

CONV 571/03

NOTA

de: Praesidium

para: Convenção

Assunto: **Projecto de artigos 24.º a 33.º do Tratado Constitucional**

INTRODUÇÃO

A Convenção abordou, nos primeiros artigos da Constituição, as questões relativas à sua natureza, valores, objectivos e competências. Com o projecto (apenso) de Título V, respeitante ao exercício das competências, o Praesidium convida agora os Convencionais a analisar os meios de acção de que a União dispõe para levar a cabo as suas missões.

A simplificação dos instrumentos da União constitui um dos elementos centrais da Declaração de Laeken. A Convenção dedicou duas sessões plenárias (23 e 24 de Maio e 12 e 13 de Setembro) às questões nela formuladas. Foi posteriormente criado um grupo de trabalho nesta matéria, cujas conclusões foram debatidas pela Convenção no plenário de 5 de Dezembro de 2002.

O projecto de Título V da Constituição (artigos 24.º e seguintes) que o Praesidium submete à apreciação dos membros da Convenção foi elaborado com base nas conclusões do Grupo de Trabalho sobre a Simplificação (Grupo IX) e à luz do debate havido na Convenção.

Registou-se um vasto consenso em torno da proposta do Grupo de Trabalho no sentido de se reduzir radicalmente o número de instrumentos jurídicos de que a União dispõe para exercer as suas competências e de se atribuírem a esses instrumentos denominações mais compreensíveis para os cidadãos. Os instrumentos propostos dão também resposta à preocupação, manifestada por muitos Convencionais, de introduzir uma hierarquia das normas na Constituição.

Consequentemente, é estabelecida no projecto uma distinção entre os actos legislativos, a lei europeia e a lei-quadro europeia, e os actos não legislativos, o regulamento europeu e a decisão europeia. A recomendação e o parecer mantêm o seu actual estatuto de actos não obrigatórios. Também em conformidade com as conclusões do Grupo IX, e respeitando a necessidade de clareza para os cidadãos, sempre que esteja em curso um processo legislativo o n.º 2 do artigo 24.º limita o recurso a actos diferentes dos enumerados no mesmo artigo.

Os instrumentos definidos no artigo 24.º são aplicáveis em todos os domínios da Constituição, incluindo os que são actualmente abrangidos pelos Segundo e Terceiro Pilares. Não obstante, em conformidade com o relatório do Grupo IX, esses instrumentos poderão ser objecto de regras especiais, que serão especificadas nos artigos 29.º, 30.º e 31.º, à luz das conclusões dos outros Grupos de Trabalho e dos debates da Convenção.

Processo legislativo

A lei e a lei-quadro, cuja definição corresponde à do regulamento e da directiva no actual artigo 249.º do TCE, são aprovadas conjuntamente pelas duas Instituições que partilham as funções legislativas, o Parlamento Europeu e o Conselho, no âmbito do processo de co-decisão. O Praesidium propõe que se dê ao processo de co-decisão a designação "processo legislativo", mais adequada à expressão da sua nova dignidade de regra geral para a aprovação da legislação e mais compreensível para os cidadãos. O n.º 2 do artigo 25.º contempla as excepções a esta regra, satisfazendo deste modo a preocupação manifestada pelo Grupo de Trabalho e por muitos Convencionais. Essas excepções serão especificamente previstas nas disposições da Parte II da Constituição. O Praesidium tenciona submeter a lista das excepções à apreciação da Convenção, para que esta possa tê-las em conta no debate sobre o presente projecto de artigos.

A fim de ter em conta as conclusões do Grupo IX, a Parte I da Constituição só inclui os elementos essenciais do processo legislativo: paridade entre o Parlamento e o Conselho, iniciativa legislativa da Comissão e transparência do processo. A descrição pormenorizada figurará numa disposição específica da Parte II que corresponderá, com algumas adaptações, ao actual artigo 251.º. A obrigação de deliberar em público aplica-se também ao Conselho nos casos excepcionais em que aprove actos legislativos segundo um processo que não o legislativo.

Em conformidade com as conclusões do Grupo de Trabalho X, no domínio da cooperação judiciária e policial em matéria penal o processo legislativo é submetido a regras específicas, nomeadamente no que respeita ao direito de iniciativa, já anunciadas no artigo 25.º e tratadas com mais pormenor no artigo 31.º.

Actos não legislativos

Os actos não legislativos são aprovados pelas duas Instituições que exercem funções executivas, o Conselho ou a Comissão. Trata-se do regulamento europeu, cuja definição retoma a do actual artigo 249.º do TCE, e da decisão europeia, a que é dada uma definição mais ampla do que a do actual artigo 249.º. Em conformidade com as conclusões do Grupo IX, a decisão deverá passar a constituir o único instrumento jurídico da Política Externa e de Segurança Comum por força do disposto no artigo 29.º.

O regulamento e a decisão dão execução tanto aos actos legislativos como a determinadas disposições específicas da Constituição. Com efeito, em certos casos a Comissão, e sobretudo o Conselho, aprovam actos não legislativos directamente baseados no Tratado. O relatório do Grupo de Trabalho IX menciona, para a identificação deste tipo de actos ¹, alguns critérios que deverão ser especificamente previstos na Parte II da Constituição. O Banco Central Europeu também aprova regulamentos e decisões para o exercício das suas funções, como já hoje acontece.

Actos delegados

O Grupo IX propôs a criação de uma nova categoria de actos, os actos delegados, que completam ou alteram alguns elementos não essenciais dos actos legislativos, no intuito de incentivar o legislador a concentrar-se nos aspectos fundamentais, evitando que a lei e a lei-quadro sejam demasiado pormenorizadas. O legislador pode decidir delegar os aspectos mais técnicos, sem se esquecer de submeter essa delegação a condições rigorosas que lhe permitam recuperar, se necessário, a sua competência legislativa. Os Convencionais manifestaram interesse por esta proposta, tendo alguns solicitado mais precisões.

¹ Cf. nota técnica da p. 12.

O projecto de artigo 27.º especifica e define as condições e as modalidades da delegação. No entender da maioria dos membros do Grupo IX e da Convenção, a Comissão é a única Instituição a que pode ser dada delegação. O legislador determina caso a caso os objectivos, o conteúdo e o âmbito da delegação, que em caso algum pode abranger os elementos essenciais de um dado domínio. Por uma questão de transparência, a Constituição enumera as condições de aplicação da delegação, também a determinar caso a caso pelo legislador, bem como as regras de votação para a sua implementação tanto no Parlamento Europeu como no Conselho. Atendendo ao seu carácter normativo, os actos em causa assumirão a forma de regulamentos, e daí a denominação precisa de "regulamentos delegados".

Actos de execução

Os regulamentos e as decisões são também utilizados para dar execução a actos legislativos. O projecto de artigo 28.º é mais claro do que o artigo 202.º do TCE, que rege actualmente as competências de execução exercidas a nível comunitário.

O artigo 28.º recorda antes de mais a regra geral – a de que os actos da União são implementados pelos Estados-Membros – decorrente da aplicação, nesta matéria, do princípio já consagrado num contexto mais geral pelo artigo 9.º da Constituição. A excepção, motivada pela necessidade de condições de implementação uniformes, reside na atribuição de competências de execução à Comissão ou, se for o caso, ao Conselho, em particular no quadro da PESC.

Por último, o artigo 28.º estabelece a base jurídica para a aprovação das regras de controlo das competências de execução exercidas pela Comissão (trata-se da actual decisão "comitologia"). Se bem que o Grupo IX não tenha abordado a possibilidade de alterar esta base jurídica, o Praesidium, tendo em conta os pontos de vista de numerosos Convencionais, propõe que seja submetida ao processo legislativo. O Praesidium entende que, caso se afigure necessária, a revisão das regras concretas de controlo (comitologia) dos actos de execução deverá ser efectuada no âmbito das disposições da Parte II.

Regras especiais de execução para determinadas políticas

Os artigos 29.º, 30.º e 31.º, relativos às regras especiais de execução da Política Externa e de Segurança Comum, da Política de Defesa Comum e da política em matéria de polícia e de justiça no domínio penal, respectivamente, serão apresentados com os capítulos pertinentes da Parte II da Constituição a fim de facilitar a compreensão do texto no seu conjunto.

Disposições comuns

O artigo 32.º recorda que a escolha de um dado tipo de acto jurídico para o exercício das competências obedece ao princípio da proporcionalidade. Este artigo faz também menção ao princípio da fundamentação dos actos, que actualmente figura no artigo 253.º do TCE.

O artigo 33.º, que estabelece as disposições em matéria de promulgação, publicação e entrada em vigor dos actos, essenciais para garantir a segurança jurídica, resulta da adaptação do actual artigo 254.º aos novos instrumentos jurídicos.

TÍTULO V: EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS DA UNIÃO

Artigo 24.º: Actos jurídicos da União

1. No exercício das competências que lhe são atribuídas na Constituição, a União utiliza como instrumentos jurídicos, em conformidade com o disposto na Parte II, a lei europeia, a lei-quadro europeia, o regulamento europeu, a decisão europeia, as recomendações e os pareceres.

A lei europeia é um acto legislativo de carácter geral. É obrigatória em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

A lei-quadro europeia é um acto legislativo que vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à escolha da forma e dos meios.

O regulamento europeu é um acto não legislativo de carácter geral destinado a dar execução aos actos legislativos e a certas disposições específicas da Constituição. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros.

A decisão europeia é um acto não legislativo obrigatório em todos os seus elementos. Quando designa destinatários, só para estes é obrigatória.

As recomendações e os pareceres aprovados pelas Instituições não têm efeito vinculativo.

2. Sempre que lhes seja submetida uma proposta de acto legislativo, o Parlamento Europeu e o Conselho não adoptarão actos não previstos pela Constituição.

Artigo 25.º: Actos legislativos¹

1. A lei e a lei-quadro europeias são aprovadas, sob proposta da Comissão, conjuntamente pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, em conformidade com as regras do processo legislativo previstas no artigo X (*segunda parte da Constituição*). Se as duas Instituições não chegarem a acordo, o acto em questão não será adoptado.

Nos casos previstos no artigo Z (*antigo Terceiro Pilar*), são aplicáveis disposições específicas.

¹ O artigo 29.º especificará que o recurso a actos legislativos está excluído no quadro da PESC.

2. Nos casos específicos previstos pela Constituição, as leis e as leis-quadro europeias são aprovadas pelo Conselho.
3. São públicas as sessões do Parlamento Europeu e do Conselho em que estes deliberem no quadro de um procedimento que conduza à aprovação de uma lei europeia ou de uma lei-quadro europeia.

Artigo 26.º: Actos não legislativos

O Conselho e a Comissão, bem como o Banco Central Europeu, aprovam regulamentos europeus ou decisões europeias nos casos previstos nos artigos 27.º e 28.º, bem como nos casos especificamente previstos na Constituição.

Artigo 27.º: Regulamentos delegados

1. As leis e as leis-quadro europeias podem delegar na Comissão o poder de promulgar regulamentos delegados que completem ou alterem certos elementos não essenciais da lei ou da lei-quadro.

As leis e as leis-quadro delimitam explicitamente os objectivos, o conteúdo, os limites e o período de validade da delegação. Os elementos essenciais de um domínio não podem ser objecto de delegação, ficando reservados para a lei ou para a lei-quadro.

2. A lei ou a lei-quadro determinam explicitamente as condições de aplicação a que a delegação fica sujeita, e que consistem numa ou em várias das possibilidades seguintes:
 - o Parlamento Europeu e o Conselho podem decidir revogar a delegação;
 - o regulamento delegado só pode entrar em vigor se, no prazo fixado pela lei ou pela lei-quadro, nem o Parlamento Europeu nem o Conselho formularem objecções;
 - as disposições do regulamento delegado caducam decorrido um prazo determinado pela lei ou pela lei-quadro. A sua validade pode ser prorrogada, sob proposta da Comissão, por decisão do Parlamento Europeu e do Conselho.

Para efeitos do parágrafo anterior, o Parlamento Europeu delibera por maioria dos membros que o compõem e o Conselho delibera por maioria qualificada.

Artigo 28.º: Actos de execução

1. Os Estados-Membros tomarão todas as medidas de direito interno necessárias à execução dos actos juridicamente obrigatórios da União.
2. No caso de serem necessárias condições uniformes de execução dos actos obrigatórios da União, tais actos poderão conferir competências de execução à Comissão ou, em casos específicos e nos casos previstos no artigo [PESC], ao Conselho.
3. Os actos de execução da União poderão ser sujeitos a mecanismos de controlo consentâneos com os princípios e regras previamente adoptados pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho em conformidade com o processo legislativo.
4. Os actos de execução da União assumirão a forma de regulamentos europeus de execução ou de decisões europeias de execução.

Artigo 29.º: [Política Externa e de Segurança Comum]

Artigo 30.º: [Política de Defesa Comum]

Artigo 31.º: [Política em matéria de polícia e de justiça no domínio penal]

Artigo 32.º: Princípios comuns aos actos da União

1. Sempre que a Constituição o não estipule especificamente, as Instituições decidirão, no respeito dos procedimentos aplicáveis, do tipo de acto a adoptar em cada caso, de acordo com o princípio da proporcionalidade previsto no artigo 8.º.
2. As leis europeias, as leis-quadro europeias, os regulamentos europeus e as decisões europeias serão fundamentados e visarão as propostas ou pareceres previstos na presente Constituição.

Artigo 33.º: Publicação e entrada em vigor

1. As leis europeias e as leis-quadro europeias aprovadas em conformidade com o processo legislativo são assinadas pelo Presidente do Parlamento Europeu e pelo Presidente do Conselho. Nos restantes casos, são assinadas pelo Presidente do Conselho. As leis da União Europeia e as leis-quadro da União Europeia são publicadas no Jornal Oficial da União Europeia e entram em vigor na data por elas fixada ou, caso esta seja omissa, no vigésimo dia subsequente ao da publicação.

2. Os regulamentos europeus da Comissão ou do Conselho, bem como as decisões europeias que não indiquem destinatário ou que tenham por destinatários todos os Estados-Membros, são publicados no Jornal Oficial da União Europeia e entram em vigor na data por eles fixada ou, caso esta seja omissa, no vigésimo dia subsequente ao da publicação.
 3. As restantes decisões são notificadas aos respectivos destinatários e produzem efeitos mediante essa notificação.
-

COMENTÁRIO TÉCNICO

Artigo 24.º

Este artigo enumera os instrumentos de que as Instituições dispõem para exercerem as suas competências. Trata-se de uma lista exhaustiva que se aplica a todos os domínios abrangidos pela Constituição em conformidade com as disposições da Parte II. No que respeita à Política Externa e de Segurança Comum, à Política de Defesa Comum e à política em matéria de polícia e de justiça no domínio penal, o relatório do Grupo IX preconizou a manutenção das particularidades que as caracterizam e, simultaneamente, a harmonização dos instrumentos jurídicos. Essas particularidades serão tratadas nos artigos 29.º, 30.º e 31.º.

Os novos instrumentos são definidos em conformidade com as propostas do Grupo de Trabalho IX, remetendo para uma classificação prévia dos actos em actos legislativos e não legislativos.

As definições de "lei" e de "lei-quadro" retomam, respectivamente, as actuais definições de "regulamento" e de "directiva" constantes do artigo 249.º do TCE ¹.

As denominações completas são "lei europeia" e "lei-quadro europeia". Nas suas conclusões, o Grupo de Trabalho propunha as denominações "lei da União Europeia" e "lei-quadro da União Europeia". A denominação aqui proposta tem em conta a necessidade de distinguir as leis da União das leis nacionais (o que era a prioridade do Grupo de Trabalho), sem condicionar a designação que a Convenção venha a dar à entidade europeia.

A definição de "regulamento europeu" reproduz a actual definição de "regulamento" que consta do artigo 249.º ², aplicado, como acto não legislativo, à execução dos actos legislativos e de determinadas disposições específicas da Constituição.

¹ O segundo e o terceiro parágrafos do artigo 249.º estipulam que "o regulamento tem carácter geral. É obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável em todos os Estados-Membros. A directiva vincula o Estado-Membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios".

² Cf. nota n.º 3.

A definição de "decisão europeia" corresponde – também em conformidade com as conclusões do Grupo IX – à do artigo 14.º do Tratado CECA¹. Contrariamente à definição do artigo 249.º², não é necessário designar destinatários. Um dos objectivos desta definição alargada é o de fazer da decisão o instrumento jurídico no domínio da PESC, substituindo a "acção comum" e a "posição comum".

O n.º 2 limita o recurso aos actos atípicos, em conformidade com as conclusões do Grupo de Trabalho IX. O Grupo considerou que, embora não tenham valor jurídico, os actos atípicos (resoluções, conclusões, declarações, etc.) proporcionam às Instituições uma certa flexibilidade que deve ser preservada. Em contrapartida, o Grupo sugeriu que fosse introduzida no Tratado a regra segundo a qual o legislador (Parlamento / Conselho) se abstém de aprovar actos atípicos num domínio em que lhe tenham sido submetidas propostas ou iniciativas legislativas. Esta regra consta já do artigo 7.º³ do Regulamento Interno do Conselho. Pretende-se, assim, evitar dar a impressão de que a União legisla mediante a aprovação de instrumentos atípicos.

Artigo 25.º

A regra geral no processo decisório é a aprovação da lei e da lei-quadro segundo o processo de co-decisão, actualmente descrito no artigo 251.º do TCE, tal como proposto pelo Grupo IX no seu relatório e aceite pelo plenário.

¹ O segundo parágrafo do artigo 14.º do Tratado CECA estipula que "as decisões são obrigatórias em todos os seus elementos".

² O quarto parágrafo do artigo 249.º do TCE estipula que "a decisão é obrigatória em todos os seus elementos para os destinatários que designa".

³ O segundo parágrafo do artigo 7.º do Regulamento Interno do Conselho estipula o seguinte: "Quando lhe forem submetidas propostas ou iniciativas legislativas, o Conselho abster-se-á de aprovar actos não previstos nos Tratados, tais como resoluções ou declarações que não as visadas no artigo 9.º" (as declarações visadas no artigo 9.º são as declarações exaradas na acta do Conselho que dizem respeito à aprovação de actos legislativos).

O problema da denominação deste processo não encontrou solução nem nos trabalhos do Grupo nem no plenário da Convenção. O relatório do Grupo dá conta de uma proposta no sentido de o designar por "processo legislativo", mas refere também a preferência de alguns membros pela denominação "processo de co-decisão". O Praesidium propõe a denominação "processo legislativo" por ser mais compreensível para os cidadãos e a fim de destacar o facto de este processo constituir a regra geral para a aprovação dos actos legislativos.

No seu relatório, o Grupo de Trabalho IX recomenda que na primeira parte do Tratado Constitucional sejam enumerados os processos de decisão e descritos os respectivos elementos essenciais, devendo a segunda parte descrever em pormenor o seu funcionamento. Este artigo estabelece, pois, uma descrição sumária do processo, limitada aos aspectos essenciais: iniciativa da Comissão, decisão conjunta do Parlamento e do Conselho, paridade entre as duas Instituições e transparência. Quanto às regras de pormenor, remete para a segunda parte do Tratado.

Em conformidade com as conclusões do Grupo de Trabalho X, são previstas no domínio abrangido pelo actual Terceiro Pilar regras processuais específicas respeitantes ao direito de iniciativa susceptível de ser também exercido pelos Estados-Membros segundo regras a determinar no artigo 31.º.

O Grupo IX recomendou a generalização da votação por maioria qualificada no Conselho a todos os casos em que se aplica o processo legislativo (antiga co-decisão). Esta regra deve ser reflectida na adaptação da segunda parte da Constituição; as respectivas regras de pormenor dizem respeito, nomeadamente, às maiorias no Conselho e no Parlamento Europeu (que variam consoante a fase do processo legislativo).

O segundo parágrafo menciona a existência de excepções à regra geral da aprovação dos actos legislativos em co-decisão, as quais devem ser especificamente previstas na Parte II da Constituição. O Praesidium tenciona submeter a lista das excepções à apreciação da Convenção, para que esta possa tê-las em conta no debate sobre o presente projecto de artigos.

Apenas é referida a Instituição que toma a decisão (o Conselho). Foi suscitada a questão de saber se não deveriam também ser mencionadas a intervenção do Parlamento (consulta) e a iniciativa da

Comissão. O Praesidium optou por não o fazer a fim de destacar o carácter excepcional deste processo e evitar a impressão de se estar perante uma modalidade alternativa de aprovação de actos legislativos. Como é óbvio, os actos serão aprovados de acordo com as disposições da Parte II, nomeadamente no que respeita à iniciativa legislativa e aos pareceres.

Recorde-se, além disso, que o relatório do Grupo propõe a simplificação e a adaptação linguística do artigo 251.º, necessárias para traduzir a paridade entre o Parlamento e o Conselho.

Por último, não deve ser considerado neste âmbito qualquer processo diferente da co-decisão. Em todos os outros casos (decisão do Conselho por unanimidade ou por maioria qualificada, só ou tendo em conta o parecer ou o parecer favorável do Parlamento), o processo coincide com as regras gerais de tomada de decisão de cada Instituição ou com as regras de votação especificamente previstas por determinadas bases jurídicas.

Artigo 26.º

Este artigo engloba todos os actos não legislativos e, em particular (última frase), os casos em que o Conselho e a Comissão aprovam actos não legislativos directamente com base no Tratado.

Tratando-se de actos aprovados pela Comissão, não se coloca qualquer problema quanto à natureza – legislativa ou não legislativa – deste tipo de actos, pois a Comissão não pode aprovar actos legislativos. Mas sendo o Conselho o autor do acto, coloca-se a questão de saber se este é:

- um acto legislativo cujo processo constitui uma excepção à co-decisão*
- ou*
- um acto não legislativo aprovado pelo Conselho directamente com base no Tratado.*

Esta questão tem repercussões nos casos em que o actual Tratado prevê explicitamente o instrumento (regulamento ou directiva actuais) a utilizar. Tratando-se de um acto legislativo, terão de ser substituídos por "lei" e "lei-quadro"; no caso de um acto não legislativo, haverá que utilizar os termos "regulamento" ou "decisão". Acontece na prática que, muitas vezes, as bases jurídicas dos Tratados não prevêem o instrumento a utilizar e que, quando o fazem, não há dúvidas quanto à sua natureza, por se tratar sempre de actos legislativos. É evidente que, no caso de actos aprovados directamente com base na Constituição serem classificados como "actos não legislativos", a co-decisão ficaria de qualquer modo excluída.

Em contrapartida, no que toca às disposições que não prevêem nenhum instrumento especial, esta mesma questão não teria repercussões, visto que o processo é determinado por cada base jurídica específica. De qualquer modo, uma vez decidida a enumeração das excepções ao processo legislativo, as outras bases jurídicas segundo as quais a decisão é tomada pelo Conselho dariam lugar a actos não legislativos.

O Banco Central Europeu aprova igualmente actos não legislativos no desempenho da sua missão, como já actualmente acontece ao abrigo do artigo 110.º¹.

¹ O n.º 1 do artigo 110.º estipula que: "Para o desempenho das atribuições cometidas ao SEBC, o BCE, de acordo com as disposições do presente Tratado e nas condições definidas nos Estatutos do SEBC:

- adopta regulamentos na medida do necessário para o exercício das funções definidas no primeiro travessão do artigo 3.º1, nos artigos 19.º1, 22.º ou 25.º2 dos Estatutos do SEBC, e nos casos previstos nos actos do Conselho a que se refere o n.º 6 do artigo 107.º;
- toma as decisões necessárias para o desempenho das atribuições cometidas ao SEBC ao abrigo do presente Tratado e dos Estatutos do SEBC;
- formula recomendações e emite pareceres."

Artigo 27.º

Este artigo contempla as recomendações do Grupo IX sobre os actos delegados. São os seguintes os elementos da definição destes actos:

- é sempre o legislador (através da lei ou da lei-quadro) que decide, caso a caso, se é ou não necessário recorrer à delegação;*
- é também o legislador que determina, caso a caso, os limites, os objectivos e o conteúdo da delegação;*
- é o acto legislativo que regula obrigatoriamente os elementos essenciais da matéria em questão, os quais não podem, em caso algum, ser objecto do acto delegado.*
- no que respeita aos mecanismos de controlo, é ainda ao legislador que cabe determiná-los, caso a caso, a partir de uma enumeração exhaustiva estabelecida no próprio artigo 27.º.*

Artigo 28.º

O n.º 1 explicita de forma transparente o princípio segundo o qual é aos Estados-Membros que cabe a competência de dar execução aos actos da União. O n.º 2 diz respeito à excepção, ou seja, à execução pelas Instituições da União caso sejam necessárias condições uniformes de execução; retoma no essencial (clarificando-a) a formulação do terceiro travessão do artigo 202.º do TCE ¹.

O artigo 28.º mantém o actual status quo no que toca à aprovação dos actos de execução. Estes são, regra geral, aprovados pela Comissão e, a título excepcional, pelo Conselho. Além disso, o caso especial da PESC é especificado mediante remissão para o artigo pertinente.

¹ *Nos termos do terceiro travessão do artigo 202.º do TCE, o Conselho...." atribui à Comissão, nos actos que adopta, as competências de execução das normas que estabelece. O Conselho pode submeter o exercício dessas competências a certas modalidades. O Conselho pode igualmente reservar-se, em casos específicos, o direito de exercer directamente competências de execução. As modalidades acima referidas devem corresponder aos princípios e normas que o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão e após parecer do Parlamento Europeu, tenha estabelecido previamente".*

No que se refere aos mecanismos de controlo dos actos de execução (comitologia), o texto proposto adopta como ponto de partida o artigo 202.º. O processo de decisão proposto é a co-decisão. Recorde-se que o processo actualmente utilizado é a unanimidade no Conselho com parecer simples do Parlamento. O processo decisório foi debatido pelo Grupo IX, que não formulou quaisquer recomendações nesta matéria.

O Grupo referiu todavia que, caso o conceito de acto delegado venha a ser aceite, convirá simplificar os mecanismos de controlo dos actos de execução e, em particular, suprimir o procedimento de avocação ("call back") a favor do Conselho no âmbito do processo de comité de regulamentação.

Distinção entre actos delegados e actos de execução

O Grupo de Trabalho IX recomendou a introdução da nova categoria "actos delegados" para dar resposta às frequentes críticas de excessivo pormenor da legislação comunitária e de rigidez e lentidão dos processos. Segundo o relatório do Grupo IX, "considerou-se este excessivo pormenor dos actos pouco apropriado, em especial, a determinados domínios económicos em que a capacidade de adaptação às mudanças contextuais assume a maior importância. O legislador comunitário vê-se assim confrontado com uma dupla necessidade: a de produzir legislação dotada de uma legitimidade democrática incontestável apenas garantida pelos procedimentos legislativos, por um lado, e, por outro, a de responder com rapidez e eficácia aos desafios e exigências da realidade e de manter, portanto, uma certa flexibilidade.

Não existe, neste momento, nenhum mecanismo que permita ao legislador delegar os aspectos ou precisões técnicos da legislação, reservando-se simultaneamente o controlo dessa delegação. Presentemente, o legislador é, de facto, obrigado, quer a ir ao ínfimo pormenor nas disposições que aprova, quer a atribuir à Comissão os aspectos mais técnicos ou detalhados da legislação, como se se tratasse de normas de execução submetidas ao controlo dos Estados-Membros de acordo com o disposto no artigo 202.º do TCE."

A fim de corrigir esta situação, o Grupo propõe "um novo tipo de acto "delegado" que, acompanhado de fortes mecanismos de controlo, possa incentivar o legislador a limitar-se aos elementos essenciais do acto e a delegar no poder executivo os aspectos mais técnicos, pois terá a garantia de poder de algum modo recuperar a sua competência legislativa".

Alguns entendem que o problema poderia ser solucionado de uma forma mais simples, conferindo ao legislador – Parlamento Europeu e Conselho – um direito de avocação dos actos de execução (artigo 202.º do TCE). As conclusões do Grupo de Trabalho puseram de parte esta opção pelos seguintes motivos:

- os actos de execução são, em princípio, da competência dos Estados-Membros; só a título excepcional são aprovados pela Comissão (ou, em certos casos, pelo Conselho);*
- pela mesma razão, os actos de execução aprovados pela Comissão ficam sujeitos ao controlo de comités compostos por representantes dos Estados-Membros;*
- os actos de execução não são, por conseguinte, da competência do legislador.*

Foi neste contexto e com estas premissas que o Grupo recomendou a introdução da nova categoria de actos (que aliás já existe, em moldes diversos, em muitas das Constituições dos Estados-Membros) a fim de solucionar o problema.

Artigo 32.º

Convém recordar neste contexto o princípio da proporcionalidade, na medida em que constitui o critério determinante da escolha do instrumento. Trata-se de dar uma resposta transparente à questão de saber como se decide qual deve ser a intensidade da acção da União.

O n.º 2 retoma o actual artigo 253.º do TCE ¹.

¹ *O artigo 253.º estipula o seguinte: "Os regulamentos, directivas e decisões adoptados em conjunto pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho, e esses mesmos actos adoptados pelo Conselho e pela Comissão serão fundamentados e referir-se-ão às propostas ou pareceres obrigatoriamente obtidos por força do presente Tratado".*

Artigo 33.º

Este artigo corresponde ao texto do actual artigo 254.º revisto à luz dos projectos de artigos precedentes. Embora o anteprojecto de Constituição não preveja este artigo, é necessário introduzi-lo, dado que as condições para a entrada em vigor das leis (promulgação e publicação) são elementos constitucionais fundamentais para a segurança jurídica.
