

NOTA

Assunto: **Relatório de síntese da sessão plenária**
– Bruxelas, 3 e 4 de Outubro de 2002¹

I. ABERTURA DA SESSÃO

A abrir a sessão, o Presidente salientou que a Convenção entra agora numa fase crucial, visto que as conclusões do debate em plenário sobre as recomendações dos Grupos constituirão os alicerces da construção do produto final.

Indicou que as recomendações acordadas em plenário seriam registadas, cabendo posteriormente ao Praesidium reflectir sobre as que suscitassem observações divergentes e apresentar propostas de conciliação dos pontos de vista.

1. Personalidade jurídica da União

- **Discussão do relatório do Grupo III, presidido por Giuliano Amato**
(doc. CONV 305/02)

O mandato do Grupo de Trabalho presidido pelo Vice-Presidente Giuliano AMATO consistia em analisar as seguintes questões:

- consequências de uma atribuição explícita de personalidade jurídica à União;
- consequências da fusão dessa personalidade jurídica única com a da Comunidade;
- incidências na simplificação dos Tratados.

¹ O relato integral da sessão plenária encontra-se no sítio Web, no seguinte endereço:
<http://european-convention.eu.int>

O Presidente da Convenção e o Presidente do Grupo de Trabalho expuseram as grandes linhas do relatório final (CONV 305/02), que suscitou um amplo consenso ao nível do Grupo (apenas um membro se lhe opôs). O debate que se seguiu a essa apresentação contou com a participação de trinta e sete Convencionais (cf. lista apensa).

Do debate geral emanou um amplo consenso favorável a que a personalidade jurídica da União seja explicitamente consagrada no novo tratado constitucional. Além disso, essa personalidade jurídica seria "única", na medida em que viria substituir as personalidades jurídicas das actuais organizações. Não se trataria, pois, de uma personalidade jurídica justaposta às já existentes. Neste contexto, alguns Convencionais assinalaram que uma personalidade jurídica única daria mais visibilidade e eficácia à acção da União na cena internacional e contribuiria para uma melhor identificação dos cidadãos com a União.

Desenhou-se também uma ampla orientação no sentido de reconhecer que a fusão das personalidades jurídicas abre caminho à fusão dos Tratados num texto único, contribuindo deste modo para a futura simplificação dos mesmos. Esse texto único poderia dividir-se em duas partes, a primeira das quais, a fundamental, seria composta por disposições de carácter constitucional, e a segunda conteria essencialmente as políticas. Alguns Convencionais consideraram que a fusão dos Tratados deveria englobar também o Tratado EURATOM; outros indicaram que a existência de um sistema com diferentes trâmites de ratificação levantaria problemas e que seria necessário estudá-lo em profundidade.

Nessa mesma linha de simplificação dos Tratados e da arquitectura constitucional da União, a maioria dos Convencionais admite que, apesar de nem a fusão das personalidades jurídicas nem a dos Tratados implicarem, por si só, a fusão dos "pilares", a manutenção da actual apresentação da estrutura em "pilares" seria anacrónica. Em contrapartida, a sua supressão permitiria uma reorganização mais sistemática dos Tratados. A fusão em causa não implica, em si mesma, a uniformidade dos processos decisórios. Se a Convenção assim o quiser, será possível manter as especificidades inerentes aos dois actuais pilares ditos "intergovernamentais" (PESC e cooperação em matéria penal).

Durante o debate foi salientado o facto de que a atribuição explícita de uma personalidade jurídica à União também não implica, em si mesma, qualquer alteração na repartição de competências entre a União e os Estados-Membros. Alguns Convencionais lembraram, neste contexto, que a prática dos acordos mistos deveria prosseguir sempre que um dado acordo se insira simultaneamente na esfera de competências da União e na dos Estados-Membros.

Alguns Convencionais declararam concordar igualmente com a supressão dos trâmites nacionais de ratificação de acordos da União já celebrados pelo Conselho, ou dos referendos sobre os mesmos acordos. A este respeito, mostraram-se favoráveis à alteração do artigo 24.º do TUE nos termos propostos no relatório do Grupo de Trabalho. Um Convencional especificou todavia, neste contexto, que se poderia fazer referência à "abstenção construtiva" prevista no n.º 1 do artigo 23.º do TUE.

Alguns membros da Convenção debruçaram-se sobre outras recomendações de natureza técnica do Grupo de Trabalho a respeito, nomeadamente, de certos aspectos ligados à negociação e celebração dos acordos internacionais e, num plano mais geral, à representação externa da União.

Foi realçado, a este propósito, que o facto de a União ser dotada de uma personalidade jurídica única se deveria traduzir numa acção externa mais eficaz. Alguns Convencionais insistiram, todavia, em que os elementos PESC devem manter intacto o seu estatuto intergovernamental.

Outros pronunciaram-se a favor da fusão dos cargos do Alto Representante e do Comissário responsável pelas relações externas numa só figura, tendo também sido abordada a este respeito a questão da reorganização do pessoal responsável e dos riscos de duplicação.

Foi igualmente levantada a questão da representação da União em organizações internacionais, tendo muitos posto a tónica na necessidade de uma representação única. Um membro realçou, contudo, que a União deveria esforçar-se por chegar a posições comuns, o que não implica que tenha de exprimir-se sempre "a uma só voz".

Outro dos temas referidos foi o do papel do Parlamento Europeu. Os Convencionais que se pronunciaram a este respeito consideraram essencial a consulta do PE. Alguns mostraram-se favoráveis a que o Parlamento dê a conhecer os seus pontos de vista sobre os acordos internacionais acima mencionados, em conformidade com o procedimento de parecer favorável.

Alguns dos membros da Convenção admitiram o controlo jurisdicional *ex ante*, baseado no n.º 6 do artigo 300.º do TCE, tendo-se todavia considerado que será necessário estudar mais a fundo tanto o princípio como as eventuais modalidades de um controlo jurisdicional *a posteriori*.

Por último, os processos previstos no relatório do Grupo de Trabalho para a negociação dos acordos internacionais mereceram a aprovação geral, mas, no entender de alguns, estes aspectos deveriam ainda ser aprofundados pelo Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa.

Terminado o debate, o Presidente formulou as seguintes conclusões:

- Há, ao nível da Convenção, um amplo consenso favorável a que a União seja dotada de uma personalidade jurídica única, explicitamente consagrada no novo tratado constitucional;
- Essa personalidade jurídica seria "única" na medida em que viria substituir-se às personalidades jurídicas das organizações existentes;
- Foi também aceite por um amplo consenso que a fusão das personalidades jurídicas abre caminho à fusão dos Tratados num texto único, o que sem dúvida contribuiria para a futura simplificação dos mesmos. Esse texto único poderia dividir-se em duas partes, a primeira das quais, a fundamental, seria composta por disposições de carácter constitucional.
- Com o mesmo objectivo de simplificação, a grande maioria dos Convencionais admitiu que, embora nem a fusão das personalidades jurídicas nem a dos Tratados implique, em si mesma, a fusão dos "pilares" existentes, seria anacrónico conservar a actual apresentação da estrutura em "pilares". Seria deste modo possível reorganizar os Tratados actuais num tratado único, mantendo todavia determinados procedimentos específicos (nomeadamente em matéria de PESC), caso a Convenção pretendesse fazê-lo;

- Foram finalmente analisadas outras recomendações de carácter mais técnico, formuladas pelo Grupo de Trabalho no seu relatório, e que caberá ao Grupo de Trabalho sobre a Acção Externa estudar mais a fundo.

- 2. – **Apresentação do ponto da situação dos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre a Carta dos Direitos Fundamentais (Grupo II) por António Vitorino**
 - **Apresentação do ponto da situação dos trabalhos do Grupo de Trabalho sobre o Papel dos Parlamentos Nacionais (Grupo IV) por Gisela Stuart**

Foi feita oralmente uma exposição sobre os trabalhos dos dois Grupos acima mencionados, que apresentarão os respectivos relatórios na próxima sessão.

3. **Moções apresentadas ao Praesidium por Anne Van Lancker, Johannes Voggenhuber, Sylvia-Yvonne Kaufmann e outros membros da Convenção**

O Presidente chamou a atenção para as moções apresentadas à Convenção por três dos seus membros e subscritas por um certo número de outros Convencionais. Nelas se apela à realização de um debate em plenário sobre a questão da "Europa social" e à constituição de um grupo de trabalho consagrado a essa matéria.

Tanto os proponentes das moções como alguns dos seus subscritores sublinharam a importância da inclusão de objectivos sociais no tratado constitucional. Apesar de o assunto ter sido parcialmente abordado por dois Grupos de Trabalho (consagrados à Governação Económica e à Carta, respectivamente), impõe-se um debate de fundo não só em plenário mas também num grupo de trabalho especificamente dedicado a este tema.

Um Convencional opôs-se à aceitação das moções, com o argumento de que a Convenção, cujo mandato incide essencialmente em matérias constitucionais e estruturais, deve evitar debates sobre o conteúdo de áreas políticas específicas. Outro lembrou que não foi ainda dada resposta aos pedidos de criação de outros grupos de trabalho, designadamente sobre assuntos regionais.

O Presidente frisou a importância de não frustrar as grandes expectativas existentes no sector da política social. O tratado constitucional teria de estabelecer os objectivos da União neste domínio, mas não compete à Convenção debater opções políticas de pormenor. O Presidente indicou que o Praesidium analisara as moções e propôs que o debate na sessão plenária de Novembro acerca do relatório do Grupo de Trabalho sobre a Governação Económica seja alargado às questões sociais, e que, à luz desse debate, se tome uma decisão no sentido de criar, ou não, um grupo de trabalho. Tendo concordado com esta metodologia, os proponentes das moções retiraram-nas.

4. Subsidiariedade

- **Discussão do relatório do Grupo I, presidido por I. Mendez de Vigo**
(doc. CONV 286/02)

Lançando o debate, o Presidente da Convenção, Valéry Giscard d'Estaing, lembrou que as conclusões das cimeiras de Nice e Laeken incumbiram expressamente a Convenção de conceber mecanismos de controlo do princípio da subsidiariedade. Esses mecanismos, ou procedimentos, não deveriam retardar o processo decisório nem permitir que este seja bloqueado. Encontrar o necessário equilíbrio constitui uma tarefa "delicada".

O Presidente do Grupo de Trabalho, Inigo Mendez de Vigo, apresentou as respectivas conclusões, constantes do relatório apresentado (cf. CONV 286/02), o qual, realçou, mereceu o consenso do Grupo. Expôs o método intelectual seguido pelos membros do Grupo, que, depois de analisarem algumas propostas, acabaram por as rejeitar. Insistiu nos princípios ou regras básicas a que o Grupo chegara e que nortearam as suas reflexões: não criar nenhuma nova instituição, não alongar nem bloquear o processo legislativo. Inigo Mendez de Vigo frisou ainda o carácter inovador das propostas do seu Grupo, que, pela primeira vez, permitiriam a intervenção directa dos parlamentos nacionais no decurso do processo legislativo.

À luz destas considerações, o Grupo propõe que:

- a Comissão reforce a motivação das suas propostas legislativas juntando-lhes uma ficha circunstanciada sobre a subsidiariedade em que sejam expostas as incidências financeiras e, se for o caso, as implicações sobre a legislação dos Estados-Membros;
- num prazo de seis semanas, cada parlamento nacional (ou, tratando-se de um parlamento com duas câmaras, cada uma delas) possa accionar um mecanismo de alerta rápido, ou seja, dirigir às instituições europeias um parecer fundamentado dando conta do seu receio de que haja violação do princípio da subsidiariedade. Caso um terço dos parlamentos nacionais envie pareceres nesse sentido, a Comissão seria obrigada a rever a sua proposta. Esta reanálise poderia levar a Comissão quer a manter a proposta, quer a alterá-la, quer ainda a retirá-la;

- concluído o processo legislativo, os parlamentos nacionais que tivessem utilizado este mecanismo de alerta rápido poderiam interpor recurso no Tribunal de Justiça por violação do princípio da subsidiariedade.

O debate que se seguiu contou com a participação de cinquenta e dois Convencionais (cf. lista apensa), cujas intervenções versaram os seguintes temas ou pontos:

- a) Reforço da aplicação do princípio da subsidiariedade durante a fase de preparação do acto legislativo:
 - As propostas do Grupo nesta matéria suscitaram poucas intervenções que não fossem no sentido de as aprovar, em especial no que respeita ao reforço das obrigações de motivação. O problema da instância em que o programa anual da Comissão deveria ser debatido levantou também interrogações, tendo vários Convencionais considerado que esse debate poderia igualmente ter lugar perante um Congresso dos Povos, caso este venha a ser criado.
- b) Criação e modalidades de funcionamento de um "mecanismo de alerta rápido":

Foi esta a proposta que suscitou a maior parte das intervenções dos Convencionais. O debate centrou-se essencialmente nos seguintes pontos:

- Envio directo das propostas legislativas aos parlamentos nacionais e princípio do dispositivo político: a maioria dos Convencionais concordou com estas propostas, saudando o seu carácter inovador, na medida em que associariam pela primeira vez na história da construção europeia os parlamentos nacionais ao processo legislativo europeu. Além disso, afirmaram partilhar da opinião do Grupo de Trabalho, e do respectivo Presidente, segundo a qual os parlamentos nacionais não devem tornar-se co-legisladores nem, por conseguinte, dispor do poder de bloquear ou retardar o processo legislativo.

Não obstante, alguns expressaram dúvidas quanto à pertinência do mecanismo proposto e manifestaram o receio de que este venha, na prática, pôr em causa o direito de iniciativa da

Comissão ou gerar por vezes um certo clima de suspeita em relação a ela. Foram avançadas outras propostas alternativas, tais como a criação de um colégio arbitral, independente de qualquer tipo de poder, que emitiria pareceres não vinculativos, tendo também sido sugerido que os parlamentos nacionais assegurem colectivamente o controlo da subsidiariedade através, por exemplo, de um congresso ou da COSAC (eventualmente renovada).

- **Proporcionalidade:** alguns lamentaram que a observância deste princípio não seja também acompanhada e controlada nos mesmos moldes e com a mesma intensidade que a do princípio da subsidiariedade.
- **Parlamentos de duas câmaras:** os pontos de vista dos Convencionais dividiram-se a respeito da situação dos Estados-Membros cujo parlamento é composto por duas câmaras. Alguns consideraram que cada uma delas deveria ter o direito de accionar o mecanismo de alerta rápido e de, posteriormente, interpor recurso no Tribunal de Justiça, na medida em que, nos Estados com duas câmaras, a segunda representa, em virtude da sua composição, uma expressão diferente da representação nacional (regiões, poder local) que também deve ter-se em conta. Outros defenderam a ideia de que por "parlamento" se entenda, nos países com duas câmaras, o conjunto destas. Outros ainda propuseram que cada Estado-Membro tenha a faculdade de conferir a cada câmara, ou conjuntamente às duas, o direito de accionar o mecanismo de alerta rápido.
- **Limiar de um terço:** alguns duvidaram da pertinência do limiar de um terço dos parlamentos nacionais para que a Comissão reexamine a proposta, conforme sugerido pelo Grupo.
- **Nexo entre o mecanismo de alerta rápido e o recurso ao Tribunal de Justiça:** vários Convencionais puseram em causa a pertinência deste nexo, que, em seu entender, pode incitar os parlamentos nacionais a fazerem uma utilização abusiva do referido mecanismo no intuito de preservarem o direito de interpor posteriormente recurso no Tribunal de Justiça. Outros assinalaram que o facto de um texto respeitar o princípio da subsidiariedade quando é apresentado não significa necessariamente que, no termo do processo legislativo, se mantenha conforme com esse princípio; nessa eventualidade, os parlamentos nacionais ver-se-iam impossibilitados de recorrer ao Tribunal.

Outros ainda consideraram que se deve confiar no sentido das responsabilidades dos parlamentos nacionais e lembraram, neste contexto, que a obrigação de fundamentação dos seus pareceres é uma garantia da sua seriedade. Por outro lado, importa privilegiar o mecanismo político e evitar os riscos de obstrução do Tribunal.

c) Controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade

A maioria dos intervenientes concordou com a necessidade de um controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade. Em contrapartida, as opiniões divergiram quanto à questão de saber quem deve ter acesso ao Tribunal de Justiça em caso de violação desse princípio.

- No que toca aos parlamentos nacionais, uma parte dos Convencionais mostrou-se favorável a que lhes seja conferido esse direito de recurso, na medida em que as suas competências são postas em causa a título principal quando haja violação do princípio da subsidiariedade pelas Instituições. Outros lembraram os riscos que a concessão desse direito apresentaria em termos de ruptura do princípio da unanimidade do Estado.
- No que respeita a conferir um direito de recurso para o Tribunal de Justiça a outras entidades constitucionais de natureza legislativa (sobretudo regiões), uma grande parte dos Convencionais opôs-se a esta possibilidade, considerando que a Convenção não deve imiscuir-se no regime constitucional intrínseco a cada Estado, a quem cabe instituir os mecanismos internos de participação das entidades de natureza legislativa. Foi também constatado que a possibilidade de acesso ao Tribunal de Justiça pelo Comité das Regiões, e, eventualmente, pelas câmaras dos parlamentos nacionais com componente territorial, deve permitir que as preocupações daquelas entidades sejam invocadas junto do Tribunal de Justiça. Outros Convencionais mostraram-se, em contrapartida, favoráveis àquela possibilidade.

Por último, alguns membros da Convenção preconizaram que o controlo jurisdicional do princípio da subsidiariedade seja exercido por um órgão de natureza político-jurisdicional, enquadrado num prazo curto, entre a aprovação do acto e a sua entrada em vigor, segundo o modelo do controlo da constitucionalidade das leis que vigora nalguns Estados-Membros.

Terminado o debate, o Presidente congratulou-se com a sua intensidade e qualidade e formulou as seguintes conclusões:

- Existe um consenso favorável a uma melhor tomada em consideração do princípio da subsidiariedade;
- Regista-se um acordo quase geral quanto à necessidade de melhoramentos, tanto na aplicação do princípio da subsidiariedade pelas instituições europeias (Comissão, Conselho e Parlamento) como no controlo da sua observância, bem como quanto à importância de evitar que esses melhoramentos venham alongar, atrasar ou bloquear o processo legislativo;
- Foi reservado um acolhimento amplamente favorável às propostas do Grupo de Trabalho no sentido de reforçar a aplicação do princípio da subsidiariedade pelas Instituições que participam no processo legislativo e, designadamente, às sugestões tendentes a uma melhor fundamentação de todas as novas propostas legislativas da Comissão mediante a inclusão de uma ficha detalhada sobre a subsidiariedade em que sejam expostas as incidências financeiras da proposta em causa e, se for o caso, o seu impacto na legislação dos Estados-Membros;
- Quanto ao controlo da aplicação do princípio da subsidiariedade, existe ao nível da Convenção um vasto acordo no sentido de considerar que o mesmo deve ser, antes de mais, um controlo político, sem contudo excluir a possibilidade de um controlo jurisdicional no termo do processo;
- No entender de um grande número de Convencionais, o referido controlo deve implicar em primeiro lugar os parlamentos nacionais, por se situarem na fronteira das competências. O Presidente chamou a atenção para o facto de que o mecanismo proposto constitui uma importante inovação na organização institucional, na medida em que estabelece um elo entre os parlamentos nacionais e a União; não deve contudo ser encarado como um enfraquecimento das Instituições, pois não confere aos parlamentos nacionais um papel de co-legislador nem impõe à Comissão qualquer obrigação a não ser a de reexaminar a sua proposta em determinadas circunstâncias.

- O Presidente observou ainda que o mecanismo proposto viria complementar a via "principal" ou "prioritária", que é a do controlo que os parlamentos nacionais devem exercer sobre os respectivos governos e que nem sempre tem sido seguida de forma satisfatória. As propostas nesta matéria apresentadas pelo Grupo presidido por Gisela Stuart serão analisadas em plenário;
- No que respeita às modalidades técnicas do mecanismo proposto pelo Grupo, o Presidente registou uma maior divergência de opiniões e apontou os principais tópicos do debate que devem continuar a ser aprofundados:
 - i) a questão de saber se o direito de alerta rápido deve ser conferido ao parlamento enquanto tal, ou a cada uma das suas duas câmaras no caso dos Estados em que estas existem. A análise desta questão deverá relacionar-se com a do recurso para o Tribunal de Justiça, por parte das entidades com capacidades legislativas (regiões), por violação do princípio da subsidiariedade;
 - ii) a fixação do limiar de parlamentos nacionais necessário para que a Comissão seja obrigada a reexaminar a sua proposta;
 - iii) a questão de saber se deve ou não ser estabelecido umnexo entre a activação do mecanismo de alerta rápido e o direito de recurso para o Tribunal. O Presidente observou que esse nexopresenta tanto vantagens como inconvenientes e que se trata de um problema a aprofundar posteriormente.

5. Período de perguntas

Não foram formuladas perguntas.

II. PRÓXIMA SESSÃO DA CONVENÇÃO

O Presidente anunciou que a próxima sessão da Convenção se realizará na segunda-feira, 28 de Outubro, a partir das 15h00, e na terça-feira, 29 de Outubro, a partir das 9h30. Esta sessão será consagrada à análise dos relatórios dos Grupos de Trabalho sobre a Carta dos Direitos Fundamentais e sobre o Papel dos Parlamentos Nacionais, respectivamente.

O Presidente anunciou também que na próxima sessão os Presidentes dos Grupos de Trabalho sobre as Competências Complementares e sobre a Governação Económica, respectivamente, farão oralmente o ponto da situação dos trabalhos dos seus grupos.

Lista dos oradores pela ordem das intervenções

Quinta-feira, 3 de Outubro

1. Personalidade jurídica da União – Discussão do relatório do Grupo III (Giuliano Amato)

Presidente Valéry GISCARD d'ESTAING
Giuliano AMATO, Vice-Presidente
Peter HAIN
Marietta GIANNAKOU
Timothy KIRKHOPE
Gianfranco FINI
Gunter PLEUGER
Marie NAGY
Mesut YILMAZ
Michel BARNIER
Carlos CARNERO
(Cartões azuis : Kiljunen, Rack, Tiilikainen, Bonde)
Lena HJELM-WALLÉN
Andrew DUFF
Ali TEKIN
Alojz PETERLE
Valdo SPINI
Jozsef SZAJER
Antonio TAJANI
Alfonso DASTIS
Johannes VOGGENHUBER
Ion JINGA
Caspar EINEM
Elmar BROK
Panayiotis DEMETRIOU
Cristiana MUSCARDINI
Lord MACLENNAN
William ABITBOL
Vytenis ANDRIUKAITIS
Liia HÄNNI
Michel ATTALIDES
(Cartões azuis: Barnier, Abitbol, Bonde)

Sexta-feira, 4 de Outubro

Subsidiariedade – Discussão do relatório do Grupo I (I. Mendez de Vigo)

Presidente Valéry GISCARD D'ESTAING

Iñigo MENDEZ de Vigo

Andrew DUFF

Louis MICHEL

Pierre MOSCOVICI

Jürgen MEYER

(Cartão azul: Jacobs)

Peter HAIN

Paraskevas AVGERINOS

Peter GLOTZ

Elio DI RUPO

(Cartões azuis: Tomlinson, Duhamel)

Hubert HAENEL

(Cartões azuis: Stuart, Einem)

Erwin TEUFEL

Ayfer YILMAZ

Lena HJELM-WALLÉN

António VITORINO

Giorgos KATIFORIS

Jens-Peter BONDE

Alfonso DASTIS

Bobby McDONAGH

Kimmo KILJUNEN

Marco FOLLINI

Conde de STOCKTON

Pierre LEQUILLER

(Cartões azuis: Andriukaitis, Borrell Fontelles, Berès, de Vries)

Luís MARINHO

Henning CHRISTOPHERSEN

Alain LAMASSOURE

Anne VAN LANCKER

Eleni MAVROU

Gianfranco FINI

Slavko GABER

Teija TIILIKAINEN

Reinhard Eugen BÖSCH

Inese BIRZNIECE

Istvan SZENT-IVANYI

Hanja MAIJ-WEGGEN

Danuta HÜBNER

Henrik DAM KRISTENSEN

Puiu HASOTTI

John BRUTON

Neil MacCORMICK
Hannes FARNLEITNER
Peter SERRACINO-INGLOTT
Josef CHABERT
