ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2011)844

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos dos artigos 6.º e 7.º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 20 de janeiro de 2010, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu a Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial [COM(2011)844].

A supra identificada iniciativa foi enviada, atento o seu objeto, à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que a analisou e aprovou o Relatório que se anexa ao presente Parecer, e à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, que não escrutinou.

PARTE II – CONSIDERANDOS

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Objetivo e conteúdo da iniciativa

Nos termos do artigo 2º do Tratado da União Europeia, a União funda-se nos valores do respeito pela dignidade humana, da liberdade, da igualdade, do estado de direito e do respeito pelos Direitos do Homem sendo estes aspetos essenciais da ação externa da mesma. O regulamento que institui o instrumento europeu para a democracia e direitos humanos (IEDDH), de 2006, tem sido uma parte, a par com a Agência Europeia para os Direitos do Homem, do empenho da União em defesa da democracia e dos direitos humanos.

Desde 2007 o âmbito de aplicação do regulamento abrange cinco áreas:

1. Promover o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais nos países e regiões nos quais estes se encontram mais ameaçados;

2. Reforçar o papel da sociedade civil na promoção dos direitos humanos e das reformas democráticas, no apoio à conciliação pacífica dos interesses dos diferentes grupos, bem como na consolidação da participação e representação políticas;

3. Apoiar ações em matéria de direitos humanos e democracia em domínios abrangidos pelas orientações da UE;

4. Apoiar e reforçar os quadros internacionais e regionais de defesa e promoção dos direitos humanos, da justiça, do estado de direito e da democracia;

5. Criar confiança nos processos eleitorais democráticos e reforçar a sua fiabilidade e transparência através da observação de eleições.

De acordo com a exposição de motivos da proposta em análise, o objetivo deste novo regulamento é o de "*enriquecer a gama de instrumentos de que a União dispõe para enfrentar mais eficazmente a situação em países difíceis e em casos de emergência, nos quais as liberdades fundamentais e os direitos humanos se encontrem mais ameaçados*". O novo projeto deverá ser concebido como um regulamento de habilitação que criará um mecanismo assente num processo com quatro elementos distintos:

1. Campanhas temáticas;

2. Apoio orientado para o desenvolvimento das sociedades para as apoiar no seu percurso e na defesa da democracia e dos direitos humanos e reforçar o seu papel específico enquanto atores de uma mudança positiva;

3. Reforçar a capacidade da União para reagir rapidamente a situações de emergência;

4. Abordagem reforçada e mais integrada dos ciclos democráticos, através de missões de observação eleitoral.

Assim, a proposta de regulamento deve ser encarada no contexto do conjunto dos instrumentos financeiros propostos no Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020, tal como indicado na Comunicação intitulada "Um orçamento para a Europa 2020". Juntamente com os instrumentos da Rubrica 4 (A Europa Global) e com o Fundo Europeu de Desenvolvimento, o novo IEDDH, de acordo com a Comissão Europeia, conferirá maior coerência e eficácia à ação externa da União. Neste contexto, a opção vertida nesta proposta de regulamento foi a de aumentar a dotação financeira para a realização de atividades complementares no quadro atual ao invés de alteração profunda do regulamento.

b) Da Base Jurídica

O instrumento proposto encontra justificação legal no artigo 209.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que constitui a base jurídica para a cooperação para o desenvolvimento no quadro dos princípios e objetivos da ação externa da união. Acresce que os artigos 2.º e 21.º do Tratado da União Europeia reforçam a importância da ação externa da União no apoio à democracia e promoção dos direitos humanos.

c) Do Princípio da Subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que "*os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelas Estados-Membros, tanto a nível central, como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União*", como decorre do artigo 5.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia.

A proposta em apreço respeita o Princípio da Subsidiariedade. A União Europeia está em posição mais privilegiada para prestar uma assistência externa em nome do Estados-Membros e de forma mais eficaz que os Estados-Membros por si só.

PARTE III – PARECER

Perante o exposto, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa **não viola o princípio da subsidiariedade,** na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação comunitária;

2. Embora concluído o escrutínio, a Comissão de Assuntos Europeus deverá acompanhar o processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo e as organizações que trabalham nesta área.

Palácio de S. Bento, 14 de fevereiro de 2012

A Deputada Autora do Parecer | **P/O Presidente da Comissão**

(Ana Catarina Mendes) | **(Paulo Mota Pinto)**

PARTE VI – ANEXO

Relatório e parecer da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

PARECER

COM (2011) 844 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial

1 – Introdução

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, foi distribuída à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, a iniciativa europeia COM (2011) 844 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial, para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

2 – Objectivos e conteúdo da proposta

2.1. Tendo em conta os valores fundacionais da UE e a promoção da democracia e dos direitos humanos como aspeto essencial da ação externa da mesma, o conhecido regulamento que institui o instrumento europeu para a democracia e direitos humanos (IEDDH), de 2006, tem sido a "face" visível do empenho da UE em prol da democracia e dos direitos humanos.

Concretamente, desde 2007, o âmbito de aplicação daquele regulamento abrange cinco objetivos:

1.Promover o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais nos países e regiões nos quais estes se encontram mais ameaçados; **2.** Reforçar o papel da sociedade civil na promoção dos direitos humanos e das reformas democráticas, no apoio à

conciliação pacífica dos interesses dos diferentes grupos, bem como na consolidação da participação e representação políticas; **3.** Apoiar ações em matéria de direitos humanos e democracia em domínios abrangidos pelas orientações da UE, nomeadamente no que respeita aos diálogos sobre os direitos humanos e aos defensores dos direitos humanos, à pena de morte, à tortura, às crianças em conflitos armados, aos direitos das crianças, à violência contra as mulheres e raparigas e à luta contra todas as formas de discriminação de que estas são objeto, ao direito internacional humanitário e a eventuais orientações futuras; **4.** Apoiar e reforçar os quadros internacionais e regionais de defesa e promoção dos direitos humanos, da justiça, do Estado de direito e da democracia; **5.** Criar confiança nos processos eleitorais democráticos e reforçar a sua fiabilidade e transparência, em especial através da observação de eleições.

2.2. O que se pretende com este novo regulamento relativo ao IEDDH é enriquecer a gama de instrumentos de que a UE dispõe para enfrentar mais eficazmente a situação em países difíceis e em casos de emergência, nos quais as liberdades fundamentais e os direitos humanos se encontrem mais ameaçados.

Posto isto, a proposta de Regulamento IEDDH deve ser encarada no contexto do conjunto dos instrumentos financeiros propostos no Quadro Financeiro Plurianual para 2014-2020, tal como indicado na Comunicação intitulada «Um orçamento para a Europa 2020». Juntamente com os instrumentos da Rubrica 4 (A Europa Global) e com o Fundo Europeu de Desenvolvimento, o novo IEDDH conferirá maior coerência e eficácia à ação externa da UE. Em conformidade com a decisão do Conselho que define a organização e o funcionamento do Serviço Europeu para a Ação Externa (SEAE), a Alta Representante/Vice-Presidente assegura a coordenação política geral da ação externa da União, nomeadamente através do IEDDH. O SEAE contribui, em especial, para o ciclo de programação e de gestão do IEDDH, como indicado no artigo 9.º, n.º 3, da decisão do Conselho acima referida.

2.3. Das várias hipóteses possíveis, foi selecionada a opção por não alterar o regulamento e proceder apenas a um aumento da dotação orçamental a fim de permitir realizar atividades complementares no âmbito do quadro atual. Assim foi também por simultaneamente preservar os benefícios políticos e operacionais dos instrumentos e proceder a uma melhor adaptação do regulamento. Neste cenário, o novo projeto deverá ser concebido como um

regulamento de habilitação. O instrumento revisto criará um mecanismo assente num processo com quatro elementos distintos:

1. Campanhas temáticas que combinam atividades de promoção e ações no terreno em favor de grandes causas (por exemplo, defesa da democracia), fazem face a violações graves de direitos (por exemplo, tortura, pena de morte, discriminação, etc.), e prestam apoio e educação cívica aos principais intervenientes; **2.** Apoio orientado para o desenvolvimento de sociedades civis em plena expansão para as apoiar no seu percurso e na defesa da democracia e dos direitos humanos e reforçar o seu papel específico enquanto atores de uma mudança positiva; **3.** Reforço da capacidade da UE de reagir rapidamente em situações de emergência em que estejam em causa os direitos humanos e criação de um mecanismo global da UE para proteção dos defensores dos direitos humanos; **4.** Abordagem reforçada e mais bem integrada dos ciclos democráticos, através de missões de observação eleitoral e de outros tipos de apoio ao processo democrático e eleitoral.

3 - Base jurídica

O instrumento proposto baseia-se no artigo 209.° do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, que constitui a base jurídica para a cooperação para o desenvolvimento no quadro dos princípios e objetivos da ação externa da União. Além disso, os artigos 2.° e 21.° do Tratado da União Europeia reforçam a importância de que se reveste para esta última o apoio à democracia e aos direitos humanos no âmbito da sua ação externa.

4 - Princípio da subsidiariedade

O Princípio da Subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que "*os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central, como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União*", conforme o art. 5.°, n.° 3 do Tratado da União Europeia (TUE).

A proposta respeita o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.° do Tratado da União Europeia.

Os objetivos do regulamento proposto podem e devem ser realizados pelos Estados, simplesmente não o são, a esse nível, de forma suficiente e de forma tão eficiente, devido à dimensão do âmbito da sua ação, como ao nível da União.

A UE está numa posição privilegiada para prestar uma parte da assistência externa por conta e em nome dos Estados-Membros, tendo em conta não tanto a sua maior credibilidade nos países em que intervém, como se lê no texto em análise – é difícil afirmar-se, sem mais, que a UE é mais credível do que um Estado soberano -, mas a sua maior eficácia como interlocutora de 27 (a caminho de 28) Estados-membros.

Numa palavra, a presente proposta de Regulamento respeita o princípio da subsidiariedade.

5- Opinião da Relatora

Pelo que se pode ler no texto do Parlamento e do Conselho, os recentes acontecimentos, complexos e de observação polissémica, que ganharam o nome de "Primavera Árabe, foram altamente inspiradores para as instâncias que querem, agora, aprovar o novo regulamento em análise.

Dos exemplos recentes e passados que merecem a alegria ou o repúdio da União não consta, em contraste com os valores que assumem, a lista de países que prevê a pena de morte, como seja o caso de 36 Estados dos Estados Unidos, um parceiro tão importante da UE.

Também se observam omissões preocupantes, como a referência à Convenção dos direitos da Criança (1959), mas não ao facto de não ter sido ratificado pelos EUA e pela Somália. Estes dados são importantes para aferir, apenas enquanto leitores críticos de uma proposta de regulamento, se está a ser criado ou a ser reforçado um mecanismo já existente, com fundos financeiros, que efetivamente combata todos os fenómenos que refere, em todas as frentes, e não apenas nas que são unanimemente tidas por *campos de desastre* em matéria de direitos humanos. Aos europeus interessa saber se quando o IEDDH condena a pena de morte e defende os direitos convencionais das crianças, apoiará apenas as causas evidentes aos olhos de todos ou se também fará valer os 5 pontos referidos mais atrás numa diplomacia para esse efeito, por exemplo com os EUA.

6- Parecer

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que a COM (2011) 844 final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que institui um instrumento financeiro para a promoção da democracia e dos direitos humanos a nível mundial – respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente relatório deverá ser remetido à Comissão dos Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 25 de Janeiro de 2012

A Deputada Relatora,

Isabel Moreira

(Isabel Moreira)

O Presidente da Comissão,

(Fernando Negrão)