

CONV 609/03

NOTA DE ENVIO

de: Secretariado

para: Convenção

Assunto: **Reacções ao projecto de artigos 24.º a 33.º do Tratado Constitucional**
– **Análise**

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, as fichas de análise das propostas de alteração aos artigos 24.º a 33.º (CONV 571/03).

ANÁLISE DA TOTALIDADE DAS ALTERAÇÕES

Os membros da Convenção apresentaram 237 alterações ao projecto de artigos 24.º a 33.º.

Em primeiro lugar, é preciso ter em conta que muitas destas alterações têm um alcance horizontal e dizem respeito à denominação dos instrumentos jurídicos ou da Constituição, ao aditamento de um novo instrumento (por exemplo, lei orgânica, directiva) ou ainda à definição de um determinado instrumento (por exemplo, limitar a utilização dos regulamentos aos actos delegados ou atribuir-lhes carácter legislativo). Esta grande quantidade de alterações refere-se no entanto a um número limitado de assuntos.

As questões que suscitaram o maior número de alterações são as seguintes:

1. Quanto à lista de instrumentos jurídicos, as alterações confirmam a abordagem que consiste em distinguir entre actos legislativos e não legislativos. Algumas dessas alterações acrescentam outros instrumentos aos já propostos. Diversas alterações propõem que se preveja uma categoria de regulamentos que retomaria as características da actual directiva, de modo a se poder dispor, a nível não legislativo, de um instrumento obrigatório para os Estados-Membros quanto ao resultado, mas flexível quanto aos meios.
2. Muitas alterações rejeitam a possibilidade de prever excepções à regra geral de aprovação dos actos legislativos, em conformidade com o processo legislativo. Outras alterações, aceitando embora as excepções, reflectem uma certa inquietação quanto ao alcance da regra geral, solicitando que as excepções sejam claramente definidas. Algumas alterações pretendem que o Parlamento Europeu seja consultado no caso das excepções e que a Comissão exerça a iniciativa legislativa. Todas estas alterações confirmam definitivamente que a regra geral para aprovação dos actos legislativos deverá ser o processo legislativo.
3. No que diz respeito ao acto delegado, foram numerosas as alterações relativas às condições de aplicação, solicitando sobretudo que seja suprimida a possibilidade de o regulamento delegado caducar decorrido um prazo determinado ("sunset clause"). Diversas alterações referem-se também à definição dos regulamentos delegados. Todas estas alterações são claramente favoráveis à proposta de criação deste tipo de actos.

4. Quanto aos actos de execução, as alterações concentram-se sobretudo nos mecanismos de controlo e no processo que os estabelece. Existe uma certa contradição entre elas: algumas pretendem estabelecer o procedimento actual (decisão do Conselho, por unanimidade, após parecer do Parlamento), outras gostariam de modificar, ou até mesmo de suprimir, o sistema de comitologia actual.

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO TÍTULO V

Denominação dos instrumentos:

Algumas alterações propõem denominações alternativas:

Lei da União Europeia, lei-quadro da União Europeia, etc. (alt. 5 Belohorská e outros e 6 Andriukaitis e outros).

Lei UE, lei-quadro UE, etc. (alts. 10, 57, 102, 115, 171, 208, 233 Hjelm-Wallén e outros)

Lei da União, lei-quadro da União, etc. (alt. 52 Kelam e outros)

Lei da Comunidade Europeia, etc. (alts. 14, 53, 199 Kirkhope)

Supressão do adjetivo "europeu" após lei, lei-quadro, etc. (8, 124, 211, 235 Fini)

Denominação da Constituição

Algumas alterações propõem substituir as referências à Constituição por: Tratado Constitucional (alt. 5 Belohorská e outros), Tratado (alt. 12 e 85 Queiró) ou ainda, Tratado simplificado (alt. 14, 53, 199 Kirkhope)

Criação de uma categoria de leis orgânicas

Diversas alterações (17, 69, 132, 212 Michel e outros, 18, 55 Duff e outros, 19, 82, 210 e 223

Lequiller, 20 Kaufmann, 81 de Villepin) propõem a criação de um novo tipo de acto, a lei orgânica, que viria juntar-se aos já propostos. Essas alterações contemplam diversos artigos.

Modificação do título

Algumas alterações propõem que se modifique o título desta secção (alt. 1 Lequiller e 2 Lopes e Lobo Antunes), outras sugerem que se modifique também a denominação de actos para instrumentos (alt. 7 Queiró, 20 Kaufmann).

Sistematização do Título e do artigo 24.º:

Algumas alterações afastam-se em diversos graus da lógica que inspirou o artigo 24.º e o Título V: a distinção feita nesses textos entre o acto legislativo e não legislativo é ignorada pelas alterações 10 Hjelm-Wallén e outros ou 14 Kirkhope.

As alterações Farnleitner (16, 94, 114, 149, 209 e 224) propõem uma classificação entre actos obrigatórios (legislativos e não legislativos) e não obrigatórios. A directiva inclui-se entre os actos

não legislativos, juntamente com o regulamento e a decisão.

As alterações Michel e outros (17, 101, 155 e 212) propõem que se crie a lei orgânica e que o regulamento fique reservado para o acto delegado e a decisão para o acto de execução.

As alterações Duff e outros (18, 99) propõem criar a lei orgânica, atribuir carácter legislativo ao acto delegado e designar por "executivo" o "não legislativo".

Alteração 47 Wittbrodt e outros propõe que se acrescente a distinção entre actos obrigatórios e não obrigatórios.

Método aberto de coordenação

Duas alterações propõem introduzir no Título V uma disposição relativa ao método aberto de coordenação: alterações 48 Villepin e 237 Gabaglio.

Transparência

Algumas alterações propõem introduzir o critério de transparência na aprovação de todos os actos da União: alterações 3 Chabert e outros, 47 Wittbrodt e Fogler e 50 Brok e outros.

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO ARTIGO 24.º

Lei-quadro

Algumas alterações propõem a sua supressão (alt. 14 Kirkhope, 21 Bonde e Sepänen, 25 Stockton). Outras alterações gostariam que se definisse na lei-quadro um prazo para a sua transposição para o direito nacional (alts. 22 Duhamel e outros, 24 Lamassoure). Alguns membros preferiam que essas alterações não fossem demasiado minuciosas (alts. 26 Wuermeling e Altmaier, 27 Teufel).

Alt. 28 Muscardini: propõe uma redacção alternativa para a lei-quadro

Alt. 29 Gabaglio: entre outros: propõe que não seja deixada ao critério dos Estados-Membros a escolha de meios para transpôr uma lei-quadro.

Alt. 30 Chabert, e outros: recorda que o papel que cabe a determinadas colectividades regionais na transposição das leis-quadro para o direito nacional.

Regulamento

Algumas alterações propõem a sua supressão (alts. 14 Kirkhope, 25 Stockton, 31 Heathcoat-Armory), a alteração 32 propõe a sua supressão, mas unicamente na sua qualidade de instrumento directamente baseado na Constituição.

Várias alterações sugerem que se acrescente um tipo de regulamento que retomaria as características da directiva actual. Trata-se das alterações 16 Farnleitner (que propõe um acto específico denominado directiva), 37 Santer e outros (que propõe o regulamento-quadro), 38 De Vries e De Bruijn e outros, 40 Schlüter e 41 Dam Kristensen (que propõem acrescentar a definição na denominação regulamento).

Outras alterações mudam certos elementos da definição do regulamento: as alts. 34 Queiró e 18 Duff e outros atribuem um carácter legislativo aos regulamento delegados, enquanto que a alt. 17 Michel e outros reserva o regulamento exclusivamente para os actos delegados. Segundo as alterações 35 Kohout e 36 Costa e d'Oliveira, não se deverá recorrer para a aplicação directa da Constituição aos regulamentos.

Decisão

Algumas alterações propõem a sua supressão (alt. 14 Kirkhope, 25 Stockton). A alteração 42 Queiró propõe que se recupere a actual definição, que implica que a decisão tem sempre destinatários.

Limitação do recurso aos actos atípicos: n.º 2 do projecto do artigo 24.º:

Diversas alterações solicitam a supressão deste número: 2 Lopes e Lobo Antunes, 13 Fayot, 20 Kaufmann, 37 Santer e outros, 44 Borrell e outros, 45 De Vriest e De Bruijn.

Outras propõem que ele seja deslocado para o n.º 25: 35 Kohout, 39 e 77 Tiilikainen e outros.

A alteração 46 Azevedo e Nazaré Pereira propõem uma redacção alternativa.

Outras alterações:

Alt. 11 Borrell e outros: propõe que a lista dos instrumentos seja exaustiva

Alt. 13 Fayot: as competências "são atribuídas pela Constituição"

Alt. 21 Bonde e Seppänen: propõe fixar um prazo para as leis

Alt. 43 De Vries e de Bruijn: propõe que se suprimam os pareceres

Alt. 49 Fayot: propõe ter em conta neste capítulo a actividade política do Conselho Europeu

Alt. 9 Pieters: linguística.

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO ARTIGO 25.º

Regras processuais

Diversas alterações propõem que se introduza no artigo 25.º elementos mais pormenorizados do processo legislativo. A alt. 55 Duff e outros sugere o processo completo. As alts. 56 De Vries e de Bruijn e 59 Queiró introduzem esclarecimentos no que se refere à conciliação.

Nas alts. 66 Meyer, 67 Dini e outros e 68 Duhamel e outros são especificadas as maiorias necessárias no Parlamento Europeu e no Conselho.

A votação por maioria qualificada no Conselho é explicitada nas alts. 69 Michel e outros, 70 Brok e outros, 76 Voggenhuber e outros e 86 Wittbrodt e Fogler.

Regras processuais

Numerosas alterações requerem a supressão das regras processuais específicas no domínio abrangido pelo actual Terceiro Pilar: 53 Kirkhope, 54 Kaufmann, 58 Borrell e outros, 66 Meyer, 67 Dini e outros, 68 Duhamel e outros, 69 Michel e outros, 71 Paciotti.

A alt. 63 Santer e outros propõe que se prevejam também regras especiais de execução no domínio da PESC e da defesa, assim como em matéria de política social e fiscalidade, alt. 62 Jacobs.

Excepções ao processo legislativo

Um grande número de alterações opõe-se a que se prevejam excepções à regra geral de aprovação dos actos legislativos, em conformidade com o processo legislativo: 53 Kirkhope, 54 Kaufmann, 55 Duff e outros, 66 Meyer, 67 Dini e outros, 68 Duhamel e outros, 69 Michel e outros, 70 Brok e outros, 71 Paciotti, 72 Lamassoure, 73 Borrell e outros, 74 Costa e de Oliveira, 75 Stockton, 76 Voggenhuber e outros.

Algumas alterações propõem que se especifiquem as excepções na Constituição, nomeadamente as alterações: 61 Kohout, 70 Brok e outros (que propõe além disso que seja aplicada a regra geral, decorrido um prazo de 5 anos), 77 Tiilikainen e outros e 80 De Vries e Bruijn.

Algumas alterações explicitam que, no caso das excepções, o Parlamento Europeu é sempre consultado: 78 Fischer, 79 Kuneva e 77 Tiilikainen e outros. Estas duas últimas alterações esclarecem também a iniciativa da Comissão.

Transparência

O n.º 3 relativo à transparência do processo legislativo suscitou também algumas alterações que propõem redacções alternativas: 54 Kaufmann, 55 Duff e outros, 61 Kohout, 65 Fini, 76 Voggenhuber e outros, 83 Bonde e outros e 84 Fayot.

Consulta ao Comité das Regiões e ao Comité Económico e Social

Várias alterações recordam que é necessário consultar estes Comités sempre que a Constituição o estipular: alts. 70 Brok e outros, 86 Wittbrodt e Fogler, 87 Teufel, 77 Farnleitner e 89 Chabert e outros.

Outras alterações

A alt. 51 Queiró propõe substituir o título por "Aprovação dos actos legislativos". A alt. 53 Kirkhope propõe iniciativa legislativa do Parlamento.

A alt. 58 Borrell e outros reitera a faculdade do Parlamento e do Conselho de solicitarem uma iniciativa legislativa à Comissão.

A alt. 83 Bonde e outros sugere os parlamentos nacionais no processo de aprovação dos actos legislativos.

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO ARTIGO 26.º

Supressão do artigo

Algumas alterações solicitam a supressão deste artigo: 90 Kirkhope, 91 Kelam e outros, 92 Kaufmann e 93 Stockton.

Alterações relacionadas com as alterações ao artigo 24.º

Alt. 95 Hübner e outros: as decisões são reservadas à aplicação da Constituição e, segundo a alt. 101 Michel e outros, também aos actos de execução e o regulamento aos actos delegados.

Alt. 97 Villepin e alt. 99 Duff e outros: resultam da atribuição de carácter legislativo aos actos delegados.

Alt. 98 Costa e de Oliveira: as decisões só podem ser utilizadas para a aplicação directa da Constituição.

Outras alterações:

As alts. 96 Lopes e Lobo Antunes e 103 Fini propõem redacções alterativas.

A alt. 104 Bonde e outros propõe uma cláusula de caducidade ("sunset clause") para os actos não legislativos.

A alt. 105 Berès, van Lancker, propõe um procedimento para as condições de aplicação dos actos delegados e para as orientações de política económica.

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO ARTIGO 27.º

Supressão do artigo

Algumas alterações requerem a supressão deste artigo: 107 Kirkhope, 108 Kelam e outros, 109 Stockton e 110 Heathcoat-Amory.

Definição dos regulamentos delegados

A alt. 114 Farnleitner muda a denominação para "actos delegados", visto que estes poderão também assumir a forma de directivas (cf. alt. 16).

O regulamento delegado completa elementos do acto legislativo, mas não o altera: alt. 115 Hjelm-Wallén e outros, 120 Teufel e 123 Borrell e outros. A alt. 118 Lopes e Lobo Antunes propõe o oposto. Segundo a alt. 121 De Vries e de Bruijn, o regulamento executa elementos do acto.

Algumas alterações prevêm matérias que não podem ser abrangidas por actos delegados: alt. 116 Tiilikainen e outros (direitos fundamentais), 125 Queiró (competências legislativas exclusivas) e 127 Hain (PESC, defesa e actual Terceiro Pilar).

As alterações 117 Andriukaitis e outros e 122 Hübner e outros propõem uma definição mais flexível.

Algumas alterações sugerem que se atribua um carácter legislativo aos actos delegados: alts. 111 Duff e outros e 112 Villepin.

Condições de aplicação

Algumas alterações propõem que se transfira para a segunda parte da Constituição as modalidades das condições de aplicação do número 2 do artigo: alt. 112 Villepin e alt. 127 Hain. Uma outra alteração sugere que sejam suprimidas na Constituição estas modalidades, visto que deveriam ser definidas caso a caso na legislação: alt. 128 Paciotti.

Em contrapartida, outras alterações propõem que as condições de aplicação sejam ainda mais pormenorizadas: alt. 114 Farnleitner, 116 Tiilikainen e outros e 119 Kohout.

Algumas alterações sugerem que se suprima o mecanismo de revogação previsto no primeiro travessão: 117 Andriukaitis e 129 Berès.

A supressão da cláusula de caducidade ("sunset clause") prevista no terceiro travessão, é proposta pelas alt. 117 Andriukaitis e outros, 118 Lopes e Lobo Antunes, 130 Fischer, 131 De Vries e de Bruijn, 132 Michel e outros, 133 Santer e outros e 134 Fayot. Em contrapartida, as alts. 111 Duff e outros e 135 Marinho, Van Lancker propõem redacções alternativas.

As alt. 129 Berès e 137 Schlüter sugerem que se explicita melhor o segundo travessão do n.º 2,

que refere a possibilidade de o Conselho e de o Parlamento Europeu poderem formular objecções.

A alt. 111 Duff e outros propõe um mecanismo de controlo alternativo ao proposto no n.º 2 para os actos delegados.

A alt. 113 Kaufman prevê que a revogação se possa aplicar em todos os casos, enquanto que as outras condições devem ser previstas na legislação, caso a caso. Tanto o Parlamento como o Conselho podem utilizá-las de forma independente.

As alts. 136 Roche e 138 Azevedo e Nazaré Pereira dizem também respeito às condições de aplicação.

A alt. 124 Fini propõe a supressão das regras de votação relativas às condições de aplicação.

Consulta

Nas alts. 139 Brok e outros, 141 Wittbrodt e Foglez e 137 Schlüter, solicita-se a consulta das instâncias nacionais, (incluindo a sociedade civil) no âmbito dos actos delegados.

A alt. 140 Chabert e outros propõe que o acto delegado esteja sujeito às mesmas exigências de consulta de órgãos que a lei que lhe serve de base.

Segundo a alt. 126 Dam Kristensen, o acto delegado deverá respeitar o papel dos parceiros sociais.

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO ARTIGO 28.º

Princípio de execução dos actos da União pelos Estados-Membros

As alts. 143 Kelam e outros e 166 Fini solicitam a supressão do n.º 1 do artigo, no que diz respeito à execução a nível nacional.

Diversas alterações sublinham que o princípio de execução dos actos da União pelos Estados-Membros tem um carácter de regra geral: alt. 149 Farnleitner, assim como as alts. 164 Teufel e 148 Wuermeling e Altmaier (que qualificam de excepcional a execução a nível da União) e alt. 165 Belohorská e outros (que refere o princípio da subsidiariedade).

A alt. 146 Lamassoure propõe que se estabeleça um prazo para a execução pelos Estados-Membros. As alts. 147 Borrell e outros, 148 Wuermeling e Altmaier e 157 Fischer definem este princípio em termos mais latos: para a execução dos actos da União, são abrangidas todas as medidas dos Estados-Membros, e não apenas os actos de direito.

A alt. 174 Bonde e outros propõe uma derrogação à obrigação dos Estados-Membros executarem os actos da União quando os respectivos parlamentos se opuserem a tal.

Execução dos actos a nível da União

As alts. 144 Kirkhope e 150 Stockton rejeitam a possibilidade de uma execução a nível da União. As alts. 151 Hain e 159 Kohout propõem redacções mais flexíveis para esta execução a nível da União.

A alt. 151 Hain sugere que o Conselho possa também ser encarregado da execução, a nível da União, quando se tratar de matérias no domínio do actual Terceiro Pilar.

A alt. 156 Duff e outros prevê a possibilidade de atribuir competência de execução a agências e alt. 176 Gabaglio aos parceiros sociais.

Regras de controlo dos actos de execução

Algumas alterações esclarecem que se trata de regras de controlo dos Estados-Membros: alts. 149 Farnleitner, 166 Fini, 167 Lopes e Lobo Antunes.

Várias alterações são contrárias à execução do processo legislativo para definir as regras de controlo, preferem o procedimento actual: alts. 157 Fischer (por maioria qualificada), 160 Queiró, 168 Palacio, 169 Muñoz Alonso, 170 Roche e 171 Hjelm-Wallén e outros.

A alt. 172 Villepin propõe uma lei orgânica para definir as regras de controlo, tal como a alt. 145 Kaufmann que sugere também um procedimento de avocação de ("call back").

Diversas alterações opõem-se aos actuais mecanismos de comitologia, propondo a supressão do n.º 3: alts. 152 Broek e outros e 153 Wittbrodt e Fogler e, na mesma linha, outras alterações pretendem limitar os mecanismos de controlo exclusivamente aos comités consultivos: alts. 166 Fini, 167 Lopes e Lobo Antunes, 154 Costa e de Oliveira e 156 Duff e outros. A alt. 151 Hain propõe que os mecanismos de controlo sejam fixados caso a caso no acto executado. A alt. 143 Kelam e outros prevê a possibilidade de revogação por parte do legislador (em conformidade com a sua alt. 108, que propõe a supressão dos actos delegados).

Instrumentos jurídicos

A alt. 149 Farnleitner suprime a referência aos instrumentos jurídicos a utilizar (16).

A alt. 155 Michel e outros limita estes instrumentos à decisão (em conformidade com a sua alt. 17).

Outras alterações

A alteração 142 Hübner e outros propõe a supressão deste artigo.

As alterações 158 van der Linden e outros e 173 Tiilikainen e outros propõem redacções alternativas.

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO ARTIGO 29.º.

Supressão do artigo sobre as regras especiais de execução da política externa e de segurança comum: alts. 177 Stockton, 178 Kirkhope.

A alteração 180 Hjelm-Wallén e outros propõe que as especificidades se tornem extensivas a todos os domínios abrangidos pela acção externa.

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO ARTIGO 30.º.

Supressão do artigo sobre as regras especiais de execução da política de defesa comum:

alts. 181 Stockton, 185 Kikhope e 184 Bonde e Seppänen (porque não deve existir política de defesa), assim como alts. 183 Tiilikainen e outros e 182 Hjelm-Wallén e outros (porque está integrada na acção externa)

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO ARTIGO 31.º.

Supressão do artigo sobre as regras especiais de execução da política em matéria de polícia e de justiça no domínio penal: alts. 186 Stockton, 187 Lennmarker, 188 Costa e de Oliveira, 189 Hjelm-Wallén e outros, 190 Tiilikainen e outros, 191 Wittbrodt e Fogler, 192 Brok e outros, 193 Duff e outros, 194 Voggenhuber e outros, 195 Duhamel e outros, 196 Kirkhope, 197 Michel e outros.

Alteração comum aos três artigos

A alt.179 Azevedo e Nazaré Pereira diz respeito aos artigos 29.º, 30.º e 31.º e sugere que todas as excepções venham acompanhadas de uma cláusula de transição: decorrido um prazo determinado, aplicar-se-á a regra geral.

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO ARTIGO 32.º

Princípio da proporcionalidade

Alt. 201 Lopes e Lobo Antunes: propõe que se suprima este número, visto ser redundante.

Alts. 198 Kaufmann e 202 Teufel: pretendem que se especifiquem os instrumentos nas bases jurídicas da Parte II.

Alts. 200 Fischer, 205 Korcok e outros e 206 Andriukaitis e outros: acrescentam a referência ao princípio da subsidiariedade.

Alts. 99 Kirkhope e 204 Stockton: limitam a escolha dos actos jurídicos de acordo com as suas alterações precedentes (cf. alts. 14 ou 25).

Princípio da motivação dos actos

Alt. 207 Hain: propõe um texto alternativo que tenta ser mais preciso.

Alts. 209 Farnleitner, 210 Lequiller, 211 Fini e 212 Michele outros: adaptam este artigo em função das suas alterações precedentes.

Outras alterações

Alt. 208 Hjelm-Wallén e outros: pretende introduzir um princípio de redacção correcta e de transparência.

Alt. 213 Duff e outros: conviria indicar num anexo da lei-quadro o modo como cada Estado-Membro tenciona proceder à sua transposição.

Alt. 214 Jacobs: as instituições deveriam fomentar a auto-regulação e a co-regulação.

Fusão dos artigos 32.º e 33.º

Alt. 215 Villepin

FICHA DE ANÁLISE DAS ALTERAÇÕES AO ARTIGO 33.º.

Supressão do artigo: 216 Hain. Transferir este artigo para a Parte II da Constituição: alt. 217

Kohout.

As alterações 218 Fayot, 219 Santer e outros e 230 Kaufmann permitem considerar o BCE como uma das instituições que aprovam actos não legislativos.

Publicação das decisões que designam destinatários: alts. 229 Fischer, 230 Kaufmann e 231 de Vries e de Bruijn

Muitas das alterações a este artigo decorrem da sua adaptação às alterações introduzidas nos artigos precedentes: 220 Kirkhope, , 221 Stockton, 223 Lequillier, 224 Farnleitner e 235 Fini, (relativas à lista dos actos da União e respectiva denominação), assim como 225 Duff e outros, 226 Meyer, 227 Voggenhuber e outros, 228 Duhamel e outros e 234 Michel e outros (no que se refere à supressão de qualquer excepção ao processo legislativo para a aprovação de leis e leis-quadro).

A alteração 222 Pieers diz respeito à publicação dos actos em todas as línguas oficiais.

A alteração 236 De Vries e De Bruijn tem um carácter redaccional.
