

Revista de Informação Legislativa

Brasília • ano 33 • nº 132
outubro/dezembro – 1996

Editor:

João Batista Soares de Sousa, Diretor

As relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais

ALLAN TATHAM

SUMÁRIO

1. “As relações passadas” (1952 - início da década de 90). 1.1. Estabilidade (1952-1976). 1.2. Euforia/Euroforia (1976-1981). 1.3. Desencanto e normalização (1981-início da década de 90). a) As Cortes Europeias. b) Conferência de Presidentes. c) COSAC. d) Centro Europeu para Pesquisa e Documentação Parlamentar. 2. Relações atuais (início da década de 90-1996). 2.1. Maastricht. 2.2. Outros desenvolvimentos. a) Reuniões bilaterais. b) Comissões parlamentares nacionais de assuntos da Comunidade Europeia. 3. Função das Comissões de Assuntos da Comunidade Europeia. 3.1. Itália: Camera dei deputati a) Responsabilidades. b) Funcionamento. c) Exame. 3.2. Reino Unido: Câmara dos Lordes. a) Responsabilidades. b) Funcionamento. c) Exame. 3.3. Áustria: Nationalrat. a) Responsabilidades. b) Funcionamento c) Exame. 4. Relações futuras (a partir de 1996). a) A posição do Parlamento Europeu. b) As posições dos Estados-Membros. 5. Conclusão.

A intenção deste trabalho é fazer apenas uma breve descrição das relações entre os Parlamentos dos Estados-Membros, com as suas variadas tradições políticas e bases históricas, e o Parlamento da União Europeia, por assim dizer um recém-chegado ao clube parlamentar e olhado por alguns dos membros do clube como um arrivista intruso.

Embora o Parlamento Europeu (“PE”) nunca tivesse sido o único depositário da legitimidade democrática direta na Comunidade Europeia (uma vez que os parlamentos nacionais desempenham um papel crucial por intermédio do seu poder sobre os ministérios nacionais ao responsabilizar o Conselho de Ministros pelas suas ações), houve previamente uma tendência para levar em consideração os

Allan Tatham é Professor na Faculdade de Direito da Universidade Pázmány Péter – Budapeste.

Tradução de Isabel Taveira e Patricia Zimbres do Núcleo de Tradução da Secretaria de Documentação e Informação do Senado Federal.

dois níveis parlamentares, nacional e europeu, individualmente.

A intenção é apresentar esse relacionamento no seu contexto histórico e, pedindo desculpas pela analogia dickensiana, considerar o seu desenvolvimento em três estágios – passado, presente e futuro.

1. As relações passadas (1952-início da década de 90)

Como todos sabemos, o Parlamento Europeu teve a sua gênese nos tratados que estabeleceram as Comunidades Europeias (ECSC 1951; CEE e EAEC 1957) e a sua certidão de nascimento original (CEE, arts. 137-144, conforme posteriormente emendado) com o nome de “Assembléia”. Só mais tarde adquiriu o seu novo título, reconhecido pela *Lei Europeia Única* de 1986.

O desenvolvimento das relações entre o Parlamento Europeu (nascido Assembléia) e os parlamentos nacionais ao longo do período mencionado foi por sua vez dividido por um comentarista em três partes que se fundem uma na outra. Abaixo, as nossas considerações sobre essa questão.

1.1. Estabilidade (1952-1976)

De 1952 a 1979, os Membros do Parlamento Europeu (“MPEs”) eram simultaneamente membros dos seus próprios parlamentos nacionais. O significado desse chamado “mandato duplo” era, e ainda é, bastante superestimado. Em nenhum caso tiveram os dois mandatos importância idêntica – o mandato nacional era quase sempre o mais significativo. Uma vez que os MPEs deveriam ser nomeados pelos parlamentos nacionais “de entre os seus membros” (CEE, art. 138(2), versão original), era dada prioridade a estes parlamentos, em especial pelos partidos políticos.

Os “europeus” tinham obrigações adicionais, tal como acontecia com os seus colegas de partido que faziam parte da assembléia parlamentar do Conselho Europeu ou do WEU, da OTAN, etc., mas não muitas mais. Apenas em certas ocasiões podiam usar a sua experiência especial para influenciar as decisões políticas dos seus partidos ou parlamentos nacionais. A vida política nacional constituía o tema central. Interferências externas, particularmente por parte dos “europeus”, não eram bem vindas. Isso foi especialmente verdade no

caso dos países maiores; quanto aos países menores, a interação era muitas vezes mais positiva, uma vez que os MPEs tinham com frequência uma posição mais elevada na hierarquia partidária.

Em todos os países, havia alguns membros que podiam dar prioridade ao trabalho do Parlamento Europeu, graças a um eleitorado garantido ou a uma posição segura no partido. Essa preferência nem sempre significava o abandono de uma carreira política nacional. Era sempre mais fácil aos partidos da oposição destacar políticos fortes para o serviço europeu.

O advento das eleições diretas alterou radicalmente essa situação. Por exemplo, o rápido declínio do mandato duplo, de 30,48% na época das eleições diretas em 1979 (com 410 MPEs) para 11,52% em 1983, antes das segundas eleições diretas (com 434 MPEs), mostrou a importância dessa tendência aparentemente irreversível. Em 1996, o número referente a mandatos duplos era de 3,8%.

1.2. Euforia/Euroforia (1976-1981)

Logo que ficou claro, com a adoção da Lei de 20 de setembro de 1976, que o Parlamento Europeu iria finalmente ter eleições diretas, os parlamentos nacionais mostraram um grande entusiasmo e uma grande boa vontade em aceitar o PE como um parceiro amadurecido entre as assembléias já estabelecidas.

Foram apresentadas inúmeras propostas em relação ao futuro *status* dos MPEs sem mandatos duplos; no entanto, poucas foram implementadas. Obstáculos de ordem constitucional ou processual, por exemplo, não permitiram que fosse concedido aos MPEs o direito de estar presente e falar nos parlamentos nacionais. Entre as Câmaras Altas, a Câmara dos Lordes considerou a possibilidade de admitir MPEs britânicos, tal como os bispos anglicanos, em caráter temporário enquanto mantivessem os seus mandatos no Parlamento Europeu.

Naquela época, as propostas feitas pelo Presidente do Parlamento Europeu, com o apoio da Conferência dos Presidentes dos Parlamentos, de que todos os parlamentos nacionais deveriam instituir Comissões de Assuntos Europeus, não teve qualquer resultado.

Nos casos em que existiam Comissões de Assuntos Europeus nos parlamentos nacionais, elas continuaram o seu trabalho: por exemplo, na Alemanha, na Holanda e na Irlanda. Na França, imediatamente após as eleições diretas,

a lei exigiu que as duas Câmaras do Parlamento instituísssem delegações do Parlamento Europeu, que forneciam a cada seis meses excelente documentação sobre o desenvolvimento da integração europeia e as atividades do Parlamento Europeu.

A Câmara dos Lordes, que foi a primeira a apresentar, numa declaração de políticas em 1978, uma extensa proposta com respeito a futuras relações, possui um meio de contato bastante realista na forma da sua Comissão Especial sobre as Comunidades Europeias: existe uma Comissão Especial sobre a Legislação Europeia da Câmara dos Comuns, a ela correspondente.

Pouco depois das eleições de 1979, os três partidos principais do *Bundestag* alemão (CDU/CSU, SPD, FDP) instituíram procedimentos mais ou menos idênticos, a fim de assegurar um intercâmbio mútuo de informações e coordenação com os MPEs pertencentes ao seu partido. Tais procedimentos provaram ser eficazes em nível de liderança de partido parlamentar e em nível de partido e dentro dos grupos de trabalho e comissões.

Tais iniciativas foram utilizadas em outros Estados-Membros, mas, tal como examinaremos mais tarde, existem ainda diferenças entre os poderes e as competências das Comissões de Assuntos da Comunidade Europeia dos parlamentos nacionais.

1.3. Desencanto e normalização (1981-início da década de 90)

Após as eleições diretas, o Parlamento Europeu foi deixado entregue a si mesmo, enquanto todos se debruçavam sobre os seus próprios problemas. Só gradualmente se tornou aparente que, enquanto o Parlamento Europeu havia adquirido um *status* bem mais legítimo como resultado da eleição direta dos seus membros, os seus poderes não haviam aumentado de forma correspondente. Uma vez que os acertos anteriores haviam sido mantidos, com o Conselho ocupando ainda uma posição dominante, os parlamentos nacionais apenas tinham de levar em consideração o declínio já esperado do mandato duplo.

As eleições diretas haviam tido lugar de acordo com a lei eleitoral nacional, com base na Lei da Comunidade Europeia relativa às eleições que, exceto no caso da França, não envolvia maiores mudanças nos procedimentos eleitorais nacionais existentes. A maioria dos

parlamentos nacionais tinha também algumas obrigações novas (embora limitadas) com relação à oficialização dos resultados da eleição e ao preenchimento dos mandatos vagos.

Uma vez que não havia uma lei uniforme para os MPEs, havia também que promulgar legislação com o fim de conceder a estes Membros igualdade legal e financeira (quase total) em relação aos membros dos parlamentos nacionais. A ausência de uma lei eleitoral uniforme e um estatuto uniforme para os membros colocou o Parlamento Europeu em desvantagem em relação aos parlamentos nacionais.

No entanto, as circunstâncias mudaram com o advento de um papel cada vez mais forte do Parlamento Europeu nos procedimentos legislativos, após a entrada em vigor da *Lei Europeia Única* (1986) e do Tratado de Maastricht sobre a União Europeia (1993).

Contudo, o período de 1981 até ao Tratado de Maastricht viu acontecer um aumento na cooperação interparlamentar, que pode ser visto em vários níveis, conduzindo a uma “normalização” das relações entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais.

a) As Cortes Europeias

O reconhecimento por parte do Parlamento Europeu da legitimidade compartilhada e da importância estratégica dos parlamentos nacionais veio à luz em duas resoluções adotadas em 1988. A primeira resolução (16 de maio de 1988) insistia que “deveria ser adotado um Tratado sobre a União Europeia com base numa proposta do Parlamento Europeu, com mandato para este efeito em vigor após a segunda reeleição em junho de 1989”, mas também que “deveria ser convocada, em julho de 1989, uma “Assembleia Geral dos Estados Europeus” dos parlamentares dos doze países membros da Comunidade e o Parlamento Europeu para eleger, em assembleia conjunta, o presidente do Conselho Europeu e o presidente da Comissão”. A segunda resolução (16 de junho de 1988) pedia a realização de um plebiscito sobre a união política da Europa e lembrava o Conselho da sua solicitação de “conferir ao Parlamento Europeu o poder de preparar a minuta de um tratado sobre a União, a ser apresentado diretamente aos parlamentos nacionais para ratificação”. Nenhuma dessas propostas foi imediatamente concretizada, mas algumas das idéias nelas contidas permaneceram e se fundiram.

Em particular, a idéia de uma “Assembléia Geral dos Estados Europeus” foi retomada em outubro de 1989 numa mensagem dirigida ao Parlamento Europeu pelo Presidente Mitterrand (Debates Parlamentares Europeus, DO N° 3-382, 25.10.89, p.160) que perguntou por que razão não se organizavam “Cortes sobre o futuro da Comunidade, em que tomariam parte, além do Parlamento, as delegações dos parlamentos nacionais e representantes da Comissão e dos governos”. Um mês depois, em 23 de novembro, o Parlamento havia aceito “as propostas sucessivas de Felipe Gonzalez (sobre a cidadania européia) e de François Mitterrand”. Os parlamentos nacionais foram convidados para essas “Cortes Europeias”, que o Parlamento descreveu como “uma assembléia dos parlamentos da Europa”, criada “para discutir os estágios seguintes na implementação da União Européia”.

Um dos constitucionalistas renomados do Parlamento, Maurice Duverger, preparou uma resolução sobre a mecânica das Cortes (adotada em 12 de julho de 1990), e realizaram-se reuniões preparatórias entre os presidentes dos parlamentos nacionais e do Parlamento Europeu e entre os presidentes das comissões existentes dentro dos parlamentos nacionais especializadas em assuntos da Comunidade. Ficou assente que as Cortes teriam lugar em Roma na véspera da Conferência Intergovernamental de Maastricht. A resolução Duverger enfatizou os dois objetivos básicos das Cortes: reduzir “o déficit democrático da Comunidade pela confirmação da aprovação majoritária... para o fortalecimento substancial dos poderes legislativos do Parlamento Europeu e dos poderes de controle democrático”; e preparar “para o desenvolvimento de um poder constituinte na Comunidade, em consonância com os princípios da democracia, que são negligenciados pelos procedimentos atuais de acordo com os quais o Parlamento Europeu fica excluído da reforma da Comunidade”. Assim, embora inicialmente cauteloso quanto a qualquer envolvimento dos parlamentos nacionais, o Parlamento Europeu enunciou, contudo, três objetivos: a organização das Cortes deveria ser centralizada por meio do Parlamento; as Cortes ficariam expressamente limitadas a considerações de reforma constitucional; e as Cortes ficariam subordinadas à agenda reformista do Parlamento.

As Cortes eram compostas de 173 parlamentares e cinquenta e três membros do Parla-

mento Europeu. Reuniam-se em grupos de acordo com a filiação partidária e não por contingentes nacionais. Todas as câmaras participantes foram convidadas a apresentar os seus pontos de vista (apenas o Congresso espanhol não o fez), e foi adotada pela grande maioria uma declaração final consensual de trinta e dois pontos (154 votos a favor, treze contra: *Boletim do PE*, 30 de novembro de 1990). A declaração considerava, entre outros pontos, que o procedimento para a revisão dos tratados deveria incluir, antes da ratificação pelos parlamentos nacionais, a concordância do Parlamento Europeu.

b) Conferência de Presidentes

Uma forma de cooperação mais antiga e mais regular é a Conferência de Presidentes do Parlamento Europeu e dos parlamentos nacionais (câmaras alta e baixa). A Conferência foi instituída, pela primeira vez, em 1963, quando o então Presidente do Parlamento, Gaetano Martino, foi anfitrião de uma reunião dos presidentes e secretários-gerais das assembléias nacionais em uma conferência especial que teve lugar em Roma (Scalingi, 1980, p. 68). A Conferência, que foi relançada na sua forma atual em 1975 e que, desta forma, antecipou-se às eleições diretas, tem lugar a cada dois anos. (Também a cada dois anos se realiza uma conferência semelhante, mas muito mais ampla, entre os presidentes dos parlamentos dos Estados-Membros do Conselho Europeu). A Conferência resultou numa série de conclusões práticas e recomendações concentradas em duas questões principais: melhoria do exame parlamentar da legislação da Comunidade e políticas da União e melhoria da cooperação interparlamentar.

c) COSAC

Em 1989, seguindo uma sugestão de Laurent Fabius (que era um Membro do Parlamento Europeu, bem como Presidente da *Assemblée Nationale* francesa), ficou acordado realizar reuniões regulares dos órgãos nos parlamentos nacionais responsáveis pelos assuntos Europeus, juntamente com uma delegação do Parlamento Europeu. Essas reuniões são realizadas a cada seis meses no país que detém a Presidência do Conselho. Em novembro de 1991, ficou acordado um conjunto de normas de procedimento para essas reuniões, que se tornaram conhecidas como COSAC, de acordo com o seu acrônimo francês relativo à Conferência dos órgãos especializados nos

assuntos da Comunidade. As decisões no COSAC são tomadas com base no consenso geral. A agenda e as preparações para as reuniões estão nas mãos dos Paramentos dos Estados-membros que participam da “Troika” (Presidente do Conselho atual, anterior e próximo Presidente do Conselho), juntamente com o Parlamento Europeu (que é assim o membro permanente do grupo preparatório). O Parlamento Europeu está normalmente representado por um vice-presidente, que é especificamente responsável pelas relações com os parlamentos nacionais, o presidente da Comissão de Assuntos Institucionais e outros membros escolhidos de acordo com os assuntos incluídos na agenda, perfazendo um total de seis, o mesmo número das delegações nacionais. As reuniões debatem normalmente questões fundamentais e convidam membros do Conselho para estar presentes. A importância dada pelos governos a estas reuniões pode ser comprovada pela sua vontade em participar. Os Primeiros-Ministros e Ministros das Relações Exteriores estão geralmente presentes; na realidade, na reunião de Bonn, em outubro de 1994, o Chanceler Kohl respondeu a perguntas durante uma hora e meia, tendo também feito um discurso.

d) Centro Europeu para Pesquisa e Documentação Parlamentar

Em setembro de 1977, o Parlamento Europeu, a Assembléa Parlamentar do Conselho Europeu e os parlamentos nacionais instituíram em conjunto um *Centro Europeu para Pesquisa e Documentação Parlamentar*. Os objetivos do centro são a promoção do intercâmbio de informações entre os parlamentos, a fim de evitar a duplicação daquilo que constitui, com frequência, pesquisa cara, e o estabelecimento de cooperação para fins de documentação entre as bibliotecas parlamentares e os departamentos de pesquisa (incluindo acesso mútuo a bases de dados). O centro é administrado em conjunto pela Assembléa Parlamentar e pelo Parlamento Europeu, embora, na realidade, o último forneça a maioria do apoio administrativo. O centro está sob a autoridade dos presidentes dos parlamentos participantes, aos quais os presidentes do Parlamento Europeu e da Assembléa Parlamentar submetem conjuntamente um relatório e um programa de ação. O centro instituiu sete grupos de trabalho diferentes, compostos de funcionários superiores de diferentes parlamentos, com o objetivo de trabalhar em cooperação com as bibliotecas do Parla-

mento, departamentos de processamento de dados, pesquisadores, etc. Publica um boletim informativo entre quatro a seis vezes por ano, que dá informações sobre as atividades dos vários parlamentos, fornece, a pedido de cada parlamento, listas detalhadas de documentação e estudos, e atualiza, de forma permanente, um arquivo sobre quem é responsável por quê em cada parlamento.

2. Relações atuais (início da década de 90 – 1996)

2.1. Maastricht

Em junho de 1990, o Conselho Europeu de Dublin já havia observado que se deveria considerar “um envolvimento maior dos parlamentos nacionais no processo democrático dentro da União, em especial em áreas onde novas competências serão transferidas para a União” (*Boletim do PE*, junho de 1990).

A delegação francesa, presente às negociações de Maastricht, era a favor da criação de uma nova instituição, o “Congresso” que, composto por delegados dos parlamentos nacionais (composto, mais tarde, metade por parlamentares nacionais e metade por MPÉs), seria consultado sobre as opções políticas principais, especialmente naquelas áreas não-abrangidas pelo método da Comunidade e, portanto, fora do âmbito da supervisão parlamentar europeia tradicional. As reações à proposta foram variadas. Alguns viram uma justificação para ela nas questões de soberania nacional que estariam envolvidas. Outros argumentaram contra a introdução de *lobbies* “nacionais” e a reintrodução do mandato duplo. A posição do próprio Parlamento Europeu era de cautela. À medida que as negociações prosseguiam, a proposta passou gradualmente de um “Congresso” para algo mais semelhante às familiares Cortes, e uma disposição sobre essa questão foi repassada de um artigo no próprio tratado para uma declaração anexa ao Tratado da União Europeia:

A Conferência convida o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais a reunir-se, se necessário, em uma Conferência dos Parlamentos (ou “Cortes”).

A Conferência dos Parlamentos será consultada sobre os aspectos principais da União Europeia, sem com tal prejudicar os poderes do Parlamento Europeu

e os direitos dos parlamentos nacionais. O Presidente do Conselho Europeu e o Presidente da Comissão farão um relato, a cada sessão da Conferência dos Parlamentos, sobre o estado da União.

Embora a Conferência não tivesse se tornado uma instituição comunitária plenamente amadurecida, ela constituiu, todavia, um desenvolvimento altamente significativo. Apesar de os mecanismos exatos da sua convocação continuarem pouco claros (logicamente, só poderá ser convocada se todas as instituições participantes estiverem de acordo), parece, no entanto, que a Conferência dos Parlamentos será necessariamente consultada sobre os aspectos principais da União Européia, bem como será informada sobre o estado da União. Dessa forma, os parlamentos nacionais, juntamente com o Parlamento Europeu, foram potencialmente, e em conjunto, canalizados para o processo de reforma do tratado, tanto antes da convocação de qualquer conferência intergovernamental, como possivelmente durante a própria Conferência Intergovernamental. Esse novo papel deveria ser visto conjuntamente com a função de supervisão tradicional de governos e ministros pelos parlamentos nacionais, bem como com seus poderes ratificadores.

Contudo, ao determinar os participantes da Conferência Intergovernamental de 1996, o Parlamento Europeu acabou não sendo admitido por seu próprio direito e capacidade como representante na Conferência.

Uma outra questão discutida durante o período em análise dizia respeito à institucionalização da participação dos parlamentos nacionais no processo legislativo da Comunidade ao nível da própria Comunidade. A opinião vitoriosa em Maastricht, firmemente abraçada pelo Parlamento Europeu e pela Comissão Européia, foi a da manutenção das linhas constitucionalmente puras e claras da responsabilidade política que haviam sido previamente estabelecidas pelos Tratados de Roma de 1957.

Assim, na sua resolução Duverger de 12 de julho de 1990, o Parlamento Europeu considerou que ‘não seria útil criar uma nova instituição ou “câmara de parlamentos nacionais” paralela ao Parlamento Europeu’, visto que:

- a experiência do Parlamento Europeu, anteriormente às eleições diretas, é prova das limitações práticas de tal instituição;
- as instituições da Comunidade já incluem

um corpo representando os Estados-Membros (o Conselho) e um órgão representando diretamente o eleitorado (o Parlamento Europeu);

- a tomada de decisões tornar-se-ia ainda mais complexa e, por tal razão, menos transparente.

Na sua apresentação à Conferência Intergovernamental de Maastricht, a Comissão lembrou que, no sistema da Comunidade,

‘são os governos nacionais, com assento no Conselho, que tomam as decisões principais. Uma vez que os governos nacionais são responsáveis frente aos parlamentos nacionais, cabe a eles envolver representantes eleitos nos assuntos da Comunidade de forma que as tradições nacionais sejam respeitadas’ (Suplemento ao Boletim da CE, fevereiro de 1991, p. 79).

O governo britânico abraçou essa opinião e, numa declaração apresentada à Conferência Intergovernamental, estabeleceu três áreas onde poderiam ser realizadas melhorias: o exame da legislação da Comunidade por parlamentos nacionais; a transferência de informações para parlamentos nacionais; e a cooperação entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais. Todas essas preocupações foram retomadas numa segunda declaração, anexa ao Tratado de Maastricht, sobre o papel dos parlamentos nacionais na União Européia.

A Conferência considera ser importante encorajar uma participação maior dos parlamentos nacionais nas atividades da União Européia.

Para atingir esse objetivo, o intercâmbio de informações entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu deveria ser agilizado. Nesse contexto, os governos dos Estados-Membros garantirão, entre outras medidas, que os parlamentos nacionais recebam, em tempo hábil, propostas de legislação encaminhadas pela Comissão, para que possam ter acesso a informações ou para possível análise.

De forma semelhante, a Conferência considera que é importante a agilização dos contatos entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, especialmente no que respeita a conceder facilidades recíprocas adequadas e promover encontros regulares com os membros do

Parlamento interessados nas mesmas questões.

Essas considerações estavam bastante de acordo com uma declaração de políticas adotada pelo corpo administrativo superior do Parlamento Europeu (então conhecido como o *Bureau* e, agora, como Conferência de Presidentes) em setembro de 1991. O documento fazia a distinção entre duas estruturas principais: comissões parlamentares e grupos políticos. As informações prestadas em tempo hábil foram identificadas como uma questão principal e uma área em que o Parlamento Europeu possuía uma vantagem natural. O tema geral foi a cooperação mais estreita com parlamentos nacionais numa base pragmática e dentro da estrutura das competências existentes, algumas das quais foram analisadas acima.

2.2. Outros desenvolvimentos

a) Reuniões bilaterais

As questões políticas atuais constituem mais um assunto para contatos entre as comissões do Parlamento Europeu e comissões correspondentes nos parlamentos nacionais. Quase todas as comissões do Parlamento Europeu têm relações com os órgãos parlamentares nacionais. Essas relações tomam geralmente a forma de reuniões com pequenas delegações ou, às vezes, a vinda a Bruxelas ou Estrasburgo de toda uma comissão de um parlamento nacional. Também nesse caso houve um grande aumento na regularidade dos contatos. Entre 1991 e 1993, por exemplo, houve quase 30 encontros reunindo comissões do Parlamento com as suas contrapartes nos parlamentos nacionais. Em março de 1993, por exemplo, a Comissão de Liberdades Civas organizou uma mesa-redonda sobre a questão do controle parlamentar do terceiro pilar de Maastricht; em fevereiro de 1994, a Comissão de Orçamentos realizou uma audiência com parlamentos nacionais sobre o desenvolvimento do sistema de recursos próprios da União. Além disso, as comissões especializadas em assuntos europeus nos parlamentos nacionais são visitantes regulares do Parlamento, geralmente reservando parte da sua visita para discussões com a Comissão de Assuntos Institucionais. Houve mais de 20 dessas visitas nos três anos que antecederam as eleições de 1994.

Além do contato comissão-a-comissão, os parlamentos nacionais enviam com frequência pequenas delegações ao Parlamento Europeu durante as sessões plenárias em Estrasburgo,

de forma a realizarem uma série de reuniões com os relatores, presidentes de comissão, presidentes de grupo, etc. Durante os últimos cinco anos, houve em média cerca de dez dessas visitas por ano. Por seu lado, o Parlamento Europeu envia delegações ocasionais para fins de reuniões com comissões parlamentares nacionais, e MPEs são muitas vezes convidados para prestar depoimento em audiências realizadas em parlamentos nacionais. Durante o ano de 1993, por exemplo, duas delegações multinacionais do Parlamento foram à Câmara dos Comuns; em fevereiro, cinco membros da Comissão de Assuntos Institucionais apresentaram-se perante a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Comuns e em maio, quatro membros das Comissões de Orçamento e de Controle Orçamentário prestaram depoimento perante a Comissão de Tesouro e Serviço Público. Tais ações foram muito bem sucedidas: o relatório sobre "a Europa após Maastricht", posteriormente adotado pela Comissão de Relações Exteriores, apoiou firmemente a extensão dos acordos bilaterais, particularmente no período pré-legislativo.

Quase todos os parlamentos nacionais têm unidades administrativas responsáveis pela ligação com o Parlamento Europeu, e este último tem uma divisão responsável pelas relações com os parlamentos nacionais, que mantém contatos com estes órgãos. Funcionários superiores de alguns parlamentos nacionais assistem a sessões do Parlamento Europeu. O parlamento dinamarquês, o Folketing, tem um funcionário superior destacado permanentemente em Bruxelas.

b) Comissões parlamentares nacionais de assuntos da Comunidade Européia

Tal como observado anteriormente, muitos parlamentos nacionais criaram as suas próprias comissões ou subcomissões especializadas para lidar com os assuntos europeus durante a década de 70 (por exemplo, o Folketing da Dinamarca em 1972; o Sénat e a Assemblée Nationale franceses em 1979; a Erste Kammer holandesa em 1970; e a Câmara dos Comuns e a Câmara dos Lordes do Reino Unido em 1974), embora algumas hajam sido criadas mais cedo (por exemplo, o Bundesrat alemão em 1957, e o Senado della Repubblica italiano em 1968).

Durante o período em análise, várias dessas comissões foram reformadas em resposta às exigências de Maastricht e, por volta de 1996, todas as câmaras parlamentares tinham Comissões da CE funcionando (de forma

individual, ou em conjunto com outra câmara nacional): ver Anexo I.

A Comissão Especial sobre Legislação Européia da Câmara dos Comuns, por exemplo, age como um filtro, decidindo que propostas têm importância legal ou política e recomendando-as para debates posteriores no plenário da Câmara ou em uma das Comissões permanentes, se essas propostas forem consideradas importantes. Enquanto essa análise não for feita, o governo compromete-se a não tomar uma posição no Conselho. Na Dinamarca, a Comissão de Assuntos Europeus do Folketing tem poderes ainda mais vastos, na medida em que autoriza os ministros a assumir uma determinada posição no Conselho. Sem esse mandato, o ministro não pode agir. Contudo, a força da Comissão tem de ser encarada dentro do contexto de um longo período de governos de minoria na Dinamarca. Todas essas comissões podem convidar MPEs para prestar depoimentos formais ou informais. Em três casos, as comissões incluem MPEs do país em questão na qualidade de membros. Esse é o caso da Bélgica, Grécia e Alemanha; no caso da Bélgica, os MPEs têm direito a voto.

3. Função das Comissões de Assuntos da Comunidade Européia

O restante desta sessão trata das responsabilidades e funcionamento das Comissões de Assuntos da Comunidade Européia nos parlamentos nacionais de três países com que estou mais intimamente ligado: Itália, Reino Unido e Áustria. Para ser breve, focalizei apenas uma das duas câmaras de cada parlamento nacional.

3.1. Itália: Camera dei deputati

A *Commissione speciale per le politiche comunitarie* (Comissão Especial para as Políticas Comunitárias) foi criada, na sua forma atual, em 10 de outubro de 1990 e é renovada no início de cada legislatura. As suas reuniões são regulares, com frequência de até duas ou três vezes por semana, e podem ser acompanhadas pelo público por intermédio de circuito fechado de televisão.

a) Responsabilidades

A Comissão tem responsabilidade geral pelos aspectos legais das atividades da União Européia e pela implementação da legislação e decisões da União Européia. A Comissão:

- estabelece diretrizes e acompanha a ação do governo em esferas dentro da sua competência;

- dá pareceres sobre minutas de legislação e de decretos sobre a aplicação dos tratados que criam as Comunidades Européias e suas emendas subsequentes, sobre minutas de lei e de decreto relacionadas com a implementação da legislação da União Européia e, de forma mais genérica, opina sobre a compatibilidade de todas as minutas de lei com a legislação da Comunidade;

- examina os relatórios apresentados pelo governo sobre as Comunidades Européias e prepara os seus próprios relatórios para a Assembléia;

- organiza audiências de ministros e lideranças ou representantes de entidades públicas sobre assuntos da sua competência;

- pode organizar encontros com delegações do Parlamento europeu ou com membros individuais do Parlamento Europeu, sujeitos a autorização do Presidente da Câmara;

- pode realizar investigações, com o objetivo de obter informações e documentos considerados úteis para o seu trabalho;

- é responsável pelo exame da minuta anual da Lei da Comunidade da Itália (*la legge comunitaria*), que estabelece os ajustes detalhados e o cronograma para a transferência de diretrizes comunitárias para a ordem legal italiana.

b) Funcionamento

No que diz respeito ao primeiro pilar do Tratado da União Européia, de acordo com a s. 9 da Lei nº 183-1987, o Governo encaminha às duas Casas do Parlamento todas as propostas de legislação apresentadas pela Comissão Européia.

Espera-se que cada proposta de legislação encaminhada inclua um exame da proposta em relação à legislação em vigor, indicando as áreas problemáticas para os diferentes Estados-membros. Em geral, tal norma não é respeitada.

De acordo com a s. 7 da Lei nº 96-1989, o Governo apresenta, a cada seis meses, um relatório sobre a participação da Itália no processo decisório da Comunidade. Dentro do quadro desses relatórios, o governo indica:

- a política adotada pela Itália desde a fase preparatória até à adoção do ato legal final da União Européia;

- os princípios e orientações gerais do Governo em relação a todas as minutas de propostas e legislação adotada.

Durante as negociações no Conselho de Ministros, pode ser solicitado do Governo, no decorrer de audiências ou missões de coleta de informações, que responda a perguntas sobre o estado de uma proposta específica de legislação e sobre a posição assumida pela Itália em relação a ela.

De acordo com o artigo 127 do Regulamento Interno da Câmara, as Comissões permanentes iniciam os seus trabalhos após a publicação de uma proposta de legislação no *Diário Oficial*. O período de tempo que medeia a publicação no *DO* e a entrega do documento à Câmara é de 15 dias.

Dentro da estrutura do segundo e terceiro pilares do Tratado da União Européia, o Representante Permanente da Itália poderá fazer a entrega de documentos em resposta a uma solicitação específica do Parlamento.

c) Exame

A minuta da Lei da Comunidade (ver a, acima) é encaminhada à Comissão Especial e apresentada a outras comissões com ela relacionadas a fim de receber pareceres.

No prazo de 15 dias após o encaminhamento, cada comissão examina aquela parte da minuta de lei dentro da sua esfera de competência e conclui pela aprovação de um relatório e pela designação de um relator que tomará parte nas reuniões e apresentará relatórios à Comissão Especial. Relatórios da minoria apresentados à Comissão são também encaminhados, obedecendo ao prazo já mencionado. Após esse prazo, a Comissão Especial poderá examinar a minuta de lei comunitária em qualquer caso.

As emendas aprovadas pelas comissões individuais são incluídas no relatório da Comissão Especial e deverão ser aceitas, a não ser que a Comissão Especial as rejeite de forma específica, com base na incompatibilidade com a legislação comunitária ou pela necessidade de garantir coordenação geral.

Nos 30 dias seguintes, a Comissão Especial conclui o seu exame da minuta de lei e elabora um relatório geral para a Câmara, incluindo os relatórios da maioria das comissões. Os relatores poderão dar uma explicação, na Câmara, dos seus respectivos relatórios.

Além disso, todas as minutas de propostas

da Comissão e de atos legislativos da Comissão e do Conselho são apresentados à Comissão Especial a elas vinculada, solicitando-se à Comissão Especial que emita um parecer. No prazo de 30 dias, a Comissão especializada afeta à questão examina o texto em referência e pode expressar a sua opinião em um documento final sobre a conveniência de quaisquer iniciativas. Esse documento é impresso, distribuído e encaminhado pelo Presidente da Câmara ao Presidente do Senado e ao Primeiro-Ministro italiano.

As comissões especiais, outras comissões ou mesmo o Plenário poderão solicitar do Governo que este adie a adoção da posição assumida pelo Conselho. No entanto, tal solicitação tem apenas força política e nenhuma força legal.

3.2. Reino Unido: Câmara dos Lordes

A Comissão Especial sobre as Comunidades Européias foi criada em 10 de abril de 1974 e o seu mandato é renovado a cada sessão do Parlamento. A Comissão reúne-se duas vezes por mês e as suas cinco subcomissões, uma vez por semana: essas subcomissões permanentes são:

A. Assuntos Econômicos e Financeiros, Relações Exteriores e Comerciais;

B. Energia, Indústria, Transportes e Ambiente de Trabalho;

C. Meio Ambiente, Saúde Pública e Educação;

D. Agricultura, Pesca e Proteção ao Consumidor;

E. Direito, Justiça e Instituições.

Como regra geral, as reuniões são abertas ao público quando testemunhas comparecem para prestar depoimento e fechadas quando a comissão está debatendo.

a) Responsabilidades

O mandato da Comissão é o seguinte:

“Examinar as propostas apresentadas pela Comunidade, quer em forma de minuta ou em outra forma, obter todas as informações necessárias sobre elas e relatar sobre aquelas que, na opinião da Comissão, levantem questões importantes relativas a políticas ou princípios, e sobre outras questões que a Comissão considere como merecendo a especial atenção da Câmara”.

b) Funcionamento

Com relação ao *primeiro pilar* da União Européia, o processo de exame, tanto na Câmara dos Comuns quanto na Câmara dos Lordes, abrange todos os documentos definidos na *Standing Order 127* da Câmara dos Comuns como sendo “Documentos da Comunidade Européia”:

– qualquer proposta, nos termos dos Tratados da Comunidade, de legislação apresentada pelo Conselho de Ministros;

– qualquer documento publicado por uma instituição da Comunidade para ou visando à apresentação a outra instituição da Comunidade, que não se relacione exclusivamente ao exame de qualquer proposta de legislação;

– qualquer documento relativo a assuntos da Comunidade Européia enviado à Câmara por um Ministro da Coroa.”

Desse modo, a Comissão Legislativa Européia recebe todos esses documentos, inclusive os comunicados e relatórios da Comissão, minutas de decisões do Conselho e Resoluções e relatórios da Corte de Auditores.

Os documentos apresentados ao Parlamento são acompanhados por um *memorando explicativo* elaborado para o Parlamento pelo Departamento Governamental responsável pela matéria em questão e assinado pelo Ministro responsável. O memorando indica:

– o assunto, inclusive a natureza da proposta e seu histórico;

– o Ministro responsável e o Ministro interessado;

– questões legais e de tramitação, inclusive o embasamento legal proposto, o procedimento do Parlamento Europeu aplicável, as exigências relativas à votação no Conselho de Ministros e o impacto sobre as leis do Reino Unido;

– uma avaliação do grau em que a proposta é consonante com o princípio de subsidiaridade;

– a política do governo relativa àquela proposta, inclusive quaisquer críticas a ela;

– implicações financeiras, inclusive os custos globais esperados para a União Européia, as dimensões da parcela que cabe ao Reino Unido, o parcelamento dos gastos e o valor estimado do dinheiro (em alguns casos, o Governo encaminha uma Avaliação de Custos de Observância, mostrando o impacto da transação, ou uma Análise de Custo/Benefício);

– se possível, um cronograma do processo

decisório nas instituições da União Européia;

– indicações sobre exame prévio no Parlamento.

Os documentos abrangidos pela *Standing Order 127* devem dar entrada em ambas as Casas do Parlamento *no mais tardar até dois dias úteis após seu recebimento pelo Governo*. Na sessão do Parlamento que vai de 18 de novembro de 1993 a 3 de novembro de 1994, foi dada entrada de 1.243 documentos para exame pelo Parlamento.

O lapso de tempo médio entre o encaminhamento de uma proposta pela Comissão Européia ao Conselho de Ministros e a apresentação do texto ao Parlamento é de aproximadamente 24 dias.

Nos termos do *segundo pilar* do Tratado da União Européia, o Governo encaminha ao Parlamento:

– os textos das declarações, posições comuns e ações conjuntas da CFSP que tenham sido objeto de acordo;

– os documentos da CFSP que se enquadrem nas diretrizes de exame existentes, ou seja, caso esses documentos sejam encaminhados de uma instituição da Comunidade para outra;

– outros documentos, a critério do Governo, que satisfaçam três requisitos:

1. importância, principalmente quando os direitos e deveres dos indivíduos possam ser afetados;

2. a possível necessidade de legislação;

3. a imposição ao Reino Unido de compromissos com força de lei.

Nos termos do *terceiro pilar* do Tratado da União Européia, o Governo encaminha ao Parlamento:

– a primeira versão completa de qualquer convenção ou proposta que, se acordada, exigirá a aprovação, no futuro, de legislação primária no Reino Unido;

– a critério do governo, outros documentos de importância significativa (inclusive aqueles que tenham força de lei) “sujeitos a possíveis exceções decorrentes da necessidade de segurança ou de questões operacionais”.

c) Exame

O Presidente da Comissão decide classificar as propostas como de Categoria A (consideradas como não exigindo atenção especial) ou de Categoria B (exigindo exame mais aprofun-

dado ou contendo informações importantes). As propostas de Categoria B são encaminhadas à Subcomissão apropriada, a qual decide então quais propostas deverão ser objeto de um exame completo e, por conseguinte, de um relatório à Câmara. Cerca de metade dos relatórios da Comissão confirmam uma recomendação de debate na Câmara.

Além disso, a Comissão poderá autorizar seu presidente ou o presidente de uma subcomissão a escrever aos ministros, oferecendo opiniões ou pontos de vista adicionais a respeito dos relatórios. Essa correspondência é publicada, a cada seis meses, em um relatório da Câmara dos Lordes.

Muitos dos relatórios da Comissão são debatidos na Câmara; outros são apenas informativos. Em qualquer dos casos, o Departamento Governamental interessado apresenta uma resposta por escrito, num prazo de até dois meses após a publicação do relatório ou antes do debate, caso esta última data aconteça antes do vencimento daquele prazo.

Em 1993, a Comissão recomendou que documentos importantes originando-se dos dois pilares intergovernamentais deveriam dar entrada no Parlamento e ser objeto de exame pela Câmara dos Lordes e pela reserva parlamentar de exame. Alguns documentos afetos ao pilar da Justiça e dos Assuntos Internos já foram objeto de exame dessa natureza.

Em outubro de 1990, a Câmara dos Comuns formalizou o sistema de reserva de exame, pelo qual ministro algum pode, em circunstâncias normais, dar aprovação, no Conselho de Ministros, a qualquer proposta de legislação da Comunidade Européia que esteja ainda sendo examinada pela Comissão Especial sobre Legislação Européia, ou que esteja aguardando exame em reunião plenária.

Desse modo, os ministros têm de aguardar até que a Comissão Especial tenha examinado o documento e tenha recomendado que este não merece debate, ou até que a Comissão tenha examinado o documento, recomendando-o para debate, e que esse debate tenha sido realizado (na Comissão Permanente Européia ou na Câmara), e a Câmara tenha, então, chegado a uma resolução sobre o documento.

O mesmo poder de reserva de exame se aplica no caso da Câmara dos Lordes, tanto quanto à Câmara dos Comuns. Desse modo, os ministros britânicos não têm a liberdade de dar sua aprovação a uma proposta antes de o exame parlamentar ter sido finalizado na Câmara dos

Lordes, bem como na Câmara dos Comuns. Do mesmo modo, as disposições especiais relativas à transição para a União Monetária Européia também dizem respeito à Câmara dos Lordes (ver abaixo).

Os resultados do exame de documentos, realizado semanalmente pelo Presidente, são publicados em um documento sobre o andamento do exame, que fornece detalhes sobre o andamento, na Comissão, dos documentos da União Européia. Os relatórios detalhados das subcomissões são publicados separadamente, juntamente com os fatos coletados durante o exame. No decorrer da sessão 1992-93, por exemplo, 28 relatórios foram publicados. Mais de 50% deles são discutidos em plenário na Câmara, mediante recomendação da Comissão.

A obrigação de consultar o Parlamento antes de dar aprovação a uma proposta aplica-se apenas aos documentos que se enquadram no pilar da Comunidade Européia. Os procedimentos de consulta também não são obrigatórios no caso de negociações em escalões inferiores ao nível do Conselho de Ministros.

Nem a Câmara dos Comuns nem a Câmara dos Lordes necessitam solicitar o adiamento da adoção definitiva de uma proposta apresentada nos casos em que o exame parlamentar não tenha sido concluído. No entanto, se, por razões especiais, as duas Casas tiverem dado sua aprovação, elas deverão expor suas razões para tal, em cada um dos casos, à Comissão Especial e, em se tratando de uma proposta aguardando exame pela Câmara, essa justificativa deverá ser apresentada à própria Câmara, no menor prazo possível após essa aprovação ter sido dada.

Dispositivos especiais para a transição para a União Monetária Européia

No que se refere à entrada da União Européia no terceiro estágio da União Monetária Européia, é aplicado, para ambas as Casas do Parlamento, um dispositivo especial:

De conformidade com a Lei das Comunidades Européias (Emenda) de 1993, que incorpora o Tratado da União Européia na legislação britânica:

- a. o Reino Unido não poderá comunicar sua intenção de passar para o terceiro estágio da União Monetária Européia, “salvo se uma minuta da ratificação tenha sido previamente *aprovada* por lei

do Parlamento, e salvo se o Governo de Sua Majestade tenha enviado ao Parlamento um *relatório* sobre suas propostas para a coordenação das políticas económicas, seu papel no Conselho Europeu de Ministros das Finanças, visando aos objetivos do artigo 2º do Tratado que estabelece a Comunidade Européia, conforme disposto nos artigos 103 e 102a, e sobre os trabalhos do Instituto Monetário Europeu relativos à preparação para a União Monetária Européia”;

b. de conformidade com o artigo 108 do Tratado, “o Governo providenciará para que o Governador do Banco da Inglaterra faça um relatório anual ao Parlamento, o qual estará sujeito à aprovação por meio de uma resolução, em cada uma das Casas do Parlamento”; e, antes de apresentar as informações exigidas, na implementação do artigo 103(3) do Tratado, o Governo “deverá enviar ao Parlamento, para aprovação, um relatório contendo uma estimativa da situação económica e orçamentária a médio prazo relativa aos gastos com investimentos públicos e também aos objetivos sociais, económicos e ambientais estabelecidos no artigo 2º, relatório esse que se constituirá na base de qualquer encaminhamento ao Conselho e à Comissão, no exercício de suas responsabilidades, nos termos dos artigos 103 e 104c”.

3.3. Áustria: *Nationalrat*

A *Hauptausschuss* (“a Comissão Principal”) no *Nationalrat* e sua subcomissão de assuntos da Comunidade foi criada em 15 de dezembro de 1994, por meio da emenda da s. 23e da *Bundesverfassungsgesetz* (“Lei Constitucional Federal”) de 1920 (conforme emendada). A *Hauptausschuss*, em geral, reúne-se duas vezes por mês, reuniões essas que não são, no entanto, abertas ao público.

a) Responsabilidades

De acordo com a s.23e-1 da Lei de 15 de dezembro de 1994, o *Nationalrat* é mantido informado, a cada passo, pelo membro do Governo Federal competente, sobre todas as propostas relativas à União Européia. O *Nationalrat* deve ter a oportunidade de dar seu parecer com relação a essas propostas.

De acordo com a s.23e-5 da Lei de 15 de dezembro de 1994, o exercício das atribuições

do *Nationalrat* relativas a assuntos da União é, essencialmente, de responsabilidade da *Hauptausschuss*. O *Nationalrat*, emendando suas normas relativas a procedimentos, definiu até que ponto as propostas da União Européia poderão ser examinadas por uma subcomissão permanente independente da *Hauptausschuss*, e até onde essas atribuições são prerrogativa do próprio *Nationalrat*.

b) Funcionamento

O Representante Permanente da Áustria na União Européia envia todas as propostas européias ao *Nationalrat*. Essas propostas são então encaminhadas à *Hauptausschuss*, após exame prévio por parte dos grupos políticos.

O Governo Federal é obrigado a informar o *Nationalrat* a respeito de qualquer proposta da União Européia. A obrigação de consultar o *Nationalrat* sobre uma proposta da União Européia depende do impacto dessa proposta sobre a Constituição da Áustria, bem como sobre as atribuições pertinentes do *Nationalrat*.

Apenas por motivos imperiosos relacionados com política externa ou política de integração poderá o Ministro – ao negociar e votar na União Européia – desviar-se do parecer do *Nationalrat*. Se o ministro tiver a intenção de assim o fazer, deverá tornar a consultar o *Nationalrat* a esse respeito. Se o ato da União Européia sendo elaborado acarretar uma emenda à lei constitucional federal, o ministro só poderá desviar-se do parecer caso o *Nationalrat*, em um prazo razoável, não apresente objeções.

c) Exame

No presente momento, a *Hauptausschuss* do *Nationalrat* age em nome do *Nationalrat*, após as propostas da União Européia terem sido objeto de debate pelos grupos políticos. Até maio de 1995, a *Hauptausschuss* havia adotado 15 pareceres, com base no exame de 80 a 100 propostas.

Os pareceres apresentados pelo *Nationalrat* são encaminhados, conforme decisão tomada pelo Presidente do *Nationalrat*, ao Chanceler da República Federal da Áustria, ao Ministro Federal de Relações Exteriores, aos ministros afetos à questão, aos membros do *Nationalrat* e aos membros austríacos do Parlamento Europeu. Esses pareceres são também publicados no “*Parlamentskorrespondenz*”.

De acordo com a s. 23e-2 da Lei de 15 de

dezembro de 1994, o ministro competente do Governo Federal fica obrigado a cumprir uma decisão do *Nationalrat*, caso a proposta europeia à qual a decisão se refere deva ser transposta, por meio de uma lei federal, ou caso ela se destine a dispor sobre a adoção de um ato de aplicação direta relativo a uma matéria que, em outras circunstâncias, seria regida por lei federal.

Se, de conformidade com a Constituição austríaca revisada, o Governo Federal for obrigado a consultar o Parlamento e/ou se o Governo Federal estiver obrigado pelo parecer apresentado pelo Parlamento e por suas comissões especializadas, as comissões em questão poderão solicitar ao Governo o adiamento da decisão do Conselho de Ministros. Não obstante, tanto o Parlamento quanto as comissões especializadas deverão emitir seu parecer em um prazo razoável.

Observações adicionais

Em relatório recente sobre o papel do Parlamento finlandês (*Eduskunta*) em questões relativas à União Europeia, o autor analisou os principais problemas enfrentados nessa área. Embora alguns desses problemas possam ser associados ao fato de a Finlândia ter apenas recentemente ingressado na União Europeia, eles são os mesmos, ou semelhantes aos enfrentados por comissões parlamentares de assuntos da União Europeia estabelecidas há mais tempo.

Os principais problemas a exigir solução foram identificados como se segue:

1) *a carga de trabalho da Grande Comissão*. Todas as pessoas que nos prestaram informações compartilhavam da mesma preocupação: há um excesso de questões sendo tratadas na Grande Comissão, havendo pouco tempo para o processo decisório e para a formulação de políticas. A mesma sobrecarga aplica-se às comissões especializadas. Na pior das hipóteses, o *Eduskunta* recebe, a cada semana, centenas de páginas de informações relativas a questões da União Europeia. Além do mais, os tópicos discutidos são, muitas vezes, de tal importância e complexidade (por exemplo, a Europol e a Conferência Intergovernamental de 1996) que viriam a demandar mais tempo para discussões aprofundadas e também para que pudesse haver um intercâmbio de opiniões. Há também um sério problema de idioma: os documentos não são traduzidos nas línguas oficiais (finlandês e sueco) de forma suficientemente rápida;

2) *as informações necessárias nem sempre*

estão disponíveis. Com frequência, as informações demoram demais para chegar da União Europeia, deixando pouco tempo para que discussões e deliberações maduras possam ter lugar no *Eduskunta*. A situação é particularmente grave no que se refere às diretrizes da União Europeia. Embora as pessoas consultadas concordem que a culpa é principalmente de “Bruxelas”, a Grande Comissão vem também se queixando (por exemplo, em fins de maio de 1995) de não receber, em tempo hábil, as informações de que precisa. Uma carta foi enviada ao Ministro de Relações Exteriores tratando desse assunto. O Chanceler de Justiça, o Sr. Jorma S. Aalto, informou os ministérios (em maio de 1995) de que é sua obrigação legal providenciar para que o Parlamento receba a tempo as propostas de diretrizes da União Europeia.

3) *procedimentos inflexíveis*. A Grande Comissão foi criticada por sua inflexibilidade quando confrontada com um fluxo constante de questões da União Europeia. A Grande Comissão deveria tentar formular seus procedimentos de maneira que os grupos partidários e os parlamentares individuais possam contar com um melhor acesso às informações;

4) *falta de recursos dentro dos grupos partidários*. Investimentos em pessoal seriam de grande auxílio para os grupos menores. No momento, eles enfrentam um enorme déficit de recursos.

De fato, em 1991, o *Bureau* do Parlamento, recentemente ampliado, adotou uma estratégia ampla visando ao aperfeiçoamento das relações com os parlamentos nacionais. Essa medida foi tomada com base em um relatório apresentado pelo Vice-Presidente João Cravinho.

Esse documento propunha, pela primeira vez, um arcabouço concreto para uma possível cooperação em termos pragmáticos. A cooperação deveria basear-se em duas estruturas: as comissões parlamentares, por um lado, e os grupos políticos, por outro. No que se relaciona às comissões, o foco principal das preocupações, o Parlamento Europeu ressalta sua preferência por contatos de trabalho sobre questões específicas de interesse comum. Aliás, um número excessivo de instituições, organizações e conferências em toda a Europa estão sendo constantemente convocadas para discutir o futuro da Europa nos termos mais amplos e muitas vezes até filosóficos. Quando se trata do próprio processo decisório, no entanto, e

mais especificamente da legislação, os especialistas, no mais das vezes, se vêem sós, contando com informações insuficientes, sem o tempo necessário para a execução de seu trabalho e sem possibilidade de diálogo e discussão. Quanto a isso, o Parlamento Europeu pretende preencher essa lacuna, incentivando não apenas as reuniões das comissões de assuntos europeus, mas também das comissões especializadas, por exemplo, em ciência e tecnologia, meio ambiente e assuntos econômicos e financeiros. Orçamento e controle orçamentário, auditoria das despesas e fraudes são outras questões de óbvio interesse comum.

Foram sugeridas diferentes fórmulas. Nem tanto reuniões das próprias comissões plenas, que poderiam ser por demais inflexíveis para uma discussão conjunta, mas sim convites a relatores ou grupos de trabalho conjunto sobre questões específicas. Sugere-se que deveriam ser convidados os relatores tanto do Parlamento Europeu para visitar os parlamentos nacionais como vice-versa, os relatores dos parlamentos nacionais visitando as reuniões de comissões do Parlamento Europeu. A cooperação deixaria então de ser uma via de mão-única. Como já foi afirmado, isso tornou-se uma prática comum e cotidiana.

Um sistema semelhante é sugerido para os grupos políticos, os quais poderiam, de forma pragmática e com base em um assunto específico, fortalecer seus vínculos com os parlamentares de países-membros pertencentes à mesma família política que a sua.

Como já vimos antes, a falta de informações sobre os estágios iniciais da legislação da Comunidade é um dos principais pontos fracos dos parlamentos nacionais, em seu diálogo com os governos de seus países sobre assuntos da União Européia. O Parlamento Europeu desenvolveu dois instrumentos tendo como objetivo sanar essa falha de comunicação: em primeiro lugar, por diversos anos a legislação da comunidade vem sendo apresentada com base em um programa anual, acordado conjuntamente pela Comissão e pelo Parlamento Europeu. Esse programa não apenas indica as prioridades para as ações da União Européia, como também contém uma lista detalhada das propostas legislativas. Esse programa pode ser usado como um sistema de alerta precoce para aqueles que se interessam em acompanhar desde o início as discussões sobre um ato legislativo da União Européia a ser futuramente adotado. Um segundo instrumento, este muito mais deta-

lhado, é um sistema informatizado chamado "OEIL", que oferece uma visão geral do que sucedeu a cada proposta, a cada estágio das deliberações legislativas, quer no Parlamento, quer no Conselho. Essas informações estão agora disponíveis aos parlamentos nacionais, permitindo-lhes desenvolver suas próprias fontes e compará-las com as informações recebidas por meio dos governos nacionais. Um terceiro instrumento está, na verdade, em estágio de preparação: o Parlamento Europeu criou, dentro de seu próprio secretariado, um novo serviço destinado a acompanhar bem de perto a legislação da União Européia. Prevê-se que um funcionário da comissão em questão seria o responsável por cada proposta legislativa e que a Comissão e o Conselho indicariam também o funcionário responsável, com a mesma finalidade. Se os parlamentos nacionais participassem desse sistema, o resultado seria o início de uma nova dimensão de assessoria parlamentar na Europa. Na verdade, um assessor de pesquisa e um secretário de comissão, digamos, em Madri ou em Copenhague, poderiam entrar diretamente em contato com sua contraparte na União Européia em Bruxelas, a fim de trocar informações ou colocar questões. Obviamente, um sistema como esse, baseado em tecnologia avançada, aumentaria em muito a utilidade das reuniões parlamentares.

O balanço da nova atitude adotada pelo Parlamento Europeu, de cooperação mais estreita com os parlamentos nacionais em bases mais pragmáticas, é animador. Seu principal objetivo, deve-se repetir, é capacitar os parlamentos nacionais a cumprir seu papel dentro do quadro de suas competências atuais, o que significa, acima de tudo, a possibilidade de acompanhar de perto a legislação da União Européia e dialogar com os governos de seus próprios países sobre suas contribuições, por intermédio do Conselho de Ministros.

4. Relações futuras (a partir de 1996)

A atual Conferência Intergovernamental foi instalada em Turim, em 29 de março de 1996, e, apesar das representações apresentadas pelo Parlamento Europeu, não foi admitida como uma entidade separada. Apesar disso, como aconteceu com as Conferências Intergovernamentais anteriores, o Parlamento Europeu aprovou resoluções endereçadas à Conferência e a seus participantes, e poderá se fazer ouvir mediante representações apresentadas por governos simpatizantes.

a) A posição do Parlamento Europeu

Como preparação para a Conferência Intergovernamental de 1996, o Parlamento Europeu aprovou duas resoluções de interesse para o presente estudo.

1. Resolução de 17 de maio de 1995, com base no relatório Martin/Bourlanges

No que se refere ao controle democrático:

“O controle democrático das questões da União Européia será alcançado por meio da parceria entre o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais. O papel dos parlamentos nacionais deveria ser reforçado de diversos modos, tais como uma maior cooperação entre as comissões parlamentares equivalentes dos parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu, e dando oportunidade para que órgãos especializados dos parlamentos nacionais possam discutir com seus ministros as principais propostas européias, anteriormente às reuniões do Conselho” (parágrafo 24).

“A responsabilidade democrática por assuntos que não fazem parte do primeiro pilar deve ser compartilhada pelo Parlamento Europeu e pelos parlamentos nacionais”.

No que se refere ao acompanhamento da Conferência Intergovernamental:

“A fase de negociações da Conferência de 1996 deverá conter mais debates abertos que as Conferências Intergovernamentais anteriores, devendo o papel tanto dos parlamentos nacionais quanto do Parlamento Europeu ser reforçado:

– uma conferência consultiva dos parlamentos poderia se reunir ao início e ao fim da conferência revisora” (extraído do parágrafo 42).

No que se refere a revisões futuras:

“O Tratado deverá ser emendado de modo a permitir que revisões futuras sejam aprovadas conjuntamente pelo Parlamento e pelo Conselho, antes de serem submetidas à ratificação dos parlamentos nacionais. Além de encaminhar todas as propostas de alteração do Tratado aos parlamentos dos Estados-Membros, para ratificação final, o Conselho deverá comunicar, ao mesmo tempo, um texto único e consolidado dos tratados fundadores”.

2. Resolução de 13 de março de 1996, com base no relatório Dury/Maij-Weggen

O relatório declara que

“todos os documentos referentes a legislação ou a decisões da União Européia deverão ser colocados à disposição de todos os parlamentos nacionais [...] assim que possível e, em qualquer caso, imediatamente após a adoção por parte da instituição em questão”.

Além disso,

“é de importância essencial que os representantes eleitos, em nível nacional, pelos cidadãos europeus, sejam diretamente informados sobre o andamento e sobre o conteúdo da Conferência Intergovernamental “.

b) As posições dos Estados-Membros

Os diversos Estados-Membros também apresentaram propostas com vistas a modificar o papel dos parlamentos nacionais nas questões européias, como parte da revisão dos tratados. O governo e o parlamento da França, acompanhados por seu novo Presidente da República, apontaram essa questão como um dos tópicos prioritários na revisão dos tratados. A questão foi discutida, embora em menor amplitude, no Reino Unido, na Holanda, em Portugal e em Luxemburgo, em termos do papel dos parlamentos nacionais em face da legislação da Comunidade. Nos países escandinavos, há consenso geral a respeito de desenvolver “o modelo dinamarquês” de exame parlamentar.

Entretanto, novamente com a exceção da França, duas idéias principais sobressaem a partir das propostas apresentadas:

– oposição geral à segunda Câmara, tal como proposta pelas autoridades francesas;

– consenso amplo de que o poder de exame de cada parlamento nacional sobre seu governo deveria ser reforçado e que tal deveria ser feito de modo pragmático, sem implicar emendas aos tratados. Isso, na maioria das vezes, foi mencionado em relação ao segundo e terceiro pilares (CFSP e JHA) e à subsidiaridade, nos quais a participação dos parlamentos nacionais parece ser defendida de maneira generalizada. De acordo com alguns parlamentos e governos, o COSAC poderia ser usado para esse fim.

Por outro lado, as propostas até agora apresentadas na França (participação dos parlamentos na elaboração da legislação da Comunidade), que exigiriam emendas aos tratados, não receberam apoio significativo.

Por fim, a maior parte dos parlamentos já elaborou relatórios sobre a questão de sua participação nos preparativos para a Conferência Intergovernamental.

5. Conclusão

No passado, o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais tendiam a ignorar-se, principalmente desde que grande parte dos vínculos diretos foram cortados pela introdução, em 1979, de eleições diretas para o Parlamento Europeu. (Mandatos duplos não foram proscritos pela Lei das Eleições para a Assembléa Européia de 1976, mas seu número vem diminuindo bastante, não sendo mais suficiente para assegurar a manutenção de vínculos orgânicos.) O Parlamento Europeu lutou, por muito tempo, e com grande determinação, para conquistar os poderes de que hoje desfruta. Em seus primórdios, o Parlamento Europeu diretamente eleito era, talvez por razões compreensíveis, voltado para si mesmo e desconfiado dos motivos dos parlamentos nacionais (vestígios dessa desconfiança refletiam-se, por exemplo, em suas preocupações iniciais quanto às Cortes), e suas relações para com eles era tênue. Embora o papel dos parlamentos nacionais fosse sempre ressaltado em suas resoluções, essa convicção parecia existir mais nas palavras do que em espírito.

No entanto, em épocas mais recentes, o Parlamento Europeu veio não apenas a reconhecer, mas também a enfatizar o papel dos parlamentos nacionais. Isso resultou, em parte, da crescente cooperação interparlamentar, especialmente entre as comissões permanentes sobre áreas especializadas, tais como finanças, mercado interno, e os campos CFSP e JHA. (As comissões permanentes do recém-eleito Parlamento Europeu de 1994 foram rápidas em restabelecer contato com suas contrapartes nos parlamentos nacionais. O Parlamento Europeu, sem demora, pôs em prática a declaração, anexa ao Tratado de Maastricht, pedindo que “fossem acelerados os contatos entre os parlamentos nacionais e o Parlamento Europeu”, criando uma unidade administrativa no âmbito de seu secretariado, responsável, especificamente, pelas relações com os parlamentos dos Estados-Membros. A necessidade de obter a participação mais estreita dos parlamentos nacionais tornou-se clara para o Parlamento Europeu durante o processo de ratificação do Tratado de Maastricht. Mas, sobretudo, o crescente

reconhecimento, por parte do Parlamento Europeu, do papel dos parlamentos nacionais se deve à sua firme visão federalista do futuro acordo constitucional a ser estabelecido pela União Européia. Segundo essa visão, o Parlamento Europeu, composto dos representantes do povo, evoluirá para uma Câmara Baixa, enquanto o Conselho, composto dos representantes dos Estados-Membros, evoluirá para um Senado. Daí o Parlamento buscar incessantemente atingir *status* co-legislativo ao Conselho. Por si só, o Parlamento Europeu não pode fazer com que o Conselho responda perante ele, mas tampouco, a longo prazo, tem intenção de fazê-lo.

Alguns parlamentos dos Estados-Membros, em especial a *Camera dei Deputati* italiana e a *Chambre* belga, têm-se mostrado aliados poderosos e amigos simpatizantes do Parlamento Europeu. Outros parlamentos vêem com suspeita o papel de agente federalizante do Parlamento Europeu e sentem-se enciumados do papel do Parlamento, que, supostamente, tenderia a minar sua soberania.

Entretanto, argumentos mal-colocados sobre se a soberania deveria residir primariamente nos parlamentos nacionais ou no Parlamento Europeu obscurecem o fato de que a soberania, cada vez mais, vem a residir no Conselho. À medida que os parlamentos nacionais vêm-se tornando mais bem informados sobre a Comunidade e suas instituições, vêm desenvolvendo pontos-de-vista mais matizados sobre seu papel e sobre o papel do Parlamento Europeu, o que levou a uma coincidência de interesses. Em especial, vem-se tornando cada vez mais claro que o Parlamento Europeu está em muito melhores condições e, especialmente a partir da implementação do Tratado de Maastricht, muito melhor equipado para fazer com que a Comissão responda perante ele (com o que a Comissão concorda entusiasmaticamente), ao passo que apenas os parlamentos nacionais podem fazer com que os ministros nacionais respondam perante eles. Além do mais, enquanto o Parlamento Europeu vem tentando ampliar seu papel no âmbito do processo legislativo europeu, os parlamentos nacionais vêm tentando ampliar seu poder de exame sobre esse processo. Já ocorreu a ambos os lados que esses papéis são mutuamente compatíveis e que podem vir a ser ainda reforçados por meio da cooperação interparlamentar.

O reconhecimento de que os parlamentos

nacionais devem reafirmar seu papel e seu lugar de poder dentro da evolução orgânica da “Europa parlamentar” foi acompanhado de uma maior reflexão sobre como tal meta pode ser alcançada.

De modo geral, os parlamentos nacionais estão equipados com a totalidade de seus poderes e em processo de afirmá-los. O Parlamento Europeu está ainda lutando para conquistar o que acredita ser a totalidade de

seus poderes. Qualquer que seja a abrangência da Conferência Intergovernamental de 1996, as decisões dessa conferência estarão sujeitas a mais exame parlamentar do que jamais sucedeu antes.

Essas questões devem receber atenção, de modo que seja assegurada uma melhor observância dos princípios de subsidiaridade e transparência que, ultimamente, têm sido motivo de tanta vanglória nos círculos da Comunidade.

ANEXO I

LISTA DOS ÓRGÃOS ESPECIALIZADOS NOS PARLAMENTOS DOS ESTADOS- MEMBROS

		<i>Nº de membros</i>
ÁUSTRIA	Hauptausschuss (<i>Nationalrat</i>)	27
BÉLGICA	Adviescomité voor Europeses aangelegenheden/ Comité d’Avis chargé de Questions Européennes (<i>Kamer von Volksvertegenwoordigers/Chambre des Representants</i>)	20
	(Senate)	22
DINAMARCA	Europaudvalget (<i>Folketing</i>)	17
FINLÂNDIA	Suuri valiokunta/Stora utskottet (Grand Committee) (<i>Eduskunta</i>)	25
FRANÇA	Délégation de L’Assemblée Nationale (et du Sénat) pour l’Union Européenne (<i>Assemblée Nationale/Sénat</i>)	36 em cada
ALEMANHA	EG-Ausschuss (<i>Bundestag</i>)	50
	EG-Ausschuss für Fragen der Europäischen Gemeinschaften (<i>Bundesrat</i>)	23
GRÉCIA	Epitropi Europaikon Ypothesseon (<i>Vouli ton Ellinon</i>)	31
IRLÂNDIA	Joint Committee on European Affairs (<i>Dail Eireann/Séanad Eireann</i>)	17
ITÁLIA	Commissione Speciale per le Politiche Comunitarie (<i>Camera dei Deputati</i>)	49
	Giunta per gli Affari della Comunità europea (<i>Senato della Repubblica</i>)	24
LUXEMBURGO	Commission des Affaires Étrangères et Communautaires (<i>Chambre des Députés</i>)	11
HOLANDA	Algemene Commissie voor EU-Zaken (<i>Tweede Kamer</i>)	26
ESPAÑA	Comisión Mixta para la Union Europea (<i>Congreso de los Diputados/Senado</i>)	39
SUÉCIA	EU-nämnden (<i>Riksdag</i>)	17
REINO UNIDO	Select Committee on European Legislation (<i>House of Commons</i>)	16
	Select Committee on the European Communities (<i>House of Lords</i>)	20

Bibliografia

- CATULA, N., AMELINE, N. *Quelles réformes pour l'Europe de Demain?* Rapport d'information déposé par la Délégation de l'Assemblée Nationale pour l'Union Européenne, 8 février 1995, em especial a seção IV: un rôle nouveau pour les parlements nationaux dans la construction européenne.
- DENZA, E. Parliamentary Scrutiny of Community Legislation, *Statute Law Review* n. 56. [1993].
- EP DIRECTORATE-GENERAL FOR COMMITTEES AND DELEGATIONS. *Stage reached in Discussions within the National Parliaments on the Intergovernmental Conference in 1996*. DOC-EN\DV\274\274314, Strasbourg, 17 May 1995.
- EP DIRECTORATE-GENERAL FOR COMMITTEES AND DELEGATIONS. *European Affairs Committees of the Parliaments of the Member States* (June 1995).
- INTERGOVERNMENTAL CONFERENCE, 6, 1996, *Briefing on the Role of the National Parliaments* Second Update, PE 165.966 Or. EN, Luxembourg. 25 March 1996.
- JACOBS, F., CORBETT, R., SHACKLETON, M. *The European Parliament*, 3 ed., London : Catermill, (1995).
- LAPRAT, G. *The European Parliament and the National Parliaments in the European Union, Parliamentary Scrutiny of Community Legislation : an Evolving Idea*. Trabalho apresentado no Simpósio organizado pela EIPA sobre o Novo Papel dos Paramentos na União Européia, Maastricht, 6-7 de junho de 1994.
- PANDRAUD, R. *Rencontres parlementaires européens : XII^{ème} COSAC*. Paris : Rapport d'Information n° 1436. Assemblée Nationale.
- PÖHLE, K. *Relations between the European Parliament and National Parliaments*. In: HRBEK, R., JAMAR, J., WESSELS, W., (eds.). *The European Parliament on the Eve of the Second Direct Election : balance sheet and prospects*, Bruges : Tempelhof. 1984. at 509-519.
- SABLONNIÈRE, A. *Rapport de Stage effectué au Bureau du Parlement Européen à Londres* (du 1^{er} mai 1995 au 31 juillet 1995), Institut d'Études Européens, Faculté de Droit, d'Économie et des Sciences Sociales, Université de Tours (1995), em especial a "Deuxième Partie: Thème de Recherche sur les Parlements Nationaux et la CIG".
- (Westendorp Report) *Bericht der Reflexionsgruppe*, SN 520/1/95 REV 1 (REFLEX 21). Messina 2 Jun 1995 und Brüssel 5 Dezember 1995.
- WESTLAKE, M. The European Parliament, The National Parliaments and the 1996 Intergovernmental Conference. *Political Quarterly*. n. 59. 1995.
- WESTLAKE, M. *A Modern Guide to the European Parliament*. London : Pinter Publishing, 1995.
- WILBERG, M. *The Role of Parliament in a New EU Member State : The Finnish Experiences*. Trabalho apresentado na conferência The Role of Parliament in the European Integration and Enlargement Process, Vienna, 15-17 March 1996.