

**NOTA**

---

Assunto: **Nota relativa à sessão plenária**  
– **6-7 de Junho de 2002, Bruxelas** <sup>1</sup>

---

**I. Abertura da sessão plenária**

1. O Presidente da Convenção, Valéry Giscard d'Estaing, assistido pelos dois Vice-Presidentes, Giuliano Amato e Jean-Luc Dehaene, declarou aberta a sessão.
2. O Presidente recordou que o Praesidium, com o objectivo de racionalizar o debate, tinha fixado os limites de tempo que deverá ser consagrado a cada ponto da ordem do dia, o que significa que só um número limitado de oradores poderá tomar a palavra. O Presidente insistiu na necessidade de os intervenientes respeitarem estritamente o limite de tempo de três minutos para cada intervenção, a fim de proporcionar uma verdadeira "igualdade de oportunidades" a todos os "Convencionais" que tenham pedido a palavra.

**II. Espaço de liberdade, de segurança e de justiça: papel da União e dos Estados-Membros (Conv 69/02 e Conv 70/02)**

3. O Presidente abriu o debate recordando que a liberdade, a segurança e a justiça são domínios em que o ideal europeu encontra grande eco, como se pode constatar, quer através dos

---

<sup>1</sup> O relato integral da sessão plenária está disponível no sítio da Convenção ([www.european-convention.eu.int](http://www.european-convention.eu.int))

inquéritos de opinião, quer através das contribuições dos próprios "Convencionais". Recordou também a complexidade dos processos e mecanismos actualmente em vigor, que justifica que se dê rapidamente início a uma reflexão a esse respeito. Por último, o Presidente apresentou o documento Conv 69/02, que traça uma panorâmica bastante modesta das acções empreendidas no domínio da segurança e da justiça e faz o levantamento de uma série de questões ou de vias que poderiam ser exploradas pela Convenção.

4. Participaram no debate mais de cinquenta "Convencionais" <sup>1</sup>. A Convenção procedeu a debates enriquecedores e animados sobre um tema que, na opinião de todos os intervenientes, está no centro das preocupações dos cidadãos. Muitos "Convencionais" recordaram, aliás, que será também dedicada especial atenção a este tema durante o Conselho Europeu de Sevilha.

i) Problemática geral

5. A grande maioria dos "Convencionais" reclamou mais Europa em matéria de segurança e de justiça, chamando a atenção para o facto de os Estados-Membros não estarem, por si só, suficientemente preparados para fazer face à criminalidade transfronteiriça. Foi assinalado que o tráfico de seres humanos e de droga e o crime organizado não reconhecem fronteiras, nem jurídicas, nem administrativas.
6. Diversos membros da Convenção recordaram que se deve manter o equilíbrio entre a exigência de segurança e o respeito pelos valores fundamentais. Uma série de intervenientes mencionou, a propósito, a Carta dos Direitos Fundamentais, manifestando o desejo de que esta seja integrada no Tratado. Foi também sugerida com frequência a adesão da Comunidade ou da União à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Alguns oradores aludiram ainda a adesão à Carta Social de Turim ou à Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados.

ii) Análise dos políticos

7. Diversos intervenientes gostariam que se definisse com maior precisão o que se entende por "criminalidade transfronteiriça que exige uma resposta europeia". Neste contexto, uma série de intervenientes propôs que se intensificasse a harmonização das legislações nacionais em matéria penal, nomeadamente no que diz respeito à definição de infracções e sanções

---

<sup>1</sup> A lista de oradores constará de uma Adenda à presente nota.

mínimas e máximas, enquanto que outros puseram a tónica no princípio do reconhecimento mútuo. Vários oradores sugeriram que seria necessário combinar as duas abordagens e que se, na maior parte dos casos, se poderia optar pelo reconhecimento mútuo, noutros seria preferível optar pela harmonização. Muitos insistiram na necessidade de reforçar a política de harmonização nos domínios do asilo e da imigração, ao passo que outros preconizaram que os Estados-Membros mantenham uma política nacional, sobretudo no que diz respeito à imigração e ao acesso ao mercado de trabalho. Numerosos "Convencionais" salientaram a importância de se distinguir entre política de asilo, por um lado, e política de imigração, por outro. No que se refere ao asilo, haverá que respeitar os compromissos humanitários, nomeadamente a Convenção de Genebra, e repartir os encargos a nível europeu. A imigração, por sua vez, obedece a outras considerações, como as necessidades do mercado de trabalho e a capacidade de integração da sociedade.

8. Alguns propuseram que se fosse mais longe em relação às regras estabelecidas nos Tratados actuais, ultrapassando a abordagem das normas mínimas para realizar um verdadeiro regime comum de asilo, revendo a enumeração das actuais bases jurídicas do artigo 63.º do Tratado CE, tendo em vista instaurar um sistema mais coerente que reflecta o programa político aprovado em Tampere e indo mais além do que o previsto no Tratado de Nice em relação à maioria qualificada. A situação e o tratamento actualmente aplicado na Europa aos requerentes de asilo e aos imigrantes clandestinos foram frequentemente citados como constituindo uma fonte de preocupação.
9. Diversos intervenientes insistiram na dimensão externa da política da União em matéria de justiça e assuntos internos, apelando a uma melhor cooperação nestes domínios, nomeadamente com os países limítrofes, uma maior tomada em consideração dos aspectos desta política nas relações externas da União, assim como à sua coordenação com outras vertentes dessas relações, como, por exemplo, a política comercial ou de desenvolvimento.
10. De um modo geral, não houve muitas referências às questões relativas ao direito civil.

iii) Estruturas institucionais, legitimidade e eficácia

11. A questão da repartição por pilares foi evocada por numerosos oradores. A grande maioria interrogou-se sobre o fundamento desta repartição e apelou a uma "comunitarização" completa (ou seja, a aplicação dos procedimentos comunitários habituais) das matérias do actual Terceiro Pilar (cooperação policial e judiciária em matéria penal) ou, pelo menos, a uma aplicação mais alargada das estruturas e mecanismos comunitários a estas matérias. Foram invocadas, nomeadamente, as vantagens dos instrumentos jurídicos, dos mecanismos de controlo judiciário e das regras de transparência em direito comunitário. Alguns consideram, em contrapartida, que os processos decisórios comunitários não se poderão aplicar *mutatis mutandis* a todas as matérias abrangidas pelo domínio da segurança e da justiça.
12. Diversos "Convencionais" interrogaram-se sobre se os adeptos da "comunitarização" contemplavam sempre os mesmos aspectos na especificidade e insistiram na necessidade de uma abordagem pragmática que consistiria em analisar, concreta e gradualmente, as melhorias necessárias em matéria de instrumentos e procedimentos. Foi sugerida, a este respeito, a possibilidade de conceber a coexistência, dentro de um mesmo quadro, de processos decisórios diferenciados em função da especificidade de determinadas matérias. Por último, alguns intervenientes consideraram que a comunitarização total ou parcial dos domínios abrangidos pelo Terceiro Pilar se viria a traduzir numa perda de poder para os governos e os parlamentos nacionais, que poderia ser explorada pelos partidos extremistas ou populistas.
13. A questão da legitimidade e do controlo democráticos foi por diversas vezes evocada. Muitos "Convencionais" gostariam que o Parlamento Europeu se tornasse co-legislador, tanto em matérias já comunitarizadas, como na acção legislativa da União em matéria penal, pelo menos no que diz respeito à cooperação judiciária em matéria penal. Outros insistiram em que se reforçasse o papel dos parlamentos nacionais, sem que tal constitua uma alternativa à proposta anterior. Diversos intervenientes criticaram a ausência ou a insuficiência de controlos exercidos sobre certos órgãos da União no domínio do Terceiro Pilar, nomeadamente a Europol (alguns referiram também a Eurojust), reivindicando um controlo a nível europeu. Um dos "Convencionais" considerou satisfatório o controlo actualmente exercido pelos parlamentos nacionais.

14. Foram sugeridos diversos modelos para reforçar esse controlo dos órgãos comuns: o controlo efectuado pelo Parlamento Europeu e, mais precisamente, por uma Comissão especial do referido Parlamento, a sua integração no regime comunitário, designadamente mediante a sua subordinação à tutela da Comissão, ou a criação de um novo Alto Representante da União que agiria como interlocutor dos parlamentos nacionais no domínio do Terceiro Pilar e que seria responsável pelo bom funcionamento desses órgãos.
15. Alguns intervenientes criticaram a partilha do direito de iniciativa entre a Comissão e os Estados-Membros, visto considerarem, de um modo geral, que esse direito deveria doravante caber exclusivamente à Comissão. Foi igualmente evocada a hipótese de submeter as iniciativas dos Estados-Membros a um controlo jurídico prévio.
16. A maior parte dos "Convencionais" mostrou-se favorável ao abandono da regra da unanimidade relativamente ao asilo e à imigração (Primeiro Pilar) e aos domínios da cooperação penal (Terceiro Pilar).
17. Quanto aos domínios abrangidos pelo actual Terceiro Pilar, grande número de "Convencionais" considerou necessário criar instrumentos jurídicos melhores e mais simples. Estes "Convencionais" constataram, nomeadamente, que o recurso ao instrumento jurídico da Convenção se tornou obsoleto, devido à lentidão excessiva dos processos de ratificação. Foi sublinhada a necessidade de se dispor, no âmbito das políticas comunitárias, de instrumentos idênticos aos do direito comunitário e, nomeadamente, de instrumentos que produzam efeitos directos, ou seja, directamente aplicáveis, como o regulamento. Foram ainda diversas vezes recordadas as dificuldades de delimitação e de aplicação da "decisão quadro" e da "decisão", tais como previstas no actual Tratado UE.
18. Numerosos "Convencionais" propuseram o alargamento das competências do Tribunal de Justiça, para que este possa dispor de plena competência nas matérias abrangidas pelo actual Terceiro Pilar. Alguns referiram expressamente a criação de uma via de recurso dos particulares nestes domínios. Diversos "Convencionais" salientaram igualmente que a Comissão deverá ter a possibilidade de recorrer ao Tribunal de Justiça, no âmbito de processos por incumprimento contra os Estados-Membros.

19. Alguns solicitaram que se voltassem a analisar os regimes especiais de adesão ("opt-in") de que beneficiam actualmente alguns Estados-Membros. Foi algumas vezes avançada a ideia de se substituir esse sistema por uma possibilidade de abstenção construtiva.

iv) Instrumentos de cooperação

20. A maioria dos membros da Convenção lamentou que a Europol não dispusesse dos meios jurídicos e materiais que lhe permitam cumprir as suas missões e manifestou o desejo de que este órgão se torne verdadeiramente operacional a muito curto prazo. Para o efeito, deveria ser dotada de meios e competências operacionais reforçados, que deveriam incluir, como precisaram alguns oradores, por um lado, a capacidade de pedir às polícias nacionais que iniciem investigações e, por outro, a possibilidade de tomar medidas concretas de investigação em conjunto com as autoridades nacionais. Este reforço do papel da Europol deveria ser acompanhado de um controlo parlamentar (ver supra) e judiciário mais intenso. Quanto a este último aspecto, alguns reclamaram um nível de controlo judiciário equivalente ao exercido sobre as polícias nacionais e interrogaram-se sobre a imunidade conferida aos agentes da Europol. Foi também evocada a necessidade de reforçar o OLAF (Organismo Europeu de Luta Anti-Fraude da Comissão) e de incentivar a sinergia entre este organismo, a Europol e a Eurojust. Por último, alguns "Convencionais" gostariam que, antes de mais, se explorasse plenamente o potencial de cooperação eficaz entre as polícias nacionais, que poderá ainda ser reforçada.
21. Para muitos, a Eurojust deverá também ser desenvolvida, considerando alguns que deveria constituir o primeiro passo para a criação da figura do Procurador Europeu. Há quem entenda que o Procurador deveria poder recorrer a uma jurisdição europeia relativamente a um certo número de crimes (alguns gostariam de começar pelas fraudes lesivas dos interesses financeiros das Comunidades), enquanto outros consideram que o Procurador deveria recorrer exclusivamente aos tribunais nacionais.

22. Foram frequentemente mencionadas as fronteiras externas da União, tendo a quase totalidade dos intervenientes preconizado um reforço dos controlos, exercidos em comum. Para muitos dos oradores, seria necessário, para o efeito, criar um corpo comum de guardas de fronteira. Outros privilegiam uma cooperação mais estreita entre os serviços dos Estados-Membros, assim como acções de formação concertadas. Foram apresentadas diversas propostas intermédias, tendo em vista melhorar a situação actual, como, por exemplo, passar a um regime comum por etapas, a primeira das quais seria a criação de uma célula de apoio, à disposição das autoridades nacionais. Alguns insistiram na solidariedade financeira e preconizaram uma repartição de encargos favorável aos Estados-Membros responsáveis – por razões diversas e especialmente geográficas – por uma parte mais extensa das fronteiras externas comuns.
23. O Presidente encerrou os debates, sublinhando que a sua qualidade tinha permitido aprofundar um tema importante. Salientou o carácter moderado das propostas avançadas pelos "Convencionais" e manifestou o desejo de que se continue a reflectir sobre a noção de criminalidade transfronteiriça. Quanto à questão da repartição por pilares, sugeriu uma abordagem pragmática que analise sem a priori as acções que poderiam ser tratadas mais eficazmente segundo um determinado procedimento.
24. O Presidente informou que o Praesidium proporia dentro em breve a criação de um grupo de trabalho para aprofundar algumas destas questões.

### **III. Papel dos parlamentos nacionais na arquitectura europeia**

25. O Presidente chamou a atenção dos "Convencionais" para as três questões relativas ao papel dos parlamentos nacionais que constam da Declaração de Laeken. Anunciou que, para facilitar os debates, o Secretariado tinha preparado dois documentos: uma nota de reflexão (CONV 67/02), de natureza descritiva, que traça as grandes linhas das competências actuais dos parlamentos nacionais, no quadro dos Tratados e enumera uma série de propostas sobre o seu papel no futuro, e um outro documento (CONV 68/02), que inclui as questões que poderiam ser abordadas pelos "Convencionais" durante os debates.

26. Grande parte dos oradores referiu-se efectivamente às questões mencionadas nesse documento, pelo que as mesmas vão igualmente servir de base à presente nota.

*i. Como se poderão ajudar os parlamentos nacionais a desempenhar o papel determinante que consiste em assegurar a legitimidade democrática da acção da União?*

27. A maior parte dos intervenientes considerou que os parlamentos nacionais deveriam estar mais implicados nas actividades da União, o que poderia passar, nomeadamente, por um controlo mais eficaz dos governos nacionais (foram destacados os mecanismos de controlo dos países escandinavos). Os parlamentos nacionais deveriam ser implicados mais cedo no processo legislativo. Para o efeito, alguns "Convencionais" sugeriram que a Comissão envie todas as suas propostas legislativas directamente aos parlamentos nacionais, na mesma altura em que as envia ao Parlamento e ao Conselho, podendo os parlamentos nacionais participar também no debate anual sobre o programa de trabalho da Comissão.

*ii. As modalidades de controlo, por parte dos parlamentos nacionais, das posições adoptadas no Conselho pelos respectivos governos variam de Estado-Membro para Estado-Membro. Embora tais modalidades sejam, como é óbvio, inteiramente da competência nacional, será que haveria vantagem em analisar quais funcionam melhor, e em proceder a um intercâmbio de "boas práticas"?*

28. Os "Convencionais" insistiram em que, obviamente, competia a cada parlamento definir as suas próprias regras de controlo político dos respectivos governos. No entanto, reconheceu-se de um modo geral que poderia ser útil uma informação recíproca sobre os mecanismos que melhor funcionam. Esclareceu-se, a este respeito, que, para ser eficaz, esse controlo político deveria realizar-se *ex ante*, ou seja, antes de o Conselho ter deliberado. Neste contexto, fez-se alusão à prática de se estabelecer um mandato de negociação, assim como aos contributos apresentados por representantes finlandeses (CONV 82/02) e suecos (CONV 61/02). Para alguns, porém, a prática parlamentar de conferir um mandato de negociação aos representantes dos governos não deverá ser demasiado rígida e os governos deverão dispor de uma certa margem de apreciação; caso contrário, suceder-se-ão os bloqueios no Conselho. Diversos oradores afirmaram que, quando o Conselho actua na qualidade de legislador, os seus trabalhos se deveriam desenrolar em público, de modo



a facilitar um controlo eficaz dos governos por parte dos respectivos parlamentos nacionais; alguns "Convencionais" acrescentaram que uma melhor organização dos trabalhos do Conselho contribuiria também para se atingir este objectivo. Vários oradores sugeriram, aliás, que as delegações dos Estados-Membros no Conselho incluíssem um representante dos parlamentos nacionais; outros mostraram-se cépticos em relação a esta ideia.

*iii. Seria oportuno reforçar os mecanismos de cooperação existentes entre os parlamentos nacionais? E com o Parlamento Europeu?*

29. Considerou-se que uma melhor cooperação horizontal entre os parlamentos nacionais relativamente às actividades da União constituiria um dado positivo. Alguns "Convencionais" pronunciaram-se a favor do reforço da COSAC (mais reuniões, secretariado permanente e votação por maioria, e não por unanimidade). Outros mostraram-se, no entanto, críticos em relação ao funcionamento da COSAC e cépticos quanto ao seu papel. Foi proposto um reforço da cooperação entre as comissões especializadas dos parlamentos nacionais e as comissões correspondentes do Parlamento Europeu. Além disso, houve quem sugerisse que fosse dada aos parlamentos nacionais a possibilidade de interrogar a Comissão, deslocando-se para o efeito ao Parlamento Europeu e instalando gabinetes em Bruxelas para acompanhar os trabalhos desta última instituição.

*iv. Seria conveniente prever a representação colectiva dos parlamentos nacionais numa nova instituição? Em caso afirmativo, com que composição e competências?*

30. A maior parte dos "Convencionais" manifestou dúvidas quanto à utilidade de se criar uma nova instituição que representaria apenas os parlamentos nacionais. Argumentou-se que a criação de uma nova instituição poderia tornar a arquitectura institucional da União mais complexa e menos visível para os cidadãos. Alguns sublinharam também que uma nova instituição, fosse ela uma segunda câmara do Parlamento Europeu ou uma câmara independente, enfraqueceria politicamente o Parlamento Europeu, precisamente na altura em que este deverá assumir, regra geral, o papel de co-legislador. Idênticas reservas foram manifestadas quanto à sugestão de os deputados europeus serem simultaneamente membros dos respectivos parlamentos nacionais.

31. Alguns "Convencionais" sugeriram, no entanto, a hipótese de um Congresso, composto por representantes dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu, que se poderia reunir para proceder, nomeadamente, à eleição do Presidente da Comissão.
32. Quanto ao controlo do princípio da subsidiariedade, alguns "Convencionais" foram de opinião que esse controlo deveria ser de natureza política, na medida em que o princípio da subsidiariedade e a delimitação das competências entre a União e os Estados-Membros suscitariam problemas dessa natureza, tendo sublinhado ainda que se deveriam igualmente associar os parlamentos nacionais a esse controlo (alguns referiram, a este propósito, que seria útil aprofundar a ideia de se criar um comité *ad hoc*). Para os que partem da noção de que a União é uma comunidade de direito, esse controlo deverá ser jurisdicional; levantou-se, assim, a questão de saber se deverá ser exercido *ex ante* ou *ex post*, assim como a questão de saber se os parlamentos nacionais poderão vir a dispor do direito de recorrer para o Tribunal de Justiça.
- v. *Seria conveniente prever a consulta obrigatória dos parlamentos nacionais caso se ponha a hipótese de um alargamento das competências? Em caso afirmativo, de que forma?*
33. Foram feitas algumas intervenções no sentido de se prever a consulta dos parlamentos nacionais, especialmente nos domínios em que o grau de participação do Parlamento Europeu não é significativo (por exemplo, política externa e de segurança, justiça e assuntos internos). Além disso, alguns "Convencionais" propuseram que, no âmbito de uma cláusula do tipo do artigo 308.º do TCE, que permite à União agir a título excepcional mesmo que não exista uma atribuição de competências explícita, os parlamentos nacionais possam ser consultados. Outros sugeriram que, em caso de revisão dos Tratados ou de alteração das competências da União, se recorresse a uma instância conforme com o modelo da Convenção.
34. Ao encerrar este ponto da ordem do dia, o Presidente considerou que as intervenções dos "Convencionais" se orientavam sobretudo para a introdução de melhorias no sistema actual. Por seu lado, interrogava-se, no entanto, sobre se os cidadãos não esperariam talvez mais dos trabalhos da Convenção; por conseguinte, solicitou à Presidente do Grupo de Trabalho sobre os Parlamentos Nacionais que não excluísse a hipótese de uma iniciativa inovadora.

#### **IV. Composição dos Grupos de Trabalho**

35. O Presidente remeteu para o documento CONV 77/02, que apresenta a composição dos Grupos de Trabalho, tal como foi estabelecida pelo Praesidium, referindo que essa composição respeitava, na maior parte dos casos, a primeira escolha dos "Convencionais". Só em alguns casos se recorreu à segunda escolha, devido ao número excessivo de pedidos para determinados grupos. Nenhum "Convencional" ficou inscrito num grupo que se encontrasse em terceira posição na sua lista de preferências.
36. Quanto à questão dos futuros Grupos de Trabalho, evocada na última sessão plenária e entretanto também por escrito, o Presidente recordou a posição – aliás confirmada durante o debate anterior sobre a justiça e os assuntos internos – de que o trabalho de fundo deverá ser realizado pela Convenção, o que se deverá evitar uma fragmentação da Convenção resultante da criação de grupos de trabalho. A missão dos grupos de trabalho é aprofundar temas específicos, identificados na sequência dos debates em sessão plenária e, em função destes últimos, apresentar relatórios à Convenção sobre as opções possíveis para esses temas específicos. As questões políticas de alcance geral continuarão a ser debatidas em sessão plenária.
37. No que diz respeito ao pedido de que os primeiros seis Grupos de Trabalho apresentem os seus relatórios à Convenção mais cedo do que inicialmente previsto, o Presidente exortou os presidentes dos grupos a envidarem esforços nesse sentido, para que todos os grupos possam, na medida do possível, concluir os seus trabalhos já em Setembro ou em Outubro. O Presidente constatou em seguida que o debate anterior sobre o espaço de liberdade, de segurança e de justiça tinha demonstrado a necessidade de se criar um grupo de trabalho, que deverá aprofundar uma série de questões precisas, e cujo mandato será em breve definido pelo Praesidium; o Presidente citou, como exemplo de questões a estudar, a de uma melhor definição das actuais missões dos Estados-Membros e da União, assim como das modalidades segundo as quais a União actua nesses domínios, incluindo a questão de saber se estes poderão ser transferidos para o regime comunitário.

38. O Presidente acrescentou que o próximo debate da sessão plenária sobre a acção externa da União permitirá certamente identificar determinadas questões técnicas que terão de ser analisadas no Grupo de Trabalho e que a conveniência de criar novos grupos será provavelmente decidida em futuros debates.
39. Na sequência do pedido de um "Convencional", os presidentes dos seis primeiros Grupos de Trabalho comunicaram as datas das primeiras sessões dos seus grupos.

## V. **Diversos**

### – *Sessão de 24 e 25 de Junho, consagrada à sociedade civil*

40. O Presidente recordou o objectivo e o formato especial da próxima sessão, que terá lugar no grande hemicíclio do Parlamento, de modo a que os "Convencionais" possam receber e dialogar com os representantes das organizações da sociedade civil, nomeadamente graças ao sistema dos cartões azuis. Está também previsto que um "Convencional" por país apresente um relatório sobre os debates com a sociedade civil organizados a nível nacional. O Presidente remeteu, aliás, para o documento CONV 79/02, relativo às reuniões dos oito grupos de contacto com as organizações da sociedade civil, e convidou os "Convencionais" a participarem maciçamente nessas oito reuniões.

### – *Convenção dos Jovens*

41. O Presidente evocou a preparação da Convenção dos Jovens, que terá lugar em Bruxelas de 9 a 12 de Julho, e agradeceu aos "Convencionais" os esforços envidados no sentido de escolher jovens representativos e motivados. Anunciou ainda que, na próxima sessão da Convenção, seriam comunicadas mais informações sobre o desenrolar desta tão importante sessão.
42. O Presidente encerrou a sessão, recordando que o objectivo essencial da próxima sessão, que terá lugar a 24 de Junho, a partir das 14h30, e a 25 de Junho, a partir das 9h30, será o diálogo com a sociedade civil; nessa altura, o Presidente apresentará também à Convenção um relatório sobre o Conselho Europeu de Sevilha, e, em conformidade com a Declaração de Laeken, fará uma exposição oral sobre o ponto da situação dos trabalhos da Convenção.