A União Europeia e os Parlamentos Nacionais ⁽¹⁾

António Filipe*

Introdução

A questão da salvaguarda dos poderes dos parlamentos nacionais perante o processo de integração europeia tem vindo a suscitar algum debate político e académico. O problema tem origem na natureza e características do processo de integração europeia, que, sobretudo a partir do enorme salto qualitativo que resultou do Tratado de Maastricht, sucessivamente aprofundado em Amesterdão e Nice², veio alterar profundamente o equilíbrio constitucional de poderes existente nos Estados membros, colocando os parlamentos nacionais, na expressão de Luís Sá, “entre as grandes vítimas do processo de integração”.³

É certo que não tendo o direito comunitário um valor supra constitucional,⁴ sendo as próprias Constituições nacionais dos Estados Membros a definir as condições da sua recepção nas respectivas ordens jurídicas internas e da vinculação dos Estados aos Tratados e às demais decisões tomadas no âmbito da União Europeia, e havendo ainda decisões tomadas no âmbito da União Europeia cuja eficácia depende da Ratificação pelos Estados membros de acordo com as respectivas normas constitucionais (como é o caso da Revisão dos Tratados, da adesão

*Universidade Lusófona de Humanidades
e Tecnologias

de novos membros ou de matérias objecto de Convenção⁵), é possível continuar a afirmar (partindo do princípio de que a alienação de poderes soberanos para a UE ainda não atingiu o *point of no return*) que os parlamentos nacionais mantêm uma quota parte da “competência das competências” que Jellinek atribuiu ao estado soberano⁶.

Em todo o caso, o problema nem se coloca tanto no plano da vinculação internacional dos Estados ao processo de integração, em que o parlamento nacional acaba por ter um papel incontornável na decisão final, mas com maior acuidade no dia a dia do processo de integração. Aí, a transferência de poderes dos Estados para as instituições comunitárias⁷ nas quais participam sobretudo representantes dos governos provoca um desequilíbrio no exercício de competências entre os governos e os parlamentos nacionais, com vantagem para os primeiros e com a subalternização dos segundos. É desta questão, a “*dépossession parlementaire inscrite dans la logique de l’integration communautaire*” a que se refere Joel Boudant⁸, que se ocupa o presente artigo.

A questão do “duplo défice democrático”

A partir do conturbado processo de Ratificação do Tratado de Maastricht parece ter-se criado uma estranha unanimidade acerca da necessidade de reforçar o papel dos Parlamentos nacionais no processo de integração europeia. Proclamam-no as Declarações anexas aos Tratados de Maastricht e de Amesterdão; afirmam-no os “europeístas” convictos; reivindicam-no os “eurocépticos” e em geral os opositores desta União Europeia. A diferença está em que não falam todos da mesma participação.

Para quem entende que o processo de integração europeia que se tem vindo a desenvolver é um bem e que a soberania dos Estados nacionais

é um conceito ultrapassado (ou a ultrapassar), o reforço da participação dos parlamentos nacionais tem como objectivo o reforço do próprio processo. Tratar-se-á de fazer intervir a legitimidade própria dos parlamentos nacionais em benefício da integração europeia, legitimando-a, ou mesmo incentivando-a, com a sua participação em mecanismos de acompanhamento que não a ponham minimamente em causa.

Para quem, pelo contrário, conteste o processo de integração europeia ou as formas que ele tem vindo a assumir, a questão coloca-se em termos bem diversos. Os parlamentos devem reagir a um processo que os priva do exercício de poderes soberanos de que tradicionalmente dispunham e, em defesa dos interesses nacionais, reivindicar um poder de controlo das posições que os respectivos governos assumem nas instituições comunitárias.

Mas esta dicotomia não explica tudo. Não explica, por exemplo, por que razão, mesmo em países em que existe uma base política muito alargada de apoio ao processo de integração, se produziram alterações constitucionais visando reforçar o controlo parlamentar da participação dos respectivos governos na União Europeia. Os vários exemplos de configuração dos poderes de intervenção dos parlamentos nacionais em matérias relacionadas com o processo de integração europeia e o seu exercício concreto, revelam que nessa definição intervêm elementos relacionados com a concepção dominante face à própria integração, mas intervêm, de uma forma porventura mais determinante, lógicas inerentes a cada sistema político, às relações que nele se estabelecem entre o órgão legislativo e executivo, ou às correlações de forças que em cada momento se estabelecem entre governo e oposição. Ou mais claramente: O que faz correr os parlamentos nacionais na reivindicação de uma maior participação nas questões europeias não tem tanto que ver com

qualquer ideia de correcção de um défice democrático no funcionamento da própria UE, mas muito mais com o objectivo de reequilibrar a balança de poderes entre os órgãos do Estado, que o processo de integração europeia desequilibrou notoriamente em benefício dos Executivos.

O estatuto dos parlamentos nacionais em face do processo de integração europeia tem de colocar-se portanto a dois níveis complementares. Primeiro, na relação entre o Estado e a União Europeia. À medida que se aprofunda o processo de integração e as competências tradicionais do Estado nacional vão sendo transferidas para as instituições da UE, forçosamente que o exercício dessas competências por parte dos parlamentos nacionais fica prejudicado. Claro que este constrangimento não afecta apenas os Parlamentos mas os órgãos do Estado no seu conjunto. Mais uns que outros, em todo o caso. É que, sendo indiscutível que o processo de integração europeia se insere numa dinâmica de fortalecimento dos poderes das instituições comunitárias que afecta todos os poderes dos Estados, afecta “dentro destes, muito em particular os órgãos estaduais que não participam na instituição com maior capacidade deliberativa, o Conselho. Ora, neste, como se sabe, só representantes dos Governos participam”⁹.

Em termos gerais, na expressão de João Mota Campos, “os Estados renunciaram a uma considerável parcela das suas competências tradicionais e conferiram às instituições comunitárias o exercício em seu lugar de competências e poderes muito vastos, tanto de carácter legislativo e executivo como de natureza jurisdicional e até política”¹⁰. Para este autor, a adesão às Comunidades Europeias não pode implicar, sob pena de pôr em causa a soberania / independência nacional, uma “transferência irreversível de competências soberanas, mas uma delegação do exercício de certas competências estatais.”¹¹

Em todo o caso, as instituições comunitárias adquiriram competências próprias para agir em numerosas áreas específicas identificadas nos Tratados, a que acresce o recurso à *teoria das competências implícitas* e ao artigo 308º do Tratado CE¹² como formas de alargamento dos poderes da Comunidade Europeia¹³, o que “permite que a Comunidade possa, em princípio, agir quase sem restrições num campo praticamente ilimitado, com a correspondente retracção progressiva das competências estatais”¹⁴. Campo que aliás não tem cessado de se alargar, invadindo hoje, por força das disposições dos Tratados relativas à Política Externa e de Segurança Comum e à Cooperação nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (o chamado terceiro pilar), áreas geralmente consideradas como fazendo parte do *núcleo duro* da soberania dos Estados e incluídas normalmente nos domínios de competência reservada dos parlamentos nacionais¹⁵. A este alargamento de áreas de actuação acresce ainda o aumento progressivo do número e da importância das decisões cuja adopção não exige a unanimidade dos Estados membros.¹⁶

O que acontece, no plano das relações e do equilíbrio de poderes entre os órgãos de soberania de cada Estado é que, enquanto os governos participam no Conselho de Ministros, e portanto, mesmo que a unanimidade seja dispensável, intervém nas negociações e podem inclusivamente contribuir para a formação de minorias de bloqueio, os parlamentos nacionais estão, à partida, arredados de qualquer participação directa no processo de tomada de decisões no âmbito comunitário.

Daí que se tenha consagrado a expressão *duplo défice democrático* da Comunidade¹⁷. A um primeiro défice democrático, correspondente ao desequilíbrio entre os amplos poderes dos órgãos comunitários não decorrentes da eleição directa dos cidadãos (Conselho e Comissão) e os reduzidos

poderes do Parlamento Europeu¹⁸ somar-se-ia um duplo défice, o dos poderes dos parlamento nacionais, traduzido na ausência de controlo parlamentar sobre o executivo nacional em matéria de elaboração de normas europeias. Não se trata portanto de reivindicar um papel para os parlamentos nacionais no controlo dos órgãos comunitários, mas de compensar os poderes de controlo sobre os executivos nacionais perdidos por força da lógica de funcionamento da Comunidade.

É certo que os parlamentos nacionais são directamente chamados a intervir: Assim acontece para a revisão dos Tratados, para a adesão de novos Estados membros, para a adopção de uma política de defesa comum, para a Ratificação de convenções adoptadas no âmbito do chamado terceiro pilar e relativamente a outras decisões cuja entrada em vigor dependa de Ratificação pelos Estados membros nos termos das respectivas normas constitucionais.¹⁹ Porém, a participação dos parlamentos nacionais não se processa, em regra, no decurso do processo conducente à tomada de decisões, mas funciona como uma ratificação posterior, que sendo condição da sua entrada em vigor, se apresenta em termos de “pegar ou largar”. Os parlamentos podem recusar a Ratificação depois do respectivos Governos se terem vinculado perante os demais, mas para isso têm de suportar a acusação de pretender entravar a construção europeia ou de isolar o país, prejudicando-o perante os demais parceiros e pondo em causa a sua permanência na União (as campanhas a favor do Sim nos referendos sobre o Tratado da União Europeia em França e na Dinamarca realizados em 1992 forneceram um vastíssimo repositório deste tipo de acusações), mas não podem introduzir qualquer alteração nas decisões tomadas.

Relativamente a outras fontes de direito comunitário, a posição dos parlamentos nacionais pode variar: Tratando-se de regulamentos

comunitários, as respectivas normas são obrigatórias em todos os seus elementos e directamente aplicáveis na ordem jurídica interna de todos os Estados membros²⁰ e os parlamentos não têm qualquer intervenção na matéria, ficando assim privados de tomar parte em decisões que, se fossem tomadas no plano interno, seriam, não todas, mas pelo menos uma parte significativa, da sua competência.

Somente no caso das Directivas, que vinculam o Estado membro destinatário quanto ao resultado a alcançar, deixando, no entanto, às instâncias nacionais a competência quanto à forma e aos meios, poderá haver uma intervenção do parlamento nacional na respectiva transposição, mas ainda assim, sujeita a diversas condicionantes. Desde logo, a necessidade de respeitar o conteúdo da própria directiva e o prazo determinado para a transposição, sob pena de se sujeitar a um processo por incumprimento junto do Tribunal de Justiça, o que, dada a tendência referida por Luís Sá das Directivas “se ocuparem dos últimos pormenores”, limita “mais do que seria previsível face aos textos dos Tratados, a capacidade legislativa dos Estados, incluindo dos seus parlamentos”.²¹ Claro que a intervenção dos parlamentos na transposição de directivas dependerá em função do lugar ocupado por cada um no respectivo sistema político. Essa intervenção é, porém, em geral, fraca. Segundo Laprat,²² em França, em 130 directivas, só 15 pressupõem medidas legislativas de transposição; Em Espanha, das 1202 directivas adoptadas até Junho de 1990, 827 foram do domínio exclusivamente regulamentar, os parlamentos de Portugal²³ e Itália²⁴ recorrem frequentemente a Autorizações Legislativas, sendo que o Parlamento espanhol concede anualmente uma autorização legislativa genérica para a transposição do Direito Comunitário.

Uma outra competência típica dos parlamentos que se vê fortemente beliscada com o processo de

construção europeia é a orçamental. Se é certo que todos os parlamentos mantêm as suas competências intactas do ponto de vista estritamente formal, a verdade é que o conteúdo das opções orçamentais é fortemente condicionado por compromissos assumidos no plano comunitário. Pense-se por exemplo, no condicionamento dos orçamentos de investimento provocado pelas necessidades de comparticipação nacional de financiamentos comunitários, ou mais significativamente ainda, nos constrangimentos orçamentais decorrentes do cumprimento dos critérios de convergência exigidos pela “moeda única”, ou mais recentemente, dos compromissos assumidos no âmbito do “pacto de estabilidade e crescimento”.

Sendo estes basicamente os principais constrangimentos colocados pelo processo de integração europeia aos parlamentos nacionais, é óbvio que o maior ou menor equilíbrio de poderes entre os parlamentos e os executivos nacionais e o grau de participação dos parlamentos nas questões europeias derivam de um amplo conjunto de factores de ordem interna.

Desde logo a situação não é idêntica nos Estados unitários e nos Estados federais, para os quais, para além do equilíbrio entre o executivo e o parlamento federal há ainda que assegurar um outro, entre as autoridades federais e os Estados federados.²⁵

Um outro factor diz respeito à natureza unicameral ou bicameral dos parlamentos. Neste último caso, há que compatibilizar a intervenção de ambas as câmaras, sendo que o papel preponderante pertence normalmente à câmara baixa.

Um factor decisivo é o sistema de governo de cada Estado membro e o papel que o parlamento nele ocupa, designadamente a repartição de poderes legislativos entre o parlamento e o executivo, a própria repartição de matérias entre a função legislativa e regulamentar, a latitude dos poderes de fiscalização parlamentar do executivo, a ocorrência

de governos minoritários, que tende a sobrevalorizar os poderes parlamentares, o grau de confiança ou desconfiança dos partidos políticos e da opinião pública em relação às instituições comunitárias, a própria cultura parlamentar. A influência destes factores não deixa de ter consequências bem reais. Veja-se por exemplo, como nota Luís Sá que, enquanto o parlamento português dispõe de mais poderes de controlo sobre o executivo que o francês, este tem uma intervenção bem mais relevante nos assuntos europeus,²⁶ aproveitando mesmo essa via para aumentar o seu próprio peso no sistema político.

As tentativas para enfrentar as limitações dos poderes dos parlamentos nacionais

A preocupação dos parlamentos nacionais com a perda de poderes em relação aos respectivos executivos não existiu sempre. Na fase da “Europa dos seis”, até ao início dos anos setenta, o processo de integração europeia não preocupava os parlamentos nacionais relativamente à salvaguarda dos seus poderes, que nem sequer sentiam ameaçados. Segundo Philip Norton, *there appeared little reason for national parliaments to get involved. Europe was essentially a matter for the Executive and an issue that rarely exercised public opinion*²⁷. Até então, quase não existiam sequer comissões parlamentares especializadas em assuntos europeus. Apenas três câmaras altas as possuíam (*Bundesrat* alemão, *Senato* italiano e *Eerste Kamer* holandesa) e uma câmara baixa (*Chambre des Representants*²⁸ belga). A situação começou a alterar-se com o primeiro alargamento da Comunidade. Tanto o *Folketing* dinamarquês, em 1972, como ambas as câmaras dos parlamentos irlandês²⁹ e britânico, em 1973 e 1974, respectivamente, criaram comissões especializadas para o acompanhamento das questões europeias.

Porém, o verdadeiro ponto de viragem deu-se a partir da publicação do Livro Branco para a criação do Mercado Interno e do Acto Único Europeu assinado em 1986. Como assinala Ana Fraga, “o aumento de matérias no domínio comunitário e a extensão do uso da votação por maioria qualificada actuaram como catalisadores para mudança na intervenção parlamentar”.³⁰

A partir de meados dos anos oitenta, a acção dos parlamentos nacionais em torno das questões europeias desenvolveu-se, conforme refere Philip Norton, em três direcções: *greater specialisation, greater activity, and some attempts to integrate members of European Parliament into their activities*³¹.

A terceira fase da intervenção dos parlamentos nacionais nas questões europeias deu-se a partir do debate sobre o Tratado de Maastricht, momento a partir do qual vários parlamentos adoptaram medidas com vista ao reforço dos seus poderes. Assim aconteceu na Alemanha, na Holanda, em França (com a revisão constitucional de 1992), em Portugal (com a revisão constitucional de 1992 e a aprovação da “lei de acompanhamento” de 1994³²). Reforçou-se de igual modo a cooperação inter-parlamentar no âmbito da COSAC.³³

Em geral, a participação dos parlamentos nacionais pode colocar-se em dois níveis complementares, mas completamente distintos quanto aos seus objectivos e eficácia.

O primeiro, diz respeito à cooperação entre os vários parlamentos nacionais e entre estes e o Parlamento Europeu, que reveste as mais diversas formas, a mais antiga das quais remonta à Conferência dos Presidentes dos Parlamentos da Comunidade, cuja primeira reunião ocorreu em 1963, em Roma. Esta Conferência tinha uma periodicidade formal bienal, mas tem reunido informalmente em regra duas vezes por ano, envolvendo não apenas os presidentes de todas as câmaras parlamentares

nacionais mas também o presidente do Parlamento Europeu³⁴.

Esta Conferência não tem poderes decisórios, nem possui sequer um regulamento de funcionamento. Porém, como mero fórum de discussão tem adoptado iniciativas no sentido do reforço da cooperação inter-parlamentar sobre as questões europeias. Foi inclusivamente na Conferência de Presidentes ocorrida em Setembro de 1990 que se acordou a convocação das *Assises*. Estas conferências parlamentares iniciaram-se de facto em Novembro de 1990, juntando 173 representantes dos parlamentos nacionais e 85 Eurodeputados para debater o processo de revisão dos Tratados. Porém, a excessiva preponderância do Parlamento Europeu na Conferência de Roma, no funcionamento e na adopção de conclusões, que diminuiu drasticamente o carácter nacional das delegações a favor de uma dinâmica assente nas famílias políticas europeias tal como têm assento no Parlamento Europeu, fez com que as *Assises* tenham sido consagradas formalmente na Declaração anexa ao Tratado da União Europeia relativa à Conferência dos Parlamentos, mas nunca mais tenham reunido, deixando de ser referidas nos anexos ao Tratado de Amsterdão.

De facto, o 13º Protocolo anexo ao Tratado de Amsterdão, relativo ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia refere-se, sim, à COSAC (Conferência dos Órgãos Especializados em Assuntos Comunitários) que teve origem numa proposta de Laurent Fabius, apresentada na Conferência de Presidentes dos Parlamentos realizada em Maio de 1989. A COSAC reúne uma vez por semestre, no parlamento do país que detenha a Presidência da União e integra seis representantes de cada parlamento, incluindo o Parlamento Europeu. É considerada como uma instância de intercâmbio de informações e nunca adoptou conclusões³⁵, embora na reunião de Dublin, em 1996,

tenha chegado a consenso sobre um texto relativo ao papel dos parlamentos nacionais que foi consagrado no Tratado de Amesterdão. Como refere Luís Sá, “parece muito escassa a sua capacidade de influenciar decisões comunitárias e dos Estados membros que tenham que ver com o processo comunitário, tanto mais que as decisões tomadas nas Conferências se caracterizam por serem muito vagas, procurando o máximo denominador comum entre interesses contraditórios e forças políticas e ideológicas frequentemente opostas em alguns pontos importantes.”³⁶

A estas formas mais institucionalizadas de contacto entre os parlamentos nacionais entre si, e com o PE, juntam-se outras formas de intercâmbio menos regulares, mas ainda assim frequentes: Reuniões entre comissões especializadas dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu, reuniões e iniciativas de intercâmbio de informações e experiências entre parlamentares nacionais e europeus do mesmo grupo político, quer no âmbito nacional, quer no âmbito dos grupos parlamentares europeus; participação de parlamentares europeus em reuniões de comissões especializadas dos parlamentos nacionais; ou ainda, contactos realizados entre serviços especializados dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu.

Esta cooperação inter-parlamentar desempenha um papel específico mas não resolve, nem tem pretensões a resolver, o problema do duplo défice democrático na parte respeitante aos parlamentos nacionais. Com efeito, o controlo da actuação das instituições da Comunidade / União é feito pelo PE (na medida dos seus poderes) e nunca directamente pelos parlamentos nacionais. Daí que estas formas de cooperação inter-parlamentar reduzam a sua utilidade à troca de experiências de actuação em matéria de assuntos europeus, à informação recíproca, ou ao debate de temas determinados. Terão ter alguma importância na actividade dos

grupos políticos e na informação dos parlamentares sobre matérias europeias, mas têm uma importância meramente lateral quanto à questão essencial para os parlamentos nacionais, que é a sua participação no processo de decisão comunitária e o seu grau de controlo sobre as posições que aí tomam os executivos nacionais. Mas esse é um problema que não se dirime no plano comunitário mas sobretudo no plano nacional, no âmbito das relações entre os órgãos legislativos e executivos.³⁷

A primeira Declaração relativa ao papel dos parlamentos nacionais na União Europeia figurava em anexo ao Tratado de Maastricht. Considerava importante incentivar uma maior participação dos parlamentos nacionais nas actividades da União Europeia, e para esse efeito considerava conveniente: a) Intensificar o intercâmbio de informações entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu – e nesse contexto os governos dos Estados membros deveriam diligenciar para que os parlamentos nacionais pudessem dispor das propostas legislativas da Comissão em tempo útil para sua informação ou para eventual análise; b) intensificar os contactos entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, nomeadamente através da concessão de facilidades recíprocas adequadas e de encontros regulares entre os deputados que se interessem pelas mesmas questões.³⁸

Este Protocolo cedo se revelou inadequado perante uma realidade marcada pelo salto qualitativo que o Tratado de Maastricht representou para o processo de integração europeia e pelo papel que os parlamentos nacionais passaram a reivindicar na tentativa de minorar o já referido duplo défice democrático. Daí que o Protocolo anexo ao Tratado de Amesterdão, sobre a mesma matéria, comece por recordar *que o controlo exercido pelos diferentes parlamentos nacionais sobre a acção dos respectivos governos no tocante às activi-*

*dades da União obedece à organização e à prática constitucionais próprias de cada Estado membro.*³⁹ E assim: a) Todos os documentos de consulta da Comissão serão prontamente enviados aos parlamentos nacionais dos Estados membros; b) 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; c) 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 Europeia⁴⁰ e a data em que esta é inscrita na agenda do Conselho para deliberação, sendo admissíveis excepções por motivos de urgência, que deverão ser especificados no acto ou na posição comum.

Importa em seguida averiguar como se processa na actualidade a participação dos parlamentos nacionais no processo comunitário de decisão, distinguindo os diversos tipos de intervenção que se encontram consagrados pelas Constituições, pelas leis, ou pelas práticas parlamentares.

Uma questão prévia diz respeito às comissões parlamentares especializadas de assuntos europeus. Todas as câmaras parlamentares da União Europeia as possuem, sem excepção. A única diferença nos Estados bicamerais reside na opção entre existência de uma comissão em cada câmara (casos da Alemanha, França, Itália e Reino Unido) ou de uma comissão mista, integrando elementos de ambas (casos da Bélgica, Irlanda e Espanha)⁴¹. Este facto, porém, só por si, pouco nos diz. Como bem refere Magdalena Martinez, a propósito da *Comisión Mixta* do *Congreso de los Diputados* e do *Senado* de Espanha, *las comisiones parlamentarias no son mas que una reproduccion a pequeña escala del Parlamento y con frecuencia reproducen sus mismos defectos de funcionamiento. Las lagunas y deficiencias del control parlamentario que*

*evidencia el análisis de la Comisión Mixta española reflejan la escasa consistencia del Parlamento español, y su incapacidad para controlar e influenciar al Gobierno en términos generales.*⁴²

Esta opção unânime dos parlamentos nacionais de criar comissões especializadas em assuntos europeus como peças chave para garantir o acompanhamento parlamentar destas matérias pode ter inconvenientes, resultantes não tanto da existência dessas comissões, mas de uma prática que conduza ao seu monopólio na apreciação dos assuntos respeitantes à União Europeia com marginalização das restantes comissões especializadas. Para que as comissões de assuntos europeus assegurem ao respectivo parlamento alguma eficácia no acompanhamento das questões europeias é indispensável que saibam associar aos seus trabalhos o contributo específico das demais comissões. Um parlamento em que as questões europeias passem ao lado dos membros das respectivas comissões de Economia, de Defesa (no que se refere à PESC) ou de Justiça e Administração Interna (no que se refere ao acompanhamento do “terceiro pilar”) corre o sério risco de intervir muito pouco nos assuntos europeus.

Modelos de acompanhamento parlamentar dos assuntos europeus

Cumprе distinguir em primeiro lugar a intervenção parlamentar anterior à aprovação dos actos comunitários (*ex ante*) ou posterior (*ex post*). Já nos referimos às características e às limitações da intervenção parlamentar *ex post*, (transposição de directivas, adopção de actos de execução de regulamentos e ratificação de actos de direito convencional) incapazes de possibilitar qualquer influência dos parlamentos na definição do conteúdo das normas adoptadas, pelo que importa agora

analisar os tipos possíveis de intervenção *ex ante*, a única que permitirá *intensificar o controlo sobre o executivo*.

Ana Fraga distingue três sistemas distintos de intervenção parlamentar: Sistema de informação, sistema de escrutínio e sistema de mandato.⁴³

No primeiro caso, o parlamento nacional limita-se a receber informação, mais ou menos sistemática, sobre assuntos europeus relevantes. No segundo, o parlamento aprecia a informação de que dispõe e pode emitir opiniões não vinculativas. No terceiro, o parlamento, após ter recebido informação sobre os assuntos em discussão no Conselho mandata vinculativamente o governo para defender determinada posição.

O sistema de informação

Na maioria dos países da UE, os parlamentos nacionais permanecem limitados ao mero sistema de informação⁴⁴. São os casos da Grécia, Irlanda⁴⁵, Itália⁴⁶, Luxemburgo, Espanha⁴⁷, Portugal e na prática, Bélgica e Holanda⁴⁸.

A informação disponibilizada é ainda assim variável. No caso da Grécia não se verifica sequer uma transmissão sistemática de informação, limitando-se o governo a apresentar um relatório no final de cada sessão parlamentar sobre os “assuntos importantes”. O que se verifica em geral é que nestes países não existe um acompanhamento parlamentar sistemático das questões europeias, limitando-se este a alguns temas, normalmente através de reuniões com membros do Governo ou audições de outras entidades. Verifica-se também que o atraso no envio da documentação aos parlamentos não possibilita, em muitos casos, um acompanhamento em tempo útil.

Após a Ratificação do Tratado de Maastricht verificou-se em quase todos os parlamentos uma acrescida preocupação com a respectiva informação acerca das questões europeias, o que não

lhes permitiu porém transpor o patamar do direito à mera informação para formas mais eficazes de controlo. Conjugar-se-ão vários factores para a manutenção deste estado de coisas, pesando o grau de adesão da opinião pública ao processo de integração europeia e o papel, normalmente reduzido, dos parlamentos na vida política. Veja-se, a propósito do caso espanhol, a contundente apreciação de Magdalena Martinez, que alude a *um sistema parlamentario raquítico y de la falta de consciencia sobre la necesidad de participación del parlamento en los asuntos europeos*⁴⁹.

Sistema de escrutínio

Os exemplos do sistema de escrutínio vêm dos parlamentos do Reino Unido, de França, e da Alemanha. O funcionamento deste sistema assenta no pressuposto de que todas as propostas legislativas comunitárias e de decisões a tomar no âmbito da UE são atempadamente enviadas aos parlamentos e consiste na precedência de apreciação parlamentar dessas questões. Enquanto essa apreciação não for feita, o Governo não está habilitado a votar favoravelmente no Conselho.

O Parlamento do Reino Unido dá o exemplo mais acabado deste sistema. Ambas as câmaras desenvolvem sistemas muito aperfeiçoados e sistemáticos de apreciação dos assuntos parlamentares e vigora na Câmara dos Comuns o sistema de *scrutiny reserve*, que Philip Norton define como *the requirement by the House of Commons that ministers do not agree to documents in the Council of Ministers until the scrutiny process in the House is complete*.⁵⁰

O funcionamento deste sistema é prejudicado porém por limitações materiais. Não obstante o esforço empreendido, a quantidade e a complexidade dos assuntos em apreciação supera a capacidade de resposta de ambas as câmaras, à

qual acresce um relativo desinteresse de muitos parlamentares pelo tratamento de assuntos europeus.⁵¹

Em França, após a Ratificação do Tratado de Maastricht, a revisão constitucional de 1992 reforçou os poderes do parlamento quanto ao controlo da aprovação de legislação comunitária, consagrando um novo artigo 88º - 4, segundo o qual o Governo deve apresentar à Assembleia Nacional e ao Senado todas as propostas de actos comunitários que incluíam disposições legislativas, logo que sejam enviadas ao Conselho das Comunidades Europeias. Durante as sessões ou independentemente delas, podem ser votadas resoluções no âmbito do presente artigo, segundo as modalidades previstas no Regimento de cada Assembleia.

A diferença mais significativa em relação ao sistema adoptado no Reino Unido é que no caso francês a *scrutiny reserve* não é automática. “O Governo francês só a invoca nas instâncias comunitárias quando o Parlamento manifesta claramente a sua intenção de apreciar as propostas através, por exemplo, da apresentação por parte de um deputado ou senador de um projecto de resolução sobre a proposta legislativa em causa”⁵².

Um último exemplo do sistema de escrutínio, é o alemão. De acordo com a revisão constitucional ocorrida em 1992, o sistema de controlo parlamentar das actividades comunitárias funciona do seguinte modo:

1) O Governo Federal é obrigado a informar o *Bundestag* e o *Bundesrat* sobre as questões comunitárias “exaustiva e oportunamente”. Compromete-se ainda a dar oportunidade ao *Bundestag* de se pronunciar antes das decisões serem tomadas a nível comunitário, e também a tomar em consideração esses pareceres no decurso das negociações.

2) Nos domínios que forem da competência exclusiva dos *Länder*, o Governo Federal terá, não

só de ter em conta o ponto de vista desses Estados, mas também de providenciar para que a defesa dos interesses da Alemanha junto das instituições europeias seja delegada num representante dos *Länder* nomeado pelo *Bundesrat*. No que diz respeito a outras matérias relacionadas com os interesses dos *Länder* deverá ser ouvido o *Bundesrat*.⁵³

Curiosamente, este sistema procura dirimir dois tipos de problemas: O do controlo do Executivo Federal por parte do Parlamento Federal, através da adopção de uma reserva de escrutínio e o da participação dos Estados Federados, contrariando a tendência natural para que os assuntos europeus sejam tratados sobretudo ao nível dos órgãos da Federação, assumindo o *Bundesrat* neste particular um papel determinante como representante dos *Länder*. Registe-se a originalidade de se prever mesmo a participação de um representante dos *Länder*, em nome da Alemanha, nos próprios órgãos comunitários.

Em todos os casos do sistema de escrutínio, a apreciação parlamentar e mesmo as deliberações que lhe correspondam não são juridicamente vinculativas. Têm no entanto uma vinculatividade política não menosprezável. Como refere Ana Fraga, “a pressão política da Resolução do Parlamento é normalmente suficiente para influenciar a posição do Governo, contrabalançando os efeitos de pressão dos pares próprios da negociação comunitária.”⁵⁴

Sistema de mandato

O sistema de mandato, segundo o qual o Governo, quando participa nas reuniões dos Conselhos de Ministros se encontra vinculado por um mandato parlamentar que lhe foi precisamente conferido, não podendo, salvo em situações excepcionais, defender posição diversa sem que tal

mandato seja alterado, foi introduzido pela Dinamarca e seguido posteriormente, embora não exactamente da mesma forma, pela Finlândia⁵⁵, pela Suécia⁵⁶ e pela Áustria⁵⁷.

No *Folketing* dinamarquês, na sexta-feira anterior à realização de qualquer reunião do Conselho de Ministros da UE, o ministro da área respectiva comparece na Comissão Parlamentar especializada em assuntos europeus – a *Europaudvalget* – onde expõe a posição do Governo sobre cada ponto da ordem de trabalhos e recebe um mandato específico ao qual fica politicamente vinculado. Só a *Europaudvalget* pode alterar os termos desse mandato, mesmo em caso de isolamento da posição dinamarquesa no Conselho. Esta posição de aparente inflexibilidade, funciona na prática de uma forma mais flexível. Desde logo com a previsão, nos próprios termos do mandato, de alguma margem de manobra para negociação no Conselho, e para além disso, com a disponibilidade do presidente da *Europaudvalget* para funcionar como interlocutor parlamentar do ministro mesmo que por via telefónica durante as reuniões do Conselho.

Esta solução dinamarquesa, considerada a forma mais perfeita – de todas as que são praticadas – para colmatar o défice de intervenção parlamentar nas questões europeias, só é explicável pela real influência do *Folketing* no sistema político da Dinamarca, devido até à normalidade dos governos minoritários, e por outro lado, pela desconfiança com que a opinião pública dinamarquesa encara a transferência de poderes para as instituições da União Europeia⁵⁸.

A solução dinamarquesa parece ser a mais avançada do ponto de vista da afirmação de um poder próprio do parlamento nacional em matéria de integração europeia, ou mais rigorosamente, do controlo das posições assumidas pelo respectivo Governo nos órgãos comunitários em que participa.

Mas não resolve o que é irresolúvel: O Governo dinamarquês, e em geral os governos de países que sigam sistemas de mandato semelhantes, poderão estar de mãos menos livres que outros quando assumem as suas posições nos Conselhos de Ministros, mas são eles que participam nos Conselhos, onde o secretismo continua a ser regra e onde, à saída, perante os microfones e as câmaras (incluindo as parlamentares) só existem vencedores.

O caso português

Para caracterizar em termos sintéticos a participação da Assembleia da República em matérias relacionadas com a integração europeia podemos dizer que esta se situa, entre os parlamentos nacionais, no grupo dos que dispõem de menor capacidade de intervenção. Vigora um sistema de mera informação, excessivamente baseado na disponibilidade do Governo para fornecer informação, que não permite uma intervenção decisiva do Parlamento, mesmo em matérias que sejam da sua competência reservada.

Para além do elevadíssimo número de Regulamentos Comunitários directamente aplicáveis na ordem jurídica interna, cujo controlo escapa quase totalmente à Assembleia da República e que, pelo menos alguns, não deixarão de invadir áreas da sua competência legislativa, todo um conjunto de acções levadas à prática designadamente no âmbito dos segundo e terceiro pilares da União Europeia - que invadem inapelavelmente áreas da competência reservada da AR - escapam a um controlo parlamentar efectivo. Isto não significa que não sejam realizadas reuniões entre os membros do Governo que participam nas reuniões dos Conselhos de Ministros e as comissões competentes da AR. Simplesmente, coloca-se aqui a “questão essencial” que refere Luís Sá: “Ou a opinião que a AR emite em matéria da sua competência

reservada é respeitada, ou não é resolvido o problema de assegurar uma esfera de poderes reais da Assembleia da República que constitua um mínimo capaz de garantir que a integração europeia não seja um sinónimo de um cada vez maior esvaziamento parlamentar.”⁵⁹

Mas mesmo nos casos em que a competência da Assembleia da República se encontra formalmente assegurada, a realidade é bem diferente. Na transposição de directivas, o que se verifica é que, tomando como exemplo o ano de 1998⁶⁰, foram transpostas para o direito interno 59 directivas comunitárias. 45 por Decreto-Lei, 11 por diplomas regulamentares (portarias e despachos), embora a Constituição, a partir da revisão de 1997, o proíba, e apenas três por Lei da Assembleia da República, aplicando-se aqui tudo o que atrás ficou dito quanto ao carácter de mera formalidade que assume essa transposição.⁶¹ Em matéria de competências orçamentais, é por demais evidente o condicionamento sofrido pela Assembleia da República quando aprova o Orçamento de Estado em função de decisões tomadas no âmbito da União Europeia. E não é só o condicionamento global que foi imposto pelos critérios de convergência exigidos pelo Pacto de Estabilidade. São também os condicionamentos das políticas de investimentos sectoriais impostos pela necessidade de corresponder com a comparticipação nacional nos financiamentos contemplados nos quadros comunitários de apoio.

É claro porém que, se existem condicionamentos ao acompanhamento de matérias relacionadas com o processo de integração europeia por parte da Assembleia da República que não são arredáveis, na medida em que correspondem a uma lógica de supranacionalização das decisões que é inerente a esse processo, outras existem que não o serão tanto. Rui Moura Ramos refere com pertinência que “não parece que a intervenção efectiva da Assembleia

da República se tenha até agora revestido do relevo que o arsenal legislativo vigente permitiria antecipar”⁶², para concluir que “é o papel subordinado que é desempenhado pela Assembleia da República, face ao Governo e ao Primeiro Ministro, que tem sido igualmente transposto para o plano do acompanhamento da vida comunitária, em termos de a intervenção parlamentar ficar aquém do que o modelo configurado pelo legislador permitiria entrever. O que nos permitirá concluir que a menor relevância do papel até ao presente desempenhado pela Assembleia da República no que à criação da União Europeia se refere não surge tanto como uma característica deste particular processo, mas como o reflexo da dinâmica geral do sistema de governo e dos equilíbrios que nele se têm produzido.”⁶³

Conjugam-se aqui de facto duas ordens de factores: Em primeiro lugar, praticamente a partir do momento em que, com o Acto Único Europeu, a questão da alienação de competências soberanas do Estado nacional para instituições comunitárias e de poderes dos órgãos legislativos para os executivos se começou a fazer sentir com maior acuidade, Portugal entrou num ciclo de duas legislaturas marcadas por maiorias absolutas de um só partido que conduziram o regime político português ao “presidencialismo de Primeiro-Ministro”⁶⁴ e à subalternização evidente, e para todos os efeitos, do estatuto da Assembleia da República. Acresce ainda, como segunda questão, que o consenso quase absoluto dos dois maiores partidos portugueses em relação às opções de Portugal no processo de construção europeia fez com que a reivindicação de um papel mais interveniente da Assembleia da República nas questões europeias que servisse de contraponto ao quase monopólio governativo da gestão dos dossiers europeus e que de alguma forma contestasse as opções adoptadas nesse âmbito, só fosse assumida

com veemência pelo PCP, pelo CDS-PP enquanto liderado por Manuel Monteiro, e pelo BE a partir de 1999. Não admira assim que a mudança de governos não tenha implicado substanciais mudanças no acompanhamento parlamentar das questões europeias.

Conclusões

Do exposto, podemos extrair em síntese brevíssima, as seguintes conclusões:

a) O processo de integração europeia traduz-se, para os Estados que o integram, na transferência para as instituições comunitárias de uma parte muito significativa dos seus poderes e das suas competências tradicionais nos planos político, legislativo, executivo e mesmo jurisdicional. Na medida em que a participação dos Estados na União Europeia é assegurada sobretudo a nível governamental, os parlamentos nacionais estão arredados de qualquer participação directa no processo de decisões comunitário mesmo que sobre matérias incluídas na sua reserva de competência.

b) A preocupação dos parlamentos nacionais em controlar a participação dos respectivos governos na União Europeia não se deve tanto a uma contestação ao processo de integração mas mais a objectivos de recuperação de um equilíbrio de poderes que o processo de integração europeia quebrou em benefício dos executivos.

c) A opção entre o sistema de informação, de escrutínio, ou de mandato, nas relações entre parlamento e governo, e a utilização concreta que dele é feita, depende, não apenas do grau de aceitação do processo de integração europeia, mas sobretudo das características próprias de cada sistema político e das posições relativas que Governo e Parlamento nele ocupam. O sistema escolhido e a prática adoptada não são despidiendos quanto ao real papel exercido pelos parlamentos nacionais, mas

não permitem em caso algum que estes se substituam aos governos na lógica de funcionamento da União Europeia.

d) Portugal adoptou um sistema de mera informação do Governo ao Parlamento em matéria de assuntos europeus. Porém, não são cumpridos os estritos deveres de informação impostos por lei e é muito clara a subalternização da Assembleia da República neste domínio. Tal facto deve-se ao predomínio de governos de maioria absoluta desde a adesão de Portugal à CE e ao amplo consenso existente entre os dois maiores partidos em matérias relacionadas com a União Europeia.

Notas

¹ O presente artigo corresponde à actualização de um trabalho, nunca publicado, elaborado originariamente em Março de 2000, no âmbito da parte curricular do curso de Mestrado em Ciência Política, Cidadania e Governação da ULHT.

² Ver por todos, Tratado de Nice – Revisão dos Tratados Europeus – Apresentação Comparada, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 2001.

³ Luís Sá, O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político, Lisboa, Editorial Caminho, 1994, p. 403.

⁴ Sobre as relações entre o Direito Comunitário e a Constituição da República Portuguesa no quadro do debate em torno do projecto de “Constituição Europeia” ver A Constituição Europeia e a Ordem Jurídica Portuguesa – Conferência de Jorge Miranda no XX Aniversário do Tribunal Constitucional, em www.tribunalconstitucional.pt

⁶ Os artigos 17º, 22º, 34º, 42º, 48º, 49º, 190º, 269º e 300º do Tratado da União Europeia exigem expressamente que determinadas decisões neles previstas sejam ratificadas de acordo com as normas constitucionais de cada Estado. Ver Ana Fraga, Os Parlamentos Nacionais e a Legitimidade da Construção Europeia, Lisboa, Edições Cosmos, 2001, p. 70, nota 13.

⁶ Georg Jellinek, Teoria General del Estado, citado por Luís Sá em A Crise das Fronteiras - Estado, Administração Pública e União Europeia, Lisboa, Edições Cosmos, 1997, p.161. Sobre o conceito de soberania e a sua relação com a integração comunitária, ver, por todos, Luís Sá, *idem*, pp.142 e seguintes.

⁷ Sobre a natureza da transferência de poderes dos Estados para a UE, ver por exemplo Luís Sá, Soberania e Integração na CEE, Lisboa, Editorial Caminho, 1987, pp. 153 e seguintes, ou João Mota Campos, Direito Comunitário, I vol, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 7ª edição, 1995, pp. 469 e seguintes.

⁸ Joel Boudant, La crise identitaire du Parlement Français.p. 1332, citado por Luís Sá, O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político, p. 403.

⁹ Luís Sá, O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político, p. 425.

¹⁰ João Mota Campos, Direito Comunitário, Vol I, pp.555-556.

¹¹ João Mota Campos, *op. cit.*, pp. 571 e seguintes, que estabelece a distinção entre as limitações de soberania nacional e as transferências irrevogáveis de competências soberanas. A

autolimitação da soberania não afecta a independência do Estado. Diversamente, a transferência de competências soberanas do Estado tem como consequência que a entidade que delas beneficia adquire o poder de as exercer em seu lugar e de tomar, contra a vontade do Estado, decisões que o vinculam (idem, p.571-572). Também para Luís Sá o Estado continua a ser soberano quando é vinculado por organizações internacionais ou por organizações de integração mesmo que contra o seu voto, na medida em que estas estejam a exercer competências que lhe tenham sido conferidas soberanamente pelos Estados (Luís Sá, *A Crise das Fronteiras*, p.162.

¹² Anterior artigo 235º, que dispõe o seguinte: se uma acção da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objectivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previsto os poderes de acção necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta ao Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas.

¹³ Sobre o uso da expressão Comunidade Europeia para designar o conjunto das três Comunidades, ver Luís Sá, *A Crise das Fronteiras*, pp. 23-24 (nota), que regista como pacífica nos meios científicos a ideia da subsistência das comunidades europeias para lá da entrada em vigor do Tratado da União Europeia, juntando-se-lhes esta última, integrada pela União Política e pela União Económica e Monetária, sendo a UE fundada das Comunidades completadas pelas novas políticas e cooperações instituídas no Tratado.

¹⁴ João Mota Campos, idem, p. 582.

¹⁵ A este respeito ver Luís Sá, *Espaços de Poder e Democracia – do Global ao Local no Limiar do Século XXI*, Lisboa, Editorial Caminho, 1999, p.76.

¹⁶ Ver lista das disposições que passaram a prever a maioria qualificada a partir da entrada em vigor do *Tratado de Nice em Tratado de Nice – Revisão dos Tratados Europeus – Apresentação Comparada*, pp. 397-398.

¹⁷ Gérard Laprat, “Réforme des Traités: Le risque du double déficit démocratique – Les parlements nationaux et l’élaboration de la norme communautaire”, *Revue du Marché Commun et de L’Union Européenne*, n.º 351, Outubro de 1991, pp. 710-721. Ver também Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, p. 403 “Em geral, os governos dos Estados membros estão em condições de intervir no Conselho sem, ou mesmo contra, os parlamentos nacionais. Daí que ao “défice democrático” que caracteriza as instituições comunitárias se tenha acrescentado um outro défice, resultante do modo como se processa a formação das posições dos Estados membros no Conselho e, sobretudo, da subalternização dos parlamentos nacionais. Daí falar-se em duplo défice democrático”.

¹⁸ Note-se que a expressão foi adoptada antes do Tratado de Maastricht ter reforçado sensivelmente os poderes do Parlamento Europeu no processo comunitário de decisão.

¹⁹ Ver nota 4, supra.

²⁰ Artigo 249º do Tratado que institui a Comunidade Europeia (antigo artigo 189º).

²¹ Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, pp. 410-11 e respectivas notas. Ver também em *A Crise das Fronteiras*, p. 395, citando Oberdorf:

“As Directivas assumem uma natureza “de plus en plus contraignante et détaillé”, que faz com que, mesmo quando cabe ao Parlamento a sua transposição, esta se torne numa fonction peu enthousiasmante, et surtout faillement démocratique, d’enregistrement“. O mesmo autor, em *Espaços de Poder e Democracia*, considera pouco relevante a margem

de escolha política e de intervenção das autoridades nacionais na transposição das directivas, “o que aliás em muitos casos constitui um propósito manifesto dos órgãos da União Europeia que as aprovam.”

²² Gérard Laprat, idem.

²³ O caso português será especialmente tratado adiante.

²⁴ Sobre a prática italiana de transposição de 100 directivas através de uma única lei, ver Luís Sá, *A Crise das Fronteiras*, p. 399.

²⁵ Sobre o caso alemão, ver Ulrich Karpen, “A participação do legislador alemão no desenvolvimento da unificação europeia”, (trad. de Patrick Durrer), *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 13-14, Abril/Dezembro de 1995, pp. 7-17.

²⁶ Ver Luís Sá, op. cit., p. 398.

²⁷ Philip Norton, “Addressing the democratic deficit”, in Philip Norton (ed.), *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass, 1995, p. 177.

²⁸ Também designada *Kamer van Volksvertegenwoordigers*.

²⁹ A intervenção da *Joint Committee of the Dail and Senat* criada na Irlanda ficou muito aquém, em capacidade de intervenção das suas homólogas dinamarquesa e britânica. Como notam Philip Norton, op. cit., p. 178 e Eunan O’Halpin, “Irish Parliamentary Culture and the European Union”, in Philip Norton (ed.), op. cit., p. 128, a cultura irlandesa fortemente favorável à integração na Comunidade Europeia fez com que essa comissão fosse considerada pela maioria dos seus membros “as a complete backwater”.

³⁰ Ana Fraga, idem, p. 74.

³¹ Philip Norton, op. cit., p. 179 e seguintes.

³² Lei n.º 20/94, de 15 de Junho.

³³ Sobre a COSAC, ver infra.

³⁴ A Conferência de Presidentes realizada em Lisboa em Maio de 1999 acordou a anualidade das reuniões e abriu-se à participação dos presidentes dos parlamentos dos países candidatos à adesão (Ana Fraga, idem, p. 121).

³⁵ Sobre toda a matéria das *Assises* e da COSAC, ver Ana Fraga, idem, p.121-126.

³⁶ Luís Sá, *A Crise das Fronteiras*, p. 396-397.

³⁷ Não se aborda aqui, por ser lateral aos objectivos do presente trabalho, a problemática da criação de uma segunda câmara europeia, composta por representantes dos parlamentos nacionais, como forma de reforçar o papel colectivo dos parlamentos nacionais na União Europeia, em defesa da qual se têm levantado algumas vozes, primeiro francesas e britânicas, mas mais recentemente em outros países, incluindo Portugal. Esta proposta tem suscitado a oposição do Parlamento Europeu que vê na segunda câmara um travão ao reforço dos seus poderes ou mesmo um elemento de diminuição do seu papel actual na União Europeia. Sobre esta matéria, ver por exemplo, Philip Norton, op. cit, p. 184-6, Ana Fraga, op. cit., p. 131-134. Sobre a crítica a essa proposta, ver também Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, pp. 417-18.

³⁸ Sobre a insuficiência da Declaração e em defesa de uma participação colectiva institucionalizada dos parlamentos nacionais no processo de construção europeia, ver o Relatório da delegação da Assembleia Nacional Francesa para a União Europeia sobre a XIII COSAC em Novembro de 1995 e sobre a participação colectiva dos parlamentos nacionais na construção europeia em *Assemblée National, Delegation pour L’Union Européenne, Maurice Ligoit, Nicole Catala et Patrick Hoguet, Les Parlements nationaux, acteurs de L’Union européenne, rapport d’information n.º 2366*.

³⁹ Itálico nosso.

⁴⁰ Disposições relativas à cooperação no domínio da justiça e dos assuntos internos.

- ⁴¹ Pode ver-se um quadro completo das comissões de assuntos europeus em Tapio Raunio, “Parliamentary scrutiny of EU decision-making: Comparing national systems”, in *National Parliaments and the EU-Stock-Taking for the Post-Amsterdam Era*, Ed. Eduskunta, Helsinki, 1999, pp. 12.
- ⁴² Magdalena Maria Martín Martínez, “El control parlamentario de la política comunitaria”, in *Revista de Instituciones Europeas*, Vol 22, año 1995, n.º 2, pp. 445-74.
- ⁴³ Num sentido algo semelhante, Laprat, *ibidem*, considera três critérios de avaliação da influência dos parlamentos nacionais: O grau de informação recebida; a existência de consulta prévia obrigatória; o carácter vinculativo da opinião emitida.
- ⁴⁴ Ana Fraga, *idem*, p. 149-151, com interessantes quadros sobre a informação disponibilizada aos parlamentos nacionais com referência ao ano de 1994. Pode ver-se uma síntese comparativa das disposições constitucionais, regimentais e das práticas parlamentares de acompanhamento dos assuntos europeus em *O Parlamento Europeu e os Parlamentos dos Estados Membros – Controlo Parlamentar e Instrumentos de Cooperação*, Parlamento Europeu, Divisão das Relações com os Parlamentos dos Estados Membros, Bruxelas, 1994.
- ⁴⁵ Sobre o caso específico da Irlanda, ver Eunan O’Halpin, *op. cit.*, que salienta a apatia que tem marcado a atitude do *Oireachtas* a respeito das questões europeias, situação que só começou a alterar-se nos últimos anos.
- ⁴⁶ Sobre o caso italiano ver por exemplo Paul Furlong, “The Italian Parliament and European Integration: Responsibilities, Failures and Successes”, in Philip Norton (ed.), *op. cit.*, ou Vincenzo Guizi, “O circuito interno da relação entre o Parlamento Italiano e a União Europeia”, (tradução de Maria de Bragança), *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 13-14, Abril/Dezembro de 1995, pp. 135-155. O primeiro destes autores aponta o forte apoio da Itália à integração europeia e os fortes factores de instabilidade e até de indefinição do sistema político italiano como causas inevitáveis de limitação do papel do parlamento nas questões europeias.
- ⁴⁷ Sobre a situação em Espanha ver, para além de Magdalena Martínez, *op. cit.*, também Manuel Cienfuegos Mateo, “O controlo parlamentar sobre o Governo nos assuntos relativos às Comunidades Europeias em Espanha”, (trad. de Manuela Galhardo), in *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 13-14, Abril/Dezembro de 1995, pp. 65-106, ou ainda Carlos Closa, “Spain, The Cortes and the EU – A Growing Together”, in Philip Norton (ed.), *op. cit.*: Este último autor aponta três causas principais para o relativo apagamento do Parlamento espanhol em questões europeias: a) a prioridade à estabilidade do processo de transição que marcou o período anterior à adesão; b) o consenso partidário generalizado sobre as vantagens da integração; c) o longo período de governos apoiados em maiorias parlamentares absolutas.
- ⁴⁸ A inclusão da Bélgica e da Holanda nos sistemas de mera informação pode afigurar-se discutível. De facto, em ambos os países existem mecanismos institucionais previstos que poderiam apontar para a existência de um sistema de escrutínio. Porém, por razões sobretudo internas, de preponderância dos executivos, a prática dos parlamentos fica aquém do que tais mecanismos poderiam fazer supor e dificilmente ultrapassa um mero “droit de regard”. Pode ver-se, em todo o caso, sobre a Bélgica, Lieven De Winter and Thierry Laurent, “The Belgian Parliament and European Integration”, in Philip Norton (ed.), *op. cit.* e sobre a Holanda, M.P.C.M. Van Schendelen, “The Netherlands: from Faounding Father to Mounding Baby”, in Philip Norton (ed.), *op. cit.*
- ⁴⁹ Magdalena Martínez, *op. cit.*, p. 472.
- ⁵⁰ Philip Norton, “The United Kingdom: political conflict, Parliamentary Scrutiny”, in Philip Norton (ed.), *op. cit.* p. 107.
- ⁵¹ Ver também, Philip Norton, “O Parlamento Britânico e a União Europeia”, (trad. de Manuela Galhardo), *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 13-14, Abril/Dezembro de 1995, p. 208.
- ⁵² Ana Fraga, *idem*, p. 84. Em geral, sobre a intervenção do parlamento francês nos assuntos europeus, ver Franco Rizutto, “The french Parliament and the UE: loosening the Constitutional Straitjacket”, in Philip Norton (ed.), *op. cit.*; Louis Dubouis, “The European Union: An opportunity for the French Parliament to recover powers?”, in Eivind Smith (ed.), *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London, Kluwer Law International, 1996; Francisco Javier Matia Portilla, “Hacia un control parlamentario más efectivo sobre la actuación europea del gobierno francés”, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 6, año 3, Julio/Diciembre 1999; Jean Louis Bergel, “França: Participação dos órgãos legislativos nacionais no processo legislativo da União Europeia”, (trad. de Manuela Galhardo), *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 13-14, Abril/Dezembro de 1995, pp. 121-34.
- ⁵³ O Parlamento Europeu e os Estados Membros – Controlo Parlamentar e Instrumentos de Cooperação. Sobre este assunto ver também Thomas Saalfeld, “The German Houses os Parliament and European Integration” in Philip Norton (ed.), *op. cit.*; Meinhard Hilf and Frank Burmeister, “The German Parliament and European Integration”, in Eivind Smith (ed.), *op. cit.*; Ulrich Karpen, “A participação do legislador alemão no desenvolvimento da unificação europeia”, *op. cit.*; Sverker Gustavsson, “Preserve or abolish the democratic deficit?”, in Eivind Smith (ed.), *op. cit.*, p. 122, classifica o parlamento alemão a par do dinamarquês e do sueco quanto à eficácia do seu controlo sobre os assuntos europeus.
- ⁵⁴ *Op. cit.*, p. 64.
- ⁵⁵ Sobre a diferença entre o mandato obtido pelo Governo dinamarquês e pelo Governo finlandês ver Mika Boedeker e Petri Uusikilä, “Interaction between the government and parliament in scrutiny of EU decision-making; finnish experience and general problems”, in *National Parliaments and the EU-Stock-Taking for the Post-Amsterdam Era*, Ed. Eduskunta, Helsinki, 1999, que explicam essa diferença do seguinte modo: “In Finland the mandating power is moderate in the sense that it involves a political accountability but not a legal one. A resolution by Parliament when adopting the Constitutional amendments relating to the EU provides that the conclusions of a competent committee form the “directive point of departure” for the action of Finland’s representatives in the Council. Any departure from this position by a Finnish Minister must either be referred to the Eduskunta if it occurs before the decision-making in the Council, or be justified and explained to the Eduskunta if it happens because of a change in circumstances when the decision making took place.”
- ⁵⁶ Sobre o controlo parlamentar dos assuntos europeus na Suécia, ver Sverker Gustavsson, *op. cit.*, p. 100 e seguintes.
- ⁵⁷ Sobre o modelo austríaco e a sua comparação com o dinamarquês, ver Heinz Schäfer, “O Parlamento e o Governo no processo de preparação do direito comunitário. O exemplo austríaco”, (trad. de Manuela Ribeiro Sanches), in *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 13-14, Abril/Dezembro de 1995, pp. 19-43.
- ⁵⁸ Sobre o sistema dinamarquês de controlo parlamentar dos assuntos europeus ver Ana Fraga (*op. cit.*, pp. 65-67); David Arter, “The Folketing and Denmark’s European Policy: The case of an “Authorising Assembly””, in Philip Norton (ed.),

- op. cit.*; Jorgen Albaek Jensen, “Prior Parliamentary Consent to Danish EU Policies”, in Eivind Smith (ed.), *op. cit.*, e ainda, “Autorização parlamentar prévia para as políticas dinamarquesas relativas à UE. O papel da Comissão para a União Europeia do Folketing”, (trad. de Manuela Galhardo), in *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 13-14, Abril/Dezembro de 1995, pp. 53-64.
- ⁵⁹ Luís Sá, *Espaços de Poder e Democracia*, p. 75-6.
- ⁶⁰ Dados extraídos a partir do Relatório Portugal na União Europeia - décimo terceiro ano.
- ⁶¹ Podem ver-se elementos com interesse sobre a actividade legislativa do Governo e da Assembleia da República sobre assuntos europeus entre 1986 e 1993, em José Magone, “The Portuguese Assembleia da República: Discovering Europe”, in Philip Norton (ed.), *op. cit.*, p. 155-6.
- ⁶² Rui Moura Ramos, “O Parlamento Português no Processo de Criação da União Europeia”, *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 13-14, Abril/Dezembro de 1995, p. 185.
- ⁶³ *Idem*, p. 185-6.
- ⁶⁴ Ver a este respeito Luís Sá, *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, pp. 103-108. A qualificação do regime político português após 1987 como de presidencialismo de Primeiro Ministro deve-se a Adriano Moreira, “O Regime: Presidencialismo de Primeiro Ministro”, in Mário Baptista Coelho (coord.), *Portugal, o Sistema Político e Constitucional*, 1974-87, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1989, pp.31-37.
- Referências Bibliográficas**
- ASSEMBLÉE NATIONALE, Delegation pour L’Union Européenne, Maurice Ligot, Nicole Catala et Patrick Hogue, *Les parlements nationaux, acteurs de L’Union Européenne*, rapport d’information n.º 2366, 1995.
- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA, *Amesterdão - Um novo Tratado para a Europa*, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1999.
- *Tratado da União Europeia*, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1992.
 - *Tratado de Amesterdão*, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 1998.
 - *Tratado de Nice – Revisão dos Tratados Europeus – Apresentação Comparada*, Lisboa, Divisão de Edições da Assembleia da República, 2001.
- CAMPOS, João Mota, *Direito Comunitário, (I Vol.)*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 7ª edição, 1995.
- EDUSKUNTA, *National Parliaments and the EU-Stock-Taking for the Post-Amsterdam Era*, Helsinki, 1999:
- BOEDEKER, Mika, and PETRI Uusikylä, “Interaction between the government and parliament in scrutiny of EU decision-making; finnish experiences and general problems”.
 - RAUNIO, Tapio, “Parliamentary Scrutiny of EU Decision-Making: Comparing National Systems”.
- FRAGA, Ana, *Os Paramentos Nacionais e a Legitimidade da Construção Europeia*, Lisboa, Edições Cosmos, 2001.
- INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO, *Legislação – Cadernos de Ciência de Legislação*, n.º 13-14, Abril/Dezembro de 1995:
- BERGEL, Jean-Louis, “Participação dos órgãos legislativos nacionais no processo legislativo da União Europeia”, (trad. de Manuela galhardo), pp. 121-34.
- GUIZZI, Vincenzo, “O circuito interno da relação entre o Parlamento Italiano e União Europeia”, (trad. de Maria de Bragança), pp. 135-155.
- JENSEN, Jorgen Albaek, “Autorização parlamentar prévia para as políticas dinamarquesas relativas à UE. O papel da Comissão para a União Europeia do Folketing”, (trad. de Manuela Galhardo), pp. 53-64.
- KARPEN, Ulrich, “A participação do legislador alemão no desenvolvimento da unificação europeia”, (trad. de Patrick Durrer), pp.7-17.
- MATEO, Manuel Cienfuegos, “O controlo parlamentar sobre o Governo nos assuntos relativos às Comunidades Europeias em Espanha”, (trad. de Manuela Galhardo), pp. 65-106.
- NORTON, Philip, “O Parlamento Britânico e a União Europeia”, (trad. de Manuela Galhardo), pp. 191-211.
- RAMOS, Rui Moura, “O Parlamento Português no processo de criação da União Europeia”, pp. 179-189.
- SCHÄFFER, Heinz, “O parlamento e o governo no processo de preparação do direito comunitário. O exemplo austríaco”, (trad. de Manuela Ribeiro Sanches), pp. 19-43.
- LAPRAT, Gérard, “Réforme des Traités: Le risque du double déficit démocratique – Les parlements nationaux et l’élaboration de la norme communautaire”, *Revue du Marché Commun et de L’Union Européenne*, n.º 351, Outubro de 1991, p. 710-21.
- MARTINEZ, Magdalena Maria Martin, “El control parlamentario de la politica comunitaria”, *Revista de Instituciones Europeas*, Vol 22, año 1995, n.º 2, pp. 445-74.
- MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, *Portugal na União Europeia - décimo terceiro ano - 1998*, Edição do MNE, Lisboa, 1999.
- MOREIRA, Adriano, “O Regime: Presidencialismo de Primeiro-Ministro”, in Mário Baptista Coelho (coord.), *Portugal, o Sistema Político e Constitucional*, 1974-87, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa, 1989.
- NEUNREITHER, Karlheinz, *The Democratic Deficit of the European Union: Will Closer Cooperation Between the European Parliament and the National Parliaments Fill the Gap?*, (policopiado), Brussels, 1994.
- NORTON, Philip (ed.), *National Parliaments and the European Union*, London, Frank Cass, 1995:
- ARTER, David, “The Folketing and Denmark’s european policy: The case of an authorising assembly”.
 - CLOSA, Carlos, “Spain: The Cortes and the EU – A growing together”, pp.
 - FURLONG, Paul, “The Italian Parliament and european integration: Responsibilities, failures and successes”.
 - MAGONE, José, “The Portuguese Assembleia da República: Discovering Europe”.
 - NORTON, Philip, “The United Kingdom: Political conflict, parliamentary scrutiny”.
 - “Adapting to european integration”.
 - “Addressing the democratic deficit”.
 - O’HALPIN, Eunan, “Irish parliamentary culture and the European Union: Formalities to be observed”.
 - RIZUTTO, Franco, “The french Parliament and the EU: Loosening the constitutional straitjacket”.
 - SAALFELD, Thomas, “The German houses of Parliament and european integration”.
 - SCHANDELEN, M.P.C.M. Van, “The Netherlands: from founding father to mounding baby”.
 - WESTLAKE, Martin, “The view from Brussels”.
 - WINTER, Lieven De, and LAURENT, Thierry, “The Belgian Parliament and european integration”.

- PARLAMENTO EUROPEU, *O Parlamento Europeu e os Parlamentos dos Estados Membros – Controlo Parlamentar e Instrumentos de Cooperação*, Divisão das Relações com os Parlamentos dos Estados Membros, Bruxelas, 1994.
- PORTILLA, Francisco Javier Matia, “Hacia un control parlamentario más efectivo sobre la actuación europea del gobierno francés”, *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, n.º 6, año 3, Julio/Diciembre 1999.
- SÁ, Luís, *Soberania e Integração na CEE*, Lisboa, Editorial Caminho, 1987.
- *O Lugar da Assembleia da República no Sistema Político*, Lisboa, Editorial Caminho, 1994.
 - *A Crise das Fronteiras – Estado, Administração Pública e União Europeia*, Lisboa, Edições Cosmos, 1997.
 - *Espaços de Poder e Democracia – do Global ao Local no Limiar do Século XXI*, Lisboa, Editorial Caminho, 1999.
- SMITH, Eivind, *National Parliaments as Cornerstones of European Integration*, London, Kluwer Law international, 1996:
- DUBOUIS, Louis, “The European Union: An opportunity for the French Parliament to recover powers”.
 - GUSTAVSSON, Sverker, “Preserve or abolish the democratic deficit?”, pp.
 - HILF, Meinhard and BURMEISTER, Frank, “The German Parliament and european integration”.
 - JENSEN, Jorgen Alback, “Prior parliamentary consent to danish EU policies”.
 - MUNRO, Colin R., “The UK Parliament and EU institutions – partners or rivals?”.
 - NORTON, Philip, “National parliaments in Western Europe”.
 - RIDEAU, Joël, “National parliaments and the European Parliament – cooperation and conflict”.
- SOUSA, Marcelo Rebelo de, “A integração europeia pós-Maastricht e o sistema de governo dos Estados membros”, *Análise Social*, Vol. XXVII, (118-119), 1992, (4º-5º).
- “A transposição das directivas comunitárias para a ordem jurídica nacional”, *Legislação, Cadernos de Ciência e Legislação*, nº4/5, Abril de 1992.
- WESTLAKE, Martins, “The European Parliament, the national parliaments and the 1996 intergovernmental Conference”, *The Political Quarterly*, Vol. 66, nº1, January/March 1995.