

NOTA DE ENVIO

de: Praesidium

para: Convenção

Assunto: Papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia

Junto se envia, à atenção dos membros da Convenção, uma nota de reflexão sobre o papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia.

Este documento – de natureza descritiva – destina-se a servir de base aos debates da sessão plenária da Convenção, a realizar em 6 e 7 de Junho de 2002, sobre o papel dos parlamentos nacionais.

NOTA DE REFLEXÃO

Assunto: Papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia

INTRODUÇÃO

1. Desde há algum tempo, o papel dos parlamentos nacionais na União tem vindo a suscitar duas observações específicas: em primeiro lugar, como grande parte da legislação nacional nos domínios económico e social decorre, na realidade, da transposição de directivas comunitárias, há quem pretenda que os parlamentos nacionais se limitariam a desempenhar um papel de "câmaras de registo" nessas matérias; em segundo lugar, e no que toca a alguns novos domínios, tais como a política em matéria de cooperação policial e judiciária, a política económica e monetária no quadro da UEM e a política externa e de segurança comum, há quem considere inadequados os procedimentos de controlo parlamentar a nível nacional.
2. Conscientes destes problemas, os Estados-Membros começaram por adoptar a Declaração n.º 13 anexa ao Tratado de Maastricht, em que se salienta a necessidade de intensificar o intercâmbio de informações entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu. A referida declaração especifica, além disso, que os governos deverão diligenciar *"para que os parlamentos nacionais possam dispor das propostas legislativas da Comissão em tempo útil para sua informação ou para eventual análise"*.

3. Aquando da aprovação do Tratado de Amesterdão, foi aprovado um protocolo relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia, nos termos do qual *"as propostas legislativas da Comissão (...) serão transmitidas atempadamente, por forma a que o Governo de cada Estado-Membro possa assegurar que o Parlamento nacional as receba em devido tempo. Deve mediar um prazo de seis semanas entre a data em que uma proposta legislativa ou uma proposta de medida a adoptar em aplicação do Título VI do Tratado da União Europeia é transmitida pela Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, em todas as línguas, e a data em que esta é inscrita na agenda do Conselho para deliberação, com vista à adopção quer de um acto, quer de uma posição comum (...)"*¹. Além disso, esse mesmo protocolo consagra e especifica o papel da Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Europeus (COSAC), instituída em Paris a 16 e 17 de Novembro de 1989. A COSAC pode, nomeadamente, *"dirigir ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão todos os contributos que considere adequados sobre as actividades legislativas da União, nomeadamente no que se refere à aplicação do princípio da subsidiariedade ao espaço de liberdade, de segurança e de justiça, bem como a questões relacionadas com os direitos fundamentais"*.
4. Na *Declaração* n.º 23 anexa ao Tratado de Nice, refere-se que a Conferência apela a um debate mais amplo e aprofundado sobre o futuro da União Europeia, designadamente com os representantes dos parlamentos nacionais. Refere-se ainda que um dos temas de reflexão deverá abordar o "papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia".
5. Por último, a propósito da legitimidade democrática da União, a Declaração de Laeken formula as seguintes perguntas acerca do papel dos parlamentos nacionais:
- a) Deverão estar representados numa nova instituição, a par do Conselho e do Parlamento Europeu?
 - b) Deverão desempenhar um papel nos domínios da actuação europeia em que o Parlamento Europeu não tem competência?

¹ Note-se que alguns documentos não são mencionados no Protocolo, nomeadamente os que dizem respeito ao segundo pilar e às cooperações reforçadas e os documentos apresentados pelos Estados-Membros ao Conselho Europeu.

- c) Deverão concentrar-se na repartição de competências entre a União e os Estados-Membros, por exemplo mediante um controlo prévio da observância do princípio da subsidiariedade?

6. Na presente nota é analisada, em primeiro lugar, a forma como os parlamentos nacionais participam actualmente nas actividades da União (I), passando-se seguidamente à apreciação de algumas propostas recentemente apresentadas a propósito do futuro papel dos parlamentos nacionais na União (II).

I. PARTICIPAÇÃO DOS PARLAMENTOS NACIONAIS NAS ACTIVIDADES DA UNIÃO

7. Os parlamentos nacionais participam nas actividades da União de três formas distintas: em primeiro lugar, na elaboração e aplicação do direito da União (A); em segundo lugar, ao exercerem o controlo político das posições adoptadas pelos respectivos governos no Conselho (B); e, em terceiro lugar, ao estabelecerem relações de cooperação com os outros parlamentos da União (C).

A. PARTICIPAÇÃO DOS PARLAMENTOS NACIONAIS NA ELABORAÇÃO E APLICAÇÃO DO DIREITO DA UNIÃO

8. Actualmente, os parlamentos nacionais participam, a dois níveis distintos, na elaboração do direito da União: a nível do direito primário (Tratados e outros textos de estatuto semelhante) e a nível do direito derivado (actos unilaterais das Instituições baseados nos Tratados) ².

9. No que respeita à participação dos parlamentos nacionais na elaboração do direito primário, refiram-se, nomeadamente, os seguintes actos:

- a) Alterações dos Tratados (artigo 48.º do TUE);
- b) Acordos de adesão (artigo 49.º do TUE).

² Para efeitos da presente nota, apenas se faz referência aos Tratados UE e CE.

10. Quanto aos actos de direito derivado, a participação dos parlamentos nacionais está prevista, nomeadamente, no tocante aos seguintes actos:
- a) Decisão do Conselho Europeu sobre a definição gradual de uma política de defesa comum (n.º 1, primeiro parágrafo, do artigo 17.º do TUE);
 - b) Decisão do Conselho Europeu sobre a integração da UEO na União (n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 17.º do TUE);
 - c) Convenções no quadro da cooperação policial e judiciária em matéria penal (n.º 2, alínea b), do artigo 34.º do TUE);
 - d) Decisões do Conselho que transferem para o primeiro pilar acções previstas no âmbito do terceiro pilar (artigo 42.º do TUE);
 - e) Decisão do Conselho que aprova disposições destinadas a aprofundar os direitos previstos no Tratado relativamente à cidadania da União (segundo parágrafo do artigo 22.º do TCE);
 - f) Acto do Conselho relativo à eleição do Parlamento Europeu por sufrágio universal directo, segundo um processo uniforme (n.º 4 do artigo 190.º do TCE);
 - g) Decisão do Conselho que aprova as disposições relativas ao sistema de recursos próprios da Comunidade (artigo 269.º do TCE);
 - h) Convenções entre Estados-Membros, em diversos domínios da esfera, principalmente, do direito internacional privado, que visam a consecução dos objectivos da Comunidade através de normas jurídicas uniformes (artigo 293.º do TCE) ³.
11. A aplicação do direito comunitário é da competência dos Estados, que tomam todas as medidas capazes de assegurar o cumprimento das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes de actos das instituições da Comunidade (artigo 10.º do TCE). Para tal, os Estados observam as regras decorrentes do seu direito interno, principalmente do seu direito constitucional, quanto à determinação dos órgãos competentes e dos trâmites nacionais aplicáveis (princípio da autonomia institucional). Daí decorre que as autoridades nacionais competentes para fazer cumprir o direito da União podem variar consoante os Estados. Embora, nesta matéria, o único responsável seja o Estado-Membro envolvido, em certos

³ Exemplos: Convenção de Bruxelas, de 29 de Fevereiro de 1968, sobre o Reconhecimento Mútuo de Sociedades e Pessoas Colectivas, cujo âmbito de aplicação foi posteriormente alargado pela Convenção de 28 de Maio de 1998, com base no artigo 31.º do TUE; Convenção de Bruxelas, de 1 de Fevereiro de 1973, relativa à Competência Judiciária e à Execução de Decisões em Matéria Civil e Comercial.

casos verifica-se uma repartição de competências entre os parlamentos nacionais e os governos. Da mesma forma, em alguns Estados-Membros federais ou regionalizados, as constituições nacionais reconhecem, em certas matérias, competências normativas (concorrentes ou exclusivas) às entidades federadas ou regionais.

12. Embora a via parlamentar seja muito frequente na globalidade dos Estados-Membros, em alguns casos os parlamentos nacionais delegaram nos governos competências para adoptar as medidas normalmente incluídas na esfera da lei e indispensáveis à aplicação do direito da União.

B. CONTROLO DOS GOVERNOS PELOS PARLAMENTOS NACIONAIS

13. Os procedimentos de controlo fazem parte da organização e da prática constitucionais próprias de cada Estado-Membro. Como tal, pode constatar-se que o controlo é mais ou menos eficaz em função dos trâmites parlamentares existentes em cada Estado-Membro.
14. Nalguns Estados-Membros, os parlamentos nacionais conferem um mandato de negociação ao representante do governo para que este participe nos trabalhos do Conselho (por exemplo, a Dinamarca, os Países Baixos no que respeita às actividades do terceiro pilar, a Áustria – *Bundesrat* – e a Finlândia); noutros casos, existem sistemas mais ou menos eficazes que prevêem a possibilidade de os parlamentos nacionais exprimirem as suas opiniões sobre uma proposta legislativa, dispondo os respectivos governos da liberdade de as terem ou não em conta (por exemplo, Bélgica, Espanha, França, Luxemburgo e Reino Unido). A fim de reforçarem o seu controlo político ⁴, alguns parlamentos nacionais exigiram que, em certos casos, os representantes dos seus governos no Conselho utilizem a "reserva parlamentar",

⁴ Ver Andreas Maurer, *National Parliaments in the European Architecture: from latecomers' adaptation towards permanent institutional change?*, p. 78.

impedindo assim o Conselho de deliberar em definitivo enquanto a mesma não for retirada ⁵.

C. COOPERAÇÃO ENTRE OS PARLAMENTOS DA UNIÃO

1. Formas de cooperação entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu

15. No tocante à cooperação entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, as práticas diferem grandemente. De um modo geral, os deputados europeus não participam nos trabalhos dos parlamentos nacionais. Verifica-se, contudo, uma tendência para estabelecer modalidades de cooperação mais estreitas: em dois Estados (Bélgica e Grécia), nomeadamente, existem comissões conjuntas constituídas por deputados do parlamento nacional e do PE, nas quais estes últimos dispõem de direitos idênticos aos dos primeiros ⁶. Noutros casos, os deputados do PE podem participar nas reuniões das Comissões dos Assuntos Europeus dos respectivos parlamentos nacionais, nelas dispondo do direito à palavra (*Chambre des députés* L, *Bundesrat* D, *Senado* E, *Camera dei Deputati* I, *Senato* I, *Eerste Kamer* NL, *Tweede Kamer* NL, *National Rat* A, *Bundesrat* A). Nalguns Estados-Membros, os deputados do PE só podem participar nos trabalhos dos seus parlamentos nacionais se dispuserem de um duplo mandato (*Folketing* DK, *Dail Eireann* IR, *Seannad Eireann* IR,

⁵ Na Alemanha, uma alteração da Constituição, juntamente com a legislação de execução, aprovadas na sequência do Tratado de Maastricht, reforçaram consideravelmente a posição do *Bundestag* e do *Bundesrat* (nos casos que envolvem as esferas de competência ou os interesses dos *Länder*) em termos de formulação da posição do Governo Federal no Conselho. Assim, foi criada, a nível do *Bundestag*, uma Comissão dos Assuntos Europeus que dispõe de poderes especiais, sendo o Governo Federal obrigado a atender à posição adoptada pelo *Bundestag* nas negociações a nível do Conselho (ver n.º 3 do artigo 23.º da *Grundgesetz* e § 2 e § 5 da Lei sobre a cooperação entre o Governo Federal e o *Bundestag* nas questões relativas à União Europeia) (para mais informações, ver Peter M. Huber, *National Parliaments and the Lawmaking Process of the European Union – On the consolidation and expansion of the participation rights of the German Bundestag*, Hans Seidel Stiftung, Aktuelle analysen 24, 2002). Por sua vez, o *Bundesrat* participa no processo de decisão comunitário sempre que estejam envolvidos as esferas de competência ou os interesses dos *Länder*, dando parecer sobre propostas de decisões comunitárias. Aquando das negociações a nível da Comunidade, o Governo Federal é obrigado a ter em conta as posições do *Bundesrat* e, inclusivamente – sempre que sejam afectadas as competências exclusivas dos *Länder* –, a tê-las em conta "de forma determinante" (*massgeblich*), procurando chegar a um acordo comum com os *Länder* (assinale-se ainda que, nestes casos, um representante dos *Länder* integra a Delegação Alemã nas reuniões do Conselho). Também no Reino Unido, o Governo, depois de transmitir os textos relacionados com a União às duas câmaras parlamentares, se compromete a não aceitar nenhuma proposta no Conselho sem que esteja concluída a análise dos *Select Committees* das duas Câmaras.

Em França, o n.º 4 do artigo 88.º da Constituição prevê a possibilidade de serem votadas resoluções por cada uma das assembleias parlamentares quando lhes sejam transmitidas propostas de actos da União que comportem disposições de carácter legislativo. Essas resoluções não são vinculativas para o Governo. (Ver Sabine Delmas – Darroze, *Le Traité d'Amsterdam et le déficit démocratique de l'Union européenne*, Revue du marché unique européen, 4/1999, pp. 161 e seguintes).

⁶ Na Alemanha, a Comissão dos Assuntos Europeus do *Bundestag* é composta por 36 deputados nacionais e 14 membros do PE, não dispondo estes últimos do direito de voto.

House of Commons UK e House of Lords UK). Por último, em três parlamentos nacionais, não está formalmente prevista a participação de deputados do PE (Eduskunta SF, Riksdagen S, Assembleia da República P), o que não impede que, por exemplo, nos Parlamentos da Finlândia, dos Países Baixos e da Suécia, se realizem encontros entre deputados nacionais e europeus ⁷.

16. Os deputados nacionais, ao invés, participam mais ou menos periodicamente em reuniões de comissões do Parlamento Europeu em que dispõem do direito à palavra, mas não do direito de voto ⁸.
17. A este respeito, o artigo 55.º do Regimento do Parlamento Europeu especifica que: "*1. O Parlamento Europeu manterá os Parlamentos nacionais dos Estados-Membros regularmente informados sobre as suas actividades. 2. A Conferência dos Presidentes poderá mandar o Presidente do Parlamento para negociar facilidades destinadas aos Parlamentos nacionais dos Estados-Membros, numa base recíproca, ou para propor outras medidas tendentes a facilitar os contactos com os Parlamentos nacionais.*"

2. Formas de cooperação multilateral

a. Conferência de Roma

18. Em Novembro de 1990, realizou-se em Roma uma Conferência dos Parlamentos da CE ⁹, que aprovou uma resolução final em que solicitava à CIG (Maastricht) que tivesse em conta as propostas dos parlamentos sobre a UEM e a União Política. Além disso, a Conferência

⁷ Ver, a título de exemplo, a prática, estabelecida na *Segunda Câmara (Tweede Kamer)* dos Países Baixos, da *Europa-overleg*. Estas reuniões, em que participam membros do Governo, do Parlamento nacional e do PE, visam preparar as reuniões do Conselho e avaliar as decisões por ele tomadas. Para tal, é aplicável o seguinte procedimento: os deputados do PE recebem o calendário semestral das reuniões da *Europa-overleg*; caso desejem participar nessas reuniões, devem inscrever-se junto da Comissão dos Assuntos Europeus; uma vez inscritos, recebem os documentos da reunião, no decorrer da qual ficam sentados ao lado dos deputados nacionais, sendo os primeiros a intervir (intervenção limitada a cinco minutos); os representantes do Governo não são obrigados a responder às perguntas dos deputados do PE (embora pareça que, na prática, essas perguntas voltem a ser feitas pelos deputados nacionais).

⁸ Ver, a título de exemplo, o encontro organizado, em 16 de Abril de 2002, pela Comissão Económica do PE com as comissões correspondentes dos parlamentos nacionais a fim de analisar, nomeadamente, a execução dos Programas de Estabilidade e Convergência. Este encontro teve por objectivo uma maior implicação dos parlamentos nacionais no processo de preparação dos principais instrumentos de política económica da UE, que deverão ter uma influência crescente na elaboração dos orçamentos nacionais, e não só no da UE.

⁹ Mais conhecida pelo nome de *Assises*, com base numa ideia de François Mitterrand, então Presidente em exercício do Conselho, a Conferência teve por objectivo debater o futuro da Comunidade e as implicações, para a CE e os Estados-Membros, das propostas relativas à UEM, em especial, o papel dos parlamentos nacionais. A esta iniciativa sucederam-se duas resoluções do Parlamento Europeu, aprovadas em Novembro de 1989 e em Março de 1990. A Câmara dos Deputados italiana aprovou então uma resolução convidando os parlamentares a realizarem a sua conferência em Roma. A conferência reuniu cerca de 300 deputados, dois terços dos quais dos Estados-Membros e um terço do Parlamento Europeu.

declarou-se *favorável ao reforço da cooperação entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, através da realização de reuniões periódicas das comissões especializadas, ao intercâmbio de informações e à organização de conferências dos parlamentos da Comunidade Europeia, sempre que a discussão de orientações essenciais para a Comunidade o justifique, nomeadamente por ocasião de Conferências Intergovernamentais*. Desde essa altura, não se realizou mais nenhuma conferência.

b. A COSAC

19. Na mesma altura, foi criada a Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários (COSAC) ¹⁰, por iniciativa de Laurent Fabius, então Presidente da Assembleia Nacional francesa. A Conferência reúne, uma vez por semestre, a convite do Parlamento do Estado que exerce a presidência da União Europeia, representantes (seis por país) das Comissões dos Assuntos Europeus dos Parlamentos dos quinze Estados-Membros, seis representantes do Parlamento Europeu e três observadores de cada país candidato à adesão. A sua missão consiste essencialmente em proporcionar uma maior informação dos parlamentos através do intercâmbio sistemático dos textos por eles aprovados, da comunicação de todas as informações úteis sobre as suas actividades e do desenvolvimentos de relações.
20. Como já aqui foi referido (cf. ponto 2 *supra*), o Tratado de Amesterdão reconheceu e o papel da COSAC. O protocolo a ele anexo prevê ainda que a COSAC "possa analisar *"quaisquer propostas ou iniciativas de actos legislativos relacionados com a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça e que possam ter uma incidência directa sobre os direitos e liberdades individuais"*; pode dirigir ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão todos os contributos que considere adequados sobre as actividades legislativas da União, nomeadamente no que se refere à aplicação do princípio da subsidiariedade. Embora só se reúna uma vez por semestre, a COSAC aprova regularmente contributos, tais como: em Outubro de 2000 (Versalhes) (com sugestões de alterações ao protocolo acima referido tendo em vista o Tratado de Nice), em Maio de 2001 (Estocolmo) (sobre o desenvolvimento futuro da União e o papel dos parlamentos nacionais) e em Outubro de 2001 (Bruxelas) (sobre o futuro da Europa).

¹⁰ A primeira reunião teve lugar em Paris, a 16 e 17 de Novembro de 1989.

II. ALGUMAS PROPOSTAS SOBRE O FUTURO PAPEL DOS PARLAMENTOS NACIONAIS NA UNIÃO

24. O já referido Protocolo sobre o papel dos parlamentos nacionais refere que é desejável *"incentivar uma maior participação dos parlamentos nacionais nas actividades da União"*. Foram entretanto apresentadas algumas propostas para a concretização dessa maior participação. Para alguns, esse reforço deverá passar por um controlo político mais eficaz dos governos nacionais, sobretudo no caso de estes últimos participarem em iniciativas no âmbito do Conselho não abrangidos pelo primeiro pilar (defesa e assuntos externos, justiça e assuntos internos); outros consideram necessário prever a consulta obrigatória dos parlamentos nacionais relativamente a certas actividades da União; há ainda quem preconize alterações ao quadro institucional existente, quer mediante uma mudança na composição das instituições, quer através da criação de novas instituições em que os parlamentos nacionais estejam representados colectivamente.

A. Controlo político dos parlamentos nacionais sobre os respectivos governos

22. Em alguns casos, os parlamentos nacionais consideram não estar em condições de exercer um controlo político eficaz sobre os respectivos governos quando estes participam nos trabalhos da União. A este respeito, há quem afirme que isso resulta do facto de o Conselho se reunir à porta fechada e de não disporem de tempo suficiente para analisar os textos da União.

23. No entanto, a chave para resolver este problema poderia estar, pelo menos em certa medida, na posse dos próprios Estados, pois a eles pertence a competência exclusiva de organizar e exercer na prática o controlo parlamentar das posições dos governos nacionais sobre as actividades da União ¹¹. Daí resulta que o reforço do controlo parlamentar nacional não implique necessariamente uma alteração dos Tratados. A este respeito, foi já proposto que se analise a possibilidade de integrar representantes dos parlamentos nacionais nas delegações dos Estados-Membros sempre que o Conselho actue na qualidade de legislador ¹². Quanto ao mandato, ao processo de designação e ao papel desses deputados, poderiam ser posteriormente aprofundados.
24. Poder-se-á ainda considerar oportuno que os parlamentos nacionais comparem e procedam, eventualmente, a um intercâmbio de boas práticas ^{11-A}. Os trabalhos a nível da COSAC poderão prestar-se particularmente a este tipo de procedimento. Aliás, neste contexto, seria útil conhecer a forma como os parlamentos nacionais utilizam o prazo de seis semanas previsto no Protocolo acima referido para analisarem as propostas legislativas da União. Além disso, importará saber se as instituições respeitam escrupulosamente esse prazo, que visa garantir o reforço da participação dos parlamentos nacionais nas actividades da União.
25. Por último, considera-se que o papel dos parlamentos nacionais na transposição do direito da União deveria ser mais tido em conta através da aprovação de actos-quadro pelas Comunidades, proporcionando aos legisladores nacionais maior margem de apreciação ao procederem à respectiva transposição.

¹¹ A este respeito, cf. propostas de John Bruton no seu contributo para a Convenção (doc. CONV 27/02, pp. 33 a 36).

^{11-A} A este respeito, cf. propostas de Lena Hjelm-Wallén, Sören Lekberg, Göran Lennmarker, Lena Hallengren, Kenneth Kvist e Ingvar Svensson no seu contributo para a Convenção (doc. CONV 61/02).

¹² Ver M. Barnier, *L'urgence européenne*, *Note personnelle de Michel Barnier*, 17 de Outubro de 2001.

B. Alterações dos Tratados que prevejam a consulta obrigatória dos parlamentos nacionais

26. Há quem defenda alterações dos Tratados por forma a prever a consulta obrigatória de cada parlamento nacional, nomeadamente nos seguintes casos:
- i. aprovação de actos de natureza supralegislativa (o que pressupõe o estabelecimento, nos Tratados, de uma hierarquia de normas) e/ou
 - ii. no quadro dos actuais segundo e terceiro pilares e/ou
 - iii. determinados procedimentos de designação previstos no Tratado CE e/ou
 - iv. controlo da observância do princípio da subsidiariedade, particularmente sempre que a União pretenda aprovar um acto sem, contudo, dispor de uma competência de atribuição explícita prevista nos Tratados (questão da eventual revisão do artigo 308.º do TCE, que prevê a consulta obrigatória dos parlamentos nacionais) ¹³.

C. Propostas que implicam alterações da arquitectura institucional prevista nos Tratados

27. Algumas propostas visam associar directa e colectivamente os parlamentos nacionais ao processo decisório europeu, quer através da criação de uma instituição autónoma, com competências próprias, quer por meio de uma representação dos parlamentos nacionais numa nova "câmara" europeia ¹⁴. As principais propostas sintetizadas mais à frente dizem respeito a estruturas diferentes. Nalguns casos, estão-lhes associadas quatro componentes (ex., Convenção, em que estão representados os parlamentos nacionais, o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão); noutros casos, prevê-se uma única componente (representação colectiva dos parlamentos nacionais) (ex., câmara autónoma).

¹³ Alguns destes pontos foram abordados na sessão da Convenção de 15 e 16 de Abril; ver o contributo de Lamberto Dini (doc. CONV 32/02, p. 4), também favorável à alteração do artigo 308.º do TCE por forma a nele se prever a consulta dos parlamentos nacionais.

¹⁴ A questão da eventual criação de um mecanismo de controlo da observância do princípio da subsidiariedade foi abordada por alguns membros da Convenção na sessão de 15 e 16 de Abril de 2002.

i. Adopção do modelo da Convenção

28. Esta proposta, que preconiza um processo diferente para a revisão dos Tratados, foi formulada no seguimento do êxito registado pela Convenção que elaborou a Carta dos Direitos Fundamentais. Tem a vantagem de congregar os parlamentos nacionais, o PE, os governos e a Comissão em debates aprofundados sobre as alterações dos Tratados. A ulterior ratificação dessas alterações pelos parlamentos nacionais ficaria, assim, facilitada.

ii. Instituição de um congresso

29. Tratar-se-ia de uma Conferência Permanente dos Parlamentos (Parlamento Europeu e parlamentos nacionais) que se reuniria periodicamente, *inter alia* a fim de controlar a observância do princípio da subsidiariedade, analisar anualmente "o estado da União" e avaliar as alterações aos Tratados. Esta ideia ¹⁵ parece inspirar-se na Conferência (*Assises*) de Roma de 1990, na medida em que a resolução final recomendava a convocação de outra conferência sempre que se verificasse a necessidade de realizar um debate para analisar questões essenciais para os parlamentos nacionais.

iii. Reforço do papel da COSAC

30. Conforme já aqui foi especificado (pontos 19 a 20), a COSAC não dispõe de qualquer competência formal, podendo contudo apresentar "contributos" às instituições da União. Pondo em causa a eficácia dos seus trabalhos (pontos de vista aprovados por unanimidade e não vinculativos para os parlamentos nacionais), há quem proponha que a COSAC se reúna mais vezes e seja reforçada mediante a criação de um secretariado permanente, a fim de melhor garantir a continuidade dos seus trabalhos e desenvolver contactos regulares entre os representantes das comissões parlamentares nacionais especializadas e as do PE. A COSAC (reforçada) poderia ainda proceder a um controlo político da observância do princípio da subsidiariedade nas iniciativas legislativas da Comissão. Poderia ser consultada e emitir parecer a esse respeito. O controlo político poderia ser exercido *ex ante* (a título preventivo) ou *ex post*, entre a aprovação e a entrada em vigor do acto.

¹⁵ Avançada por Lionel Jospin num discurso de 28 de Maio de 2001.

iv. Criação de uma câmara independente

31. Tratar-se-ia de propor uma segunda assembleia a nível europeu, para além do Parlamento Europeu. Esta nova câmara seria constituída por representantes dos parlamentos nacionais (sendo cada Estado representado pelo mesmo número de deputados nacionais ou por um número variável em função da sua população). Há quem considere que a nova câmara não deveria participar no processo legislativo comunitário ordinário, mas poderia dispor de competências nas matérias abrangidas pelos actuais segundo e terceiro pilares ¹⁶. Teria também por missão exercer um controlo *ex ante* sobre a observância do princípio da subsidiariedade, para o que analisaria as propostas legislativas da Comissão ¹⁷.
32. Há quem pense que a câmara poderia revestir a forma de uma comissão constituída por dois ou três membros de cada parlamento nacional, que emitiria parecer sobre a observância do princípio da subsidiariedade e sobre a competência da União para actuar (controlo *ex ante*). Esses pareceres seriam emitidos a pedido (de um Estado-Membro ou das instituições da União) ou por iniciativa do seu Presidente e não poriam em causa as competências do Tribunal de Justiça na matéria ¹⁸. Poderia também ser ponderada a hipótese de um controlo político *ex post* (após a aprovação do acto).

v. Criação de uma segunda câmara no Parlamento Europeu

33. Há quem seja de opinião que deveria ser criada, de preferência no Parlamento Europeu, uma segunda câmara que representasse os parlamentos nacionais ¹⁹. O PE passaria, assim, a ter uma estrutura de dupla câmara ²⁰, dispondo de uma câmara alta (composta por representantes

¹⁶ Esta proposta voltou a ser recentemente apresentada pelo Senado francês: ver contributo escrito dirigido à Convenção por Hubert Haenel (CONV 12/02); segundo este contributo, a proposta justifica-se pelo facto de prosseguir os seguintes objectivos:

- Firmar melhor a Europa em cada país;
- Associar de forma mais harmoniosa os "pequenos" e os "grandes" Estados à construção europeia;
- Assegurar um maior equilíbrio no seio das instituições e entre a União e os Estados-Membros, graças a uma atenção mais constante à aplicação do princípio da subsidiariedade.

¹⁷ Ver contributo de Erwin Teufel, em que propõe a criação de um comité político misto (doc. CONV 24/02, p. 4).

¹⁸ Ver Ingolf Pernice, *The role of National Parliaments in the European Union*, Walter Hallstein-Institut, Julho de 2001.

¹⁹ Proposta desenvolvida por J. Fischer, em discurso proferido na Universidade de Humboldt, Berlim, 12 de Maio de 2000; discurso de Tony Blair na Polónia em 6 de Outubro de 2000.

²⁰ Na Europa, o bicameralismo pode apresentar uma série de variantes, tanto em termos de composição da segunda câmara (membros eleitos por sufrágio directo/por sufrágio indirecto/membros designados/amálgama de diferentes sistemas), como de número de membros e sua repartição (mesmo número de membros para cada Estado federado – ex., Senado americano – número proporcional à população – ex., *Bundesrat* alemão). Em caso de sufrágio indirecto, são também possíveis diversas variantes: eleição pelas assembleias legislativas dos Estados-Membros (ex., *Bundesrat* austríaco), designação pelos executivos (*Bundesrat* alemão) ou eleição pelas autarquias locais (ex., França).

dos parlamentos nacionais, quer com o mesmo número de representantes por Estado ²¹, quer com um número de representantes variável consoante a população dos Estados) e de uma câmara baixa (o actual PE). Os representantes dos parlamentos nacionais assim designados passariam a exercer um duplo mandato, simultaneamente nacional e europeu.

34. Convida-se a Convenção a estudar estas propostas e a ponderar as suas vantagens e inconvenientes, partindo-se do princípio de que algumas se excluem mutuamente.

²¹ Ver discurso de Jorge Sampaio de 14 de Fevereiro de 2002 no Parlamento escocês.