



Commission internationale de juristes

Le Parlement et la Primauté du Droit

*Cours de formation
pour les cent députés de l'Assemblée Nationale Populaire
de la République de Guinée-Bissau*

*Bissau, Guinée-Bissau
16-21 janvier 1995*

Parlement et consolidation de la démocratie:

Le rôle de l'opposition et la recherche du consensus.

1. Parler de la consolidation de la démocratie, c'est d'abord, préciser ce qu'est la démocratie et ce qu'elle n'est pas. La démocratie c'est d'abord un choix de société régit par l'alternance de l'exercice du pouvoir dont l'arbitrage est assuré par le peuple à travers le suffrage universel. Ce choix, partout où il est fait, se heurte à des habitudes, des coutumes, des comportements, si ce n'est des intérêts investis dans les sociétés concernées.

La démocratie signifie le choix de la discipline, contre la contrainte qui caractérise toute dictature. C'est un choix qui privilégie le dialogue, c'est-à-dire non seulement la force de l'argument contre l'argument de la force, mais aussi la tolérance. La démocratie n'est pas un phénomène spontané. C'est un processus lent et souvent coûteux, qui reste néanmoins, "le moins mauvais des systèmes de gouvernement". En somme, la démocratie est un état d'esprit qui, pour s'enraciner, doit être cultivé. Les démarches en matière de démocratie qui ont donné, sous d'autres cieux et en d'autres temps des résultats probants, doivent certes, retenir toute notre attention. Il serait illusoire cependant, de considérer ces exemples comme des recettes garantissant le succès de notre propre démarche. C'est dire par là, qu'il n'existe pas une voie royale toute faite en direction de l'idéal démocratique, mais différentes voies.

C'est en ce sens que l'on nous prévient que la démocratie ne s'exporte pas et ne s'importe pas. A partir d'un Fonds commun propre à toutes les sociétés qui partagent l'idéal démocratique (respect de la souveraineté du peuple, de l'alternance, des droits de l'homme, de l'état de droit et de l'arbitrage des lois, essentiellement), chaque communauté qui adhère aux principes généraux posés par ce Fonds commun, a développé un modèle qui lui est propre. Un modèle en constante évolution, car la démocratie n'est pas une fin en soi, mais un moyen pour un meilleur gouvernement de société. C'est pourquoi elle doit s'adapter aux besoins et aux conditions de la société concernée. C'est aussi pourquoi il ne faut pas s'étonner de voir le système démocratique fonctionner différemment d'une société démocratique à l'autre. La Grande Bretagne, l'Allemagne, la France et les Etats Unis sont des sociétés qui partagent le Fonds commun démocratique mais dont les institutions ne sont pas pour autant identiques. Par ailleurs, on cite encore volontiers parmi les meilleurs exemples de démocratie: La Grande Bretagne, la Suède, la Norvège, l'Espagne et les Pays-Bas, qui sont en fait constitutionnellement des monarchies.

Les meilleurs exemples de l'esprit démocratique nous sont fournis par le sport. En effet, le sport, qu'il soit individuel ou d'équipe, est toujours régi par des règles précises auxquelles tous les acteurs (équipes, organisateurs, joueurs ou arbitres) sont soumis, sans exception. Ainsi, un match de football se déroule entre 22 joueurs. La durée du match et la répartition du temps sont strictement déterminées. L'arbitre décide à quel moment le match commence et à quel moment il se termine. Il n'est pas le meilleur joueur sur le terrain, mais ses décisions s'imposent à tous. Il se peut même qu'il se trompe parfois; sa décision est quand même exécutée. A la fin du match, le vaincu, quelque soit sa déception, ne part pas en guerre contre le vainqueur, même si le match se déroule sur son propre terrain et devant son propre public. Il s'incline et se prépare pour la prochaine rencontre.

Un choix de société, des règles du jeu, un arbitre et la discipline nécessaire au respect de ces règles, tels sont les ingrédients de la démocratie. Nous sommes tentés de dire ici que toute société capable d'adhérer aux règles du sport, de les respecter et de les faire respecter, est prête pour l'entreprise démocratique.

Parler du rôle de l'Opposition dans un régime démocratique, c'est ouvrir le débat sur la Constitution et la définition des rapports entre le citoyen et le pouvoir. Précisons encore qu'il s'agit d'un débat général, car la compréhension des pouvoirs politiques à travers le monde, que ces pouvoirs se stabilisent ou qu'ils traversent une crise, passe par la convergence d'une analyse juridique et d'une explication politique. Le droit et la pratique constitutionnelle, sont ici au service des deux camps: la majorité au pouvoir et l'Opposition prétendant à l'exercice du pouvoir. Tous deux sont placés dans un jeu de balancier où ils alternent au gré du suffrage universel. Conséquence de cette perception, les deux camps partagent également les mêmes responsabilités. Selon la décision populaire, l'un sera tantôt responsable de la gestion globale des intérêts et des ressources du pays pour toute la population et en son nom; non au nom de la majorité et pour elle seule, mais pour tout le corps électoral, y compris ceux qui ont voté pour l'Opposition.

L'Opposition, quant à elle, a la responsabilité de gérer la relève.

Naturellement, les conditions de l'alternance varient d'un pays à l'autre, d'une époque à l'autre. Ainsi, le système de l'alternance en France dans le cadre de la Vème République, repose sur deux piliers: d'abord le rôle du Président de la République. C'est lui qui, après les élections, façonne une majorité de gouvernement qui n'est jamais fermée et qui n'est pas immuable. Comme le disait le Professeur Léo Hamon, "le Président dessine et retouche la majorité, il force le changement, anticipe sur lui; donne aux partis la souplesse que le temps leur commande et que le développement de leurs appareils respectifs les incite trop souvent à refuser".

L'autre pilier de l'alternance en France, c'est la conviction que la majorité s'acquitte mieux de ses responsabilités non pas par des bouleversements sociaux, mais par des "réformes sages, justes et continues".

En Angleterre, où prévaut une autre tradition de l'alternance, on peut observer que fondamentalement, l'esprit et le même: l'Opposition de Sa Majesté est partie intégrante du système politique britannique. Comme l'écrit Lowell dans son Government of England, "le terme d'Opposition de Sa Majesté représente la plus grande contribution du XIXème siècle à l'art du gouvernement, en considérant un parti exclu du pouvoir comme parfaitement loyal aux institutions de l'Etat et comme prêt à assurer la relève sans traumatisme pour les traditions politiques de la nation".

Les données de l'alternance peuvent se trouver plus compliquées lorsque, par exemple, il se pose la question de savoir est-ce-que la minorité doit s'incliner démocratiquement devant la victoire démocratiquement formelle d'une majorité qui se propose ouvertement de supprimer la démocratie ? (les partis fascistes ou communistes, par exemple). Cette question souligne un fait: l'alternance ne peut être conçue qu'à l'intérieur d'un ensemble qui accepte les dispositions générales de la démocratie.

2. Les entreprises démocratiques dans le monde consacrent la nécessité de l'alternance. C'est-à-dire que des partis majoritaires puissent se succéder au pouvoir si le suffrage universel en a ainsi décidé. dès lors, parler du rôle de l'Opposition, c'est poser la question des conditions de l'alternance. Ce problème se situe à 3 niveaux:

- celui des institutions,
- celui de la majorité au pouvoir et
- celui de la réalité de l'Opposition.

Au niveau des institutions, les conditions de l'exercice du pouvoir par le Gouvernement de la majorité sont déterminées et précisées. A rappeler que ces conditions, dans un système d'alternance, s'appliquent aussi bien à la majorité qu'à l'Opposition. Ainsi, la majorité respecte les droits de la minorité et cette dernière reconnaît la légitimité du gouvernement.

Le rôle de l'Opposition est également tributaire du comportement de la majorité au pouvoir.

Est-ce que cette dernière respecte les règles du jeu de l'alternance, qui veulent que la majorité ne s'installe pas au pouvoir, mais plutôt qu'elle remplisse un mandat qui est régulièrement censuré par le suffrage universel ? Si la confiance de l'électorat était refusée aux partis majoritaires, est-ce-que ceux-ci renonceraient au pouvoir pour reprendre la lutte dans l'Opposition ?

Le rôle de l'Opposition est encore conditionné par la réalité de cette Opposition; c'est-à-dire, qu'une formation politique à vocation majoritaire, suppose une organisation et un programme susceptibles d'offrir l'alternative au pouvoir en place.

3. L'alternance est nécessaire, mais est-elle pour autant possible ?

Oui, à trois conditions.

1. Si le changement de majorité n'exclue pas pour l'avenir la possibilité d'un changement inverse ramenant le précédent ou un autre groupe au pouvoir.

2. Si l'ensemble des acteurs (la majorité et la minorité), se mettent d'accord sur une prise en charge de certaines valeurs communes, telles que la sauvegarde de la communauté nationale, la dignité de la personne humaine, la liberté, et l'acceptation par les partis, des fondements du régime démocratique et de la société.

Pour les pays en voie de développement, les conditions historiques du développement de nos sociétés, aujourd'hui, nous commandent d'ajouter à ces valeurs, d'autres plus spécifiques, telles que:

- l'unité et la solidarité nationales,
- la paix nationale, sans laquelle, rien de durable ne peut se construire,
- La restauration de l'autorité de l'Etat dans un Etat de droit. Car l'Etat reste le pivot de la construction nationale. C'est pourquoi il ne doit être l'instrument d'aucun parti, mais au service du projet commun de société. Il n'est pas nécessaire que ce Fonds commun soit tout le temps réaffirmé. Mais il est nécessaire qu'il soit ressenti comme tel.

Ce qui nous paraît encore plus important, c'est que la recherche du consensus doit d'abord s'appliquer à la prise en charge de ces valeurs communes. Si le consensus a une chance d'application en tant qu'accord général sur l'essentiel, c'est bien dans ce domaine, car l'essentiel se trouve bien là. Les règles d'action du parlement se trouvent là. L'accord des partis doit être formel et non pas seulement implicite. Il doit être préalable et non pas prévisible. Car il n'y a pas d'alternance possible, si la loi fondamentale est mise en cause; si la légitimité de la majorité au pouvoir est contestée, et si les acteurs ne sont pas d'accord sur les mêmes règles du jeu.

3. L'alternance est possible, si l'Opposition remplit les conditions d'un impératif de gestion du patrimoine national. Elle doit accepter les responsabilités de cette gestion et convaincre une opinion majoritaire, qu'elle est à même de gérer la société le cas échéant. Et ceci, dans tous les domaines qui relèvent de la compétence du gouvernement (l'économie, la production, la consommation, les investissements, le maintien de l'ordre, la sécurité, la défense, la diplomatie, pour ne citer que ceux-là). Car il n'y a pas d'alternance possible sans la prise en charge des responsabilités de gestion par ceux-là mêmes qui se proclament candidats à l'alternance. Ils doivent ou bien se condamner à demeurer de perpétuels minoritaires, ou bien se donner l'image appropriée, au besoin en modifiant celle qu'ils se sont faite, ou qu'on leur a fait.

C'est ainsi qu'à une majorité sortante, succède une majorité de rechange.

Pour nous résumer, disons que l'alternance ne peut s'opérer qu'entre adversaires acceptant un certain nombre d'impératifs et de contraintes imposées par les seules règles du jeu démocratique, dont le seul arbitre est le suffrage universel. Ainsi, majorité au pouvoir comme minorité à la porte du pouvoir, sont soumises, chacune dans son camp, aux mêmes contraintes. Elles acceptent à l'avance que l'une et l'autre, sur décision des électeurs, sera amenée à exercer le pouvoir. Les responsabilités, sans être identiques, sont également partagées. C'est pourquoi, dans notre démarche nous avons volontairement évité de singulariser le rôle de l'Opposition et le séparer de celui de la majorité. La réalité est qu'il s'agit de responsabilités partagées. Lorsque cet impératif est bien compris et accepté par les partis, le reste devient plus facilement gérable.

La vérité, c'est que l'alternance n'est pas seulement un droit, mais aussi un mode d'existence où l'Opposition n'est pas confinée au seul rôle de s'opposer à la majorité. Elle partage en fait toutes les responsabilités de l'exercice d'un pouvoir démocratique.

On attend d'elle, les mêmes compétences que la majorité dans la gestion globale du patrimoine national.

Le cadre de son action, c'est le parlement, lieu par essence du dialogue, aussi musclé soit-il parfois. Le choix du dialogue est un choix déterminant car tant que le dialogue se poursuit, tous les espoirs sont permis dans l'intérêt bien compris de la nation.

On attend des partis qu'ils soient de la majorité ou de la minorité, rigueur dans le respect des règles du jeu démocratique. Le dialogue, dans le strict respect des règles de la culture démocratique, dominée par l'esprit de "fair play", c'est la seule voie qui garantisse au parlement la consolidation de la culture démocratique. Tâche difficile, certes, mais le rôle des hommes d'Etat n'est-il pas de faire que le nécessaire devienne possible?

Dr. Issa Ben Yacine Diallo

Contribution au Séminaire sur le Parlement et la Consolidation de la Démocratie.

Organisé sous l'égide

de la Commission Internationale des Juristes
et le Bureau de l'Assemblée Nationale de la Guinée-Bissau.
Bissau 16-21 Janvier 1995.

SEMINAIRE SUR LE PARLEMENT ET LA PRIMAUTE DU DROIT
à l'intention des députés de l'Assemblée nationale populaire de Guinée
Bissau sous les auspices de la Commission Internationale de Juristes

LE ROLE DU PARLEMENT

DANS UNE DEMOCRATIE PLURALISTE ET LIBERALE

PAR

Me Abdoulaye WADE

Bissau, le 18 janvier 1995

**Monsieur le Président,
Monsieur le Secrétaire Général de la Commission
Internationale des Juristes,
Mesdames et Messieurs les députés,
Messieurs les Ministres,
Mesdames et Messieurs,**

C'est pour moi un honneur indicible que d'avoir le privilège exceptionnel de m'adresser aux éminents représentants du peuple que vous êtes.

Mais laissez moi d'abord profiter de l'opportunité qui m'est offerte pour remercier très sincèrement son Excellence le Président de la République, Monsieur JOAO BERNARDO VIEYRA que je félicite pour sa brillante victoire aux élections, vous féliciter tous, députés de la majorité et de l'opposition, pour avoir su organiser des élections démocratiques qui forcent le respect du peuple guinéen.

Mais je voudrais tout particulièrement exprimer ma gratitude à Monsieur le Secrétaire Général de la Commission Internationale de Juristes, l'infatigable défenseur du Droit M. Adama Dieng qui contribue chaque jour à donner de l'Afrique l'image d'un continent qui fait des efforts dans l'acclimatation du droit.

Monsieur le Secrétaire Général, vous honorez l'Afrique car votre compétence et votre autorité sont reconnues même par les grands pays qui vous consultent sur leurs problèmes et vous écoutent pour tout ce qui concerne la vie juridique de la Communauté Internationale.

Je ne vous dirai jamais assez l'honneur que vous me faites, Monsieur le Président de l'Assemblée, Monsieur le Secrétaire Général de la Commission Internationale de Juristes, en m'invitant pour m'adresser à cette auguste Assemblée.

J'interviendrai ici en ma qualité de frère aîné qui a eu la chance, grâce à des occasions exceptionnelles, d'accumuler une certaine expérience que l'on me presse souvent de faire partager à mes compatriotes africains.

Parfaitement consciente de son retard, l'Afrique presse maintenant le pas.

Trois raisons nous amènent à changer d'attitude.

Il y a d'abord -et c'est très heureux- que nos dirigeants, instruits par l'expérience de gouvernement dans des conditions exceptionnellement difficiles qui sont celles de l'Afrique, partagent aujourd'hui un certain nombre de convictions dont la plus importante est, à mes yeux, que si nous voulons survivre à cette fin du deuxième millénaire où tout s'accélère, il nous faut impérativement réaliser notre unité politique, je dis bien politique, car l'intégration économique se heurte toujours nécessairement à la barrière politique. L'Europe l'a compris qui est parti du Pool Charbon-Acier pour arriver au Marché Commun et, maintenant, déboucher sur l'Union Européenne qui est un projet politique fédéral en voie de réalisation.

La deuxième raison est que dans chacun de nos pays nous sommes talonnés par les populations privées du minimum de survie qu'aucun de nos gouvernements, avec toute l'aide internationale souhaitée, ne saurait leur procurer dans l'isolement. Comment, en effet, dans le cadre de nos espaces économiques si étroits créer des industries capables de concurrencer celles de pays qui s'adressent à des centaines de millions de consommateurs, bénéficiant ainsi des économies d'échelles des productions de grandes masses ? Comment amener nos entreprises à survivre dans un monde où nous sommes bien obligés de libéraliser la circulation des produits en application des accords du GATT ?

La troisième raison est que l'environnement international est en train de changer très rapidement. D'abord du point de vue structure de la société internationale et de la division du travail. L'Europe, sous le feu croisé de la croissance et de l'implacable concurrence propre à l'économie de marché se renforce et s'agrandit vers les pays de l'Est anciennement communistes, pour passer finalement de l'Europe des six à l'Europe des seize. Elle se veut ainsi le plus grand marché du monde par l'intégration d'anciens pays de l'Europe Centrale, ce que comprenant les Etats-Unis tentent de contrebalancer, voire de dépasser, en réalisant un autre grand marché avec le Mexique, le Canada, les pays d'Asie, bref un méga-marché sur les bords du Pacifique. L'APEC qui est une zone de libre échange entre douze pays représentant actuellement 40 % du commerce internationale avec 2 Milliards de consommateurs sera en l'an 2020 le plus grand marché du monde. Pour compléter le tableau voici le Japon, pays le plus développé du monde avec le plus haut niveau de vie, les quatre dragons, HongKong, Singapour, Taïwan et la Corée, la Chine qui est elle-même une puissance en devenir.

Devant cette formidable mutation de l'environnement international qui progresse au grand galop en s'élargissant et en se renforçant, l'Afrique marque le pas et, en maints endroits, régresse. C'est pourquoi nous avons toutes les

raisons de nourrir des inquiétudes et de craindre qu'au lieu d'entrer la tête haute dans le troisième millénaire nous ne tombions dans ce que les astronomes appellent un trou noir.

Si je tiens un tel langage devant le Parlement Guinéen, ce n'est pas par inclination à la digression mais, en vérité, je me constitue une entrée en matière intéressée. Car je sais que vous vous posez la question de savoir pourquoi votre interlocuteur de ce jour, malgré les traitements et les injustices qu'il a subis durant l'année écoulée, a choisi de tout pardonner, et même d'envisager l'éventuelle entrée de son parti dans un Gouvernement.

Les facteurs que voilà, internes et externes que je viens d'évoquer ont incontestablement pesé sur notre décision car la question est de savoir ce qui est le plus important, arriver au pouvoir coûte que coûte quitte à hériter d'un pays dévasté ou contribuer, pendant qu'il en est encore temps, à éviter l'irréparable. Entendez-moi, ce que nous proposons à nos compatriotes du Sénégal c'est un Pacte de Paix Sociale pendant une durée limitée, trois ans, et non pas renoncer aux légitimes ambitions. Voici quinze ans que nous nous battons et que nous allons d'élections en contestations, de contestations en répressions et arrestations jusqu'à ce que de nouvelles élections arrivent, ce qui a maintenu notre pays dans un cycle perpétuel qui ne nous a jamais laissé le temps de nous mobiliser ensemble pour faire face aux défis qui interpellent notre peuple. Conscients de la double évolution dont j'ai parlé tout à l'heure nous avons donc décidé de proposer à tous nos compatriotes l'élaboration d'un programme national consensuel et une Paix Sociale d'au moins trois années indispensables à son exécution.

L'unité programmatique de tous les Sénégalais derrière un gouvernement de consensus pendant cette période serait j'en suis persuadé, une expérience riche d'enseignement car, pour une fois, nous aurons essayé de nous assumer collectivement.

La Concertation Nationale que nous proposons n'est pas la Conférence Nationale. Elle se place dans le cadre des Institutions que nous avons décidé de ne pas remettre en cause. Nous voulons qu'elle se déroule dans le respect de la diversité avec, à la veille de chaque scrutin, la liberté pour les formations politiques de participer ou non aux compétitions.

Mesdames et Messieurs les députés,

Le véritable message que je voudrais vous délivrer par delà les informations que je viens de vous donner a trait à notre conception du rôle du Parlement dans une démocratie pluraliste libérale.

En 1978, pour la première fois en Afrique, à de rares exceptions près, notre parti initiait l'opposition parlementaire. A cette occasion, j'ai exposé la conception du PDS du rôle du Parlement et c'est pour cette raison que j'ai cru utile d'évoquer devant vous les grandes lignes de la fonction d'une assemblée législative dans une démocratie pluraliste et libérale.

Aucun mot n'est de trop dans l'intitulé du sujet car depuis que le multipartisme est devenu la règle universellement appliquée tout le monde se réclame de la démocratie : démocratie sans alternance issue d'élections truquées, démocratie de façade pour la consommation extérieure, démocratie-alibi pour donner une bonne image, sous-démocratie pour sous-développés que l'on veut justifier par un soi-disant niveau culturel des Africains, démocratie obligée pour séduire les institutions financières internationales. Mais s'il y a plusieurs "démocraties" il n'y a qu'une démocratie libérale qui se traduit par le libéralisme politique républicain respectueux de ce que l'on appelle les libertés publiques, six ou sept au plus, et par le libéralisme économique qui est la libre entreprise et l'économie de

marché. Empressons-nous de dire que le libéralisme que prône le PDS ne se confond pas avec l'ultra-libéralisme qui débouche sur l'impérialisme et le monopole, c'est-à-dire finalement sur la négation même de la liberté.

Je n'aurai pas besoin de m'appesantir sur les détails car les documents qui seront mis à votre disposition vous donneront un éclairage suffisant de notre conception du rôle du Parlement. Je me contenterai seulement d'en évoquer les grandes lignes qui pourraient, à mon avis, constituer la charpente d'une démocratie moderne.

I - LES REFORMES

J'ai proposé pour l'Afrique un certain nombre de réformes pouvant constituer la charpente d'une solide démocratie.

1°. La protection des députés

Les députés étant des représentants du peuple doivent d'abord être protégés dans leur mission difficile qui n'est pas nécessairement en harmonie parfaite avec l'action telle que voudrait la mener le pouvoir exécutif. Aussi l'immunité parlementaire doit-elle être clairement définie et loyalement appliquée. Respecter un député, c'est respecter le peuple qui l'a élu. Même des pays qui regorgent de juristes comme le Sénégal ne sont pas à l'abri des rédactions dont on ne s'aperçoit de l'ambiguïté que lorsque le pays traverse une crise brutale qui amène le pouvoir à faire interpellier des représentants du peuple.

Je suis sûr qu'en tenant compte d'expériences vécues dans plusieurs pays, grâce à l'assistance de la Commission Internationale de Juristes, vous pourrez élaborer un texte clair et ferme sur la protection des députés.

Il me revient qu'aux Etats-Unis il existe au sein du Sénat et de la Chambre des Représentants des commissions chargées de veiller sur le comportement du député et le respect des principes déontologiques qui s'imposent au corps législatif. Ces commissions éthiques ont pouvoir de juridiction pour juger les députés qui commettent des fautes graves et leur infliger des sanctions, au lieu de notre système qui les soumet, pour les délits de droit commun à la juridiction des tribunaux ordinaires.

2°. Le statut de l'opposition

Dans certains pays africains on considère l'opposition comme formée d'assoiffés de pouvoir qui ne reculent devant rien. C'est une fausse conception qui, au surplus, est dangereuse. Dans une démocratie pluraliste, le pouvoir et l'opposition constituent un ensemble aussi solidaire que les deux lames d'un même ciseau. L'opposition constitue un des rouages indispensables à la démocratie. Après des élections justes, transparentes et démocratiques, le pouvoir doit gouverner et l'opposition s'opposer mais dans le cadre de la Constitution et des lois. Il appartient au pouvoir de tenir compte de l'avis de la minorité qui n'a pas nécessairement tort. Il y a des pays où le pouvoir, particulièrement intelligent, s'inspire du programme de l'opposition tout en jurant qu'il fait le contraire.

Dans une démocratie moderne comme le Canada, les pays d'Europe du Nord, la Grande Bretagne, l'opposition a un statut reconnu par la loi et parfois même par la Constitution. Le Chef de l'opposition au Canada a les mêmes avantages matériels que le Premier Ministre et la même considération car dans ce système bipartisan on veut que le Premier Ministre soit immédiatement remplacé dès que son Cabinet est renversé par l'ancienne minorité devenue majoritaire par son travail au sein de l'Assemblée.

M'inspirant de ce modèle j'avais proposé que le Chef du parti d'opposition qui compte le plus de députés à l'Assemblée nationale, sous réserve d'un minimum de représentativité, soit consacré **Chef de l'opposition** avec un rang reconnu dans la hiérarchie de l'Etat et un rôle précis. Le Chef de l'opposition pourrait avoir le rang du Premier Vice-Président de l'Assemblée nationale et jouirait des mêmes prérogatives et avantages. Au cours de ses déplacements à l'intérieur du pays, il serait reçu officiellement par les représentants de l'Administration avec les honneurs dus à son rang.

Fondamentalement, le Chef de l'Etat doit consulter le Chef de l'opposition sur toutes les questions d'intérêt national quitte à décider souverainement par la suite. De la même façon le Chef de l'opposition devrait pouvoir être reçu par le Chef de l'Etat sur sa demande chaque fois qu'il pense devoir l'entretenir de problèmes intéressants la nation.

3°. L'Ombudsman

Reprenant une idée que j'avais développée en 1961, j'avais proposé l'institution de ce que l'on appelle un Ombudsman du nom que les Norvégiens donnent à cette institution qui est un **fonctionnaire parlementaire** nommé donc par l'Assemblée pour réparer les erreurs de l'Administration. Le Sénégal en a fait un Médiateur nommé par l'Exécutif, ce qui n'est pas la même chose. Je suis sûr que les experts de la Commission Internationale de Juristes vous expliqueront le contenu de ce concept et les avantages qu'il y a à ce que ce fonctionnaire soit nommé par l'Assemblée et non pas par l'Exécutif.

4°. La Charte de la Démocratie

Mais comme il n'y a pas de démocratie sans démocrates et que la démocratie elle-même est une construction de longue

haleine, j'avais préconisé la signature par tous les partis politiques d'une Charte d'engagement moral que j'ai proposé d'appeler **Charte de la Démocratie**. Il s'agit non pas d'une loi mais d'un engagement sur l'honneur de tous les partis politiques de respecter les principes et le jeu de la démocratie.

Tout ce que je viens de vous dire participe des principes d'encadrement de la démocratie. Il reste maintenant à préciser le rôle du Parlement dans un tel contexte.

II - LE ROLE DU PARLEMENT

Dans les conditions que voilà le Parlement pourrait avoir un triple rôle.

1°. Assurer effectivement le rôle de représentant du peuple

Cette fonction se traduit par le fait que le Parlement a le monopole des lois. Cela signifie qu'il ne doit pas démissionner de son rôle au profit de l'Exécutif qui, dans tous les pays du monde a une tendance naturelle à étendre de façon démesurée le domaine réglementaire.

2°. Le Parlement doit assumer pleinement sa fonction de législateur.

D'abord en élargissant son domaine de compétence mais et surtout en accroissant son pouvoir d'initiative qui se traduit par les propositions de loi des députés. Le Parlement ne doit pas laisser à l'Exécutif le monopole de proposer des projets de loi. En ce sens, le PDS a été le premier parti à introduire une proposition de loi à l'Assemblée nationale en 1978. Pendant 28 ans de règne d'un parti dominant, il n'y a jamais

eu auparavant qu'une seule proposition de loi de la part des députés socialistes.

3°. Accroître le rôle de contrôle de l'Exécutif

Ce rôle est aussi important que les deux précédents. Techniquement il peut s'exercer par les questions orales que les députés posent aux ministres qui doivent être obligés de venir y répondre et les questions écrites auxquelles ils peuvent répondre par le Journal Officiel mais sans obligation de venir s'expliquer devant la représentation parlementaire.

) Mais l'élément essentiel du rôle du contrôle réside dans les commissions parlementaires que les députés instituent pour contrôler l'Exécutif, surtout en cas de scandale ou de calamité entraînant la responsabilité de l'Exécutif.

Mesdames, Messieurs,

Je ne terminerai pas sans adresser quelques mots d'encouragement à la jeunesse Guinéenne qui doit relever les défis et construire un pays démocratique et prospère dans une Afrique unie et digne, élevée au rang des plus grands peuples.

) Je vous remercie de votre attention.

Abdoulaye WADE

CONSELHEIRO

BENFEITO MOSSO

RAMOS

PRAIA - CABO VERDE

Supremo Tribunal de Justiça

CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS

A - INTRODUÇÃO

- a.1. A Constituição num Estado de Direito
- a.2. A supremacia da Constituição.
- a.3. O Princípio da Constitucionalidade
- a.4. A possibilidade da violação da constituição
- a.5. Tipos de inconstitucionalidade
 - material
 - orgânica
 - formal
- a.6. Necessidade do controlo da constitucionalidade

B - MODELOS HISTÓRICOS DE CONTROLO

- b.1. A fiscalização política
- b.2. A fiscalização judicial
 - concentrada
 - difusa.

C - A EXPERIÊNCIA CABOVERDEANA

- c.1. Antes da abertura política
- c.2. Evolução com a abertura política
- c.3. As soluções possíveis
- c.4. A solução consagrada na constituição de 1992
- c.5. O papel do Supremo Tribunal

- c.6. O papel dos restantes Tribunais
- c.7. A possibilidade de certas entidades requererem o controlo da Constitucionalidade ao Supremo Tribunal
- c.8. As vantagens que isso representa num Estado de Direito.

D - A EXPERIÊNCIA DA GUINÉ-BISSAU

- d.1. Fiscalização judicial concentrada no Supremo Tribunal.
- d.2. A iniciativa só pode surgir se se estiver perante os Tribunais.
- d.3. Ausência da possibilidade de iniciativa por parte de certas entidades.

CONSTITUCIONALIDADE DAS LEIS

(pequenos apontamentos)

A - INTRODUÇÃO

Em qualquer Estado de Direito Democrático a Constituição assume-se como a Lei Suprema, ou seja a lei maior, ou mais importante do país:

- É a Constituição que regula o exercício do Poder Político, indicando a quem pertence a sua titularidade (ao povo) a forma como este o exerce (directamente ou através de representantes e órgãos eleitos), a competência dos órgãos de soberania e as relações que entre si se estabelecem etc...
- É também a Constituição que indica quais os direitos, as liberdades e as garantias que assistem a cada cidadão.

A Constituição constitui, pois, uma referência de primeira ordem em qualquer comunidade política, de tal modo que, olhando para ela, podemos logo caracterizar o sistema político do respectivo país.

Com base nessa supremacia da Constituição, torna-se fácil compreender que as leis e outros actos do Poder Político só serão válidos se estiverem de acordo com a Constituição. É a isso que se chama o princípio da constitucionalidade que deve estar presente em toda a acção do Estado.

A Constituição deve ser um limite que não pode ser ultrapassado.

Daí que, quer o Poder, quer a oposição, maioria ou minoria, todos devem respeitá-la e defendê-la?

Se alguma lei ou acto do Poder violar a Constituição, dizemos que se está perante uma inconstitucionalidade.

Consoante o modo como uma lei viola a Constituição, poderá haver as seguintes categorias da Inconstitucionalidade:

a) Inconstitucionalidade material

Existe sempre que uma lei ou uma norma têm um conteúdo que contraria directamente outra norma ou princípio da Constituição.

Exp: A Constituição proíbe no artº 32º, nº 1 e 2 a pena

de morte.

Se uma lei do Parlamento vier a punir certos crimes com a pena de morte, essa lei será materialmente inconstitucional porque contraria o artigo 32ª da Constituição.

b) Inconstitucionalidade orgânica

Existe quando a lei for feita pelo órgão de soberania que, de acordo com a Constituição, não tinha competência para a fazer.

Exp: Se o Governo fizer uma lei sobre a nacionalidade guineense, essa lei será organicamente inconstitucional porque nos termos do artº 86, alínea a) da Constituição, a competência para fazer leis sobre essa matéria pertence a A.N.P. e não ao Governo.

c) Inconstitucionalidade formal

Existe quando o órgão de soberania que faz a lei não respeita à forma ou ao procedimento estabelecido na Constituição para o efeito.

Tudo o que dissemos até agora permite pôr a claro que, não obstante a sua supremacia, a Constituição pode ser violada com frequência, às vezes até de forma involuntária, nomeadamente por ignorância ou desconhecimento das suas

normas ou procedimentos.

Por isso mesmo todos os titulares dos órgãos de soberania (Presidente da República, membros do Governo, Deputados) devem na sua acção quotidiana ter bem presente as disposições da Constituição.

Mas como esse cuidado não é, por si só, suficiente, torna-se imprescindível conceder na própria Constituição um mecanismo para a sua defesa e para reacção ou sanção contra leis ou actos que a violem.

Daí a necessidade de um sistema de controlo ou fiscalização da Constitucionalidade.

A garantia da Constituição consegue-se normalmente por duas vias: através de um sistema de controlo da constitucionalidade das leis e pelo processo de revisão da própria Constituição.

De momento iremos apreciar apenas o primeiro aspecto da garantia da constituição, sem descurar contudo, por razões de ordem circunstancial, uma ou outra questão atinente ao processo de revisão constitucional.

B - MODELOS HISTÓRICOS

São fundamentalmente três os modelos ou sistemas que a história do constitucionalismo e o Direito comparado nos oferecem em matéria de controlo da constitucionalidade:

b.1. o sistema de fiscalização política;

b.2. o sistema de fiscalização judicial (seja difuso, seja concentrado);

b.3. a fiscalização pelo Tribunal Constitucional.

b.1. o sistema de fiscalização política

Assente no princípio da separação de poderes e invocando o primado da soberania popular (que é avesso a qualquer controlo das leis por um órgão que não tenha a sua origem na vontade do povo) este modelo nasceu em França e irradiou depois para outras latitudes, vindo nos tempos mais recentes a concentrar a sua influência no espaço geopolítico dos chamados Estados Socialistas.

O traço característico deste sistema reside no facto de ser o próprio órgão legislativo (o parlamento) ou um outro órgão de semelhante natureza (o senado) ou ainda um seu apêndice (o Conselho Constitucional, o Praesidium, etc.) quem exerce a função de controlo da constitucionalidade das leis.

Como bem se vê, um tal sistema permite que seja o próprio potencial transgressor, o parlamento, a julgar se violou ou não os limites impostos pela Constituição.

b.2. a fiscalização judicial

O sistema de fiscalização judicial nasceu nos Estados Unidos da América a partir de uma celebre decisão do Supremo Tribunal Federal, proferida em 1803, no caso *Marbury versus Madison*. O princípio, diríamos axiomático, que lhe está subjacente é o de que na aplicação das leis aos casos submetidos a seu julgamento, e caso haja conflito entre normas de grau hierárquico diferentes (v.g. a Constituição e as leis ordinárias) os Tribunais devem preferir a norma de grau superior (a Constituição) em detrimento da de grau inferior (a lei), nulidade da lei inferior.

Dos Estados Unidos o sistema de fiscalização judicial

alargou-se para a América latina e chegou mesmo a atingir a Europa onde entrou pelas mãos da Constituição Portuguesa de 1911, sob forte influência da Constituição Brasileira de 1891.

O modelo de fiscalização judicial apresenta as seguintes variantes:

b.2.1. A fiscalização judicial difusa - quando todos os Tribunais têm competência para apreciar e julgar questões de inconstitucionalidade;

b.2.2. Fiscalização judicial concentrada - quando apenas o órgão do topo da hierarquia dos Tribunais, o Supremo Tribunal de Justiça, tem competência para decidir as questões de inconstitucionalidade.
Exp: Irlanda.

b.3. A fiscalização pelo Tribunal Constitucional

É na Austria em 1920 que vamos encontrar pela primeira vez um órgão jurisdicional (tribunal) concebido expressamente para a fiscalização da Constitucionalidade das leis - o Tribunal Constitucional.

Muito embora tenha sido o último dos modelos a ser concebido o sistema Austriaco tem vindo a granjear enorme simpatia, tendo sido acolhido em diversos ordenamentos nomeadamente na Alemanha, Espanha, Itália, Turquia, Portugal, etc..

Importa dizer para terminar esta breve incursão histórica que actualmente encontramos com frequência cada um desses modelos em combinação com elementos de outro. Assim, a título de exemplo, em Portugal encontramos tanto a fiscalização judicial difusa feita pelos Tribunais Judiciais como a fiscalização concentrada exercida pelo Tribunal Constitucional.

Exp: Cabo Verde.

C - A EXPERIÊNCIA CABOVERDEANA

Em Cabo Verde, antes da mudança política ocorrida em 1991, o controlo da constitucionalidade das leis era feito pela própria Assembleia Nacional - artigo 58º da Constituição de 1980.

Tratava-se de uma fiscalização política, como esta ficou atrás caracterizada.

Logo, assim que se iniciou o processo da abertura política começou-se a pôr em causa esse sistema pelas razões que, em suma, se indicam:

- Se é a Assembleia (o Parlamento) quem faz as leis, não pode ser ela a controlar a sua própria actividade. Ninguém deve ser Juiz em causa própria.
- O controlo da constitucionalidade das leis é algo de natureza eminentemente jurídica, não obstante as suas implicações políticas. Daí que devam ser pessoas com formação jurídica a ocuparem-se de tal assunto, visto que os deputados de um modo geral não se acham tecnicamente preparados para pronunciarem sobre tal matéria.

Com base nessas e noutras razões esboçou-se um consenso no sentido de se subtrair o controlo da constitucionalidade das leis à A.N.P. e entregá-lo a um órgão ou a órgãos independentes (os Tribunais).

As hipóteses que se colocavam eram as seguintes:

a) criar um Tribunal Constitucional como o que existe, por exemplo, em Portugal, Alemanha, Itália, Espanha, etc.

ou

b) aproveitar o Supremo, que já existia e era assumido como instância judicial de prestígio, e atribuir-lhe tal tarefa.

A maior parte dos juristas Caboverdianos inclinaram-se para a segunda solução com base nas seguintes razões:

- não se sabendo se ía ou não haver muitas questões de inconstitucionalidade afigurava-se na altura temerário criar um Tribunal Constitucional só para esse fim;

- a criação e o funcionamento de um Tribunal Constitucional exige despesas, nunca inferiores às de um Supremo Tribunal;
- como integrar um Tribunal Constitucional, sem especialistas em Direito Constitucional.

Assim, para evitar a sobrecarga institucional e financeira ao Estado pôs-se de lado a ideia do Tribunal Constitucional, e confiou-se o controlo da Constitucionalidade das leis aos Tribunais em geral e ao Supremo Tribunal em particular.

Temos assim em Cabo Verde a:

- fiscalização abstracta concentrada no Supremo Tribunal da Justiça.
- fiscalização difusa exercida pelos restantes Tribunais.
- Através da fiscalização abstracta, ou acção de Constitucionalidade, qualquer das seguintes entidades:
 - O Presidente da República
 - O Primeiro Ministro

- O Presidente da Assembleia Nacional
- Um quarto dos Deputados da A.N.
- O Procurador Geral da República

pode requerer ao S.T.J. a apreciação da constitucionalidade de uma lei ou norma.

- Através da fiscalização difusa qualquer Tribunal que tiver que julgar uma causa pode recusar, oficiosamente ou a pedido de qualquer das partes ou do Ministério Público, a aplicação de uma norma com fundamento na sua inconstitucionalidade.

Dessa decisão haverá sempre recurso para o Supremo Tribunal por iniciativa do Ministério Público.

A CONSTITUIÇÃO GUINEENSE

Em matéria do controlo da constitucionalidade das leis a Constituição Guineense não é muito pródiga.

A matéria é apenas objecto de um único artigo o artigo 126º que diz o seguinte:

-

-

-
-
Da disposição Citada pode-se inferir sem dificuldades que a Constituição da Guiné-Bissau consagra um modelo de controlo da constitucionalidade das leis que pode ser considerado como judicial concentrado.

Judicial, porque é feito por um Tribunal Judicial.

Concentrado, porque tal competência não está dispersa pelos Tribunais ordinários (isto é, não é difuso) mas sim concentrado num único órgão que é o S.T.J..

Outra característica que sobressai logo à vista é a ausência da fiscalização abstracta. Isto é, contrariamente ao que sucede em algumas outras Constituições, a Constituição da Guiné-Bissau não prevê a possibilidade de certos órgãos ou entidades requererem, por iniciativa própria, ao Supremo Tribunal de Justiça, o controlo da constitucionalidade.

Allocution prononcée par
M. Adama Dieng

Senhor Presidente da Assembleia Nacional Popular,
Senhor Representante da Comissão Europeia,
Senhor Ministro da Comunicação e Assuntos Parlamentares
Senhores Embaixadores e Representantes de Organismos
Internacionais,

Senhora, Senhores, Peritos,
Honrados Deputados,
Excelências, Senhoras, Senhores.

Como não falar de emoção, neste momento da abertura do Seminário de Formação dos Deputados da Assembleia Nacional Popular da República da Guiné-Bissau? Ficariam comovidos por algo menos!

Militantes da causa Africana, defensores dos fracos e dos oprimidos, os membros da Comissão Internacional dos Juristas apoiariam ardentemente a luta de libertação do povo da Guiné-Bissau. Nós vivemos na nossa carne e sangue o martírio dos combatentes da liberdade. E a história faz desfilar as suas imagens de sofrimento e miséria de cores misturadas que se denominam de coragem e dignidade. A Guiné-Bissau atingiu a soberania ao preço do sangue e lágrimas - sangue que selou a unidade de um povo no seu

mosaico étnico. Houve sobressaltos da história até ao ano de graça, 1991 ano de transição marcado pelo cunho do Presidente Nino Vieira que engajou a Guiné-Bissau num processo de Democratização. Esse processo prossegue, felizmente constitui o orgulho do povo da Guiné-Bissau. Só resta referir à exemplaridade das eleições democráticas de Julho e Agosto de 1994, atestados pelo conjunto da comunidade internacional. Mas, abstenhamo-nos de crer que bastem eleições livres e transparentes para que haja democracia. Creiam-me bem, a democracia é um comportamento, uma cultura, uma obra nunca terminada. Mesmo nas mais velhas democracias, atentados aos direitos do homem podem ser cometidos e são aliás cometidos. É armada desta convicção que a Comissão Internacional de Juristas aceitou pedido do Presidente da Assembleia Nacional Popular de organizar o presente Seminário de Formação dos 100 Deputados da A.N.P..

Sua Excelência, Sr. Malam Bacai Sanhá, com o risco de ferir a vossa modestia, aceitai que vos dirija as nossas vivas felicitações pela vossa brilhante eleição à Presidência da A.N.P.. A C.I.J. está sobretudo lisonjeada de ter sido escolhida por vós mesmos para assumir esta nobre tarefa, mas tão difícil, de formação de parlamentares, representantes do valente povo da Guiné-Bissau. Se estamos reunidos hoje nesta sala, para contribuir na consolidação da

democracia, o mérito cabe-vos, pois a iniciativa é vossa. A vossa preocupação é seguramente de fazer do Parlamento da Guiné-Bissau, uma instituição corajosa e respeitada que assumirá com eficácia a sua missão, tanto através da sua função legislativa, como da sua função de controle e isto para a maior felicidade das populações que vos elegeram, para os representar, e defender os seus interesses. Cinco partidos políticos estão presentes na A.N.P.. O P.A.I.G.C. é maioritário nele com 62 deputados que fazem parte ao lado de seus colegas em número de 38 que constituem a oposição. À semelhança do povo, a classe política do vosso país deu provas da sua maturidade e do seu empenhamento na edificação de uma sociedade democrática na altura das primeiras eleições presidenciais e legislativas multipartidárias do ano passado. Formulamos votos para que no seio do Parlamento uma cultura de tolerância, de respeito mútuo, outros tantos elementos favoráveis ao reforço da solidariedade Nacional e da consolidação da democracia.

Haverá necessidade de vos lembrar que numa sociedade livre que vive sob um regime de legalidade, fundado sob princípio do primado do Direito, todo o poder legislativo deveria tender a dar pleno efeito aos princípios consagrados na Declaração Universal dos Direitos do Homem, senão para insistir sobre a importância capital da vossa função que

consiste em criar e manter as condições propícias ao desenvolvimento da dignidade do homem, ou seja da pessoa humana? Essa dignidade exige não só o reconhecimento dos direitos civis e políticos do homem, mas ainda o estabelecimento das condições sociais, económicas e culturais indispensáveis ao pleno desenvolvimento da sua personalidade. Por isso, concordaríeis comigo de que é somente no quadro de um regime representativo, que o primado do Direito poderá atingir o seu pleno desenvolvimento e a sua melhor expressão. É necessário entender por regime representativo, aquele que recebe a sua autoridade e o seu poder do povo, sendo um e outro exercidos por intermediário de representantes livremente escolhidos pelo povo e responsáveis perante ele. Um regime representativo implica, para a oposição o direito, aceite como uma prática corrente, de formar no quadro das leis um ou vários partidos de oposição capazes e livres de se pronunciar sobre a política do governo, sob reserva de que a política e a acção desse ou desses partidos não sejam dirigidos no sentido da destruição do sistema representativo, nem contra os princípios do primado do direito.

Para que um regime representativo possa obter melhores resultados, é indispensável não somente que seja capaz de compreender e de apreciar de modo suficiente os princípios

da democracia, o funcionamento dos diferentes sectores da administração, assim como os direitos e deveres dos cidadãos face ao estado.

Para que o Primado do Direito possa existir efectivamente, é indispensável que um país possua uma Administração honesta, eficaz e não partidária.

Honrados Deputados, tenho esperança que não decepcionareis o povo soberano da Guiné-Bissau. Entretanto, permitam-me que vos recorde os princípios enunciados pela Comissão Internacional de Juristas relativos ao Poder legislativo e ao Primado do Direito.

O Legislativo deve:

- a) evitar toda a discriminação nas suas leis entre os indivíduos, classes ou grupos minoritários, numa base racial, religiosa, de sexo ou segundo qualquer outra diferença que não justifica de modo algum uma distinção entre seres humanos, classes ou minorias.
- b) não entravar a liberdade de crenças e de práticas religiosas.

- c) não introduzir restrições à liberdade de palavra, à liberdade de reunião ou à liberdade de associação;
- d) abster-se de aprovar qualquer legislação retroactiva;
- e) não atentar contra o exercício dos Direitos e as liberdades fundamentais do indivíduo;
- f) prever garantias de procedimento e medidas de salvaguardar que permitam tornar efectivas e de proteger as liberdades acima mencionadas.

Estes princípios representam aspirações justas de qualquer homem e serão desenvolvidos durante esta sessão de formação, cujos animadores saúdo e que foram seleccionados na base da sua especialidade, do seu apego aos princípios democráticos e aos direitos do homem.

Senhora, Senhores peritos aceitem o testemunho de gratidão da Comissão Internacional de Juristas por terem aceite estar entre nós em Bissau. Gostaria de dirigir uma menção especial à Sua Excelência Sr. Issa Djaló que, com uma longa experiência nas relações internacionais, o

desenvolvimento económico e ciências políticas, respondeu espontâneamente ao nosso convite. Quanto aos parlamentos Senegaleses e Caboverdianos Abdoulaye Niang e Amadou Mactar Ndaw estão em casa em Bissau e participam deste modo no reforço da integração subregional. E neste quadro, que saudamos igualmente a presença do Senhor Dr. Benseito Mosso Ramos, Juiz do Supremo Tribunal de Justiça de Cabo Verde.

Ninguém pode contestar o militantismo do Professor António Alberto Neto vindo de Angola e que durante anos participou connosco no combate quotidiano para a promoção e a protecção dos Direitos do Homem em África. A Dra. Lénia Godinho Lopes da Direcção da Secção Portuguesa da Comissão Internacional de Juristas e Dr. Paulo Miguel Gerault Marrecas Ferreira também membro da Secção Portuguesa da C.I.J. e não obstante dum calendário sobrecarregado, responderam ao apelo do dever. O Norte e Sul estão condenados a cooperar para a sua salvação e numa base de igualdade. Também julgamos útil associar o Fórum Norte/Sul com a participação do Dr. Filipe Alberto da Boa Baptista. Provavelmente O "leader" da oposição no Senegal, Mestre Abdoulave Wade juntar-se-á a nós para celebrar esta iniciativa que tem lugar pela primeira vez na história das instituições em África e igualmente no domínio da cooperação para o desenvolvimento.

Ao subsidiar a Comissão Internacional de Juristas para a realização da presente sessão de formação dos 100 deputados da A.N.P., a Comissão Europeia reitera a sua convicção na ligação entre direitos do homem, democracia e cooperação para o desenvolvimento. O Artigo 5º da Convenção de Lomé IV admite que a cooperação deve ser dirigida para o desenvolvimento centrado no ser humano. Os seres humanos são a este respeito reconhecidos como sendo ao mesmo tempo os protagonistas e beneficiários do desenvolvimento. Declara-se que o desenvolvimento implica a promoção de todos os direitos do homem. É pois a ligação entre esses aspectos que exige a edificação duma infraestrutura institucional verdadeiramente pluralista. Se se põe mais ênfase sobre as dimensões institucionais do que políticas da democratização, é deliberadamente; pois isso pode levar à criação de mecanismos mais eficazes, a uma maior concertação e a uma melhor comunicação entre a administração central e os novos sectores e grupos de interesses no seio da sociedade. Os políticos devem ser sensibilizados, às vezes sem reserva de que o inimigo é a pobreza e não os partidos políticos na oposição. Nenhuma coacção é exercida para que um país ratifique um tratado internacional ou um Instrumento internacional relativo aos direitos do homem. Por isso, obrigar um Estado a respeitar os seus compromissos livremente consentidos, não pode ser considerado como uma

ingerência nos seus assuntos internos. Mais vale prevenir do que remediar, diz o adágio popular. É por isso que lançamos um apelo solene à comunidade dos doadores que deverá agir dum maneira coerente e coordenada no que concerne às medidas a aplicar para o reforço do respeito dos princípios democráticos. É urgente dar um apoio institucional à Assembleia Nacional Popular - não o esqueçamos nunca, a justiça é o pilar da democracia - A participação de instituições financeiras multilaterais, tais como o Banco Mundial e o F.M.I. trariam grandes vantagens a este processo. O facto (razão) é que o Banco Mundial e o F.M.I. têm abafado a economia dos países beneficiários aplicando programas de ajustamento estrutural, agravando a pobreza e as tensões sociais, fornecendo uma desculpa e uma justificação às tácticas musculadas dos governos, acarretando assim o desaparecimento da democracia e dos direitos do homem. É importante que os países doadores no quadro da ajuda bilateral também promovam, a exemplo da Comissão Europeia, medidas de incitação positivas e práticas. As políticas de condicionalidade devem pôr acento sobre os serviços técnicos e consultativos. É preciso ter o sentido das realidades e aceitar que certos Estados não têm qualquer experiência na gestão do processo democrático. Devemos reconhecer que a formação de deputados, o fornecimento de equipamentos de escritório, computadores,

fax, fotocopiadoras, material audio-visual, impressão de um jornal com os debates parlamentares, etc... são tão importantes quanto o controle da inflação ou da massa monetária, ou ainda o reforço da capacidade de exportação destes países em desenvolvimento.

Ao assumirmos o compromisso junto do povo da Guiné-Bissau, temos a vontade de juntar a nossa pedra à construção do edifício que é a democracia Constitucional, cujos alicerces foram erigidos a partir de Janeiro de 1991, pelo Chefe de Estado e Presidente do P.A.I.G.C., O General João Bernardo Vieira. Os principais elementos dessa democracia seriam um governo cujos poderes são limitados, o pluralismo político, a tolerância, uma administração judiciária independente, um ambiente propício ao primado do Direito, a participação da população em todos os processos de decisão, um sistema eleitoral transparente, uma colaboração entre as forças governamentais e aquelas da oposição, etc. Alguns não estarão de acordo com este enunciado, mas justamente o direito de estar em desacordo é em si um dos elementos mais importantes da democracia Constitucional.

Tomara que a presente sessão possa contribuir para o reforço da democracia, o respeito dos direitos do homem e a

realização do desenvolvimento económico e social das
populações da Guiné-Bissau.

Viva a Assembleia Nacional Popular

Viva o Povo de Guiné-Bissau

Allocution prononcée par
M. Riccardo Gambini

**Senhor Presidente da Assembleia Nacional Popular,
Senhores Deputados,
Senhores Membros do Corpo Diplomático,
Senhoras e Senhores,**

É para mim uma grande honra estar aqui hoje no lançamento do seminário de formação dos deputados da Assembleia Nacional Popular cuja organização foi confiada à Comissão Internacional de Juristas. Aproveito, desde já, para agradecer a sua Excelência o Presidente da Assembleia Nacional Popular a sua sensibilidade e o seu apoio para este projecto, pois esta é uma iniciativa que, na minha opinião, irá dar uma contribuição muito positiva para levar a bom porto esse grande e estimulante desafio que é a consolidação do sistema democrático na República da Guiné-Bissau.

Hoje podemos afirmar que muito já se avançou nesse caminho, sempre árduo, que é a construção de um regime democrático pluripartidário. As primeiras eleições livres deste país foram um exemplo de civismo e de convivência democrática. Mas um regime democrático não se esgota em consultas eleitorais. Ele depende sobretudo da prática diária de uma sã convivência democrática para que todo o plurismo de opiniões presente numa dada sociedade possa encontrar expressão nas instituições que a regem. E esse debate dar-se-à, antes de mais, no fórum parlamentar.

Democracia é sinónimo de debate franco e aberto, de respeito pelo adversário e pelas suas opiniões. E nestes pontos, o Assembleia deve ser o exemplo para a sociedade que representa. Da sua observância, depende essa tão difícil e necessária arte que é o compromisso. E o compromisso não deve ser encarado como fraqueza. Antes pelo contrário. A obtenção e a busca de compromissos e consensos que extravasem as simples fronteiras partidárias dará às decisões do Assembleia força e legitimidade. Como afirmou recentemente Jacques Delors, “é necessário superar as ideologias de rejeição dos outros, assim como as contradições e os egoísmos dos interesses de grupo de forma a integra-los no destino colectivo da sociedade, não permitindo que os individuos se possam engrandecer à sua custa”. A Guiné-Bissau necessita do esforço de todos os guineenses, independentemente da sua cor política, para enfrentar esse gigantesco desafio que é o desenvolvimento económico.

Democracia é também sinónimo de divisão de poderes que se contrabalançam e se controlam em permanência. A natureza competitiva da relação entre os diversos poderes, legislativo, executivo e judiciário, é a base de funcionamento de uma Democracia, sendo necessário que cada instituição aprenda bem qual o seu papel e seu campo de acção. Mas este é um processo de aprendizagem que levará o seu tempo, e eu espero, sinceramente, que esta iniciativa que hoje tem início contribua, mesmo que modestamente, para esse objectivo. Mas cabe, antes de mais, aos parlamentares, através da sua actividade legislativa diária e do seu contacto constante com as outras forças vivas do país, o papel de construtores da democracia na Guiné-Bissau..

A Convenção de Lomé IV e a sua revisão que agora decorre, atribui capital importância aos esforços de implementação e consolidação da Democracia, e de protecção aos direitos do homem nos países em desenvolvimento.

Na Guiné-Bissau, a Comissão Europeia apoiou com sucesso, de mãos dadas com os outros doadores, a implementação da Democracia e as primeiras eleições livres no país. E é com grande orgulho que agora se vê associada a esta iniciativa que espera possa ser a percusora de outras iniciativas do género patrocinadas por outros membros da comunidade internacional, pois, na verdade, neste domínio, a cooperação não tem fronteiras.

A Guiné-Bissau, pode estar certa que contará com apoio da Comissão Europeia -- e da restante comunidade internacional como ficou bem expresso na mesa redonda sobre o país que decorreu recentemente em Genebra -- no seu caminho para a construção de uma verdadeira democracia que permita unir governantes e governados no engrandecimento do vosso país.

Muito obrigado

Riccardo Gambini
Chefe de Delegação
Bissau, 16/1/95

Allocution prononcée par
M. Lénia Godinho Lopes

AS IMUNIDADES PARLAMENTARES

Por: Dr.^a Lénia Godinho Lopes

Advogada e Secretária-Geral da Secção Portuguesa
da Comissão Internacional de Juristas

INTRODUÇÃO

Definição

Senhores Deputados,

Muitas vezes associam-se imunidades a prerrogativas.

Na verdade, se consultarmos o Dicionário da Porto Editora, encontramos como significado de imunidade, "o privilégio de estar isento de uma coisa a que os outros estão sujeitos, isenção, prerrogativa, franquia, dispensa, protecção.

Mas não nos devemos esquecer, que tais prerrogativas são outorgadas para garantir o exercício das funções do mandato, para defender a livre expressão e acção parlamentar e por via disso, a independência das assembleias políticas contra os outros órgãos do Estado e os particulares.

Vou abordar com muita brevidade alguns apontamentos históricos, só para entendermos a ancestralidade de tal instituto.

ANTECEDENTES HISTÓRICOS

Encontramos referência à protecção dos membros do Parlamento ou de instituições similares, já no Direito Romano, onde os "Tribuni Plebis" eram considerados, nas suas funções, intocáveis, diria mesmo, sagrados.

É no entanto no costume inglês e com a Revolução Francesa, que a questão surge com maior acuidade.

Em Inglaterra, a imunidade parlamentar, embora já no costume, na tradição, afirmou-se com o "Bill of Rights" (Carta dos Direitos), de 13 de Fevereiro de 1689, que determinava: "a liberdade de palavra, de discussão, de actos parlamentares, não pode ser objecto de exame ante Tribunal algum e em nenhum lugar que não seja o próprio Parlamento."

Depois disso, a Constituição dos E.U.A., (Estados Unidos da América), de 17 de Setembro de 1787, definiu o instituto declarando que: "gozarão em todos os casos, de imunidade de prisão, salvo por traição, delito ou perturbações da ordem pública, enquanto assistirem às sessões das suas respectivas Câmaras e enquanto a elas se dirigirem ou delas voltarem. Fora do recinto das Câmaras,

não terão obrigação de responder a interpelações acerca dos seus discursos parlamentares".

Em França, em 23 de Junho de 1789, a primeira Assembleia Nacional, decretou a inviolabilidade dos seus membros, assim como as cartas dos anos III e VIII da Revolução e ainda as Constituições de 1814 e 1830; mas é na Constituição de 4 de Novembro de 1848, que encontramos o princípio das imunidades claro e expresso.

A partir daí, o conceito tomou lugar na maior parte dos países, até mesmo nas constituições de países autoritários ou de partido único.

Reparem, Senhores Deputados, que houve desde sempre, na história da humanidade e desde há muitos séculos, e eu só fiz algumas escassas referências, a preocupação de proteger minimamente, os que, no exercício das suas funções de representantes do povo, nas Assembleias representativas desse mesmo povo, quer lhe chamemos deputados, parlamentares, Assembleias da República ou quaisquer outras designações, de os proteger, dizia eu, para assegurar o exercício pleno das suas funções, com liberdade, pois só assim lhes é possível cumprir a missão para que foram eleitos.

É que, já dizia Balzac, o poder corrompe e às vezes, os conflitos de interesses entre poderes ou no seio das

instituições que detêm o poder, apesar de todos os princípios até eventualmente consagrados nas Constituições dos países, de respeito pelos direitos humanos, de democracia, de liberdade, do primado do direito, muitas vezes, tornam-se letra morta e na prática são só aparentemente respeitados.

E, para que os deputados, nas suas nobres funções e os parlamentos e assembleias que constituem, possam cumprir com isenção e dignidade a missão em que foram investidos pelo povo que os elegeu, é fundamental que esteja consagrada na lei fundamental do país, o instituto das imunidades parlamentares.

E não se pense que as imunidades parlamentares são só importantes para os deputados que na Assembleia integram a oposição.

Não, as imunidades são muito importantes para TODOS OS DEPUTADOS E GRUPOS PARLAMENTARES, PARA CADA UM DE VÓS, SENHORES DEPUTADOS, QUE ASSIM ESTARÃO MAIS CERTOS DE QUE V. EXAS. OS PODEM REPRESENTAR COM INTEIRA LIBERDADE DE EXPRESSÃO E PUGNAR PELAS VOSSAS/DELES CONVICÇÕES.

Quantas vezes, os próprios deputados que estão integrados na maioria que toma assento numa assembleia, carece também de estar imune, para que possa livremente expressar a sua opinião? ...Já para não falar naquilo de que

todos os que hoje estão no poder, nunca devem esquecer - as maiorias de hoje, podem amanhã ser minorias.

Feita esta breve nota introdutória, passemos a uma resumida análise, dado que nem o tempo nem a vossa paciência permitem alongarmo-nos demasiado, sobre a consagração desse Princípio na vossa e noutras constituições.

IMUNIDADES

IRRESPONSABILIDADE E INVIOABILIDADE

Não há uma uniformidade de terminologia empregue nos vários países, relativamente a este Instituto.

Poderemos dizer, em linguagem simples, que há dois ramos de imunidades.

Um, refere-se à proibição do deputado ser incriminado pelas suas opiniões, palavras e votos no exercício do mandato, que nalgumas legislações, nomeadamente a portuguesa, se chama de IRRESPONSABILIDADE.

O outro, consiste na prerrogativa de não ser preso, salvo excepções previstas, nem processado por delitos cometidos fora das funções parlamentares, sem licença da Assembleia, o que, nalgumas legislações, nomeadamente a portuguesa, se chama de INVIOABILIDADE.

Ora, na Constituição da República Portuguesa, é o artigo 160º, que trata o Instituto das imunidades, estabelecendo as imunidades parlamentares clássicas a que acabei de me referir - a IRRESPONSABILIDADE e a INVIOABILIDADE.

IRRESPONSABILIDADE

PORTUGAL:

O dito artigo 160º da Constituição da República Portuguesa, diz no seu nº 1:

"Os Deputados não respondem civil, criminal ou disciplinarmente pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções".

Aqui temos a IRRESPONSABILIDADE, que abrange não só os deputados, mas também os próprios grupos parlamentares, tanto mais que tais grupos não têm direito de voto e que as suas opiniões são normalmente expressas pelos deputados.

GUINÉ-BISSAU:

Na vossa Constituição actualmente em vigor e que segundo informação de Colegas Guinienses é a promulgada em 16 de Maio de 1984, no seu artigo 82º, nº 1, diz:

"Nenhum Deputado pode ser incomodado, perseguido, detido, preso, julgado ou condenado pelos votos e opiniões que emitir no exercício do seu mandato."

SENEGAL:

E na do país vizinho, Senegal, no seu artigo 43º, diz:

"Nenhum Deputado pode ser perseguido, procurado pela polícia, detido ou julgado por causa das suas opiniões ou votos emitidos no exercício das suas funções."

E na Constituição da República de Cabo Verde, no seu artigo 181º, nº1, diz:

"Pelos votos e opiniões que emitirem no exercício das suas funções, os Deputados e os Grupos Parlamentares não respondem civil, criminal ou disciplinarmente."

Aqui temos, nestes quatro exemplos, sempre presente a IRRESPONSABILIDADE.

É importante frisar que as imunidades valem durante todo o mandato, esteja a Assembleia em funcionamento ou não e também que, quanto à IRRESPONSABILIDADE de que estamos a falar, em relação aos votos e opiniões emitidas durante o mandato, não cessa com o fim do mesmo.

Durante os intervalos ou suspensão da sessão legislativa e durante o período de dissolução da Assembleia, a competência desta é exercida, em Portugal, pela Comissão Permanente da Assembleia

É importante também frisar, que essa irresponsabilidade

só abrange "votos e opiniões" e não quaisquer outras condutas, como agressões ou outras. E só cobre os votos e opiniões emitidos "no exercício de funções" - é evidente que abrange reuniões plenárias, de Comissão e da Comissão Permanente bem como missões ou grupos de trabalho formais, mas já não abrangerá, talvez, (há várias correntes), no caso de Portugal, e dada a semelhança das expressões empregues, talvez também do Senegal e Cabo Verde, artigos de jornal, reuniões como eleitores, debates públicos, etc.

Já quanto á vossa, reparem que a expressão empregue é "no exercício do seu mandato". Penso que se poderá mais facilmente pôr a dúvida apesar de não haver a palavra "durante" e apenas "no" e será um aspecto talvez interessante para abordarmos no debate que se seguirá.

A IRRESPONSABILIDADE, implica que os deputados não podem responder por causa dos votos e opiniões emitidas em exercício de funções, pelos chamados crimes de responsabilidade.

Visa-se acima de tudo, salvaguardar a independência no exercício do mandato parlamentar, assegurando a livre emissão, pelos deputados de quaisquer declarações, afirmações, pareceres, requerimentos, juízos e em geral, expressões de pensamento, orais ou escritas, produzidas no exercício de funções parlamentares.

INVIOLABILIDADE

PORTUGAL:

Quanto à INVIOLABILIDADE, olhemos de novo para o artigo 160^a da Constituição da República Portuguesa, agora para o seu n^o2, que diz:

"Nenhum Deputado pode ser detido ou preso sem autorização da Assembleia, salvo por crime púnivel com pena de prisão superior a três anos e em flagrante delito."

e o n^o3 do mesmo artigo diz:

"Movido procedimento criminal contra algum Deputado, e acusado este definitivamente, salvo no caso de crime púnivel com a pena referida no número anterior, a Assembleia decidirá se o Deputado deve ou não ser suspenso para efeito de seguimento do processo."

SENEGAL:

A Constituição Senegalesa, ainda no seu artigo 43^a, diz quanto à mesma matéria:

"Nenhum Deputado pode, durante a duração das sessões, ser perseguido ou preso em matéria criminal ou correccional, senão com a autorização da Assembleia, salvo em caso de flagrante delito."

Nenhum Deputado pode, fora das sessões, ser preso, senão com a autorização da Mesa da Assembleia, salvo em caso de flagrante delito, ou com mandato de captura na pendência de um processo ou na fase de condenação definitiva.

Nas questões de Imunidade Parlamentar, podem apenas usar da palavra o relator da Comissão, o Governo, o Deputado interessado ou o seu representante, um orador a favor e um orador contra."

CABO VERDE:

Quanto à Constituição da República de Cabo Verde, diz também no seu artigo 181º, nº2 e 3:

"2 - Nenhum Deputado pode ser detido ou preso sem autorização da Assembleia Nacional, salvo em caso de flagrante delito por crime a que corresponda pena de prisão cujo limite máximo seja superior a dois anos e, fora de flagrante delito, por crime a que corresponda pena cujo limite máximo seja superior a oito anos de prisão.

3 - Salvo no caso previsto na segunda parte do nº2, movido procedimento criminal contra qualquer Deputado e pronunciado definitivamente, a Assembleia Nacional decide se o Deputado deve ou não ser suspenso para efeitos de prosseguimento do processo."

Quanto à Constituição da República da Guiné-Bissau, no nº2 do artigo 82º, encontramos a INVIOABILIDADE, que diz:

"Salvo em caso de flagrante delito, a que corresponda pena igual ou superior a dois anos de trabalho obrigatório, ou de prévio assentimento da Assembleia Nacional Popular, os Deputados não podem ser detidos ou presos por questão criminal ou disciplinar, em juízo ou fora dele.

O fundamento das Imunidades em matéria de perseguição criminal, consiste em defender o deputado contra qualquer perseguição ou intimidação das autoridades, garantindo assim a sua liberdade física e moral e impedir que outros órgãos do Estado possam influir sobre a composição da Assembleia, através da prisão de Deputados.

Atenção, pois tal imunidade, não consiste em proibir que o Deputado seja preso ou julgado, mas apenas em proibir que o seja sem autorização da Assembleia.

Trata-se de dar à Assembleia, a possibilidade de verificar se no caso que estiver em apreço, há algum indício de que se verificam as razões que justifiquem as imunidades.

Pode, porém, haver casos em que o Deputado poderá ser preso ou julgado sem qualquer autorização da Assembleia, quer na nossa, na vossa ou nas Constituições que mencionei:

Se o Deputado for detido em flagrante delito e que o facto seja um crime punivel com determinada pena que como viram varia de Constituição para Constituição e que no vosso caso é: "igual ou mais de dois anos de trabalho obrigatório", então pode ser preso sem essa autorização da Assembleia.

A inviolabilidade, não tem um alcance geral, pois contrariamente ao que sucede relativamente à irresponsabilidade, que vale no domínio civil, criminal e disciplinar na Constituição portuguesa, neste caso vale apenas quanto ao procedimento criminal.

O artigo 4º, nº1 alinea b) do Estatuto do Deputado em Portugal, dispõe que o procedimento criminal determina a suspensão do mandato e o artigo 6º estabelece que nestes casos, a cessação da suspensão se verifica por decisão judicial absolutória ou equivalente ou com o cumprimento da pena.

A inviolabilidade, não cobre a instauração do procedimento criminal ou a prática dos actos processuais de instrução.

Também, no caso português, quando o crime não for punível com pena superior a três anos, o Deputado só pode ser julgado se a Assembleia da República o suspender para o efeito.

Após o despacho de pronúncia, o processo não prossegue, sem que o Deputado seja suspenso, competindo à Assembleia suspendê-lo ou não.

O mesmo se passa entre vós.

No projecto de estatuto do Deputado que me foi facultado, verifico que os artigos 10º e 11º são praticamente transcritos do preceito do artigo 82º da vossa Constituição.

E no artigo 4º do vosso Estatuto do Deputado refere entre os motivos de suspensão do mandato, na alínea a), exactamente o tal procedimento criminal nos termos do artigo 11º.

Porém, não vi nesse projecto algo de semelhante ao existente no vosso Estatuto do Deputado, que também reflecte o texto do artigo sobre a matéria da nossa Constituição, acrescentando, no artigo 11º, nº3 que:

"A decisão prevista no presente artigo (referindo-se à decisão de, se o Deputado deve ou não ser suspenso para efeito de seguimento do processo), será tomada por escrutínio secreto e maioria absoluta dos Deputados presentes, precedendo parecer da Comissão competente."

No vosso Regimento, o artigo 14º remete as imunidades,

direitos, deveres e regalias, para a vossa Constituição e para o vosso Estatuto dos Deputados.

Daí, presumo que na prática, aplicar-se-á o normal funcionamento das votações na Assembleia Nacional Popular, remetendo-se para a exigência do "quorum" estabelecida no artigo 55º do Regimento, que diz que a Assembleia só poderá funcionar em Plenário, estando presente a maioria absoluta dos Deputados que a constituem.

LEVANTAMENTO DA IMUNIDADE PARLAMENTAR

PORTUGAL

Tratado brevemente o Instituto da Imunidade Parlamentar, nos seus aspectos essenciais, convirá fazer uma breve referência ao procedimento utilizado no levantamento da Imunidade Parlamentar em Portugal, apenas a título exemplificativo de como lá, na prática se processa. Será interessante, no debate, que se seguirá, apreciar como se passa cá, caso haja já alguma experiência concreta nesta matéria.

No artigo 38º do nosso Regimento em Portugal, incumbe à Comissão de Regimento e Mandatos, pronunciar-se sobre o levantamento de imunidades nos termos do Estatuto dos Deputados.

Quando as autoridades competentes remetem ao Presidente da Assembleia da República, os pedidos de levantamento da Inviolabilidade Parlamentar, acompanhado sempre dos documentos justificativos desse pedido, este remete o assunto para a tal Comissão de Regimento e Mandatos.

O Deputado em causa, é então chamado a pronunciar-se (normalmente por escrito), o relator nomeado elabora o competente parecer, que é em seguida sujeito a discussão e aprovação (a votação nesta Comissão não tem lugar por escrutínio secreto).

As deliberações sobre pedidos de levantamento de imunidades parlamentares, são incluídas pelo Presidente da Assembleia na primeira parte da ordem do dia das reuniões plenárias (artigo 64º do Regimento).

O parecer da Comissão é transmitido ao Plenário bem como o resultado geral da votação de que foi objecto na Comissão do Regimento e Mandatos.

A deliberação do Plenário sobre a concessão de autorização para a prisão de um Deputado ou sobre a suspensão ou não do mesmo, para efeitos de seguimento do processo, é tomada por escrutínio secreto e maioria absoluta dos Deputados presentes, como já foi referido (artigo 11º, nº3 do Estatuto dos Deputados em Portugal).

É ponto assente que a decisão da Assembleia não se deve fundamentar em qualquer juízo sobre o fundo da questão, que é da competência do foro Judicial, restringindo-se à apreciação da "Conveniência pública, política e moral do procedimento".

Vou agora fazer uma brevíssima explanação que não está escrita e cujo documento não poderão neste momento seguir, sobre as condições de Trabalho dos Deputados em Portugal, também a título meramente exemplificativo, para que possam comparar com o estatuido na Guiné-Bissau.

Allocution prononcée par
M. Paulo Marrecas Ferreira

O seminário foi organizado pela Comissão Internacional de Juristas e patrocinado pela Comissão da União Europeia. Nele tomaram parte o Senhor Professor António Alberto Neto, de Angola que abordou o tema do Parlamento na estrutura do Estado, das relações entre o Parlamento e o Executivo, entre o Parlamento e o Chefe de Estado; o Senhor Juíz Conselheiro, de Cabo verde, Dr. Benfeito Ramos, que tratou o tema relativo à fiscalização da constitucionalidade das leis; o Senhor Professor Issa Ben Yacine Diallo, pelas Nações Unidas, que se ocupou do tema relativo ao Parlamento e a consolidação da Democracia, do lugar e do papel da oposição, da procura de consensos e compromissos; o Senhor Dr. Filipe Alberto da Boa Baptista, pelo Centro Norte-Sul, do Conselho da Europa, que se debruçou sobre as questões dos métodos de controle do Executivo, do controle Parlamentar do Executivo, da questão de confiança; do trabalho parlamentar, do procedimento legislativo, da importância da função legislativa, do controle financeiro e do procedimento orçamental, das exigências financeiras do Executivo; eu próprio, com o tema do sistema das comissões, da diversidade da natureza das comissões, da importância das comissões parlamentares; a Senhora Dr^a Lénia Godinho Lopes, pela Comissão Internacional de Juristas, que tratou o tema das imunidades parlamentares, as condições de trabalho dos parlamentares, o Senhor Dr. Fernando Gomes, Presidente da Liga dos Direitos Humanos na Guiné-Bissau ocupou-se do Parlamento e as Relações Internacionais, e do Parlamento e os Direitos do Homem.

No final das intervenções, em cada uma, houve debate, de que me permiti registar algumas questões colocadas pelos Senhores Deputados da Assembleia Nacional Popular.

No final do Seminário, foram constituídos grupos de trabalho no número de quatro, que adoptaram relatórios sobre cada assunto, de acordo com as necessidades do Parlamento da Guiné-Bissau. Na sessão de encerramento, a Assembleia Nacional Popular decidiu abrir uma sessão destinada exclusivamente à discussão por todos os Deputados, dos relatórios dos grupos de trabalho.

A minha intervenção, que se debruçava essencialmente sobre as questões em Portugal teve que ser adaptada à realidade guineense, o texto ficou alterado da seguinte maneira:

Comissão Internacional de Juristas. Curso de formação de Deputados à Assembleia Nacional Popular. Guiné-Bissau, Janeiro de 1995. Intervenção pelo Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria Geral da República. Portugal.

O Parlamento dentro do sistema de governo

As Comissões Parlamentares

A Assembleia da República e os Direitos do Homem

O Parlamento dentro do sistema de governo

O Parlamento no seio da estrutura de Governo. Relações entre o Parlamento e o Executivo, entre o Parlamento e o Chefe de Estado. Constitucionalidade das leis. Parlamento e relações internacionais.

Noções e história.

O sistema de Governo é a forma a que obedece a estruturação dos órgãos do poder político soberano do Estado, envolvendo o elenco desses órgãos, a sua composição, o processo de designação e o estatuto dos respectivos titulares, a sua competência em geral e a sua interrelação funcional em particular, o modo de funcionamento e as formas de controle da sua actuação¹.

Em 1976, resultado do acordo entre os militares e os deputados, a Constituição determinou um sistema de governo de tipo semi-presidencial, com uma forte relevância do Presidente da República.

Um sistema de governo semi-presidencial define-se pela convergência da legitimidade do sufrágio directo e universal como forma de designação do Chefe de Estado com a manutenção dos mecanismos de efectivação da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento.

Em 1982, com a Iª Revisão constitucional, houve um claro desígnio de limitar a relevância do estatuto do Presidente, o que se traduziu numa alteração sensível na letra da Constituição que consagrava uma distribuição de poderes acentuada da componente presidencial do sistema semi-presidencial.

Colocou-se a questão de saber se as alterações realizavam o equilíbrio entre Presidente e Parlamento, sem alterar o sistema de governo, ou se conduziam a um sistema parlamentar dito racionalizado ou mitigado.

O sistema de governo continuou e continua a ser um sistema de governo semi-presidencial, definido pela convergência da legitimidade do sufrágio directo e universal como forma de designação do Presidente com a manutenção dos mecanismos de efectivação da responsabilidade política do Governo perante o Parlamento.

O sistema de governo permanece semi-presidencial, mas com tendencial equilíbrio entre as duas componentes, tanto podendo evoluir para um maior pendor presidencial como para um crescente pendor parlamentar.

Com a Revisão Constitucional de 1989, depois de termos passado em 1982, de um sistema democrático representativo da divisão de poderes semi-presidencial, de

¹ A definição é de Marcelo Rebelo de Sousa, "O Sistema de Governo Português", Lisboa 1992. Sobre esta matéria e a que segue, veja-se além deste Autor, Jorge Miranda, "A Constituição de 1976, Formação, Estrutura, Princípios Fundamentais", Lisboa 1978, págs. 418 e segs.

pendor presidencial para um sistema democrático representativo de divisão de poderes semi-presidencial equilibrado; transitámos para um sistema de governo em que, a par da democracia representativa com divisão de poderes e semi-presidencialismo, se comporta a democracia referendária ou semi-directa².

Alguns Autores defendem que a tendência actual é de uma maior governamentalização do sistema de governo, com um duplo esbatimento do Presidente da República e do Parlamento.

Isto deve-se a um maior pendor parlamentar no texto da Constituição, que, sem alterar o sistema semi-presidencialista, retira poderes ao Presidente, e em parte à integração europeia, em que o Governo assume maior protagonismo na feitura das leis e na negociação em Conselho de Ministros. Uma próxima Revisão Constitucional terá o relevante papel de corrigir esta situação, dando maior importância ao Parlamento e fazendo-o colaborar mais activamente na decisão comunitária.

Em 24 de Setembro de 1973 foi proclamada a independência da Guiné Bissau e aprovada a sua primeira Constituição. Em 1980 procurou substituir-se a Constituição de 1973. O Movimento Reajustador de 14 de Novembro de 1980 abriu o caminho para uma reposição da Constituição de 1973 com as alterações decorrentes das Leis Constitucionais de 1980 e de 1981.

Em Fevereiro de 1993 foi publicada a Revisão Constitucional do texto de 1984, que incidiu entre outras matérias, na organização do poder político.

Do texto actual parece resultar um sistema de governo de cariz semi-presidencial.

Em 1994, eleições pluralistas deram a vitória ao PAIGC e abriram caminho a partidos de oposição que podem fazer ouvir a sua voz.

Tendo entrado na era da independência em 1973, a República da Guiné-Bissau entrou sem dúvida na era da Democracia pluralista em 1993 e em 1994.

O Parlamento no seio da estrutura de governo. Relações entre o Parlamento e o Chefe de Estado, entre o Parlamento e o Executivo.

A componente parlamentar do nosso sistema traduz-se em ser o Governo formado em função dos resultados das eleições parlamentares e na designação do Primeiro Ministro “tendo em conta os resultados eleitorais”, e na responsabilidade do Governo perante o Parlamento. O mesmo parece suceder na República da Guiné-Bissau. A esta questão voltaremos.

A componente presidencial e os poderes do Presidente da República, traduzem-se na eleição do Presidente por sufrágio directo, na responsabilidade do

² Com a introdução do referendo na Constituição, a observação também é de Marcelo Rebelo de Sousa.

Governo perante o Presidente, no poder de veto do Presidente. Esta última matéria, do veto presidencial tem tratamento diferente na Guiné-Bissau e em Portugal.

O Presidente pode pedir a apreciação da constitucionalidade das leis e depois vetar. Tal não sucede na Guiné: não há controle preventivo abstracto (artigo 126º da Constituição).

Pode suceder que a apreciação da constitucionalidade seja desfavorável. Neste caso, o acto é remetido para a Assembleia da República para reapreciação. O acto pelo qual o Presidente remete o texto, também se designa por veto.

Este veto não existe na Guiné-Bissau, onde só se conhece o veto político (artigo 69º) com possibilidade de superação pelo Parlamento com maioria de 2/3 dos Deputados em efectividade de funções.

A superação do veto em Portugal é tornada difícil nos casos de relações externas, sectores de propriedade, regulamentação de actos eleitorais (artigo 139, nº 3). É necessária a maioria de 2/3 dos deputados presentes contra a maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções nos outros casos, artigo 139º, nº 2.

O Presidente da República pode ainda dissolver a Assembleia da República, nos termos dos artigos 136º e 175º. Na Guiné-Bissau tal pode ser feito nos termos do artigo 69º, nº 1, alínea a).

Esta dissolução é por impulso do Presidente, ouvido o Conselho de Estado e tem por limites, não poder ter lugar, por rejeição do programa do Governo, em caso de estado de sítio ou de emergência, nos seis meses posteriores à eleição da Assembleia da República, não poder ter lugar no último semestre do mandato do Presidente. O mesmo vale para a Guiné-Bissau nos termos do artigo 94ª da Constituição.

O Presidente tem outros poderes. Nomear cinco membros do Conselho de Estado, artº 145º da Constituição, a Assembleia da República nomeia outros cinco, nomear dois membros do Conselho Superior da Magistratura, artº 220º³, nomear e exonerar sob proposta do Governo os dirigentes máximos das Forças Armadas, artº 136º, p), da Constituição. Algo semelhante sucede na designação dos membros do Conselho de Estado na Guiné-Bissau. Além dos membros de pleno direito, cinco são nomeados pelo Presidente (artigo 74º).

Nas relações com o Governo, este tem o dever de informação ao Presidente acerca dos assuntos respeitantes à condução da política externa e interna do país, artº 204º, al. c) da Constituição. O mesmo sucede na Guiné-Bissau, nos termos do artigo 97º, nº 3 da Constituição da República da Guiné.

³ A Assembleia elege sete, os juizes elege sete. O Presidente não nomeia ninguém para o Conselho Superior do Ministério Público. A Assembleia da República elege membros do Conselho Superior do Ministério Público e os magistrados do Ministério Público elege os outros. O Conselho Superior do Ministério Público faz parte da Procuradoria Geral da República, presidida pelo Procurador Geral da República que é designado pelo Governo.

O Presidente nomeia o Primeiro Ministro, artº 190º, nº 1, e nomeia os membros do Governo sob proposta do Primeiro Ministro. Tem que o fazer tendo em conta os resultados eleitorais e os partidos políticos presentes na Assembleia da República. Mas pode não nomear o Primeiro Ministro proposto pela maioria, entrando em conflito com ela. No entanto se a maioria insistir deverá nomeá-lo ou renunciar ao mandato. Parece-nos que o mesmo problema ou a mesma possibilidade ocorre na Guiné-Bissau nos termos do artigo 68º. Mas o poder do presidente de criar ministérios e secretarias de Estado, assunto em Portugal da exclusiva competência do Governo, representa uma forte acentuação dos poderes do Presidente da República na Guiné-Bissau.

Os poderes do Parlamento traduzem-se num reforço constante da posição da Assembleia da República frente ao Presidente da República. Este reforço é revelado pelo alargamento da impossibilidade de recandidatura do Presidente no caso de renúncia ao seu cargo, aplicando-se a toda e qualquer renúncia independentemente do momento em que se verifica, abrangendo tanto a recandidatura na eleição imediata, como no quinquénio imediatamente subsequente à renúncia (artº 126º da Constituição). O mesmo sucede na Guiné-Bissau, nos termos do artigo 66º da Constituição da República da Guiné.

Desde 1982, em Portugal, o acréscimo de sessenta para noventa dias do prazo obrigatoriamente distanciador das eleições presidenciais relativamente às eleições parlamentares (artº 128º, da Constituição). Não se vislumbra na Guiné-Bissau qualquer disposição deste tipo.

A exigência de assentimento da Assembleia da República à ausência do presidente da República do território nacional, mesmo que a Assembleia da República não se encontre em funcionamento, e o dever de comunicação prévia à Assembleia dos casos de passagem em trânsito ou de viagem sem carácter oficial não superior a cinco dias, artº 132º, nºs 1 e 2, com a sanção do nº 3 no caso de desrespeito do disposto no nº 1. E 166º, b), da Constituição. Este mecanismo parece não existir na Constituição da República da Guiné-Bissau.

A responsabilidade criminal do Presidente é julgada pelo Supremo Tribunal de Justiça e sob iniciativa da Assembleia da República, artº 133º, nº 2 da Constituição. A iniciativa na Guiné-Bissau também pertence à Assembleia Nacional Popular, artigo 72º da constituição da República da Guiné.

A limitação do poder de demitir o Governo pelo Presidente aos casos em que “tal se torne necessário para assegurar o regular funcionamento das instituições democráticas”, ouvido o Conselho de Estado, artºs 136º, al. g) e 198º, nº 2, da Constituição. A mesma limitação se encontra no artigo 69º, nº 1, alínea a) da Constituição da República da Guiné. Neste caso não é ouvido o Conselho de Estado, mas os partidos.

A exigência de autorização parlamentar, mesmo que a Assembleia da República não se encontre reunida, para a declaração de guerra, em caso de agressão

efectiva ou iminente, e para fazer a paz, devendo uma outra decisão ser tomada sob proposta do Governo. Artºs 138º, c), 200º, nº 1, al. f), da Constituição. O mesmo sistema encontra-se na Constituição da República da Guiné, artigo 85º, alínea j).

A proibição da prática de vetos de bolso presidencial, artº 139º da Constituição. Não encontramos qualquer disposição deste tipo na Constituição da Guiné-Bissau, o que será inquietante no que toca ao exercício do poder legislativo.

A exigência de audição do governo e de autorização parlamentar, mesmo que a Assembleia da República não esteja reunida, para a declaração presidencial do estado de sítio ou do estado de emergência, bem como a previsão do controle parlamentar da respectiva aplicação. Artºs 19º, 137º e 141º, da Constituição. Artigos 68º, alínea v), 85º alínea I) da Constituição da República da Guiné. Na Guiné-Bissau há audição do Parlamento mas não autorização, o que reforça a componente presidencial do sistema.

As limitações ao exercício pelo Presidente da República interino das competências constitucionalmente atribuídas ao órgão presidencial da República, artº 142º. Idênticas limitações ocorrem na Constituição da República da Guiné, artigo 71, nº 4.

A competência parlamentar para conceder perdões genéricos e para aprovar o orçamento do Estado e não apenas a lei do orçamento (artºs 108º e 164º, alíneas g) e h). O mesmo sucede na Guiné-Bissau, artigo 85º, alínea g), da Constituição da República da Guiné.

A competência parlamentar para decidir sobre a suspensão de membros do Governo em caso de responsabilidade criminal, nos termos do artº 199º, da Constituição. Não há idêntica disposição na Constituição da República da Guiné.

A eleição de dez juízes do Tribunal Constitucional, do provedor de Justiça, de sete vogais do Conselho Superior da Magistratura, de onze membros da Alta Autoridade para a Comunicação Social. Artigo 166, h) e i), da Constituição. O mesmo sucede na Guiné-Bissau, ainda que com alguma imprecisão, artigo 120º, nº 6 (Conselho Superior da Magistratura).

Desde 1982, a ampliação das reservas absoluta e relativa da competência legislativa da Assembleia da República, sendo a maioria absoluta autonomizada em termos de sistematização. Artigos 167º, 168º, da Constituição. O mesmo sucede na Guiné nos termos dos artigos 86º e 87º.

A subsistência do mandato dos deputados e da competência da Comissão Permanente após a dissolução parlamentar e até à primeira reunião da Assembleia da República depois das eleições subsequentes, artº 175º, nº 3 da Constituição. O mesmo está previsto na Constituição da República da Guiné, nos termos do artigo 94º.

A equiparação do regime jurídico do Governo antes da apreciação do seu programa pela Assembleia da República ao do Governo após a demissão, limitando-o à prática dos actos estritamente necessários para assegurar a gestão dos negócios públicos

(artº 189º, nº 5). Não há idêntica disposição na Constituição da República da Guiné, até à data da elaboração do Seminário a que este texto se refere, o Governo não apresentou ainda o seu programa, tendo sido eleito em Agosto.

A colocação da responsabilidade em termos apenas de responsabilidade do Governo perante o Presidente da República, e de responsabilidade política do Governo perante a Assembleia da República. Artigos 193º e 194º, nº 1, da Constituição. Na Guiné-Bissau, o poder presidencial é alargado: o Governo também responde politicamente perante o Presidente, artº 103º.

A admissão da possibilidade de o Governo solicitar a aprovação de um veto de confiança no termo do debate do programa do Governo e como elemento inserido nesse debate, artigo 195º, nº 3. A mesma possibilidade existe na Constituição da República da Guiné, no artigo 85º, nº 3.

A exigência da aprovação de apenas uma moção de censura por maioria absoluta dos deputados em efectividade de funções para implicar a demissão do Governo, artigo 198º, f), da Constituição. Na Guiné-Bissau o Governo não está mais protegido: a maioria não é mais exigente, sendo também uma maioria absoluta, artigo 85º, nº 5.

A faculdade de a Assembleia da República e o Governo poderem expurgar uma norma julgada inconstitucional de um diploma que tenham aprovado e que tenha sido objecto de um veto presidencial. Artigo 279º, nº 1. Não há disposição semelhante por não haver fiscalização abstracta preventiva da constitucionalidade, mas o veto político pode ser superado por uma maioria exigente (2/3), artigo 69º, nº 2 da Constituição da República da Guiné.

A concessão a um décimo dos deputados à Assembleia da República, da faculdade de requerer a apreciação da inconstitucionalidade de quaisquer normas pelo Tribunal Constitucional, no âmbito da chamada fiscalização repressiva da constitucionalidade das leis (artº 281º, nº 1).

O Parlamento tem um certo peso relativamente ao Governo.

O artº 115º da Constituição prevê o conjunto de actos normativos. Enquanto tal, é considerado como contendo o elenco das fontes de Direito. Segundo as disposições legislativas que vamos referir, ficam ao Governo os Decretos-lei e os Regulamentos, que, tendo um alcance normativo, se situam nos confins da actividade legislativa e da actividade administrativa.

Nos termos do artº 164º, o Parlamento pode proceder à Revisão da Constituição, legislar em qualquer matéria, exceptuadas as matérias reservadas pela Constituição ao Governo, que, na sua qualidade de competência exclusiva se limitam à legislação de organização do Governo (artº 201º, nº 2, da Constituição); pode conceder ao Governo autorizações legislativas, conceder amnistias e perdões genéricos, aprovar

as Grandes Opções do Plano e o Orçamento, permitir ao Governo a contracção de empréstimos, aprovar as Convenções relativas a matérias de competência reservada, os Tratados de participação de Portugal em Organizações Internacionais, os Tratados de Amizade, de Paz e de Defesa, de rectificação de fronteiras, os relativos a assuntos militares e todos aqueles que o Governo julgar oportuno de lhe submeter; propor o referendo, autorizar e confirmar a declaração do estado de sítio e de emergência, autorizar o Presidente a declarar a guerra e a fazer a Paz.

As competências da Assembleia Nacional Popular são igualmente importantes e correspondem às competências da Assembleia da República (artigo 85º).

O artigo que acabámos de referir é relativo às competências do Parlamento, o artigo 167º define as matérias da competência exclusiva, isto é insusceptíveis de partilha com o Governo; o artigo 168º prevê a competência não exclusiva, isto é a competência cujo exercício pode ser partilhado, mediante Lei de autorização legislativa. Fazendo a comparação entre os poderes legislativos do Parlamento e os do Governo, fica claro que o parlamento possui efectivamente o conjunto do Poder Legislativo, mesmo se este poder, pela concessão de autorizações legislativas e pela existência de matérias não previstas que podem tanto ser exercidas pelo Governo quanto pelo Parlamento, é quantitativamente mais frequentemente exercido pelo Governo que pelo Parlamento⁴.

As matérias de competência exclusiva cabem ao Parlamento nos termos do artigo 86º da Constituição da República da Guiné. O artigo 87º prevê a reserva relativa. É possível fazer o mesmo comentário quanto ao monopólio parlamentar do poder legislativo que para Portugal.

O Parlamento partilha com o Governo a iniciativa do referendo e da Lei (artigo 170º). Na Guiné-Bissau esta partilha não está prevista, cabendo a iniciativa do referendo à Assembleia Nacional Popular, artigo 85º, nº 1, alínea b).

Enfim, uma influência decisiva a nosso ver, está contida no artº 172º, da Constituição. O Parlamento tem, em todas as circunstâncias e em todas as matérias o controle dos Decretos-lei elaborados pelo Governo. Mesmo em situações de autorização legislativa, o Parlamento, a pedido de dez Deputados, pode suspender a eficácia de um acto legislativo do Governo e legislar de novo, o novo acto legislativo revogando o anterior. É a ratificação também conhecida na Guiné-Bissau, artº 85º, alínea l). Só que aqui fala-se em ratificação apenas no domínio da autorização legislativa, enquanto que em Portugal, a ratificação vale para qualquer acto do Gfoverno, salvo a matéria da sua organização.

⁴ A isto acrescem as matérias exercidas no Conselho da União Europeia, em que muitas das competências que internamente pertencem ao Parlamento, são exercidas pelo Governo. Com a multiplicação de domínios de intervenção da União, regista-se uma tendência em que o Governo, não apenas produz mais, legislativamente, que o Parlamento mas, ainda, e talvez o que é mais grave, escapa ao contróle do Parlamento. O que significa que na próxima Revisão Constitucional, este será um dos assuntos mais importantes, com o fim de repor o equilíbrio de poderes. Esta afirmação não implica qualquer assunção de posição hostil à integração europeia, tem por fim apenas mostrar uma linha de evolução interna, que pode não ser desejável.

O Parlamento tem um poder de controle da actividade do Governo e da Administração. O mesmo poder tem a Assembleia Nacional Popular, nos termos do artigo 85º, alínea o) da Constituição da República da Guiné.

A competência de fiscalização está prevista no artigo 165º da Constituição, trata-se do poder de velar pela execução da Constituição e das Leis, de apreciar os actos do Governo e da Administração. A apreciação dos Decretos-lei vai até à ratificação acima referida.

Sempre nos termos do artigo 165º, a Assembleia da República aprecia as contas do Estado com o parecer do Tribunal de Contas e aprecia os relatórios anuais e finais de execução dos planos. Semelhante competência está prevista no artigo 85º da Constituição da República da Guiné.

O Parlamento pode nomear no seu seio, comissões, especializadas segundo os assuntos que terão que discutir, e comissões eventuais, destinadas a inquirir o Parlamento acerca de qualquer assunto, sobre a acção do Governo, da Administração Central, Desconcentrada (compreendendo as entidades públicas dotadas de personalidade jurídica), e Descentralizada (poder local), estendendo-se até ao controle dos actos das Regiões Autónomas. Os inquéritos não são limitados à actividade do Governo ou da Administração, podem abranger qualquer tema, atingir qualquer entidade. O mesmo sucede na Guiné-Bissau.

As sanções concretas resultantes destes inquéritos não são por vezes evidentes, mas se se pensar na ratificação dos Decretos-lei, que consiste numa verdadeira retoma do poder legislativo exercido pelo Governo, tem-se alguma medida do peso que o Parlamento pode assumir.

As comissões recebem também as petições dos cidadãos exercidas no seu direito de petição (artº 181º, nº 3, o nº 4 prevê justamente as comissões de inquérito).

Na Guiné-Bissau estão previstas no artigo 88º da Constituição da República da Guiné. Não se fala em petições. Mas pode admitir-se que sejam criadas comissões para receberem petições. Se tal não for possível, há que prever esta comissão em acto legislativo⁵

A Comissão Permanente do Parlamento acompanha em tempo normal (tem outras competências para situações de excepção) a actividade do Governo e da Administração. Das conclusões a que chegar pode nascer uma comissão eventual, incumbida de um inquérito.

Nos termos dos artigos 48º e 49º do Regimento da Assembleia Nacional Popular, chega-se à mesma conclusão quanto aos poderes da Comissão Permanente da Guiné-Bissau.

⁵ De qualquer modo, o artigo 25º, nº 2 do Regimento comete ao presidente da Assembleia Nacional Popular, o atendimento aos eleitores. Será um embrião de Comissão de Petições.

Finalmente, os Grupos Parlamentares, diversos das comissões na medida em que são formados nos Partidos Políticos enquanto que as comissões compreendem pessoas (deputados) originários de todos os partidos políticos em função da sua representatividade no Parlamento, têm poderes de fiscalização muito nítidos. Isto em ambos os países.

Entre outros poderes, podem provocar a interpelação do Governo, o que implica a abertura de dois debates em cada sessão legislativa (correspondendo a um ano, o Parlamento sendo eleito por quatro anos), sobre assuntos de política geral ou de sector, pedir a constituição de comissões parlamentares de inquérito, apresentar moções de rejeição do programa do Governo, apresentar moções de censura ao Governo, serem informados regularmente e directamente pelo Governo, sobre o desenvolvimento dos principais assuntos de interesse público (artigo 183º).

Nos termos do artigo 20º do Regimento e do artigo 81º da Constituição da República da Guiné retiram-se as mesmas conclusões. Há que notar todavia, que há apenas quatro sessões do Parlamento na República da Guiné-Bissau, o que pode provocar problemas quanto à abertura dos debates.

Há por conseguinte um verdadeiro controle que compreende ainda a apreciação do programa do Governo (artº 195º), o voto de confiança (artº 196º), a moção de censura (artº 197º), a derrota do Governo nestes actos implicando a sua demissão. O artigo correspondente na Guiné-Bissau é o artigo 85º, nas suas alíneas pertinentes.

Um conjunto de questões surge neste momento, para ilustrar o peso específico do Parlamento no sistema de governo, a saber, as questões do grau de autonomia do Parlamento na avaliação dos títulos de admissão dos seus membros, da relação entre a função legislativa do Parlamento e a função normativa do Governo, da delegação de poderes do Parlamento a Comissões Parlamentares de Inquérito, do papel dos Presidentes de Assembleia, do papel dos grupos parlamentares, do estatuto da oposição e do controle das nomeações governamentais pelo Parlamento.

No tocante ao grau de autonomia do Parlamento na avaliação dos títulos de admissão dos seus membros, os Deputados são indicados pelos Partidos Políticos (artº 154º), nos termos da Lei eleitoral para a Assembleia da República (Leinº 14/79, de 16 de Maio). Nos termos da Constituição, o controle parece ténue: o facto de não tomar assento no Parlamento, de se inscrever em Partido diverso daquele pelo qual foi apresentada a candidatura, de renunciar ao cargo, são os motivos de perda do mandato, pelo Deputado (artº 163º). No entanto, o Parlamento procede a uma verificação do mandato nos termos do artº 2º do Regimento, o mandato podendo ser contestado por outro Deputado desde que não tenha sido objecto de uma decisão judicial com trânsito em julgado.

A verificação do mandato é feita por parecer da Comissão de Regimentos e Mandatos, e consiste na apreciação da regularidade formal do mandato ou das condições de elegibilidade dos Deputados, cujo mandato tenha sido contestado por um facto que não tenha sido objecto de uma decisão judicial com trânsito em julgado.

O parecer da Comissão dos Mandatos é discutido, e é durante a discussão que há lugar à contestação do mandato do Deputado.

O Deputado tem o direito de defesa.

A verificação do mandato na República da Guiné-Bissau há de obedecer aos mesmos critérios, está prevista no nº 3 do artigo 5º do Regimento.

Há deste modo uma verdadeira verificação dos títulos de admissão dos seus membros, pelo próprio Parlamento.

A questão da relação entre a função legislativa do Parlamento e a função normativa do Governo encontra naturalmente o seu lugar aqui. Diremos que a única competência exclusiva do Governo é relativa, em termos legislativos, à sua própria organização. Tudo o mais é, ou do domínio exclusivo do Parlamento, ou do domínio partilhado mediante autorização legislativa, ou de domínios não previstos nos quais, como sucede também com os actos legislativos exercidos mediante autorização, pode haver ratificação do acto do Governo pelo Parlamento. O controle legislativo do Parlamento tende, assim, a ser total. E isto é tendencialmente verdadeiro, mesmo quando se pensa que é o Governo que pela sua própria estrutura (dirigir a Administração) produz o maior número de actos legislativos. O mesmo vale para a Guiné-Bissau, tudo dependendo de uma prática a instaurar.

Fica no entanto ao Governo toda a competência administrativa e muitos actos administrativos são normativos. O Parlamento, tendo um papel essencialmente político não parece poder intervir nestes domínios, a não ser pela retracção, numa forma prevista, do acto legislativo que serve de base ao acto de execução. Mas o acto legislativo pode estar correctamente formulado, e de acordo com os desejos do Parlamento, não havendo então nenhum meio para o Parlamento de controlar o acto administrativo de dimensão normativa. Restar-lhe-á sempre o recurso ao Tribunal Constitucional se o acto tem verdadeiramente uma dimensão normativa, nos termos do artigo 281º, nº 1 alínea a) da Constituição (artº 281º, nº 2, alíneas b) e f).

Não existe este recurso na Guiné-Bissau o que será um dos inconvenientes de não existir uma fiscalização de constitucionalidade estruturada.

Outra questão é relativa à eventualidade de uma delegação de poderes do Parlamento a Comissões Parlamentares.

O artigo 171º da Constituição é relativo à discussão e ao voto dos projectos de Lei dos Deputados e das propostas de Lei do Governo. O artigo 88º da Constituição da República da Guiné será a sede da matéria para a Guiné-Bissau.

Há lugar a uma discussão do texto legislativo na generalidade em sessão plenária do Parlamento e na especialidade (disposição a disposição) em Comissão Especializada designada para o efeito. O voto faz-se geralmente para as duas modalidades em sessão plenária, mas o Parlamento pode decidir que a Comissão

Especializada votará o texto na especialidade. Isto todavia, sem prejuízo da possibilidade para o Parlamento de retomar o texto e de o votar na especialidade, mesmo se o voto na especialidade tinha sido confiado à Comissão.

Embora existam estas limitações e ainda que seja difícil de afirmar a natureza jurídica desta faculdade do Parlamento, parece que existe aqui um poder de delegação do Parlamento à Comissão Especializada, limitado à aprovação na especialidade do texto do acto legislativo. Tal delegação é mais duvidosa na Guiné-Bissau, o Regimento prevê que estas comissões preparam o trabalho a votar em plenário.

Algumas matérias todavia, consideradas mais delicadas pela Constituição nunca são objecto de uma discussão na especialidade pelas Comissões Especializadas. São as matérias constantes das alíneas a) a f), h), n) e p) do artigo 167º, bem como a da alínea s) do número 1 do artigo 168º⁶. Por não parecer haver delegação na Guiné-Bissau, não há este tipo de limitações.

Relativamente ao papel dos Presidentes de Assembleia, há que referir o Regimento do Parlamento, aprovado pela Resolução do Parlamento nº 13-A/88, de 22 de Julho. Nos termos do artº 12º, o Presidente da Assembleia, dirige e coordena o trabalho do Parlamento e exerce os seus poderes de autoridade sobre todos os funcionários e agentes ao serviço do Parlamento. O artigo 25º rege a matéria para o Presidente da Assembleia Nacional Popular, as funções são semelhantes.

O Presidente da Assembleia da República substitui interinamente o Presidente da República, nos termos do artº 135º da Constituição. O mesmo sucede na Guiné-Bissau, nos termos do artigo 71º da Constituição.

Quanto ao trabalho do Parlamento, o Presidente representa o Parlamento e preside à Mesa, fixa a data das sessões plenárias e a Ordem do Dia das sessões, admite ou rejeita os projectos e as propostas de Lei ou de Resolução, segundo a sua regularidade frente ao Regimento. Há recurso desta decisão para o Parlamento. Submete às Comissões competentes o texto dos projectos ou das propostas de Lei bem como os dos Tratados, vela pela constituição das comissões e pela execução dos prazos que lhes foram determinados pelo Parlamento, recebe e dirige às comissões competentes as petições feitas ao Parlamento, propõe suspensões ao funcionamento efectivo do Parlamento, preside à conferência dos representantes dos grupos parlamentares, manda publicar no Diário da República as Resoluções do Parlamento, nos termos do artigo 169º, número 5 da Constituição, mantém a ordem e a disciplina, bem como a segurança do Parlamento, aprecia a regularidade das candidaturas apresentadas pelos deputados a cargos electivos, anuncia os resultados da eleição e proclama os candidatos eleitos (artº 16º do regimento).

Na Guiné-Bissau, o artigo 84º remete para o Regimento que comete as mesmas funções ao Presidente da Assembleia, artigo 25º.

⁶ Eleições Referendo, Tribunal Constitucional, Defesa, estado de sítio e de emergência, Nacionalidade, crimes militares e Poder Local.

Quanto às sessões plenárias da Assembleia da República, o Presidente preside às sessões, declara a sua abertura, suspensão ou encerramento e dirige os respectivos trabalhos, dá a palavra aos Deputados e aos Membros do Governo, transmite ao Parlamento as mensagens, as informações, as explicações e os convites que lhe são dirigidos, abre a discussão e o voto das propostas e dos requerimentos admitidos (artigo 17º). Também vale para aqui o artigo 25º do Regimento na Guiné-Bissau.

Nos termos do artigo 18º, o Presidente julga a justificação das ausências dos Deputados, recebe os pedidos de substituição temporária, recebe e torna públicas as renúncias ao mandato, dirige a verificação dos poderes dos Deputados, dá seguimento aos requerimentos apresentados pelos Deputados. Tudo isto está previsto no artigo 25º do Regimento da Guiné-Bissau.

Quanto às Instituições representativas do Poder, o Presidente transmite ao Presidente da República os decretos da Assembleia da República com o fim da sua promulgação e publicação ou do controle preventivo da constitucionalidade. Transmite ao Presidente da República os Tratados aprovados pelo Parlamento para que este os ratifique. Comunica ao Presidente da República e ao Governo o resultado dos votos relativos às moções de censura e de confiança do Governo. Fixa, de acordo com o Governo, as sessões plenárias a que os Membros do Governo estarão presentes para responder às perguntas dos Deputados, assina os documentos expedidos em nome do Parlamento, dirige as missões dos Deputados de que faz parte (artigo 19º).

O mesmo está previsto em termos gerais no artigo 25º do regimento da Assembleia nacional popular, sem o controle preventivo da constitucionalidade.

Enfim reúne-se com os presidentes dos Grupos Parlamentares, com o fim de apreciar os assuntos relativos ao trabalho do Parlamento, o Governo podendo intervir para assuntos que não sejam exclusivos do funcionamento do Parlamento.

Relativamente à função dos Grupos Parlamentares, estes, nos termos do artº 183º, da Constituição, têm nomeadamente o poder de provocar interpelações ao Governo e a abertura de dois debates por sessão legislativa (as sessões legislativas duram um ano, o Parlamento sendo constituído por quatro anos), sobre assuntos de interesse geral ou de um sector (alínea c) do artigo 183º). Na Guiné-Bissau, há quatro sessões, artigo 89º, as interpelações como tal parecendo estar previstas no artigo 81º da Constituição da República da Guiné.

Eles podem ainda pedir a constituição de grupos parlamentares de inquérito (alínea e), apresentar moções de rejeição do programa do Governo (al. g), apresentar moções de censura ao Governo (al.h), ser informados regularmente e directamente, pelo Governo, sobre o estado dos principais assuntos de interesse público.

Estes poderes, para a Guiné-Bissau, estão previstos no artigo 20º do Regimento.

Existe um Estatuto da Oposição em Portugal.

Permitimo-nos sugerir que se elabore também um estatuto, enquanto texto legislativo, na Guiné-Bissau, da Oposição, seja ele igual ou diverso do português.

O artigo 117º número 3 da Constituição prevê o Direito de Oposição, a Lei nº 59/77, de 5 de Agosto é relativa ao Direito de Oposição Democrática dos partidos representados no Parlamento que não participem no Governo.

É definida como Oposição toda a actividade democrática de crítica e de fiscalização política da acção do Governo e a formação de alternativas constitucionalmente legítimas ao Governo (artigo 1º nº 2).

Os partidos políticos têm o direito de ser informados directamente pelo Governo, de um modo regular sobre a marcha dos principais assuntos de interesse público e de informar o Presidente da República e o Governo dos seus pontos de vista sobre esses assuntos.

Nos termos do artigo 4º, os Partidos Políticos representados no Parlamento e que não fazem parte do governo têm o direito de se pronunciar e de intervir publicamente pelos meios constitucionais sobre qualquer questão de interesse público importante, bem como de participar em qualquer acto e actividade oficial que, pela sua natureza, justifiquem a sua presença.

Os partidos políticos devem ser consultados quanto à marcação da data de eleições para o Poder Local, quanto à orientação da política externa, da Defesa, das Grandes Opções do Plano, bem como do orçamento nacional.

Têm um direito de colaboração legislativa, o direito de depor ante as Comissões nomeadas fora do quadro parlamentar e que têm por missão a elaboração de livros brancos ou de inquéritos sobre assuntos de interesse público nacional.

Gozam do direito de antena, que consiste na apresentação dos seus pontos de vista ao público sobre todas as questões, por via da televisão e do direito de réplica política, igualmente em público.

Nas Regiões Autónomas (Açores, Madeira), eles gozam dos mesmos direitos frente aos órgãos regionais.

A propósito do Direito de Oposição Democrática, há que referir a Lei nº 20/94, de 15 de Junho, que rege o acompanhamento pelo Parlamento da intervenção do Governo nas instâncias comunitárias. A razão de ser desta Lei está no facto de o Governo ser a única instância nacional que participa no processo legislativo comunitário, exercendo frequentes vezes no plano comunitário competências que pertencem ao Parlamento e que, por força da integração, valem em Portugal, como Direito interno.

Nos termos do artigo 2º, nº 1 da Lei, o Governo transmite ao Parlamento as propostas que submeterá ao Conselho, nomeadamente os projectos de acordos e de

convenções a concluir entre os Estados Membros ou pela Comunidade Europeia no quadro das suas relações externas; os projectos de actos de Direito derivado, salvo os de gestão corrente, os projectos de actos de Direito complementar, nomeadamente as decisões dos representantes dos Governos dos Estados Membros reunidos em Conselho; os projectos de actos de Direito derivado não obrigatórios considerados importantes para Portugal; os documentos relativos às grandes linhas de orientação económica e social, bem como as orientações sectoriais.

O Governo deve apresentar em tempo útil para apreciação do Parlamento os assuntos e as posições a debater nas Instituições Europeias quando o seu objecto pertence à reserva de competência do Parlamento.

O Parlamento aprecia os projectos de legislação e de orientação das políticas e das acções da União Europeia. Aprecia igualmente a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia e realiza para esse efeito um debate com a presença do Governo aquando de cada presidência do Conselho Europeu.

O Parlamento avalia ainda a programação financeira da construção da União Europeia nomeadamente no que respeita aos Fundos Estruturais e ao Fundo de Coesão, nos termos da Lei de Enquadramento do Orçamento, das Grandes Opções do Plano, do Plano de Desenvolvimento Regional ou de outros programas nacionais onde esteja previsto o emprego desses fundos.

Enfim, uma Comissão de Assuntos Europeus foi criada no interior da Assembleia da República, com a função de preparar o diálogo entre o Parlamento e o Governo e o Parlamento e as Instituições europeias acerca dos assuntos europeus.

Controle das nomeações dos membros do Governo pelo Parlamento. Ouvidos os principais Partidos, o Presidente da República designa o Primeiro Ministro, esta nomeação, embora acto do Presidente da República, sendo feita após consulta aos Partidos, em função dos resultados eleitorais. É por conseguinte o Parlamento que desempenha um papel decisivo nesta nomeação. No entanto, é o Primeiro Ministro que forma o seu Governo. Ainda que sofra a influência da maioria que o conduziu ao Poder, esta influência não tem valor jurídico, no sentido de não existir qualquer mecanismo jurídico que permita ao Parlamento de impor esta ou aquela nomeação.

É apenas no caso de responsabilidade criminal de um membro do Governo que o Parlamento interfere, para decidir se há lugar à suspensão do mandato deste membro para o efeito de continuação do processo criminal (artigo 199º).

Constitucionalidade das Leis.

A fiscalização é apenas concreta na Guiné-Bissau, permitimo-nos sugerir que sejam confiados ao Supremo tribunal de Justiça poderes de apreciação preventiva e sucessiva da constitucionalidade. O artigo relevante da Constituição da República da Guiné é o artigo 126º.

É o Poder Judicial e não o Parlamento que controla a constitucionalidade das Leis. O poder judicial foi no entanto constitucionalmente organizado pela Assembleia Constituinte, e a Lei do Tribunal Constitucional foi votada pela Assembleia da República. **A fiscalização da constitucionalidade das Leis**, cabe, por conseguinte ao Tribunal Constitucional, não existindo movimentos de forças opostos entre o poder legislativo do Parlamento e o poder de fiscalização da constitucionalidade do Tribunal Constitucional.

A fiscalização da constitucionalidade é por acção (inconstitucionalidade por acto do poder legislativo ou até normativo) ou por omissão (contraditoriedade à Constituição por não execução de preceitos constitucionais carecidos de regulamentação), concreta ou abstracta, e nesta, preventiva ou sucessiva⁷.

Nos termos do artigo 207º da Constituição, os tribunais não podem, nos feitos submetidos a julgamento, aplicar normas que infrinjam o disposto na Constituição ou os princípios nela consignados. Abrem-se as portas à fiscalização concreta da constitucionalidade.

Nos termos do artº 280º, cabe recurso para o Tribunal Constitucional das decisões dos tribunais que recusem a aplicação de quaisquer normas com fundamento na sua inconstitucionalidade, ou que apliquem norma cuja inconstitucionalidade haja sido suscitada durante o processo.

Cabe igualmente recurso para o Tribunal constitucional das decisões dos tribunais que recusem a aplicação de norma constante de acto legislativo com fundamento na sua ilegalidade por violação de Lei com valor reforçado; que recusem a aplicação de norma constante de diploma regional com fundamento na sua ilegalidade por violação do Estatuto da Região Autónoma ou de Lei Geral da República; que recusem a aplicação de norma constante de diploma emanado de um órgão de soberania com fundamento na sua ilegalidade por violação do estatuto de uma Região Autónoma; que apliquem norma cuja ilegalidade haja sido suscitada durante o processo com qualquer destes fundamentos.

No processo de fiscalização concreta, o Tribunal Constitucional declara no caso concreto a inconstitucionalidade ou ilegalidade da norma. Só ao fim de três apreciações com o mesmo sentido, é que se declara a inconstitucionalidade com força obrigatória geral.

Na fiscalização abstracta preventiva, o Presidente da República requer ao Tribunal Constitucional a apreciação preventiva (i.e., antes da entrada em vigor do diploma) da norma de qualquer acto legislativo (artigo 278º, da Constituição). A legitimidade para a requerer não está no entanto, limitada ao Presidente da República. Podem a requerer ainda, o Primeiro Ministro ou um quinto dos Deputados à Assembleia da República em efectividade de funções.

⁷ É na inconstitucionalidade por acção que cabem as fiscalizações concreta e abstracta, preventiva ou sucessiva.

Declarada a norma inconstitucional, o texto do diploma é enviado ao órgão que o tiver aprovado, para expurgo da norma julgada inconstitucional ou, no caso da Assembleia da República, para confirmação por maioria de dois terços dos Deputados presentes, desde que superior à maioria absoluta dos Deputados em efectividade de funções.

Reformulado o diploma, pode haver novo pedido de apreciação preventiva (artº 279º da Constituição).

Finalmente, a fiscalização pode ser sucessiva, abstracta. Esta fiscalização conduz, se houver inconstitucionalidade, à declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral. Têm legitimidade para a requerer, o Presidente da República, o Presidente da Assembleia da República, o Primeiro Ministro, o Provedor de Justiça, o Procurador geral da República, um décimo dos Deputados à Assembleia da República, os Ministros da República, as assembleias legislativas regionais, os presidentes das assembleias legislativas regionais, um décimo dos deputados à assembleia legislativa regional nestes últimos casos, quando se tratar de violação dos direitos das Regiões Autónomas (artigo 281º da Constituição).

Os efeitos da declaração de inconstitucionalidade com força obrigatória geral retrotraem-se à data da entrada em vigor do diploma e consistem no desaparecimento deste da ordem jurídica com repriminção das normas que o diploma apreciado houver revogado. Os casos julgados à sombra da lei declarada inconstitucional são ressalvados. Pode haver uma limitação na fixação dos efeitos da declaração de inconstitucionalidade por razões de segurança jurídica (por exemplo, a declaração valer para futuro e não abranger as situações passadas).

A inconstitucionalidade por omissão está prevista no artigo 283º, completando o elenco de situações possível. A consequência não é a de uma declaração de inconstitucionalidade que reponha a situação anterior, mas de um dar conhecimento ao órgão competente, para que produza a legislação adequada à execução das normas constitucionais.

Parlamento e relações internacionais⁸.

As normas e os princípios de Direito internacional geral ou comum fazem parte integrante do Direito português; as normas constantes de Convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas vigoram na ordem interna após a sua publicação oficial e enquanto vincularem internacionalmente o Estado português; as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte vigoram directamente na ordem interna, desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos Tratados constitutivos. O artigo 8º da Constituição trata das relações entre o Direito internacional e o Direito interno. Assume-se o monismo (o Direito internacional e o Direito interno formam um conjunto único), com primado de Direito internacional, em que este faz directamente parte da ordem portuguesa, tendo

⁸ Este domínio é importante, não há propriamente uma definição do estatuto do Direito Internacional na Guiné-Bissau, artigo 18º da Constituição da República da Guiné.

valor superior ao Direito ordinário. No domínio constitucional afirma-se a supremacia da Constituição, mas esta, veja-se o seu artigo 16º, é perpassada pelo Direito internacional que em muitos domínios a inspira, e cujas soluções muitas vezes adopta.

Os Tratados vinculam se o processo da sua aprovação e ratificação for regular e enquanto obrigarem internacionalmente o Estado.

As normas emanadas das organizações internacionais de que Portugal seja parte, vigoram na ordem interna desde que tal se encontre estabelecido nos respectivos Tratados constitutivos. É o caso do Direito derivado comunitário cuja integração na ordem interna está prevista no Tratado instituindo a Comunidade europeia.

Neste domínio é usual falar-se no problema do controle constitucional destas normas, acabando por entender-se que o Juíz constitucional português não deve apreciar a compatibilidade destas normas com a Constituição mas deixar ao Juíz comunitário a apreciação da sua validade quando forem questionadas por ofensa possível a um Direito Fundamental.

Paralela à relação entre Direito interno e Direito internacional, está a questão dos poderes dos vários órgãos constitucionais na negociação, aprovação e ratificação dos Actos de Direito Internacional, único domínio que lhes fica, dos domínios ou dos níveis de recepção do Direito Internacional (O Direito Internacional geral ou comum integra-se sem recepção na ordem interna, o Direito derivado integra-se sem recepção na ordem interna por tal estar previsto nos Tratados constitutivos; fica o Direito que se pode negociar: o resultante da celebração de Convenções Internacionais).

Neste plano, e para continuar a ordem que temos seguido quanto aos três órgãos mais actuaentes no sistema de governo, Presidente da República, Parlamento e Governo; o Presidente da República, nos termos do artigo 138º da Constituição, ratifica os Tratados internacionais, depois de devidamente aprovados; a ratificação é um acto livre do Presidente da república que significa a vinculação internacional do estado: sem ratificação, a Convenção ainda que aprovada, não vincula internacionalmente o Estado português. O Presidente da República nem está impedido de praticar um “veto de bolso”, no plano de uma Convenção internacional: basta-lhe não ratificar pura e simplesmente e deixar o tempo correr, ratificando segundo sua conveniência ou não ratificando, não existindo qualquer disposição que o obrigue a ratificar, como sucede com a promulgação das leis da Assembleia da república (artº 139º)⁹. A Assembleia da República aprova as convenções internacionais que versem matéria da sua competência reservada, os Tratados de participação de Portugal em organismos internacionais, os Tratados de amizade, de paz, de defesa, de rectificação de fronteiras, os respeitantes a assuntos militares e ainda quaisquer outros que o Governo entenda submeter-lhe, segundo a redacção do artigo 164º, alínea f). Será uma importante função no domínio das Convenções: uma Convenção negociada e assinada mas não aprovada, não vigora no Estado português. Finalmente, o Governo negocia e ajusta as Convenções internacionais, nos termos do artigo 200º b), podendo aprovar as Convenções que não

⁹ Cf. Gomes Canotilho, Vital moreira, Constituição da República Anotada, Coimbra 1993, artigo 138º.

sejam da competência da Assembleia da República ou que a esta não tenham sido submetidas, artigo 200º c) da Constituição.

Também na Guiné-Bissau cabe ao Presidente ratificar os tratados Internacionais com as mesmas consequências, parece-nos, cabendo à Assembleia Nacional popular a sua aprovação, e mantendo o Governo uma competência residual - artigos 68º e 85 da Constituição da república da guiné.

As Comissões Parlamentares

Já foi referida a diversidade das **Comissões Parlamentares**. Permitimo-nos insistir no assunto. A seguir, gostaríamos de focar um assunto particularmente importante em Portugal e que tem merecido atenção do Tribunal Constitucional. Trata-se das **Comissões Parlamentares de Inquérito**.

O artigo 181 da Constituição é relativo à criação de comissões, estas não podem ser constituídas por menos de 10, nem mais de 30 Deputados, devendo a sua composição corresponder às relações de voto dos partidos representados na Assembleia.

As presidências das Comissões são no conjunto repartidas pelos grupos parlamentares em proporção com o número dos seus Deputados. O número de Deputados da cada Comissão e a sua distribuição pelos diversos partidos são fixados, salvo quanto à Comissão de Regimentos e Mandatos, por deliberação da Assembleia, sob proposta do Presidente, ouvida a Conferência (artigo 29º).

São os Grupos Parlamentares que indicam os Deputados para as Comissões no prazo fixado pelo Presidente. Não podendo por qualquer motivo um Grupo Parlamentar ou um Deputado indicar representantes, não há lugar ao preenchimento das vagas por Deputados de outros Partidos.

Um Deputado não pode tomar assento em duas Comissões Especializadas Permanentes, salvo se o Partido, em razão do número dos seus Deputados, não puder ter representantes em todas as Comissões, e neste caso, nunca em mais de três.

A designação dos representantes na Comissão de Regimento e Mandatos e nas Comissões Especializadas faz-se pelo período da Sessão Legislativa (e não da Legislatura).

Cada Comissão tem a sua Mesa formada por um Presidente, um ou mais Vice-presidentes e um ou mais secretários.

Para cada assunto a submeter ao Plenário, a Comissão pode designar um ou mais Relatores.

Em cada Comissão podem ser constituídas sub-comissões, devendo as conclusões dos trabalhos das sub-comissões ser apresentados à Comissão.

Nos termos do artigo 88º da Constituição da república da Guiné, a Assembleia Nacional Popular pode constituir comissões parlamentares, especializadas, permanentes ou eventuais, e nestas, comissões de inquérito.

Também as comissões na Guiné-Bissau são constituídas em função da representatividade dos partidos ou grupos parlamentares na Assembleia (artigo 38º do Regimento da Assembleia Nacional popular). Prevê-se, para as comissões permanentes o número de cinco Deputados. Não há previsão do trabalho de subcomissões.

Na exposição que segue, verifica-se uma quase correspondência das comissões parlamentares na Guiné-Bissau e em Portugal.

Cada comissão tem a sua mesa na Guiné-Bissau (artigo 41º, não podem funcionar durante as reuniões do plenário (artigo 42º), deliberam por maioria simples de votos, sendo lavradas actas das deliberações (artigo 43º); gozam do apoio de qualquer entidade pública (artigo 44º, nº 3) e podem solicitar apoio técnico a qualquer cidadão de mérito reconhecido (artigo 44º, nº 1), podendo contratar assessores, nos termos do artigo 44º, nº 2. o elenco das comissões especializadas permanentes está taxativamente fixado no no Regimento (artigo 45º) o que não sucede em Portugal por razões de praticabilidade política. Não têm competência legislativa como vimos poder suceder em Portugal, ou pelo menos essa competência legislativa não está expressamente prevista. Como em Portugal, as Comissões eventuais têm tarefas específicas (artigo 47º). A Comissão Permanente tem as mesmas atribuições que a portuguesa (artigo 49º do Regimento e 95º da Constituição da República da Guiné). Não há na Guiné-Bissau o equivalente à Comissão de Regimentos e Mandatos, cujas funções são exercidas pela mesa da Assembleia Nacional Popular e pelo Presidente da Assembleia Nacional popular em termos gerais.

Existem vários tipos de Comissões.

A Comissão de Regimento e Mandatos, que verifica os poderes dos Deputados, se pronuncia sobre o levantamento de imunidades nos termos do Estatuto dos Deputados, emite parecer sobre a perda de mandato, nos termos do artigo 4º, instrui os processos de impugnação de elegibilidade e de perda de mandato; procede a inquéritos a factos ocorridos no âmbito da Assembleia da República que comprometam a honra ou a dignidade de qualquer Deputado, a pedido deste, e mediante determinação do Presidente, dá parecer sobre as questões de interpretação e integração de lacunas do Regimento que lhe sejam submetidas pelo Presidente, pela Mesa e pela Assembleia; dá parecer sobre as propostas de alteração do Regimento e sugere à Assembleia as modificações que a prática venha a aconselhar; e dá parecer, a pedido do Presidente, sobre conflitos de competência entre Comissões.

A Comissão de Petições tem por competência a apreciação das petições dirigidas à Assembleia da República, podendo para o efeito ouvir as diversas Comissões Especializadas em razão da matéria.

As Comissões Especializadas, são Permanentes ou Eventuais, o elenco das Comissões Especializadas Permanentes sendo fixado no início de cada Legislatura por deliberação do Plenário, sob proposta do Presidente, ouvida a Conferência.

As Comissões Especializadas Permanentes, apreciam os projectos e as propostas de Lei, propostas de alteração e os Tratados submetidos à Assembleia; votam na especialidade os textos aprovados na generalidade pelo Plenário, nos termos e com os limites estabelecidos no artigo 171º da Constituição (o texto é geralmente aprovado na generalidade pela Assembleia e seguidamente votado na especialidade pela Comissão Especializada), aprecia as petições dirigidas à Assembleia; inteira-se dos problemas políticos e administrativos que sejam do seu âmbito e fornece à Assembleia, quando esta o julga conveniente, os elementos necessários à apreciação dos actos do Governo e da Administração; verifica o cumprimento pelo Governo e pela Administração das Leis e Resoluções da Assembleia da República, podendo sugerir a esta as medidas consideradas convenientes, pronuncia-se sobre todos os problemas submetidos à sua apreciação pela Assembleia ou pelo Presidente.

As Comissões Eventuais têm um fim determinado e esgotam-se no alcançar desse fim. As Comissões de Inquérito são Comissões Eventuais. A iniciativa de constituição de Comissões Eventuais, salvo as de inquérito, pode ser exercida por um mínimo de dez Deputados. Compete às Comissões Eventuais apreciar os assuntos objecto da sua constituição, apresentando os respectivos relatórios nos prazos fixados pela Assembleia.

A Comissão Permanente funciona fora do período de funcionamento efectivo da Assembleia da República, durante o período em que ela se encontrar dissolvida e em qualquer caso previsto na Constituição (artigo 42º do Regimento).

É composta pelo Presidente da Assembleia da República e composta pelos Vice-Presidentes e por Deputados indicados por todos os Partidos, de acordo com a respectiva representatividade no Parlamento.

Compete à Comissão Permanente, acompanhar a actividade do Governo e da Administração; exercer os poderes da Assembleia relativamente ao mandato dos Deputados, sem prejuízo da competência própria do Presidente e da Comissão de Regimento e Mandatos; promover a convocação da Assembleia sempre que tal seja necessário; preparar a abertura da Sessão Legislativa, dar assentimento à ausência do Presidente da República do território nacional; autorizar o Presidente da República a declarar o estado de sítio ou o estado de emergência, a declarar a guerra e a fazer a paz; autorizar o funcionamento das Comissões durante os períodos de suspensão da Sessão Legislativa, se tal for necessário ao bom andamento dos seus trabalhos; decidir as reclamações sobre inexactidões dos textos de redacção final dos Decretos e Resoluções da Assembleia, designar as representações e deputações; elaborar o seu regimento.

As Comissões Parlamentares têm o seu próprio modo de funcionamento, além das suas competências, que consistem em reuniões marcadas pela Comissão ou pelo seu Presidente. Há lugar à fixação de uma ordem do dia, ouvidos os representantes dos grupos parlamentares na Comissão (artigo 107º).

Nas reuniões das Comissões pode participar, sem voto, um dos Deputados autores do projecto de Lei ou de Resolução em apreciação. Qualquer outro deputado pode assistir às reuniões, ou nelas participar sem voto se a Comissão autorizar. Os Deputados podem enviar observações escritas às Comissões sobre matéria da sua competência.

Os membros do Governo podem participar nos trabalhos das Comissões a solicitação destas ou por sua iniciativa. As Comissões podem solicitar ou admitir a participação nos seus trabalhos de funcionários de departamentos ministeriais ou dirigentes e técnicos de entidades públicas, desde que autorizados pelos respectivos Ministros. Estas diligências são efectuadas através do Presidente da Assembleia.

As Comissões podem solicitar o depoimento de quaisquer cidadãos e requisitar a presença de quaisquer funcionários ou agentes da Administração pública, bem como dirigentes ou empregados do sector empresarial do Estado.

As Comissões têm determinados poderes. Podem requerer ou proceder a quaisquer diligências necessárias ao bom exercício das suas funções, nomeadamente, proceder a estudos, requerer informações ou pareceres, solicitar depoimentos de quaisquer cidadãos, realizar audições parlamentares, requisitar ou propor a contratação de especialistas para as coadjuvar nos seus trabalhos, efectuar missões de informação ou de estudo.

As Comissões colaboram entre si. Duas ou mais Comissões podem reunir em conjunto para o estudo de assuntos de interesse comum, não podendo, porém, tomar deliberações.

Cada Comissão elabora o seu Regimento. Na falta ou insuficiência do regimento, aplica-se por analogia, o Regimento da Assembleia da República.

De cada reunião das Comissões, é elaborada acta, da qual devem constar a indicação das presenças e faltas, o sumário dos assuntos tratados e o resultado das votações. As actas podem ser consultadas pelos Deputados a todo o tempo. Por deliberação da Comissão, os debates podem ser registados integralmente quando se revistam de particular interesse. As actas das Comissões relativas às reuniões públicas são depositadas na Biblioteca da Assembleia da República, sendo facultada a sua consulta a qualquer cidadão, nos termos do regulamento da Biblioteca.

As Comissões informam mensalmente a Assembleia sobre o andamento dos seus trabalhos através de relatórios apresentados no Plenário ou publicados no Diário da Assembleia da República.

No número 4 do artigo 181 da Constituição, prevêm-se as comissões de inquérito, no nº 5, a extensão dos seus poderes que, para os efeitos do inquérito, correspondem aos das autoridades judiciais.

Não estão referidas na Constituição da Guiné-Bissau, nem no Regimento, as Comissões de Inquérito nem tão pouco existe legislação sobre o assunto. No entanto, somos do parecer que as Comissões de Inquérito podem ser organizadas no interior da Assembleia Nacional Popular como comissões eventuais que são.

A referência a seguir à experiência portuguesa servir-nos há de parâmetro quanto ao problema dos inquéritos parlamentares. Não quer dizer que seja seguida pela Assembleia Nacional popular, sugere-se, no entanto, uma reflexão acerca do assunto.

A Lei nº 5/93 estabelece o regime jurídico dos inquéritos parlamentares. Os inquéritos parlamentares têm por função a fiscalização da execução da Constituição e das leis e a apreciação dos actos do Governo e da Administração.

A responsabilidade que as conclusões dos inquéritos determina é uma responsabilidade política que pode ser sancionada pela votação, no seio do Parlamento. Esta responsabilidade tem todavia um ponto de comunicação com a responsabilidade jurídica, na medida em que o resultado é transmitido ao Procurador Geral da República e, naturalmente, se a Lei impõe, em função do conhecimento de um facto, a abertura de um processo de natureza pública implicando a responsabilidade jurídica, o conhecimento desse facto pelo Procurador geral da República determinará o accionar desse processo.

A iniciativa dos inquéritos parlamentares pertence aos Deputados em sessão plenária, ou a um quinto dos Deputados. A razão de ser deste regime é que, quando os Deputados intervêm em sessão plenária, fazem-no sob impulso de um grupo parlamentar, de uma comissão especializada, de um décimo dos deputados ou do governo, o que alarga o campo de possibilidades de realização de um inquérito parlamentar (artigo 2º).

As comissões de inquérito gozam dos poderes das autoridades judiciais na realização das investigações que lhes competem.

Uma questão importante deve ser mencionada. É a da delimitação entre a função judicial e o poder legislativo, que pode colocar-se aquando de um inquérito parlamentar. Temos conhecimento, a este respeito, do acórdão do Tribunal Constitucional publicado na IIª série do Diário da República, de 12 de Maio de 1994, no processo, nº 195/94.

O presidente da Vª Comissão Parlamentar de Inquérito ao acidente de Camarate, de 4 de Dezembro de 1980¹⁰, pediu ao Juíz de Instrução Criminal que lhe fossem remetidos os relatórios periciais sobre o acidente.

¹⁰ No qual, alguns dias antes da realização de eleições legislativa e presidencial, o Secretário Geral de uma das principais formações políticas da época e Primeiro Ministro de então, faleceu. Visto a proximidade do acto eleitoral, houve a suspeita de crime e foram abertos inquéritos. Tratava-se de inquéritos judiciais e parlamentares simultâneamente. Sem que qualquer conclusão fosse retirada dos inquéritos, estes continuaram até à actualidade e é neste contexto que intervêm a Vª Comissão Parlamentar de Inquérito.

O Juíz de Instrução Criminal, rejeitou, no entanto o pedido, por alegada inconstitucionalidade da Lei nº 5/93 relativa aos inquéritos parlamentares.

Para o Juíz, a Comissão de Inquérito tinha por objectivo a investigação de um facto criminoso e a descoberta dos seus responsáveis, usurpando assim “funções que a Ordem constitucional reserva aos Tribunais”, o que implicaria uma ofensa ao “princípio da separação dos poderes entre os órgãos de soberania”.

O Juíz declarou assim inconstitucional a Lei nº 5/93 e a Resolução do parlamento instituindo essa Comissão Parlamentar de Inquérito.

O Ministério Público recorreu ao Tribunal Constitucional nos termos da Constituição (artº 280º, nº 3). O Procurador Geral Adjunto em funções junto do Tribunal constitucional retomou o pedido da Comissão Parlamentar de Inquérito, defendendo a posição desta.

O Tribunal Constitucional decidiu que as disposições consideradas inconstitucionais, da Lei, não continham qualquer inconstitucionalidade. O relatório dos peritos foi entregue à Comissão Parlamentar de Inquérito (alínea c) da decisão dando provimento ao recurso e determinando a reformulação da decisão do Tribunal de Instrução criminal no tocante à recusa em entregar o relatório dos peritos).

Parece-nos de alguma utilidade avançar um pouco mais quanto ao regime das Comissões Parlamentares de Inquérito. Segundo o Tribunal Constitucional, as Comissões Parlamentares de Inquérito:

a) Podem ter por objecto qualquer facto ou questão de interesse público. Elas não podem recair sobre questões tocando interesses exclusivamente privados, ultrapassando a competência do Parlamento, ou incluídas na competência exclusiva de outros órgãos constitucionais.

b) Gozam dos poderes de investigação próprios das autoridades judiciais. Da conjugação desta regra constitucional com o princípio da reserva da função judicial aos tribunais, resulta que, no domínio penal, os tribunais têm o monopólio da aplicação da Lei penal, traduzido pelo julgamento e a condenação ou a absolvição pela prática de crimes; mas os tribunais não têm o monopólio da investigação dos factos que revelam um crime, nem o monopólio da recolha da prova correspondente, esta recolha e esta prova podendo cader às Comissões de Inquérito.

c) As disposições relativas aos Direitos, Liberdades e Garantias são, nos termos do artigo 18º da Constituição, directamente aplicáveis e vinculam as entidades públicas e privadas. As Comissões Parlamentares de Inquérito devem respeitar estes Direitos.

Assim, elas não podem ignorar que a integridade moral e física dos cidadãos é inviolável (artigo 25º, nº 1), que a todos os cidadãos é reconhecido o direito ao bom nome e à reputação, à reputação e à reserva da intimidade da vida privada e familiar (artigo 26º, nº 1); que o domicílio e o segredo da correspondência e dos outros meios de comunicação são invioláveis (artigo 34º, nº 1); que nas conclusões a publicar ou em

elementos susceptíveis de serem consultados, não poderá haver referências susceptíveis de ofender a integridade moral das pessoas, nomeadamente, a imputação de crimes, tendo em vista o artigo 32, nº2, segundo o qual toda a pessoa é presumida inocente até que a decisão judicial condenatória transite em julgado.

Além disso os poderes das Comissões parlamentares de Inquérito encontram um limite nos Direitos fundamentais dos cidadãos que, mesmo em casos de investigação penal, não podem ser afectados, senão por decisão judicial.

d) Da circunstância de o artigo 181º, nº 5 da Constituição determinar a atribuição às Comissões Parlamentares de Inquérito de poderes de investigação próprios das autoridades judiciais, bem como do facto da interdependência entre os Órgãos de Soberania, fixado no artigo 114º, nº 1 da Lei Fundamental, há que deduzir que as Comissões Parlamentares de Inquérito têm o direito, no exercício das suas funções, ao auxílio das autoridades judiciais e administrativas nos mesmos termos que os tribunais.

e) A actividade das Comissões Parlamentares de Inquérito situando-se no domínio exclusivamente político, com o fim de habilitar o órgão máximo de representação democrática a adoptar as medidas adequadas, no domínio da sua competência política ou legislativa, e as conclusões das Comissões Parlamentares de Inquérito não sendo vinculativas para os Tribunais, a Constituição não proíbe o chamado "Inquérito Paralelo", isto é a possibilidade de um mesmo facto ou situação ser simultaneamente objecto de um inquérito parlamentar e de um processo judicial. O nº 2 do artigo 5º da Lei nº 5/93 determina, no entanto, um limite à admissibilidade do chamado "Inquérito paralelo", dispondo que no caso de existência de procedimento criminal sobre o objecto de um inquérito parlamentar, o processo crime tendo chegado ao nível da pronúncia, o inquérito deve ser suspenso até ao momento em que a decisão definitiva tenha transitado em julgado.

Pode-se dar uma idêia da importância das Comissões Parlamentares, pela sua enunciação.

Como Comissões Permanentes, existem:

- a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias,
- a Comissão de Petições,
- a Comissão de Negócios Estrangeiros, Comunidades Portuguesas e Cooperação,
- a Comissão de Defesa Nacional,
- a Comissão de Administração do Território, Equipamento Social, Poder Local e Ambiente,
- a Comissão de Economia, Finanças e Finanças e Plano,
- a Comissão de Educação, Ciência e Cultura,
- a Comissão de Saúde,
- a Comissão de Trabalho, Segurança Social e Família,
- a Comissão de Agricultura e Mar,
- a Comissão de Assuntos Europeus,
- a Comissão de Juventude.

Existem, como subcomissões permanentes, dentro da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a subcomissão de Justiça e Assuntos Prisionais, a subcomissão de Administração Interna, a subcomissão de Comunicação social, e a subcomissão de Igualdade e Direitos da Mulher. Dentro da Comissão de Administração do Território, Equipamento Social, Poder Local e Ambiente, a subcomissão de Administração do Território e Poder Local, a subcomissão do Ambiente, a subcomissão das Obras Públicas e Transportes, a subcomissão de Habitação e Telecomunicações, a subcomissão para a Criação de Novos Municípios, Freguesias, Vilas e Cidades. No interior da Comissão de Economia, Finanças e Plano, a subcomissão das Contas Públicas, a subcomissão de Comércio e Turismo, a subcomissão de Indústria e Energia. No seio da Comissão de Educação, Ciência e Cultura, a subcomissão de Educação Pré-Escolar, Ensino Básico e Ensino Especial, a subcomissão do Ensino Secundário e Extensão Educativa, a subcomissão do Ensino Superior, a subcomissão do Ensino Particular e Cooperativo, a subcomissão da Ciência e Tecnologia, a subcomissão da Cultura, a subcomissão do Desporto. No quadro da Comissão de Saúde, a subcomissão da Sida, a subcomissão da Toxicodependência, a subcomissão da Qualidade de Vida. A Comissão de Trabalho, Segurança Social e Família comporta as subcomissões da Família, da Segurança Social. Na Comissão de Agricultura e Mar, contém-se a subcomissão das Pescas.

As Comissões Eventuais, são a Comissão Eventual para a Revisão Constitucional, a Comissão Eventual para Acompanhamento da Situação em Timor Leste, a Comissão Eventual para a História do Parlamento, a Comissão Eventual para a Reforma do Ordenamento Administrativo do País, a Comissão Eventual com o Objectivo de Promover Contactos com o Congresso dos Deputados das Cortes Espanholas.

Finalmente, as Comissões Eventuais de Inquérito: a Comissão Parlamentar de Inquérito ao Hospital de Beja, a Comissão Parlamentar de Inquérito à Privatização do Banco Totta & Açores, a Vª Comissão Eventual de Inquérito a Camarate, já referida¹¹

A Assembleia da República e os Direitos do Homem

Os Direitos do homem ou Direitos Fundamentais têm prioridade no sistema constitucional. A sua regulamentação é desenvolvida, com princípios gerais comuns a todos os direitos e princípios gerais comuns às grandes categorias de direitos previstos¹².

¹¹ Esta listagem das Comissões Parlamentares, permanentes, eventuais e de inquérito, que ilustra a actividade do Parlamento neste domínio, foi-nos gentilmente cedida pela Divisão de Informação Legislativa e Parlamentar da Assembleia da República. Esta listagem é actual, mas, obviamente não definitiva. Com as eleições legislativas de Outubro de 1995 a aproximarem-se, alguma transformação se operará no Parlamento e novas Comissões Permanentes serão constituídas, de acordo com as prioridades do novo Parlamento. O mesmo sucedendo naturalmente com as Comissões Eventuais que se mantiverem até então.

¹² Cf. Jorge Miranda, "Manual de Direito Constitucional", Coimbra 1982, tomo I, págs. 314 e segs.

Algo semelhante sucede na Constituição da república da Guiné-Bissau que, logo no título II, depois de referir a forma de governo, a soberania e o Direito Internacional, abre um catálogo de Direitos Fundamentais. A não discriminação está prevista logo no artigo 24º, desenvolvendo-se o princípio da igualdade (de que a não discriminação será elemento) no artigo 25º.

Importante é a não taxatividade consagrada no artigo 29º, a universalidade podendo procurar-se nos artigos 24º e 25º.

Há uma distinção entre Direitos Cíveis e Políticos e Direitos Económicos, Sociais e Culturais, não sendo nenhum Direito Fundamental rejeitado (artigo 29º). Os primeiros gozam de aplicabilidade directa sugerindo-se porventura uma arrumação com menor dispersão para os segundos e o reconhecimento da sua eficácia negativa em modos semelhantes ao que hoje se pratica em Portugal.

Das disposições mais importantes em matéria de Direitos Fundamentais na Constituição da República da Guiné-Bissau, será o número 5 do artigo 41º segundo o qual nenhuma pena envolve a perda de direitos cíveis e políticos. Ao Supremo Tribunal de Justiça guineense caberá passar o crivo da fiscalização concreta no Direito ordinário vigente para tornar efectivo o preceito. Particular atenção deve ser prestada à legislação eleitoral em que por vezes, e tal sucedeu até há bem pouco tempo em Portugal, há privação de direitos cíveis e políticos, como o de votar, por determinados crimes associados ao processo eleitoral. Mesmo nestes casos não se podem vedar, em termos de exercício, direitos cíveis e políticos.

Na Parte I, Título I da Constituição, estão os princípios gerais desde o princípio da Universalidade (artigo 12 - extensão a todos os cidadãos dos direitos e deveres consignados na Constituição), ao Provedor de Justiça (artigo 23º), passando pelo princípio da Igualdade (artigo 13º - igualdade e não discriminação), pela protecção dos portugueses no estrangeiro (artigo 14º), pela igualdade de tratamento dos estrangeiros e apátridas (artigo 15º), pela regulamentação da suspensão do exercício de direitos (artigo 19º), do acesso ao Direito e aos Tribunais (artigo 20º), pelo Direito de Resistência (artigo 21º) e pelo princípio da responsabilidade das entidades públicas (artigo 22º); com os princípios interpretativos do artigo 16º:

- não exclusividade ou taxatividade dos Direitos Fundamentais consagrados na Constituição;

- interpretação e integração dos preceitos constitucionais e legais relativos aos Direitos do Homem de harmonia com a Declaração Universal dos Direitos do Homem; do artigo 17º: o regime dos Direitos, Liberdades e Garantias aplica-se aos direitos enunciados no Título II e aos Direitos Fundamentais de natureza análoga (listagem ou catálogo de Direitos Fundamentais, que não se esgota no Título II mas abrange também em certos casos os Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais do Título III).

Os Direitos e Deveres Económicos, Sociais e Culturais são programáticos, mas têm um conteúdo preceptivo vincutivo negativo. Por exemplo, um acto

administrativo que ofenda o Direito ao Ambiente é nulo, isto mesmo antes de o dizer o novo Código de Procedimento Administrativo¹³.

Do artigo 18º, que consagra a aplicabilidade directa dos preceitos constitucionais respeitantes aos Direitos, Liberdades e Garantias e a sua vinculatividade para as entidades públicas e privadas.

Existe uma preocupação em definir os Direitos, e o seu conteúdo e em fixar as suas garantias e as suas condições de efectivação.

Faz-se a contraposição, útil na categorização dos Direitos Fundamentais, entre Direitos, Liberdades e Garantias (Direitos Cívicos e Políticos) e entre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, embora nestes, alguns tenham aplicabilidade directa, como sucede com o Direito à Propriedade (daí o disposto no artigo 17º que estende o regime, nomeadamente do artigo 18º a estes direitos).

A consagração dos direitos tradicionais, mas também de direitos novos, como sucede com a informática, o direito de antena e a objecção de consciência, é um dos traços marcantes do catálogo da Constituição. Ao lado destes, merece realce o aparecimento como Direitos Fundamentais, dos direitos dos trabalhadores e das suas organizações.

A Constituição dá uma maior força aos Direitos Cívicos e Políticos que aos Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de natureza programática. Estes no entanto, são também defendidos, quer pelo reconhecimento de que alguns podem ter aplicabilidade directa, de onde a extensão do artigo 17º (é o caso do Direito de propriedade, já referido, mas outros haverá como, por exemplo o Direito à retribuição do Trabalho, a insistência neste ponto pareceu-nos importante). Regista-se hoje uma evolução para, sem descuidar os primeiros, dar uma força cada vez maior aos segundos, nomeadamente pelo reconhecimento da sua eficácia negativa que pode ser entendida já, como alguma medida de aplicabilidade directa, embora não completa.

A referência aos Direitos Fundamentais implica a referência ao modelo democráticos português e guineense.

Ao dispor nos artigos 2º, nº2 e 4º, nºs 1, 2 e 6, que a soberania está no povo que exprime a sua vontade através dos partidos políticos, a Constituição guineense e situa-se na linha das Democracias modernas.

Não falarei na posição da Constituição da República da Guiné relativamente a Leste ou a Ocidente, mas direi que é possível que a queda de Leste tenha influenciado o pluripartidarismo do País.

A Constituição fala em “Estado democrático baseado na soberania popular” e consagra a pertença do poder político ao povo em várias disposições. Ao fazê-lo situa-

¹³ Parecer da Procuradoria Geral da República nº 82/92, publicado no Diário da República, IIª Série, de 5 de Maio de 1994.

se na linha das democracias ocidentais, o que na altura da sua feitura foi uma opção importante, embora hoje, com a queda de Leste, seja eventualmente menos marcante.

Deste modo reencontram-se as duas Constituições que acabei por comparar no mesmo pluralismo político, sendo hoje, e assim o espero para futuro também, mais próximas que nunca no passado. Para ambas vale a frase do Professor Jorge Miranda, que me permito citar:

“Este pluralismo é simultaneamente ideológico e organizatório, de idéias e de associações, partidos e outras organizações. É pluralismo de idéias que existem no meio social e aqui se formam e exprimem com liberdade, com acesso aos meios de comunicação social; e que implica ficar o Estado vedado de programar a educação e a cultura segundo quaisquer directrizes filosóficas, estéticas, políticas, ideológicas ou religiosas. É pluralismo dinâmico, e não estático, tendente à circulação dessas idéias e à livre actuação das associações, dos partidos e das outras organizações, ao acesso dos partidos ao poder em concorrência, na base da representatividade democrática, e à dialéctica Governo-Oposição”¹⁴.

¹⁴ Permittimo-nos terminar esta exposição com estas palavras do Prof. Jorge Miranda que sintetizam, melhor que quaisquer outras o que foi dito.

Permitimo-nos juntar a estas intervenções uma lista de textos legislativos:

Constituição da República Portuguesa.

Lei Eleitoral para a Assembleia da República, Lei nº 14/79, de 16 de Maio.

Regimento da Assembleia da República, Resolução nº 13-A/88, de 22 de Julho.

Estatuto da Oposição, Lei nº 59/77, de 5 de Agosto.

Acompanhamento do Processo de Integração europeia pela Assembleia da República, Lei nº 20/94, de 15 de Junho.

Inquéritos Parlamentares, Lei nº 5/93, de 1 de Março.

Organização, Funcionamento e Processo do Tribunal Constitucional, Lei nº 28/82, de 15 de Novembro, e Lei nº 85/89, de 7 de Setembro.

Os textos mencionados foram deixados ao Senhor Presidente da Assembleia Nacional Popular.

Pareceu importante recolher algumas das questões que foram colocadas a propósito dos vários temas debatidos, pelos Senhores Deputados.

1º tema:

1. Em que circunstâncias pode o Presidente da República dissolver a Assembleia ou demitir o Governo?

2. O que é o Parlamento Racionalizado?

3. De que maneira deve o Parlamento realizar o equilíbrio entre o parlamento e o Governo?

4. Como se passam as coisas no caso das Leis formuladas pelo Governo que o deveriam ter sido pela Assembleia?

5. A requerimento de que número de Deputados, supondo que há minorias de Deputados e que estes são da oposição, é possível requerer a apreciação da constitucionalidade das Leis?

6. O Presidente da República deixa de exercer o cargo de Secretário geral do Partido. Que dizer do caso senegalês, em que o Presidente não deixou de ser o chefe do Partido, sendo certo que o Senegal é considerado um exemplo em Africa?

7. (a propósito do povo francês) Cada povo tem a sua cultura política, não se podendo fazer o transplante de cultura política para outros países e devendo aceitar-se soluções práticas adaptadas a cada país.

8. Parlamento e Chefe de estado, independência dos órgãos. Será que há incompatibilidade entre esta afirmação e desejo, e a presidência interina da República pelo presidente da Assembleia?

10. Os Supremos Tribunais não são eleitos entre os magistrados mas nomeados pelo Presidente. Uma inconstitucionalidade pode ser decretada. como pode haver neste caso clareza e transparência na fiscalização das Leis.

11. A Assembleia deve controlar o Executivo. O Executivo é também um órgão de soberania. Limites de competência para o exercício desse contrôle.

12. A nossa Constituição resulta de um acordo político entre os partidos que limitaram a revisão aos títulos relativos aos Direitos, Liberdades e Garantias e ao Poder Político. A fiscalização da constitucionalidade das Leis não foi revista. A Constituição de Cabo Verde é mais adiantada nestes domínios. A nossa Constituição é insuficiente para que possamos trabalhar e para regular questões relativas aos órgãos de soberania. A nossa Constituição apenas prevê a fiscalização concreta das Leis.

13. Colocam-se problemas relativos à forma dos actos legislativos. Além disso há problemas de publicação. As Leis devem ser publicadas. São problemas urgentes que devem ser resolvidos.

14. À luz do nosso texto constitucional, o Presidente da República não pode manter-se como chefe de Partido.

15. A nomeação do Presidente do Tribunal de Contas, não está referida.

16. A dissolução da Assembleia coloca a questão da definição do motivo que a justifica. A crise política que afecta gravemente o funcionamento das instituições. O acto do presidente não é tão discricionário quanto isso. por outro lado, há limitações à dissolução cpomo sucede com o estado de sítio e de emergência.

17. Em relação à competência legislativa, nós temos a nossa competência e toda ela está definida.

18. Quanto ao catálogo de Direitos, Liberdades e Garantias - foram acrescentados Direitos, Liberdades e garantias e eliminou-se a pena de morte.

19. Não acautelámos a necessidade de realização de eleições autárquicas - aqui, há que rever a Constituição.

20. Semi-presidencialismo. Há maior ou menor pendor parlamentar no semi-presidencialismo. A nossa Constituição permite ao Presidente da República presidir ao Conselho de Ministros: como terá o Governo autonomia frente a esta situação?

Deveria especificar-se as matérias em que o Presidente deveria presidir, ou a convite do Primeiro Ministros, a presidir no Conselho de Ministros. Senão o regime semi-presidencialista cai no presidencialismo.

A Magistratura Judicial auto-elege-se. O Presidente da República não deve nomear o Presidente do Supremo Tribunal de Justiça. Pois isso ofende a soberania do Presidente do Supremo Tribunal de Justiça.

21. O nosso presidente da República foi investido num campo de futebol e não foi prestar juramento perante a Assembleia. A nossa Democracia nasceu coxa.

3º tema:

1. Necessidade de oposição. Antes de chegarmos ao Parlamento foram quatro anos de fricções entre os vários elementos deste parlamento. Hoje a compreensão deveria ser mútua.

2. Foi dado o exemplo da luta política como um jogo de futebol. Nos outros países do terceiro mundo existem os que afirmam ser da casa antes do aparecimento dos partidos de oposição. A implementação da Democracia nos nossos países vem do exterior. O que se verifica, se a Democracia vem do exterior, o que acontece na maioria dos nossos países depois das eleições, é que o poder fica nas mãos dos que anteriormente estavam. Onde está a razão dessas coisas? No financiamento dos partidos políticos, nos observadores, na equipa que governa? Para mim é muito estranho que se faça tudo pela Democracia e depois se interfira indirectamente para manter o antigo partido no poder.

Angola, Guiné, Moçambique, fizeram eleições e ficaram na mesma. Só em São Tomé, em termos presidenciais, as coisas mudaram.

3. Estamos a ser bem esclarecidos. A Democracia não é import-export diz o perito, mas nós pensamos que é possível utilizar experiências. Essa afirmação equivale a outra afirmação, do Dr. Benfeito Ramos que mostrou a experiência cabo-Verdiana e que afirmou que não é a receita. Pensamos todavia que é possível imitar. Na exposição dos Oradores apontou-se o dedo a casos que consideramos justos e injustos.

4. A diferença que existe entre outras Democracias e a nossa, de Guiné-Bissau. Estamos aqui a aprender. O papel da Oposição na Democracia, julgamos que, para haver Oposição tem de haver pensamentos contrários. Temos há alguns meses um Governo do PAIGC, de forma diferente que antes.

Um Deputado independentemente de ser oposição tem de poder intervir. A Liberdade de Imprensa é importante, os Deputados devem saber saber, com a Oposição e o mais, o desejo do nosso Povo.

5. O Senhor Issa Diallo deu-nos uma importante lição de Democracia. As experiências que ele acabou de transmitir devem ser aproveitadas. A Democracia é saber expor o que eu penso, apresentá-lo ao Povo para ele escolher. A verdadeira convivência é saber aceitar a boa vontade quer da maioria, quer da minoria para que isto sirva o Povo. Antes de mais deve reinar entre nós a boa-fé.

6. Pedido de autorização para falar em crioulo. Vou falar em crioulo, os portugueses não têm tradutor. Trata-se de não marginalizar os Deputados que não entendem bem o português. Queremos felicitar a Comissão Internacional de Juristas que organizou o seminário, agradecemos os Oradores, Dr. Ramos e Dr. Neto. E queremos particularmente agradecer o Dr. Issa porque o tema é mesmo de acordo com as nossas necessidades como mostrou a reacção da sala. Estamos numa fase de aprendizagem, para educar um homem é mais difícil que construir um país. A reacção já se verificou, é normal da parte de quem está a aprender. Agradecemos muito ao Dr. Issa por tudo o que trouxe de importante para nós. Tudo o que aconteceu no País é resultado da Independência. O Dr. Issa não disse à Oposição para não fazer oposição, nem ao Governo de abdicar. Falou no tipo de relações que devem existir entre nós, falou-nos na Paz, na Solidariedade, na Consciência, porque quando há um entendimento entre nós, isto é uma vitória para a Oposição e para o Povo.

Aqui na Guiné somos todos parentes, mesmo Dr. Issa é capaz de ter um parente entre nós. O Deputado Candura esqueceu-se de que nós somos muito sentimentais. O Dr. Issa demonstra conhecer bem a nossa história. Em nossa história fizemos unicamente uma greve, depois fomos para a guerra. Nós o que queremos é compreender o que os nossos convidados vieram nos contar. Cada um dos países têm uma realidade própria, por isso mesmo a Constituição tem que reflectir realidades diferentes, por isso nós queremos dizer aos nossos convidados que estamos a apreciar muito a maneira como estão a comunicar. Nós vamos respeitar as regras do jogo porque isso é muito importante porque se hoje estamos no poder, amanhã poderemos não estar. Por isso quanto às regras do jogo, não devem existir problemas. Esta era a contribuição que queria dar para agradecer as intervenções. Eu peço aos nossos colegas Deputados; roupa suja lava-se em casa e as divergências entre nós são roupa suja, serão lavadas entre nós no Parlamento.

7. O Dr. Issa disse que a Democracia não se exporta nem se importa. Mas ultimamente, no Continente Africano tem-se assistido ao facto de sociedades tribalizadas sem correspondência com a Nação surgirem. Vêm à tona problemas tribais que degeneram em guerras.

8. Monsieur Issa, je voudrais tout d'abord entrer dans le thème dont vous avez fait l'exposition. On sait que la Démocratie commence par la Liberté d'Expression et l'Égalité. En Guinée-Bissau nous avons compris très tôt ce que c'était que la Démocratie. La Démocratie en Guinée-Bissau n'est pas dans une marmite. Même l'arbitre peut commettre des erreurs. Ce que nous voulons c'est continuer à débattre ensemble: ici il n'y a pas d'Opposition: nous sommes tous des Députés de la Nation.

9. Vou abordar uma questão muito importante. Primeiro aspecto - alargar o papel da Oposição. Os pontos em debate, i.e., o papel do Parlamento na Democracia e a Oposição, são indissociáveis. Se o Parlamento, no fim da Legislatura, não conseguir implementar a Democracia, isto significa que os Deputados não compreenderam a Democracia. O Dr. Issa não esgotou todos os factores de que depende o sucesso da Democracia. Por isso gostaríamos que o Dr. Issa se referisse a todos estes factores.

10. Há aspectos já levantados por alguns colegas que eu gostaria de aprofundar. Há uma coisa importante: o Estado não é o motor de desenvolvimento, mas a população. Vejamos a questão da importação e da exportação da Democracia. Qual o papel das Instituições multinacionais como o Banco Mundial? Eles dizem, "tu tens de fazer isto se quiseres que eu te dê aquilo".

11. Infelizmente a maior parte dos colegas já colocou as questões. O Dr. Issa disse que a Democracia é um desporto, para mim se a Democracia é equipa de futebol, o Presidente é o árbitro. Na equipa de futebol tem de haver onze/onze, o que não sucede com a Oposição. Consenso e compromisso: temos que ser realistas. Embora não estejamos em guerra, a Oposição existe, não haverá maioria se a Oposição deixar de existir. Por isso eu gostaria que o Dr. Issa abordasse um pouco a questão do compromisso entre a Oposição e a Maioria.

12. Importação/exportação de Democracia. Nós constatamos que existe uma certa pressão dos países doadores. Por exemplo na cooperação com França, foi dito que o apoio da França depende da Democracia. Assim, um país necessitado vê-se obrigado a realizar eleições mesmo que não esteja pronto. O que sucedeu com a Guiné-Bissau. Felizmente, o processo correu sem grandes problemas, podemos dizer que com as eleições todos nós ficamos a ganhar, a maioria e a Oposição. Mas atenção, as boas relações entre maioria e Oposição não dependem só da maioria. Dependem também da minoria, da forma de expressão e dos gestos que intervêm. Gostaria de sublinhar que não podemos nos ver como se fôssemos inimigos.

13. Falamos da Democracia abstractamente. Não existe uma democracia universalmente válida. Seria importante particularizar a Democracia a que nos referimos aqui. Certas Democracias, como a grega eram democracias que excluíam maiorias de pobres. O Estado Liberal consagrou o voto censitário. Só estes eram considerados cidadãos. Passou-se ao voto capacitário, que também era limitativo. Acabou por consagrar-se o voto por sufrágio universal. A Democracia deve ser um estado de espírito. A luta dos contrários é necessária à Democracia. Não se pode chegar ao Poder para esquecer a luta. Os pobres revoltar-se-hão e restaurarão a ordem. Tem de haver Democracia Económica, de Educação, de Saúde. As crianças da Guiné-Bissau nem têm bancos para sentar enquanto as florestas são abatidas por privados ricos. É isso que gera contradição na sociedade e tem que ser, senão resolvido pelo menos abordado. A perda de cérebros também é grave. A igualdade deve ser material, não formal, não igualitarismo mas igualdade. Por enquanto não há programa de governo, que deve ser aprovado pelo Parlamento. Como é assim, estamos fora da Lei.

Pedido da Senhora Vice-Presidente para que os debates sejam limitados. Se for necessário, os Deputados podem pedir uma reunião em sessão para discutirem assuntos oportunos.

14. Para mim é muito mais importante do que foi dito anteriormente. Essa abordagem veio tratar uma questão que nos é muito cara. Porque apresentou as coisas como um jogo e no caso das forças políticas, o árbitro é o Povo.

Quem perder o jogo, não pode abandonar o campo.

Alguns companheiros nossos estão a aproveitar-se deste seminário perante os convidados estrangeiros para apresentar queixas. Se os nossos colegas se recordarem, na Assembleia, grande parte das decisões foi tomada por consenso. Inclusive, houve iniciativas da nossa parte que foram criticadas em minoria e que nós tivemos de recuar.

O PAIGC aceitou a Democracia, se não tivesse aceite, ninguém o tiraria do Poder. Vejam os exemplos de Mobutu e de Fidel Castro. Para a Oposição só haveria Democracia se a Oposição tivesse ganho. A Oposição que se ponha a pau porque se não se prepara, nós vamos ganhar outra vez. Vejam por exemplo Portugal, em que um partido renovou a maioria por três vezes, da Alemanha em que o mesmo partido está no Poder há muitos anos.

Partido do Governo e Oposição estão no mesmo barco. Se até agora o Governo não apresentou programa, porque não se pede convocação de uma Assembleia para o efeito?

15. Importação/exportação de Democracia. Gostaria de saber qual o papel da Comunidade Internacional na consolidação da Democracia?

16. A Comunidade Internacional está interessada na consolidação da Democracia, por isso financiou este programa de formação. O factor económico tem um papel importante nestes problemas. Se o País não tiver para por em funcionamento todos os órgãos, a Democracia corre riscos.

17. Apesar do brilhantismo da exposição do Dr. Issa, as pessoas estão a discutir aquilo em relação ao que estão de acordo. Neste seminário não convém que as coisas sejam vistas como uma disputa política por não estarmos numa sessão normal da Assembleia. É necessário um compromisso histórico para avançarmos na consolidação da Democracia.

18. Há que promover um seminário sobre apuramento de dados em função de resultados eleitorais.

19. Foi abordado o tema da busca de consenso.

20. Há só um aspecto que me preocupa. Eu vou aproveitar o seminário para esclarecer dúvidas. Este tipo de Democracia é a primeira vez no nosso País, é bom que nós colhemos os frutos desta iniciativa conjunta da mesa e da Comunidade Internacional. Entendemos que não vem aqui ninguém para nos julgar mas para ajudar.

21. Merci, Monsieur le Président. Je voudrais remercier ceux qui ont organisé ce séminaire et qui nous ont invité. C'est la première fois que nous assistons à la réunion de l'Assemblée élue. Je voudrais au nom de la Délégation du Sénégal vous féliciter pour votre élection. Vous êtes maintenant les représentants du Peuple. J'ai assisté à la fin de l'intervention du Professeur Issa. Vous n'êtes pas venu ici pour recevoir des leçons. Nous venons vous faire part de notre expérience. Notre Pays vit dans la Démocratie depuis longtemps, ce qui n'empêche pas que nous cherchions toujours à consolider la Démocratie. Je voudrais confirmer que le Parlement est le lieu où l'on défend le mieux le peuple. Votre fonction est de voter les lois.

Voter la Loi, premièrement, deuxièmement contrôler l'action du Gouvernement, est votre fonction. Le rôle du Parlement est de veiller à des valeurs qui sont communes. Il faut lutter pour la solidarité nationale afin qu'il n'y ait pas d'exclus.

L'esprit de tolérance, d'ouverture et de consensus. Lorsque le consensus n'est pas possible, il faut voter, c'est la règle dans les Démocraties. Nul n'a le monopole de la vérité. Elle n'appartient ni à la majorité, ni à la minorité mais résulte d'une discussion sereine.

Puisque le monde est un village, tous les Etats ont intérêt à ce que tous soient démocratiques.

Foi recordada a frase de Léopold Sedar Senghor: "Quand un vieil Africain meurt, c'est une bibliothèque qui brûle".

4º e 5º temas:

1. Quando é que um Governo apresenta uma moção de confiança, em que momento?

2. No caso de não apresentação de um programe de Governo no tempo necessário, esse Governo, que diz de mera gestão... se na Constituição da República Portuguesa há algume disposição sobre o prazo para a apresentar.

3. Qual a importância das comissões de Inquérito?

4. Quanto às perguntas e interpelações. Um Deputado pretende saber sobre as condições de saúde do País. A carta deve ser dirigida ao Ministro ou ao Governo?

5. Rejeição do documento de rejeição da ratificação de Decretos. Em que condições são feitos na Assembleia? E em que condições tem que haver a maioria absoluta?

6. Na sua comunicação disse dever haver Lei do Segredo de Estado. Porque deve haver Lei de segredo para os Deputados? Será por outras pessoas poderem estar no Plenário ou é pelos Deputados mesmo, que os segredos, não devem ser conhecidos?

7. Quando e onde se pode interpelar o Governo? Só no Plenário, ou sempre que o Deputado quer?

8. O que são as Comissões de Inquérito tácitamente previstas?

9. O Dr. nos falou do método de controle do executivo, do papel do Parlamento, etc. No artigo 81º da Constituição, sobre interpelações, alínea o), se os Deputados presentes formulam pergunta para o Governo e essa pergunta, por lá pode demorar 15 dias, se durar mais de 15 dias, o que acontece?

10. Os Deputados têm um problema e querem interpelar o Ministro da Saúde, e pedem informação ao Governo. A resposta é dada pelo Ministro da Saúde ou pelo Ministro parlamentar. Como vão as coisas se passar entre o Ministro da Saúde e o

Ministro Parlamentar? E se o Ministro da Saúde pretender dar resposta ele próprio, pode fazê-lo?

11. Qual a posição sobre a constitucionalidade do artigo 20, f). Quando o artigo 25 diz que a moção de censura pertence compete a 1/3 dos deputados, então o artigo 20 f) é inconstitucional.

6º e 7º temas:

1. Saber quais são as funções das comissões eventuais no Parlamento português.

2. Veto do Presidente nas matérias importantes. Maioria de 2/3 em Portugal, sempre, em todos os casos na Guiné-Bissau.

3. O que é um Governo de Gestão?

4. Inadmissibilidade da perda de direitos políticos.

5. O Presidente não promulga, quais as consequências do veto de bolso?

6. O que sucede com a não apresentação do programa do Governo?

7. Partidos sem assento no Parlamento. Este partido tem liberdades, regalias, recebe subsídios?

8. Sugestão: nos pontos em que existem lapsos na nossa Constituição far-se-ia uma recomendação directa.

9. Pode-se não nomear o Primeiro-Ministro (pelo presidente). Imagine-se que seja apresentada uma moção de censura como se passam as coisas?

10. Porque é que deve haver prazo distanciador das eleições, se as legislativas são de quatro em quatro anos, e as presidenciais, de cinco em cinco anos?

11. A Lei dos Partidos políticos na Guiné-Bissau, não pode substituir um Estatuto da Oposição?

12. Como se processa a eleição de Deputados Independentes?

13. Quelle est l'histoire du constitutionnalisme au Portugal? Y-a-t-il une plateforme commune aux Constitutions en Europe? Pourquoi faites vous toujours la référence à la Constitution portugaise?

14. Prazo limite de apresentação do Programa do Governo: Há dois meses que há Governo sem programa.

15. Número de Deputados necessários para fazer os inquéritos.

16. Inquéritos a um deputado.
17. Inviolabilidades na Constituição da república portuguesa.
18. Condições dos deputados. Saber se em Portugal atribuem viaturas dentro dos direitos que contemplam os Deputados.
19. Existe algum plafond no tocante à remuneração dos deputados?
20. Perda de imunidades.
21. Evitar das injúrias.
22. Condições de trabalho: chamadas telefónicas e correspondência.
23. Vencimento dos Deputados.

Último tema:

1. Como explicar, no domínio da livre circulação, o que aconteceu em Portugal a um cidadão guineense que foi baleado pelo empregador quando pedia o salário em atraso. Onde estão os Direitos do homem em Portugal?

2. A Liga dos Direitos do homem defende os Direitos do homem. Qual é a forma de lutar contra um criminoso de mãos armadas? Como lutar contra a droga? Como se defendem os direitos das mulheres em situações deste tipo?

3. Há a ideia que os Direitos do homem servem para defender os criminosos.

4. J'avais trois points. L'histoire de la lutte des Droits de l'Homme, la définition des droits de l'Homme, le problème des média.

La lutte, la reconnaissance des Droits des Peuples a précédé les Droits de l'Homme. Il y a dans l'histoire un profond mépris de la Femme. L'esclavage a sévi longtemps en Europe, les slaves étaient des esclaves à Rome, en Afrique, l'esclavage a été encouragé par les coloniaux. 1848 a été l'année de l'abolition. L'Habeas Corpus est important. 1789 a été une révolution bourgeoise.

Ce n'est qu'en 1946 que les femmes ont eu le droit de vote en France. Actuellement on parle du Droit au travail nommément. On assemble les droits politiques et les droits sociaux. Si ces droits sont violés, il n'y a pas de liberté.

Les média en Afrique doivent être éducatifs. il ne faut pas seulement passer des films, mais éduquer.

5. É muito bonito o papel dos Direitos Humanos. Qual o mecanismo de garantia dos Direitos humanos aqui, na Guiné-Bissau?

6. Em Africa, os Direitos humanos são constantemente violados. Estes Direitos também são violados no ocidente. As agressões são constantes em toda a parte. A Africa está atrasada mas os outros países não estão muito melhor.

7. Situação nas prisões. Os Deputados devem visitar as prisões.

8. Necessidade de retransmissão dos debates parlamentares.

9. Na Guiné-bissau, a fronteira está às portas de Bissau. O controle deve ser feito realmente na verdadeira fronteira.

10. Protecção dos cidadãos estrangeiros na Guiné-Bissau e protecção dos cidadãos da Guiné-Bissau no estrangeiro. Para respeitar fora, é preciso respeitar dentro.

11. Se o Estado retira a pena de morte, o cidadão nem em legítima defesa deveria poder matar.

12. O guarda florestal que está na fronteira do Safim confisca os bens cuja entrada é proibida no País e rouba-os, guardando-os para ele. Como acabar com isto?

13. O problema do homem que assassinou em Portugal. Os nossos emigrantes na Guiné são muitas vezes maltratados em Portugal, são colocados nas prisões sem conhecimento da nossa Embaixada. O mau tratamento dos guineenses em Portugal é um assunto que deve preocupar Portugal.

14. Seria necessário, na próxima sessão da Assembleia, uma reunião com a Liga dos Direitos do Homem.

15. A Constituição pode conter Direitos Fundamentais que na prática não são implementados.

No final do seminário foram constituídos grupos de trabalho, de que foram relatores os Senhores deputados Alexandre Bucencil, Manuel baptista, Francisca Vaz Turpin e Alberto da Silva. Os relatórios ocuparam-se dos assuntos seguintes: O Parlamento e as estruturas do Estado, os Métodos de Controle do Executivo, o Trabalho Legislativo, o Sistema das Comissões e as Imunidades Parlamentares. Permitimo-nos reproduzir aqui os relatórios dos Senhores deputados, pois pensamos que contém uma recolha dos problemas mais candentes da Assembleia Nacional Popular.

“O Parlamento e a Estrutura do estado.

O tema em epígrafe, apresentado pelo professor António Alberto neto, teve um carácter conceptual que se subdividiu em quatro partes:

1. O Parlamento e o Executivo
2. O Parlamento e o Chefe de Estado
3. A Constitucionalidade das Leis
4. O Parlamento e as Relações Internacionais

Após a exposição e o debate que se seguiu, retiveram-se as seguintes idéias força:

I. Parlamento e Executivo

a) Podem existir dois tipos de Parlamento: bicamaral e unicamaral.

b) O Executivo é muitas das vezes o resultado de uma maioria parlamentar. Ele deve submeter ao Parlamento, para efeitos de aprovação, o seu programa de governo e o orçamento geral do Estado, dentro de um prazo pré-estabelecido na constituição. Todavia, é de salientar que existem países em que esse prazo não é constitucionalmente fixado como é o nosso caso.

c) O Parlamento deve criar Comissões Especializadas Permanentes com o fim de garantir uma maior eficácia do desempenho das suas funções e um maior equilíbrio institucional.

d) A informação tem um papel muito importante na consolidação da Democracia e deve ser abrangente, compreendendo todas as correntes de opinião.

II. Parlamento/Chefe de Estado

a) As funções do chefe de estado, segundo o artigo 65º da nossa Constituição, são incompatíveis com as de chefe partidário.

III. Constitucionalidade das Leis

a) A constitucionalidade das Leis é avaliada pelo supremo tribunal de Justiça, por não existir um tribunal Constitucional.

b) Existe a necessidade de criar a figura do provedor de Justiça no nosso ordenamento jurídico.

IV. Parlamento/Relações Internacionais

As Convenções Internacionais para vincularem o Estado guineense devem ser ratificadas pela ANP. Um parlamento não deve fazer parte do corpo diplomático do País.

As missões do Executivo no exterior devem compreender sempre uma missão do parlamento”.

“Métodos de Controle do Executivo

Após se ter feito uma referência ao papel do parlamento no quadro da forma de governo da democracia representativa e do sistema semi-presidencial, com uma passagem pelas funções típicas de uma assembleia e uma referência à imprecisão do conceito de controlo político, passou-se à sua abordagem nas seguintes formas:

-aprovação do Programa do governo, ratificação dos decretos-leis aprovados ao abrigo de autorizações legislativas, moções de confiança, moções de censura, fiscalização das contas do Estado, perguntas e interpelações, comissões de inquérito.

Verificou-se que o Programa do Governo é de iniciativa exclusiva do mesmo, não devendo os Deputados apresentar projectos de alteração ao mesmo.

A Constituição não estabelece um prazo para a sua apresentação embora se deva considerar que o governo deve apresentar no mais curto espaço de tempo. Considerando que a sua não aprovação (à segunda vez) implica a demissão do Governo, podemos considerar que durante o período até à sua aprovação, o Governo tem poderes de mera gestão.

Quanto à análise da votação parece resultar que para o Programa de Governo ser aprovado, basta uma maioria simples, pelo que é possível no ordenamento guineense um Governo minoritário desde que a maioria dos deputados não estejam contra ele.

Será diferente se o Governo apresentar uma moção de confiança aquando da aprovação do Programa de Governo, pois aqui a maioria exigida passa a ser a maioria absoluta.

Parece que é possível ao governo reformular o seu Programa entre a 1ª e a 2ª apresentação.

Importa considerar que esta matéria se insere no domínio do controle político e portanto a existir uma sanção, ela será meramente política.

Quanto à ratificação, ela diz respeito apenas aos actos legislativos aprovados pelo Governo ao abrigo das autorizações legislativas previstas no artigo 87º da CRGB.

Se o Parlamento não concordar com o acto estabelecido rejeita a sua ratificação, não necessitando de fazer uma nova Lei sobre aquela matéria em sentido contrário.

A não ratificação reveste a forma de Resolução e não necessita de ser promulgada, não implica a existência de *vacatio legis* após a sua publicação e determina a reconstituição da norma existente anteriormente à rejeitada.

Se durante a rejeição de ratificação os Deputados pretenderem introduzir alterações ao decreto-lei, estas terão que respeitar as formalidades do procedimento legislativo e têm que ser promulgadas pelo presidente da república.

Quanto às moções de confiança, elas deverão ser das iniciativas exclusivas do governo e embora a constituição não o diga expressamente deve considerar-se que a moção deve ter por objecto uma determinada política ou uma questão de relevante interesse nacional.

A moção de confiança tem de ser aprovada por maioria dos deputados em efectividade de funções e caso assim não seja, implica a demissão do Governo.

Tal como a moção de confiança, também a moção de censura deve incidir sobre uma questão ou política determinada prosseguida pelo Governo.

A moção de censura tem de ser apresentada por um número mínimo de deputados (1/3), nos termos da Constituição. Pelo que se deve ter muita atenção quando se olha para o artigo 20,g) do Regimento que atribui este poder aos grupos Parlamentares e na medida em que há grupos que não têm um terço dos Deputados. O Regimento não pode dar o que a Constituição não permite.

Há ordenamentos jurídicos que limitam o exercício do poder de censura, limitando os seus actores à apresentação de uma moção por sessão legislativa. Na Guiné não parece haver este tipo de limitação.

A moção de censura tem de ser aprovada por maioria dos Deputados em efectividade de funções e a sua aprovação implica a demissão do Governo.

Quanto à fiscalização das Contas do Estado, a Constituição não prevê qualquer sanção quando estas não forem aprovadas mas a Lei refere que a própria Assembleia pode fixar no acto de não aprovação o tipo de responsabilidade que pretende tirar: civil, criminal, disciplinar ou política.

Quanto às perguntas, elas têm tratamento sob a forma de interpelações, embora fosse importante estabelecer um regime próprio para as interpelações em sentido técnico.

Nos termos constitucionais, as perguntas devem ser dirigidas ao Governo, o Deputado tem um direito à pergunta e o Governo tem um dever de responder.

Por último temos as Comissões de Inquérito que podem ser constituídas para apreciação de actos de Governo e que têm importantes poderes de inspecção e investigação, culminando com um relatório final aprovado pela maioria.

Embora o relatório final esteja sempre sujeito aos resultados que a maioria deseja, os meios de investigação constituem uma forma privilegiada de acesso à informação acessível aos Deputados de várias tendências políticas”.

“Trabalho parlamentar

O procedimento legislativo

A importância da função legislativa

O controle financeiro e o procedimento orçamental

As exigências financeiras do Executivo

Foi referido que entre os trabalhos do Parlamento, assumem especial importância, os que se relacionam com os poderes de fazer Leis e aprovar o orçamento.

O poder de fazer Leis pelo Parlamento, tem uma metodologia própria, que abrange uma fase de iniciativa, apreciação, discussão, aprovação, redacção após o que, aparece uma outra fase fora do Parlamento e que é a da promulgação pelo Presidente da República (se o Presidente vetar em vez de promulgar, o Parlamento é chamado a uma nova votação).

A fase de iniciativa é desencadeada por um projecto de Lei assinado por qualquer Deputado ou por uma proposta de Lei do Governo.

Este projecto ou proposta, deve reunir certos pressupostos previstos no Regimento. Não devem ser contrários à Constituição ou a Leis de valor reforçado, não implicarem aumento de despesas ou diminuição das receitas no ano em curso, serem apresentados sob a forma de artigos, etc...

Se estes pressupostos não se verificarem o Presidente pode recusar a sua admissão, e se qualquer Deputado não concordar com esta decisão, pode recorrer para o Plenário.

Se o projecto ou a proposta não for definitivamente admitida, o processo termina aí.

Senão, isto é, se for admitido passa-se à fase seguinte, a fase de apreciação.

Nesta altura, parece decorrer do Regimento que o Deputado pode apresentar o seu projecto perante o Plenário e responder a pedidos de esclarecimentos (há ordenamentos jurídicos em que esta apresentação é feita mais tarde, no momento da discussão).

A apreciação é feita por uma comissão especializada em razão da matéria, ou constituída expressamente para apreciação do projecto em causa.

A apreciação termina com um parecer da comissão.

O Regimento não estabelece um prazo, embora dê um poder ao Presidente da Assembleia para fixar um prazo para cada projecto (há ordenamentos, em que se fixa logo um prazo, para a elaboração do parecer, e que costuma ser de 30 dias ou 3 dias, conforme se trata de um projecto originário ou de uma proposta de alterações, nestes casos, o Regimento fixa prazos iguais para qualquer projecto de lei.

O Regimento não fixa um prazo para a apresentação de propostas de alteração, embora se possa concluir que estas devam poder ocorrer até ao termo da fase da apreciação (há ordenamentos em que este prazo é igual a metade do prazo concedido para a elaboração do parecer por esta comissão).

No caso guineense, não está prevista a possibilidade de a própria comissão propôr textos alternativos.

O autor pode sempre retirar o seu projecto ou proposta, mas nada impede que outro Deputado a assuma e o processo continua.

Se a comissão não fizer o parecer dentro do prazo estabelecido, o processo não para e o projecto sobe ao Plenário.

No fim é cometido a uma comissão de redacção que pode melhorar a sua redacção e linguagem. Esta comissão não pode alterar o sentido do que foi aprovado, nem eliminar ou acrescentar algo ao que foi aprovado pela Assembleia.

Podem ser atribuídas funções de redacção às comissões que acompanhem aquele processo, cabendo tal decisão ao Plenário.

Após a redacção, o Presidente da Assembleia fica com um Decreto que envia para o Presidente da República para promulgação.

Só existe Lei depois da promulgação, mas esta Lei só produz efeitos depois de publicada no Boletim Oficial.

O Presidente da República pode promulgar ou vetar. Se vetar, o diploma tem que voltar à Assembleia e esta tem de o aprovar por maioria de 2/3 dos Deputados em efectividade de funções.

Se for atingida essa maioria, o Presidente é obrigado a promulgá-lo.

Também pode acontecer que o Presidente da República promulgue nem veto o Decreto que lhe foi enviado nos trinta dias que tem para o efeito.

Esta situação é irregular mas não parece que existam formas de a ultrapassar. Sem promulgação, nunca haverá Lei.

Importa ainda referir que o Governo não pode fazer Leis sobre matérias previstas no artigo 86º da Constituição, ou no artigo 87º sem autorização, mas pode apresentar propostas de Lei sobre as mesmas matérias junto da Assembleia. Sobre as matérias previstas no artigo 87º, e no que respeita às Leis de autorização legislativa, a iniciativa originária é exclusiva do Governo.

Importa referir que a Lei do orçamento vigora por um período de tempo específico, e portanto deve ser apresentada até ao final do ano para poder entrar em vigor no início do ano seguinte. por isto, o procedimento da Lei do orçamento deve obedecer a um prazo. A Lei estabelece um prazo de apresentação da proposta de orçamento até 15 de Dezembro, e a sua aprovação até 31 de Dezembro. Parece ser muito pouco tempo para a Assembleia exercer um verdadeiro poder de controle, embora se compreendam as razões de tal prazo.

A execução do orçamento é exclusiva do Governo. Como o orçamento é uma previsão, como todas as previsões podem falhar, é por vezes necessário fazer-lhe alterações.

Assim, todas as alterações que não tenham sido previamente previstas, têm de ser propostas pelo Governo e só pelo Governo, não podendo os Deputados apresentar propostas de alterações, podendo apenas a Assembleia aprovar ou não aprovar as alterações propostas pelo governo.

Outra função muito importante que o Parlamento tem é a de aprovação do orçamento, através da qual a assembleia controla e autoriza as receitas e as despesas do Estado.

Nenhuma receita poderá ser cobrada, se não estiver inscrita no orçamento, e nenhuma despesa poderá ser realizada, se não estiver prevista no mesmo orçamento. O que importa é que o poder para estas cobranças ou para estes gastos, é, em última instância dos representantes do Povo.

Quanto ao procedimento, a iniciativa originária, isto é a elaboração e apresentação do orçamento é exclusiva do Governo, porque este, enquanto órgão executivo, está em melhores condições para prever os gastos necessários à satisfação das necessidades públicas e os compromissos do Estado. Os Deputados podem introduzir alterações à proposta do Governo. Mas devem ter sempre em conta os compromissos legal e regularmente assumidos pelo Estado.

A proposta do orçamento deve ser apresentada de forma a que a Assembleia possa controlar os montantes gastos e o seu destino. Por isso é que para o orçamento vigora o princípio da unidade e da universalidade (todas as receitas e despesas dos diversos departamentos do Estado).

O orçamento é uma autorização de despesas, e portanto o Governo não pode gastar mais do que aquilo que está previsto, embora possa gastar menos.

Há Governos que acham que só podem executar os seus programas se for aprovado o orçamento proposto, caso contrário demitem-se. Mas não há nada que os obrigue a fazê-lo na Constituição guineense.

A possibilidade de contas secretas deve ser objecto de lei especial a ser aprovada pelo Parlamento, embora no espírito da Constituição de um Estado de Direito Democrático, o recurso a estas contas deva ser muito limitado”.

“Sistema das Comissões e imunidade parlamentar

O sistema das Comissões é reflexo do equilíbrio de poderes entre os vários órgãos de soberania. Apontam-se algumas diferenças nos sistemas de governo português e guineense. Nota-se que na Guiné-Bissau não há veto para fiscalização de constitucionalidade (artigo 126º da Constituição) existindo o veto político (artigo 69º) com possibilidade de superação pelo Parlamento por maioria de 2/3. A faculdade de dissolução do Parlamento pelo Presidente da República opera do mesmo modo (artigo 94). A intervenção do Presidente na criação de Ministérios e de Secretarias de Estado é um traço importante de um acentuado pendor presidencial no sistema semi-presidencial da Guiné-Bissau.

Os poderes do Parlamento são importantes, verificando-se todavia não haver prazo distanciador das eleições presidenciais das eleições para a ANP. Não há necessidade de autorização parlamentar para a ausência do Presidente, enquanto a responsabilidade criminal do Presidente da República é efectuada por iniciativa do Parlamento (artigo 72º). Não há proibição de vetos de bolso. Também não há

exigência de autorização, mas apenas de audição, para a declaração do estado de sítio e de emergência.

Importante em Portugal é a apreciação do Programa do Governo. Enquanto este não for aprovado, o Governo é de gestão, na Guiné-Bissau não há qualquer disposição sobre o assunto.

O Parlamento tem uma grande importância relativamente ao Governo. Embora seja este órgão que produz o maior número de actos legislativos, o controle da produção legislativa pertence ao Parlamento pela previsão da sua reserva de competência, da sua competência absoluta e da sua competência relativa (artigos 85º, 86º e 87º). Uma influência decisiva está no instituto da ratificação dos actos legislativos produzidos pelo Governo, nos termos do artigo 85º 1) da CRGB.

A nível das Comissões parlamentares, registamos uma grande semelhança entre Portugal e a Guiné-Bissau. Existem Comissões Especializadas Permanentes e Comissões Eventuais de que as conclusões são enviadas ao Procurador Geral da República, o que abre a porta aos Inquéritos Parlamentares. Regista-se a presença da Comissão Permanente com as mesmas funções que em Portugal, mas falta uma Comissão de Regimento e Mandatos para ocupar-se dos assuntos parlamentares e uma Comissão de Petições para tornar o Parlamento acessível ao Público. A falta desta, é um ponto a suprir na organização do Parlamento. A enumeração taxativa de Comissões Parlamentares no Regimento, não é aconselhável: deveria a sua criação ser deixada ao Parlamento em cada Legislatura.

As Comissões Especializadas podem discutir um assunto e apresentam um relatório ao Plenário. Seria aconselhável que pudessem também votar os textos na especialidade e que existisse uma disposição constitucional ou legal neste sentido.

As Comissões são constituídas em função da representatividade dos Partidos (artigo 38º do Regimento da ANP), não havendo previsão do número de Deputados que as integram. Os artigos 38º, 41º, 42º, 43º, 44º, 45º e 47º ocupam-se da organização das Comissões Parlamentares, os artigos 49º do Regimento e 95º da CRGB regulam as atribuições da Comissão Permanente.

As Comissões de Inquérito devem poder efectuar o chamado "Inquérito Paralelo" ao inquérito judicial. No caso de existência de procedimento criminal sobre o objecto de um inquérito parlamentar, a solução portuguesa é de, o processo crime tendo chegado ao nível da pronúncia, o inquérito dever ser suspenso até ao trânsito em julgado da sentença.

Não existe texto legislativo na Guiné-Bissau que reja o Estatuto da Oposição. É uma lacuna grave. Deveria ser adoptado podendo o seu sistema de protecção, eventualmente, ser alargado aos Partidos que não tenham assento no Parlamento.

As imunidades parlamentares têm por principal objectivo, assegurar o exercício pleno da função de Deputado, com liberdade de expressão e assegurar o cumprimento do mandato com dignidade.

O instituto da imunidade, que compreende a irresponsabilidade e a inviolabilidade, está consagrado na CRGB, no artigo 82º.

A imunidade vale durante todo o mandato do Deputado, esteja a Assembleia em funcionamento ou não.

A irresponsabilidade consiste na prerrogativa de o Deputado não ser incomodado, perseguido, detido, preso, julgado ou condenado, em suma, incriminado, pelas suas opiniões e votos proferidos no exercício do seu mandato.

A inviolabilidade consiste na prerrogativa de o Deputado não ser preso ou detido por questão criminal ou disciplinar sem o prévio assentimento da ANP, salvo em caso de flagrante delito a que corresponda pena igual ou superior a dois anos de trabalho obrigatório.

A matéria também vem prevista no Estatuto do Deputado, no capítulo II, imunidades, artigos 10º e 11º.

No intervalo das sessões legislativas, o assentimento referido no número 1 do artigo 11º respeitante à inviolabilidade, será da competência da Comissão Permanente, devendo tal assentimento ser apreciado pelo Plenário, na primeira sessão seguinte.

Quanto ao procedimento relativo ao levantamento da inviolabilidade, parece-nos recomendável que se crie na ANP, uma Comissão que se poderá denominar de Comissão de Regimento e Mandatos que tenha por objectivo a apreciação de questões relativas a esta matéria, para que, quando o Tribunal requerer ao Presidente da ANP o levantamento da imunidade, o Presidente remeta o assunto a essa Comissão, para apreciação, e no caso de intervalo das sessões legislativas, a Comissão Permanente possa mandar reunir a Comissão de Regimento e Mandatos para a referida apreciação. Essa Comissão nomeará um relator para estudar o processo e apreciar se o pedido proveniente do Tribunal tem documentos justificativos que permitam o levantamento da inviolabilidade. O relator apresentará um relatório detalhado à Comissão, que votará no sentido do levantamento ou não da inviolabilidade e remeterá o processo de novo ao Presidente da ANP ou à Comissão Permanente, no caso de intervalo de sessão legislativa.

O Presidente da ANP, ou, no caso de se estar em intervalo de sessão legislativa, a Comissão Permanente, devem enviar o assunto ao primeiro Plenário da ANP para ser votado por escrutínio secreto.

Nesse sentido, parece ser de propor que o nº 2 do artigo 11º do Estatuto do Deputado, deverá ter a seguinte redacção:

“A decisão prevista no nº 1 do presente artigo, será tomada por escrutínio secreto e maioria dos Deputados presentes, precedendo parecer da Comissão competente”.

Condições de exercício da função de Deputado. Na CRGB, o artigo 83º estatui que os direitos e regalias, bem como os poderes e deveres dos Deputados, são regulados por Lei.

No Regimento, artigo 14º, também se dá relevo à existência dos direitos, deveres e regalias previstos na Constituição da República e no Estatuto dos deputados.

É pois, no estatuto dos Deputados que esta matéria vem regulada.

Parece-nos ser de acrescentar nessa matéria, condições para esse exercício, ainda não previstas, como por exemplo, que os Governos Cívicos, quando solicitados pelos Deputados, devem disponibilizar instalações adequadas que lhes permitam um contacto directo com a comunicação social e com os cidadãos dos seus círculos.

Parece-nos ainda importante que os Deputados tenham prioridade nas reservas de passagens nas empresas de navegação marítima e aérea por motivos relacionados com o desempenho do seu mandato.

Estas são as conclusões a que chegou o grupo de trabalho sobre Sistema de Comissões Parlamentares e Imunidades Parlamentares”.