

**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARECER**

**JOIN(2012)39**

**a Proposta Conjunta de DECISÃO DO CONSELHO relativa às regras de execução pela União da Cláusula de solidariedade**

---



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, 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 8 de janeiro de 2013, a Proposta Conjunta de DECISÃO DO CONSELHO relativa às regras de execução pela União da Cláusula de solidariedade [JOIN(2012)39].

#### PARTE II – CONSIDERANDOS

1. A cláusula de solidariedade, introduzida pelo Tratado de Lisboa (artigo 222.º do TFUE)<sup>1</sup> prevê a possibilidade de a União e os seus Estados-Membros atuarem em conjunto, num espírito de solidariedade, prestarem assistência a um Estado-Membro que for vítima de um ataque terrorista ou de uma catástrofe natural ou de origem humana. Para tal *“a União mobiliza todos os instrumentos ao seu dispor, incluindo os meios militares disponibilizados pelos Estados Membros (...) a pedido das autoridades políticas do Estado-Membro afetado”*.
2. A presente iniciativa diz respeito às regras de execução, pela União Europeia, da cláusula de solidariedade (artigo 222.º, nº 3 do TFUE, que estabelece que *“As regras de execução, pela União, da presente cláusula de solidariedade são definidas por uma decisão adotada pelo Conselho, sob proposta conjunta da Comissão e do Alto Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança. Quando a decisão tenha implicações no domínio da defesa, o Conselho delibera nos termos do n.º 1 do artigo 31.º do Tratado da União Europeia. O*

---

<sup>1</sup> Prevista inicialmente na Convenção Europeia, a cláusula foi executada antecipadamente na sequência dos ataques terroristas de Madrid, em março de 2004.



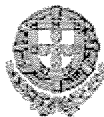
## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

*Parlamento Europeu é informado. (...) o Conselho é assistido pelo Comité Político e de Segurança, com o apoio das estruturas desenvolvidas no âmbito da política comum de segurança e defesa, e pelo Comité referido no artigo 71.º, que lhe apresentam, se for caso disso, pareceres conjuntos.”).*

3. No entanto, considera a Comissão que o âmbito de aplicação deste artigo é muito amplo, uma vez que as regras de execução da cláusula de solidariedade abarcam um elevado número de domínios de ação e de instrumentos que incluem, designadamente, *“a Estratégia de Segurança Interna da UE, o Mecanismo de Proteção Civil da União e o Instrumento Financeiro para a Proteção Civil, o Fundo de Solidariedade da UE, a Iniciativa para a segurança da saúde relativa a ameaças sanitárias transfronteiriças graves, as estruturas de análise e de resposta às crises do SEAE e o Mecanismo da UE de Coordenação em Situações de Emergência e de Crise no Conselho”*.
4. Neste contexto, a Comissão através da presente iniciativa propõe regras de execução da cláusula de solidariedade, definindo o âmbito de aplicação geográfico, o mecanismo de ativação e as medidas de resposta ao nível da União, contribuindo assim para uma coordenação mais reforçada entre a resposta da União e dos Estados Membros, tendo como fim último aumentar a eficácia da resposta da UE, em situações de emergência e castástrofe.
5. Atento o seu objeto, a presente iniciativa foi enviada à Comissão de Defesa Nacional, que a analisou e aprovou o respetivo Relatório que se subscreve na íntegra e anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

Atentas as disposições da proposta em análise, cumpre suscitar as seguintes questões:

#### ***a) Da Base Jurídica***

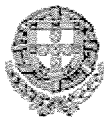
A base jurídica que suporta a presente iniciativa é o artigo 222.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia.

#### ***b) Do Princípio da Subsidiariedade***

Atendendo a que o objetivo da presente decisão, a saber, a execução, pela União, da cláusula de solidariedade, não pode ser suficientemente realizado pelos Estados-Membros e podendo ser melhor alcançado ao nível da União, a União pode tomar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

A este propósito, acresce sublinhar que a proposta prevê que a UE atue somente em circunstâncias excecionais e a pedido de um Estado Membro que admita que as suas próprias capacidades foram ultrapassadas.

Deste modo, conclui-se que a proposta em análise está em conformidade com o princípio da subsidiariedade.



## ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

### COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

---

#### PARTE III – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1. A presente iniciativa cumpre o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União;
2. Em relação à iniciativa em análise, o processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 1 de outubro de 2013

O Deputado Autor do Parecer

(Vitalino Canas)

O Presidente da Comissão

(Paulo Mota Pinto)



**ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA**

**COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS**

---

**PARTE IV – ANEXO**

Relatório da Comissão de Defesa Nacional.

# Parecer

JOIN (2012) 39 Final

**Autor:** Mário Simões

---

Decisão do Conselho relativa às regras de execução pela União da cláusula de solidariedade



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Defesa Nacional

---

## ÍNDICE

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER**

**PARTE III - CONCLUSÕES**





## PARTE I – CONSIDERANDOS

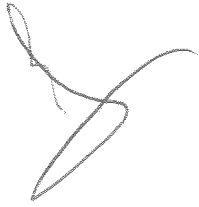
### 1.1. NOTA PRÉVIA

No âmbito do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no plano do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Defesa Nacional decidiu pronunciar-se sobre a iniciativa europeia JOIN (2012) 39 Final – Decisão do Conselho relativa às regras de execução pela União da Cláusula de solidariedade.

### 1.2 Objectivos e conteúdo da proposta

O documento que analisamos destaca que o artigo 222.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) inclui uma nova disposição relativa a uma «cláusula de solidariedade». Nos termos desta disposição, a União e os seus Estados-Membros atuarão em conjunto, num espírito de solidariedade, se um Estado-Membro for alvo de um ataque terrorista ou vítima de uma catástrofe natural ou de origem humana. De acordo com o artigo 222.º, n.º 3, primeira frase, a Comissão e o Alto Representante apresentam uma proposta conjunta, com base na qual o Conselho deve decidir a forma como a União executa a cláusula de solidariedade. O Parlamento Europeu é informado.

Devido ao vasto âmbito de aplicação deste artigo do Tratado, as regras de execução da cláusula de solidariedade abrangem um grande número de domínios de ação e de instrumentos. Incluem, nomeadamente, a Estratégia de Segurança Interna da UE, o Mecanismo de Proteção Civil da União e o Instrumento Financeiro para a Proteção Civil, o Fundo de Solidariedade da UE, a Iniciativa para a segurança da saúde relativa a ameaças sanitárias transfronteiriças graves, as estruturas de análise e de resposta às crises do SEAE e o Mecanismo da UE de Coordenação em Situações de Emergência e



## Comissão de Defesa Nacional

de Crise no Conselho. As regras são igualmente coerentes com a criação de um Espaço Europeu de Justiça na União.

Esta cláusula de solidariedade aplica-se em caso de catástrofes e ataques terroristas no território da UE, quer seja terrestre, marítimo ou aéreo. Aplica-se independentemente de a crise ter origem dentro ou fora da União. A cláusula aplica-se também a navios (quando se encontrem em águas internacionais) e a aeronaves (quando se encontrem em espaço aéreo internacional) ou a infraestruturas críticas (como instalações *offshore* de petróleo e de gás) sob a jurisdição de um Estado-Membro.

No que diz respeito à luta contra o terrorismo, foram adotados diversos instrumentos para reforçar a proteção de infraestruturas críticas no setor da energia e dos transportes, reforçar a cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, reforçar a prevenção da radicalização e limitar o acesso dos terroristas a fontes de financiamento, bem como a explosivos e a materiais químicos, biológicos, radiológicos e nucleares.

A cláusula refere-se a todas as estruturas de resposta a crises que existem ao nível da União. Neste caso, o documento destaca que o Serviço Europeu para a Ação Externa tem à sua disposição estruturas dotadas de conhecimento das situações e de conhecimentos específicos no domínio militar ou das informações, bem como a rede das delegações, que podem contribuir para dar resposta a ameaças ou catástrofes no território dos Estados-Membros ou a crises com uma dimensão externa. A coordenação e o intercâmbio de informações entre a Comissão e o SEAE e as agências competentes realizar-se-ão no âmbito de reuniões convocadas pela Comissão para preparar as medidas propostas de resposta às crises.

Fica claro no documento que as regras de execução da cláusula de solidariedade não substituem nenhum dos instrumentos ou políticas existentes nem os seus

### Comissão de Defesa Nacional

procedimentos específicos de ativação. Proporcionam um quadro global em situações de ameaça ou de danos extraordinários que ultrapassam as capacidades de resposta do ou dos Estados-Membros em questão. Tendo em vista aumentar a eficácia e evitar a duplicação de estruturas e de funções, será utilizada uma estratégia em rede.

O centro de resposta da União mais adequado a cada crise constituirá a plataforma e a interface com os Estados-Membros (o «centro de gravidade»), beneficiando do apoio de todo o conjunto de serviços especializados.

A proposta prevê que a União atue somente em circunstâncias excepcionais e a pedido das autoridades políticas de um Estado-Membro que constate que as suas próprias capacidades estão ultrapassadas em consequência de um ataque terrorista real ou iminente ou de uma catástrofe natural ou de origem humana. O Estado-Membro em questão pode invocar a cláusula de solidariedade e deve dirigir o seu pedido à Comissão e informar simultaneamente a Presidência do Conselho.

Assim, segundo a proposta, uma vez invocada a cláusula de solidariedade, a Comissão e o Alto Representante, agindo em conformidade com as modalidades definidas na presente decisão, devem:

- Em primeiro lugar, identificar e mobilizar todos os instrumentos da União que possam ajudar a responder à crise, o que inclui todos os instrumentos setoriais específicos, operacionais e estratégicos, da sua esfera de competência. Além disso, a Comissão e o Alto Representante devem identificar e propor a utilização de instrumentos e de recursos que sejam da esfera de competência das agências da União.
- Em seguida, e em estreita colaboração com o Estado-Membro em questão, avaliar se os instrumentos existentes são suficientes ou se é necessário um apoio adicional, complementado, quando for o caso, com um auxílio financeiro do Fundo de Solidariedade da UE.
- Quando adequado, apresentar propostas ao Conselho no que diz respeito a decisões operacionais para reforçar os mecanismos existentes, a decisões sobre medidas excepcionais adotadas pelos Estados-Membros que não estejam



### Comissão de Defesa Nacional

---

previstas nos instrumentos existentes, à coordenação das políticas e ao intercâmbio de informações, bem como a medidas operacionais ou de apoio com vista a uma reação rápida dos Estados-Membros.

É de destacar que a presente decisão não tem implicações no domínio da defesa. Caso uma crise requeira uma ação abrangida pela política externa e de segurança comum (PESC), que ultrapasse o quadro dos recursos militares abrangido pelas medidas existentes em matéria de proteção civil, o Conselho deve tomar uma decisão em conformidade com as disposições pertinentes do Tratado

Caso seja necessário apoio militar para além do já previsto pelo Mecanismo de Proteção Civil, será apresentada uma proposta distinta pelo Alto Representante, em conformidade com as disposições pertinentes do Tratado.

Uma vez invocada a cláusula, a Presidência pode decidir ativar o Mecanismo da UE de Coordenação em Situações de Emergência e de Crise e identificar a forma mais adequada de preparar as consultas e a tomada de decisões rápidas no Conselho, no cumprimento da obrigação dos Estados-Membros de prestarem assistência, por força do artigo 222.º, n.º 2. A assistência ao funcionamento do Mecanismo da UE de Coordenação em Situações de Emergência e de Crise será assegurada pelo Secretariado-Geral do Conselho, pela Comissão e pelo SEAE.

Finalmente, é importante referir que a presente decisão respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e deve ser aplicada de acordo com esses direitos e princípios.

## PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Num momento em que as Forças Armadas são chamadas, cada vez com maior frequência, a envolverem-se em missões de apoio às populações resultantes de catástrofes naturais, parece que esta decisão da União vai ao encontro do que poderá vir a ser, no futuro, uma vertente importante da actuação “não militar” das Forças Armadas.

Ao mesmo tempo, os ataques terroristas continuam a provocar destruição e o pânico, devendo merecer, cada vez mais, uma resposta integrada de todos os que pretendem combater esse flagelo e este documento pode vir a ser mais um contributo importante deste domínio.

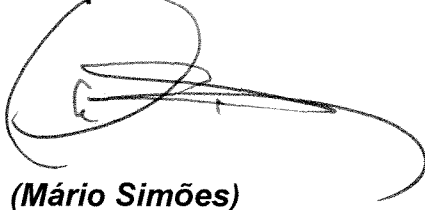
Como tal parece-me que esta decisão vai no caminho certo e é um instrumento valioso para acentuar uma prática de solidariedade entre os estados-membros em áreas fundamentais para a nossa segurança.

### PARTE III – Conclusões

1. A presente decisão diz respeito às regras de execução, pela União, da cláusula de solidariedade. Importa, no entanto, garantir a coerência e a complementaridade com outro tipo de assistência prestada pelos Estados-Membros nos termos do artigo 222.º, n.º 2, do Tratado e da Declaração 37 anexada ao Tratado, que determina que um Estado-Membro pode escolher os meios mais adequados para cumprir o seu próprio dever de solidariedade para com outro Estado-Membro;
2. A presente decisão não tem implicações no domínio da defesa. Caso uma crise requeira uma ação abrangida pela política externa e de segurança comum (PESC), que ultrapasse o quadro dos recursos militares abrangido pelas medidas existentes em matéria de proteção civil, o Conselho deve tomar uma decisão em conformidade com as disposições pertinentes do Tratado.
3. Face ao exposto, a Comissão de Defesa Nacional é de **Parecer** que o presente Relatório sobre a JOIN (2014) 39 Final deverá ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 25 de junho de 2013.

O Deputado



(Mário Simões)

O Presidente da Comissão



(José de Matos Correia)