

NOTA

Assunto: **Nota relativa à sessão plenária**
– Bruxelas, 23/24 de Maio de 2002¹

I. Abertura da sessão plenária

1. O Presidente da Convenção, Valéry Giscard d'Estaing, declarou aberta a sessão, assistido pelos dois vice-presidentes, Giuliano Amato e Jean Luc Dehaene.

O Presidente salientou que dos primeiros debates da Convenção ressaltava uma percepção de desordem no que se refere à descrição das tarefas da União e ao modo de as desempenhar. Isto dever-se-ia em grande parte ao grande número de textos em que essas tarefas se encontram descritas (tratados, anexos, outros textos, etc.), que constituem um conjunto complexo e de difícil compreensão.

2. Seguidamente, o Presidente saudou o contributo da Comissão de 22 de Maio, que considerou um acto importante e positivo que será cuidadosamente estudado pela Convenção juntamente com os restantes contributos. O Presidente referiu mais tarde (no retomar da sessão na manhã de 23 de Maio), que o Presidente da Comissão, Romano Prodi, o havia informado ser intenção da Comissão apresentar posteriormente, em finais de Agosto ou em Setembro, um documento sobre as instituições e que se declarara pronto a assistir a uma sessão plenária para trocar opiniões com os membros da Convenção.
3. O Presidente congratulou-se também com a aprovação, pelo Parlamento Europeu, da resolução sobre o relatório "Lamassoure" sobre as competências da União.

¹ A transcrição da sessão plenária encontra-se em www.european-convention.eu.int

4. Em resposta a alguns pedidos para que se aborde mais cedo a questão das instituições, o Presidente indicou que a análise desta questão se realizará logo que esteja terminada a fase de auscultação e de análise das missões da União, já que são as missões que devem definir as instituições e não as instituições que determinam as missões.
5. Quanto à organização dos trabalhos, o Presidente anunciou que o seu ritmo se ia intensificar e referiu três inovações:
 - a criação dos primeiros grupos de trabalho (ver ponto III desta Nota);
 - a prática dos cartões azuis (intervenções de um minuto em resposta a intervenções principais) será completada pela introdução de um direito de réplica (a assinalar com um cartão verde), durante um minuto, a favor dos interpelados;
 - a instauração de uma curta pausa a meio da tarde, que permitirá aos membros da Convenção ter conversas pessoais entre si.

II. Realizar com êxito as missões da União: eficácia e legitimidade

6. O Presidente abriu o debate, recordando que constituía a continuação da sessão plenária. No decorrer desta, a Convenção havia chegado a um certo número de princípios e identificado algumas prioridades e orientações tendo em vista a definição das missões que a União assume ou deverá assumir. Nesta sessão, tratava-se de aprofundar esses princípios e orientações, analisando se a actual delimitação de competências corresponde às missões da União identificadas pela Convenção, e de saber como garantir a implementação dessas competências da forma mais legítima e eficaz possível.

O Presidente recordou que, como pano de fundo para o debate, a Convenção recebera diversos documentos: uma nota de reflexão (CONV 47/02) relativa à problemática da delimitação de competências entre a União e os Estados-Membros; uma segunda nota de reflexão (CONV 50/02) sobre os instrumentos e os procedimentos de tomada de decisões de que a União dispõe para exercer as suas competências; e, finalmente, uma nota (CONV 54/02 com um questionário destinado a estruturar o debate.

Os debates sobre este ponto concentraram-se em três grandes temas:

a) *Delimitação de competências*

7. Tratava-se saber se o actual sistema de delimitação de competências entre a União Europeia e os Estados-Membros corresponde às missões da União identificadas pela Convenção, se é necessário clarificá-lo melhor e de que forma se poderá garantir o respeito por essa delimitação, nomeadamente o princípio da subsidiariedade.

Para a grande maioria dos intervenientes, as competências da União correspondem em princípio às suas missões, embora seja necessário clarificar melhor o sistema de delimitação de competências e reforçar estas últimas em algumas áreas.

8. Quanto às áreas em que as competências da União deveriam ser reforçadas, uma grande parte dos membros da Convenção referiu a política externa comum, nomeadamente a necessidade de a Europa falar com uma única voz, e a política relativa a um espaço de liberdade, segurança e justiça, em especial no que se refere aos aspectos que exigem uma acção transfronteiriça. Foram também evocadas a necessidade de conferir poderes operacionais à Europol através da inclusão no Tratado de uma disposição para o efeito e a importância de um controlo parlamentar e judicial da Europol.

Vários oradores referiram-se à necessidade de uma maior coordenação das políticas económicas, como corolário da união monetária; outros defenderam a necessidade de não se dissociar a política social da do emprego.

9. Quanto à necessidade de clarificação do sistema de delimitação das competências, a grande maioria dos intervenientes salientou a necessidade de os cidadãos saberem "quem é responsável por quê" na União Europeia, tendo-se pronunciado por uma descrição de competências mais clara e operacional. Foi, no entanto, salientado que semelhante clarificação não deveria levar a uma alteração do sistema, nem à elaboração de uma lista positiva ou negativa de competências.

Para se chegar à desejada clarificação, foram avançadas diversas pistas:

- Introdução no Tratado de uma disposição precisando que as competências pertencem aos Estados-Membros, excepto nos casos em que são atribuídas à União;
- Estabelecimento no Tratado de uma distinção mais nítida entre as diversas categorias de competências;
- Nova redacção dos artigos dos tratados relativos aos objectivos da União, a fim de os clarificar;
- Clarificação dos poderes legislativo e executivo da União;
- Remissão, nos artigos 94.º, 95.º e 308.º do Tratado CE, para os limites fixados pelo Tribunal de Justiça à sua utilização.

10. Os membros da Convenção salientam a necessidade de reforçar o controlo político da observância dos princípios de delimitação de competências e de subsidiariedade, tendo vários deles considerado que esse controlo dever ser fundamentalmente de natureza parlamentar. A este respeito foi desenvolvida uma série de ideias:

- Necessidade de reforçar o controlo dos Parlamentos nacionais sobre os respectivos Governos quando estes tomam posição sobre questões comunitárias;
- Criação de um mecanismo destinado a reforçar o controlo pelos Parlamentos nacionais da observância dos princípios de delimitação de competências e de subsidiariedade durante o processo comunitário de tomada de decisões. Realizou-se um debate sobre a questão de saber se semelhante mecanismo deveria incluir apenas os Parlamentos nacionais ou se deveria ter uma composição mais alargada. Alguns dos intervenientes referiram-se ao papel que poderia desempenhar a COSAC nesta matéria. Foi também abordada a questão de saber quais os poderes a prever para esse mecanismo;

- Necessidade de uma "autodisciplina" das instituições durante todo o processo legislativo. Foi sublinhado o importante papel que a Comissão pode desempenhar nesta matéria no uso do seu poder de iniciativa;
 - No que se refere ao controle jurisdicional, parte dos membros da Convenção defendeu o reforço do controlo do Tribunal de Justiça. Alguns evocaram a necessidade de criação no Tribunal de Justiça, de uma câmara, encarregada especificamente das questões relativas à observância dos princípios de delimitação de competências e de subsidiariedade. Foi também debatida a questão de saber se se deveria ou não alargar o direito de recurso ao Tribunal por violação dos princípios de delimitação de competências e de subsidiariedade. Alguns dos membros da Convenção declararam-se favoráveis à ideia de atribuir esse direito aos Parlamentos nacionais, tendo alguns deles feito referência às regiões que possuem competência legislativa ou ao Comité das Regiões.
11. Finalmente, em resposta a alguns intervenientes que defenderam a introdução de um controlo jurisdicional prévio, outros oradores salientaram que o controlo prévio dos princípios de delimitação de competências e de subsidiariedade deve ser de natureza essencialmente política e que, em caso de conflito, a via jurisdicional deveria o último recurso.
12. Alguns intervenientes foram de opinião que, uma vez que o princípio de subsidiariedade é de natureza simultaneamente política e jurídica, era necessário criar uma mecanismo de arbitragem de natureza mista (político-jurisdicional), ao qual poderiam ser apresentadas as questões relativas à delimitação de competências ou à subsidiariedade, antes de o acto legislativo ser aprovado.

b) Instrumentos do exercício de competências

13. A maior parte dos intervenientes criticou a confusão e a proliferação dos instrumentos de que dispõe a União para exercer as suas competências. Por conseguinte, insistiram na necessidade de os racionalizar através de uma redefinição, simplificação e redução. Alguns oradores advogaram uma hierarquia clara das normas.

14. Além disso, alguns criticaram o excesso de pormenores que caracteriza por vezes a actual legislação, preconizando um maior recurso à legislação-quadro. Houve quem considerasse que conviria reconhecer mais que as modalidades de acção da União podem variar consoante a sua intensidade (regulamentação de aplicação uniforme, harmonização completa ou mínima, reconhecimento mútuo, coordenação vinculativa ou "aberta").
15. Quanto à sugestão de estabelecer uma correlação entre as categorias de competências e os tipos de instrumentos jurídicos (regulamentos, directivas, decisões, etc.), alguns membros da Convenção sugeriram não ser possível prever semelhante correlação. Pelo contrário, alguns intervenientes propuseram que se alterasse a denominação dos instrumentos, a fim de exprimir melhor o seu carácter (a título de exemplo, falou-se de "leis" e "leis-quadro").

Além disso, muitos dos intervenientes, ao criticarem a estrutura em pilares dos tratados em vigor, reconheceram a necessidade de alinhar os instrumentos dos três pilares ou, pelo menos, do primeiro pilar (comunitário) e do terceiro (cooperação em matéria penal).

16. Por fim, foram também referidas:
- a necessidade de preservar as características únicas do direito comunitário e dos seus instrumentos, nomeadamente, a primazia e o efeito directo;
 - a ideia de reconhecer as "leis orgânicas" como novo instrumento na hierarquia das normas, reservadas às disposições de natureza quase constitucional.

c) **Eficácia e legitimidade no processo decisório**

17. Muitos dos intervenientes referiram o nexo estreito que existe entre legitimidade e eficácia, tendo respondido simultaneamente à quarta e quinta perguntas. Reconheceram que são desejáveis melhoramentos, tanto quanto à eficácia como à legitimidade dos processos de tomada de decisões da União. Neste sentido, vários deles salientaram a necessidade de simplificação dos procedimentos – devido nomeadamente à actual duração do processo legislativo – e de redução do seu número.

No entanto, outros fizeram notar que o objectivo de simplificação teria forçosamente limites numa União caracterizada pela diversidade e que conviria manter a originalidade do seu processo decisório, devendo o objectivo primordial ser antes o de tornar os procedimentos mais transparentes e compreensíveis para os cidadãos.

18. Vários membros da Convenção defenderam um alargamento do direito de voto por maioria qualificada, bem como a supressão dos direitos de veto existentes, o que, na opinião de alguns, se poderia também traduzir no recurso a uma maioria sobrequalificada. Alguns dos intervenientes pronunciaram-se a favor da publicidade das sessões do Conselho, quando este actua como legislador.
19. A grande maioria dos membros da Convenção defendeu o reforço do elemento parlamentar no processo decisório da União. A este propósito, muitos evocaram a necessidade tanto de um papel mais activo dos Parlamentos nacionais nesse processo como de um reforço dos poderes do Parlamento Europeu, pondo a tónica ora no primeiro aspecto, ora no segundo. Em relação aos Parlamentos nacionais, enquanto alguns participantes se mostraram interessados pela ideia de criação de uma nova estrutura ou instância que lhes permitisse participar directamente no processo a nível da União, outros privilegiaram o aperfeiçoamento do controlo exercido pelos parlamentares sobre a acção dos respectivos Governos no Conselho, conservando o actual triângulo institucional a nível da União. Quanto ao Parlamento Europeu, numerosos foram os que reivindicaram o alargamento, ou mesmo a generalização, do seu papel enquanto co-legislador. Alguns intervenientes sugeriram também uma intensificação dos laços entre o Parlamento Europeu e os Parlamentos nacionais e respectivas comissões europeias, por exemplo desenvolvendo o modelo da COSAC.
20. Uma série de intervenientes abordou a questão do monopólio da iniciativa legislativa da Comissão. Alguns deles manifestaram-se a favor da concessão do poder de iniciativa também ao Parlamento Europeu, ao passo que outros referiram ainda quer os Parlamentos nacionais, quer o Conselho. Muitos outros rejeitaram estas propostas, defendendo a manutenção do direito de iniciativa exclusivo da Comissão.
21. Diversos oradores pediram a introdução de melhoramentos no processo de aprovação das normas de execução a nível comunitário, criticando a complexidade e a opacidade de actual sistema de "comitologia".

A este respeito, alguns manifestaram-se a favor de uma redução considerável do número e de uma maior transparência no trabalho dos comités existentes; foi também pedido que se construa um sistema que consistiria na aprovação de normas de execução pela Comissão sob controlo do legislador.

22. Vários membros da Convenção salientaram a importância do objectivo de uma regulamentação de melhor qualidade. Neste contexto, foram nomeadamente evocadas:
- a intensificação da consulta aos meios interessados no decorrer do processo legislativo, ou seja, desde a preparação da proposta da Comissão até à sua aprovação pelo legislador;
 - a importância do papel das associações e das organizações não governamentais, enquanto "interface" entre os cidadãos e os políticos;
 - a ideia de que o Conselho e o Parlamento Europeu deveriam seguir o exemplo da Comissão, que iniciou um sistema destinado a melhorar a qualidade da regulamentação;
 - o interesse de recorrer mais à definição de normas pelo próprios sectores interessados ("auto-regulamentação") ou através de um processo de colaboração entre esses sectores e as autoridades públicas ("co-regulamentação"), a fim de aligeirar o processo decisório em diversas áreas.
23. Outros pontos referidos no debate sobre a eficácia e a legitimidade foram:
- O pedido de instauração de uma verdadeira separação de poderes, que faltaria no actual sistema; a este propósito, foi salientada a necessidade de diferenciar mais as normas legislativas dos restantes actos de execução;
 - A necessidade de velar por uma maior coordenação entre os diversos sectores da acção da União;
 - O pedido no sentido de se garantir a igualdade entre Estados-Membros no processo decisório;
 - O pedido para que se preveja que as decisões tomadas no Conselho enquanto legislador o sejam por dupla maioria (a dos Estados e a da população), tendo alguns oradores criticado a complexidade do sistema previsto no Tratado de Nice;
 - O pedido no sentido de incluir nos tratados o método de coordenação aberta;
 - A importância da representatividade da composição do Parlamento Europeu, mantendo simultaneamente uma base de representação mínima dos Estados menos povoados.

24. Por fim, alguns membros da Convenção salientaram que a legitimidade da União se baseia também no reconhecimento e na defesa dos seus valores comuns. Neste contexto, foram evocados:
- a importância de um acesso mais fácil dos particulares ao Tribunal de Justiça;
 - o importante papel do Conselho da Europa e a importância da cooperação da União com este;
 - um pedido no sentido de se reconhecer expressamente a garantia da autonomia local nos tratados.
25. O Presidente encerrou o debate com um breve resumo. Neste, ao mesmo tempo que assinalou as tendências consensuais ou predominantes, indicou também que havia ainda que conciliar certos movimentos divergentes – ou mesmo contraditórios –, bem como alguns assuntos que convirá analisar mais de perto, o que se poderá fazer nomeadamente nos grupos de trabalho.

O Presidente referiu designadamente os seguintes pontos:

- Tendência dominante segundo a qual o actual sistema de repartição de competências é de um modo geral confirmado, reconhecendo-se simultaneamente tanto uma necessidade de clarificação como de reforço das competências em matéria de política de segurança e de justiça e ainda de política externa;
- Uma certa contradição existente entre o desejo de manter um sistema flexível e o de se introduzir uma maior precisão;
- A ideia de alterar a lista dos objectivos de acção da União actualmente definidos nos Tratados;
- A importância do controlo da subsidiariedade e dos limites das competências e a necessidade de analisar as diferentes fórmulas sugeridas;
- Um pedido geral para que se clarifiquem os instrumentos, se reduza o seu número e se previnam as tendências burocráticas para o pormenor, bem como para que se reanalise a sua denominação actual;
- A questão da estrutura dos pilares – cuja supressão foi pedida por muitos dos intervenientes –, que necessita de uma análise aprofundada;
- A legitimidade democrática: embora não se possa falar de falta de legitimidade na acção da União em sentido jurídico formal (o que o Tribunal de Justiça não deixaria de censurar), a verdadeira questão é a de saber se as acções da União dão resposta e são suficientemente explicadas aos cidadãos e se têm consequentemente um grau suficiente de aceitação por parte destes.

III. Grupos de trabalho

26. O Presidente informou a Convenção de que, na sequência das indicações saídas do debate das anteriores sessões, o Praesidium havia decidido criar uma primeira série de grupos de trabalho (CONV 52/02), nos quais poderão participar todos os membros da Convenção, tanto os efectivos como os suplentes e os observadores. Para isso, cada membro da Convenção deve manifestar, até 30 de Maio, o seu interesse em participar nesses grupos, por ordem de preferência.
27. Um deputado de um Parlamento nacional interveio em nome dos deputados dos Parlamantos nacionais para dizer que estes, embora se congratulassem com a entrada numa dinâmica de grupos de trabalho, iriam pedir ao Praesidium que apresentasse a lista completa dos grupo de trabalho que serão criados no decurso dos trabalhos da Convenção, juntamente com os mandatos correspondentes, o que permitiria discutir essa lista, eventualmente completá-la e aprovar os mandatos de cada grupo.

Outros intervenientes sugeriram temas para grupos de trabalho que poderão ser criados no futuro: democracia, instituições, votação por maioria, dimensão social da União, regiões, segurança, etc.

28. O Presidente chamou a atenção para o facto de o trabalho de substância dever ser feito pela Convenção e de que era necessário evitar a sua fragmentação com a criação de grupos de trabalho. Afirmou que a Convenção se deve manter unitária e redigir propostas à medida que sejam necessárias, acrescentando que, nesse sentido, se diferenciava do método parlamentar, em que há especialização por comissões. O Presidente acrescentou que o objecto dos grupo de trabalho é a análise de questões específicas, previamente identificadas durante os debates da Convenção, a fim de lhe apresentar propostas de resposta e que os assuntos de alcance horizontal, tais como a política externa, deverão ser analisados pela própria Convenção. No que se refere ao pedido dos deputados dos Parlamantos nacionais, o Presidente considerou ser prematuro neste momento redigir uma lista exaustiva dos grupos, dado que os temas concretos a analisar por esses grupos serão decididos em função do debate da Convenção sobre as questões de alcance horizontal.

No entanto, o Presidente garantiu que o Praesidium iria estudar os pontos levantados, incluindo o desejo de que seja estabelecida uma cartografia mais completa dos grupos de trabalho. O Presidente fez também saber que os grupos de trabalho seriam compostos em função dos pedidos e dos conhecimentos especializados dos membros da Convenção, tentando-se simultaneamente manter o equilíbrio entre as componentes, as diferentes tendências e o número de homens e mulheres. A abertura ao público será decidida pelos presidentes dos grupos, variando o prazo para apresentação dos resultados em função do grupo.

IV. O Fórum e os preparativos para a sessão da Convenção dedicada à sociedade civil

29. O vice-presidente Dehaene apresentou a nota do Praesidium sobre "A Convenção e a Sociedade Civil" (doc. CONV 48/02), evocando nomeadamente os seguintes pontos:
- A sessão plenária de 24 e 25 de Junho será quase integralmente consagrada à sociedade civil. O debate da Convenção será aberto por uma alocução do vice-presidente Dehaene. Seguidamente, os observadores do Comité Económico e Social, do Comité das Regiões e dos parceiros sociais serão convidados a prestar contas dos seus contactos. Além disso, por cada país, será convidado um membro da Convenção a prestar informações – oralmente durante a sessão ou por escrito – sobre o ponto da situação do debate ou fórum nacional respectivo;
 - Antes da sessão de 24 e 25 de Junho, realizar-se-ão reuniões públicas animadas pelos membros da Praesidium, no âmbito de grupos de contacto temáticos que reunirão organizações representantes da sociedade civil. Cada grupo de contacto deverá designar um ou dois porta-vozes, que intervirão no plenário;
 - O Secretariado da Convenção redigirá uma nota de síntese a informar a Convenção dos diversos contributos escritos recebidos no sítio Internet do Fórum. Fará também um apanhado dos resumos dos debates nacionais comunicados antes da sessão de 24 e 25 de Junho;
 - A sessão de 24/25 de Junho integra-se numa acção contínua de intercâmbios com a sociedade civil, tanto a nível europeu como nacional, acção essa em que se solicita a todos os membros da Convenção que participem.

30. Durante o debate, foram evocados os seguintes pontos:

- Diversos membros da Convenção insistiram na importância de associar à sessão de 24 e 25 de Junho as organizações não governamentais a nível nacional, bem como as que têm a responsabilidade da gestão dos fóruns nacionais;
- Um membro da Convenção evocou a importância de se incluírem as igrejas nas auscultações e interrogou-se sobre o lugar que terão nos sete grupos de contacto previstos; outro membro da Convenção fez uma observação semelhante no que se refere às organizações que representam as pequenas empresas;
- O Presidente do Comité Económico e Social, que tem o estatuto de observador, chamou a atenção para uma reunião convocada para 27 de Maio nesse comité e que irá reunir, na presença de J.L. Dehaene e de M. Barnier, mais de 125 organizações representantes da sociedade civil, tanto a nível europeu como nacional, incluindo as comunidades religiosas; o convite foi alargado a todos os membros da Convenção.

31. A concluir este ponto, o vice-presidente Dehaene sublinhou que, se é certo que existem limitações de organização prática quanto à inclusão das ONG nacionais na auscultação de 24 e 25 de Junho – assunto este que o Presidente vai ainda analisar –, essas organizações têm várias possibilidades de participar no debate, nomeadamente através:

- de contributos escritos dirigidos ao Fórum;
- dos debates e fóruns nacionais, cuja importância sublinhou;
- da sua participação nas reuniões realizadas regularmente pelo Comité Económico e Social;
- da possibilidade de assistir às reuniões dos grupos de contacto que se realizarão em público antes da sessão de 24 e 25 de Junho.

V. Próxima sessão da Convenção

32. O vice-presidente G. Amato encerrou a sessão informando que a próxima sessão da Convenção, a realizar em 5 e 6 de Junho, será principalmente dedicada à política em matéria de justiça e assuntos internos, sendo a outra parte dessa sessão consagrada ao debate sobre o papel dos Parlamentos nacionais na arquitectura da União. A fim de facilitar o debate, serão apresentados à Convenção uma nota de reflexão e um pequeno questionário sobre cada um dos assuntos.