoral e à forma de escrutínio escolhida para a eleição do Parlamento Europeu, os estatutos do Tribunal de Justiça e do Tribunal de Contas, as disposições constantes de determinados acordos interinstitucionais, os actos aprovados com base no actual artigo 308°;
 - as leis de finanças, que compreendem dois tipos de actos:

¹ A lei está vocacionada para se substituir ao actual regulamento legislativo, com excepção dos regulamentos que regem os programas de intervenção comunitária.

² As leis de programação estão vocacionadas para substituir os regulamentos legislativos que regem os programas comunitários de acção em domínios como o desenvolvimento estrutural, a investigação ou, ainda, o ensino superior ou a mobilidade das pessoas.

³ A lei-quadro está vocacionada para substituir a actual directiva.

- a lei relativa às Perspectivas Financeiras, que estabelece a programação financeira da União para um período de cinco anos e fixa o limite máximo global da despesa anual autorizada, assim como os limites máximos sectoriais para todo o período de programação, a nomenclatura das rubricas sectoriais e as condições de exercício da disciplina orçamental,
- a lei de finanças anual, que assume o nome de orçamento da União, assim como as leis de finanças rectificativas, que conservam o nome de orçamentos rectificativos e suplementares (ORS); são os actos por meio dos quais a autoridade orçamental autoriza a cobrança dos recursos e a execução das despesas durante um exercício orçamental de doze meses, bem como as alterações introduzidas ao longo do exercício na lei de finanças inicial;

Processo

7. Propõe que os diversos tipos de actos legislativos sejam aprovados em co-decisão segundo os seguintes processos:
 - as leis e as leis-quadro devem ser aprovadas em co-decisão segundo o processo previsto no actual artigo 251º do Tratado, que, no entanto, ganharia em ser simplificado e clarificado;
 - as leis orgânicas devem ser aprovadas segundo processos que combinem a exigência de democraticidade, que implica a participação do Parlamento Europeu em co-decisão, a exigência de eficácia, que implica que seja abolido o recurso à unanimidade, e a exigência de solenidade, que requer uma participação eminente na decisão do Conselho reunido a nível dos Chefes de Estado ou de Governo; consequentemente, o processo escolhido para a aprovação destas leis deve ser o processo de base previsto para a aprovação dos actos legislativos em co-decisão, sem prejuízo das seguintes alterações:
 - a Comissão só poderá exercer o seu direito de iniciativa a pedido expresso do Conselho Europeu,
 - as leis orgânicas serão aprovadas por uma maioria qualificada reforçada, tanto no Parlamento como no Conselho,
 - a decisão final do Conselho será tomada ao nível de Chefes de Estado ou de Governo, dispondo este ainda da prerrogativa de solicitar às instituições que reiniciem o processo na fase que o Conselho entenda mais apropriada;
8. No que respeita às leis de finanças, considera que:
 - as leis relativas às Perspectivas Financeiras devem ser aprovadas em co-decisão pelos dois ramos da autoridade orçamental, segundo o mesmo processo dos actos legislativos,
 - o orçamento anual, inicial ou rectificativo, deve ser aprovado segundo um processo de co-decisão mais transparente e mais simples, que seria idêntico para as receitas e para a totalidade das despesas, não havendo motivo para manter a diferenciação entre despesas obrigatórias e não obrigatórias, nem a exclusão da autoridade orçamental de qualquer decisão relativa às receitas. No orçamento deverão igualmente ser incluídas as despesas e os recursos do FED, que deve deixar de ser alvo de orçamento distinto;
9. Considera, contudo, que a co-decisão orçamental não pode estar sujeita ao mesmo processo que a co-decisão legislativa, na medida em que, devendo o orçamento ser aprovado dentro de um prazo preciso, está excluída a hipótese de uma rejeição definitiva da lei de finanças

resultante de um desacordo entre o Conselho e o Parlamento; salienta a necessidade de uma simplificação e de uma maior transparência do processo orçamental anual, que poderia permitir a concentração num período mais curto; tem a noção de que podem ser exploradas diversas opções possíveis para superar um eventual desacordo entre os dois ramos da autoridade orçamental; haveria que prever, por exemplo, quer um mecanismo de inscrição automática das dotações necessárias à cobertura dos compromissos legislativos e contratuais da União, quer a atribuição de um direito de "última palavra" ao Parlamento, dentro do estrito limite de uma taxa máxima de aumento da despesa, determinada rubrica a rubrica, relativamente ao exercício anterior; estas duas abordagens poderiam ser combinadas;

10. Convida, neste sentido, a Comissão dos Orçamentos a elaborar rapidamente um relatório sobre a reforma do processo orçamental;

Hierarquia

11. Considera que as leis orgânicas devem estar em conformidade com a Constituição e que as leis, as leis-quadro e as leis de finanças devem estar em conformidade com a Constituição e com as leis orgânicas;
12. Recorda, no entanto, que os actos relativos ao orçamento suscitam quatro problemas específicos, em termos de hierarquia jurídica, nomeadamente:
 - as leis de finanças relativas às Perspectivas Financeiras e ao orçamento devem estar em conformidade com o disposto na lei orgânica que aprova o Regulamento Financeiro;
 - as decisões orçamentais relativas às receitas devem respeitar as disposições da lei orgânica que determina o regime dos recursos próprios, ou seja, os montantes máximos das cobranças autorizadas, a natureza, a matéria colectável, as modalidades de cobrança e, eventualmente, as taxas máximas das receitas fiscais e das contribuições para o orçamento da União; convirá, no entanto, que esta lei orgânica seja suficientemente flexível para deixar à autoridade orçamental uma margem de manobra suficiente na determinação das receitas necessárias à cobertura das despesas de cada exercício;
 - os "montantes considerados necessários" fixados nos actos legislativos devem vincular parcialmente a autoridade orçamental; esta deverá ficar obrigada, salvo excepção motivada pela necessidade de respeitar o espírito do acto legislativo, a não ultrapassar os limites inscritos neste acto, mas deverá ser autorizada a não inscrever a totalidade destes montantes na lei de finanças, se assim o entender,
 - nos orçamentos anuais, a autoridade orçamental deve respeitar os limites máximos fixados na lei relativa às Perspectivas Financeiras, na medida em que esta é aprovada em co-decisão, e apenas nesta medida; os mesmos devem poder ser alterados segundo o mesmo processo;

Bloco regulamentar

13. Entende que o poder regulamentar tem por função assegurar a aplicação dos actos legislativos; nesta óptica, considera que o poder regulamentar deve ser cometido à Comissão e, no âmbito das suas competências territoriais específicas, aos Estados-Membros; considera, no entanto, que a autoridade legislativa, constituída pelo Conselho e pelo Parlamento, pode delegar numa agência especializada ou num organismo de auto-regulação a competência para determinar certas medidas técnicas de aplicação das leis;

14. Recorda que todos os actos regulamentares devem ser conformes com os actos legislativos e estar sujeitos à fiscalização geral da legalidade exercida pelo Tribunal de Justiça;
15. Recorda que o artigo 202º deve ser alterado a fim de consagrar a responsabilidade da autoridade legislativa assente na plena igualdade de direitos do Parlamento Europeu e do Conselho no que diz respeito à definição da delegação legislativa na autoridade executiva e à fiscalização do exercício dos poderes a esta confiados, e que haverá igualmente que prever, para o efeito, um mecanismo de controlo sob a forma de um direito de reapreciação (“call back”);

Composição

16. Propõe que os actos regulamentares se dividam em duas categorias:
 - disposições executivas, destinadas a reger as condições processuais de aplicação dos actos legislativos e orçamentais; as disposições executivas não estabelecem normas suplementares ou complementares ao acto legislativo; são o instrumento jurídico de direito comum de que o executivo comunitário dispõe para assegurar a aplicação das leis; as disposições executivas são da competência exclusiva da Comissão, que eventualmente pode decidir recorrer a um comité consultivo composto por representantes dos Estados-Membros;
 - regulamentos secundários, que determinam, nos termos da lei e dentro dos limites por esta fixados, as normas que completam as que foram determinadas pelo legislador; regulamentos secundários desta natureza só devem poder ser aprovados com delegação dos dois ramos da autoridade legislativa e sob o seu controlo; a delegação legislativa deve definir a matéria, os princípios, os objectivos e os limites da delegação; pode fixar um limite temporal para a delegação; a autoridade legislativa fiscalizará os regulamentos secundários;

Processo

17. Considera que o processo de aprovação e fiscalização das medidas de execução não poderá ser exactamente o mesmo quando a autoridade legislativa confiar a sua responsabilidade à Comissão ou quando a confiar a uma autoridade distinta, agência especializada ou organismo de auto-regulação; propõe, a este respeito, as seguintes orientações:
 - as medidas de execução confiadas à Comissão devem ser transmitidas ao Conselho e ao Parlamento Europeu; se o Conselho, deliberando por maioria qualificada, ou o Parlamento, deliberando por maioria dos seus membros, se opuser à medida de execução dentro do prazo de três meses, a medida em causa será submetida ao processo legislativo (co-decisão), a fim de ser confirmada, alterada ou rejeitada, a não ser que a Comissão a retire,
 - as medidas de execução confiadas a um organismo técnico ou profissional, que poderiam ser designadas medidas técnicas de execução, seriam submetidas aos dois ramos da autoridade legislativa nas mesmas condições que as medidas de execução da Comissão; a Comissão disporia, porém, do poder de se opor ao projecto, ao mesmo título que os dois ramos da autoridade legislativa;

Casos especiais

Actos normativos previstos no Título VI do Tratado UE

18. Solicita a abolição dos actos juridicamente vinculativos previstos no artigo 34º do Tratado UE e a sua substituição por actos legislativos; verifica que determinadas matérias particularmente sensíveis, nomeadamente as questões de carácter penal, que são actualmente objecto de disposições adoptadas sob a forma de convenções, podem justificar, sem prejuízo do princípio da co-decisão, a introdução de algumas especificidades processuais, no que toca, por exemplo, ao direito de iniciativa ou às maiorias exigidas para a sua aprovação;

Acordos internacionais

19. Considera que os acordos internacionais celebrados pela União e relativos:
- ao estabelecimento de uma associação com um ou mais países terceiros ou organizações internacionais,
 - à criação de um quadro institucional específico, através da organização de processos de cooperação,
 - à política comercial comum,
 - a matérias sujeitas ao processo de co-decisão legislativa ou orçamental,
- devem ser aprovados pelo Conselho, deliberando por maioria qualificada, após parecer favorável do Parlamento Europeu; as negociações devem ser conduzidas pela Comissão com base num mandato conferido pelo Conselho, após consulta do Parlamento;
20. Julga necessário, tendo em conta o facto de os acordos internacionais terem um valor jurídico superior ao de todos os actos jurídicos internos da União, que a sua conformidade com a Constituição e com os actos orgânicos seja estritamente verificada; propõe que o direito de recurso ao parecer do Tribunal de Justiça quanto à conformidade de um acordo internacional com a Constituição e os actos orgânicos da União seja tornado extensivo ao Parlamento Europeu e mesmo a uma minoria significativa de membros desta assembleia;

Acordos entre parceiros sociais previstos no artigo 139º do Tratado CE

21. Considera que os acordos previstos no artigo 139º do Tratado CE devem ser homologados pela Comissão a pedido dos parceiros sociais; entende, no entanto, que não pode haver homologação no caso de a ela se oporem os dois ramos da autoridade legislativa, Parlamento Europeu e Conselho, deliberando este por maioria qualificada;
22. Recorda que os acordos entre parceiros sociais devem respeitar a Constituição e os actos orgânicos;

Acordos interinstitucionais

23. Reitera que os acordos interinstitucionais constituem importantes instrumentos de coordenação e de organização das relações de trabalho entre as instituições; considera que estes acordos devem estar em conformidade com as disposições constitucionais e orgânicas; entende que, para permitir ao Tribunal de Justiça exercer mais eficazmente a sua fiscalização, convirá alargar as condições de recurso a esta jurisdição sobre tais actos a um número significativo de deputados europeus;

Coordenação das políticas nacionais

24. Considera indispensável racionalizar e estruturar os processos relativos às acções de coordenação das políticas nacionais previstas nos Tratados. Propõe, nomeadamente, nos casos em que a competência de coordenação pertença à União:
- que as intervenções de carácter vinculativo assumam a forma de lei-quadro,
 - que as intervenções de carácter não vinculativo, relativas a domínios que relevem da competência dos Estados-Membros, sejam aprovadas pelos dois ramos da autoridade legislativa sob a forma de "recomendação da autoridade legislativa"; deverá ser este o caso das grandes orientações das políticas económicas, que deverão ser propostas pela Comissão e aprovadas pelo Conselho e pelo Parlamento Europeu no quadro de um procedimento apropriado;
25. Exprime o seu desejo de que os Estados-Membros formalizem, através de um acordo político exterior ao Tratado, os seus procedimentos de cooperação nos domínios que são da sua competência; concorda com o facto de a intervenção da Comissão neste domínio poder ser solicitada pelo Conselho Europeu, e reafirma o direito do Parlamento Europeu a dispor de todas as informações necessárias, uma vez que esta cooperação afecta inevitavelmente a aplicação da vertente comunitária da estratégia comum;
- o
- o o
26. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão e aos parlamentos dos Estados-Membros e dos países candidatos, bem como à Convenção Europeia.