

## Parecer

### Proposta de Resolução n.º 63/XII/2.ª

“Aprova o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação, adotado, em Nova Iorque, em 19 de dezembro de 2011.”

**Autora:**

Deputada Maria de Belém

Roseira (PS)



**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

**ÍNDICE**

**PARTE I - CONSIDERANDOS**

**PARTE II - OPINIÃO DA RELATORA**

**PARTE III - CONCLUSÕES**



## Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas

### Parte I - Considerandos

#### a) Nota introdutória

Ao abrigo do disposto na alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 do artigo 198.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo apresentou a Proposta de Resolução n.º 63/XII, que aprova o “Aprova o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação, adotado, em Nova Iorque, em 19 de dezembro de 2011.”

O conteúdo da Proposta de Resolução n.º 63/XII está de acordo com o previsto na alínea i) do artigo 161.º da Constituição da República Portuguesa e preenche os requisitos formais aplicáveis.

Por determinação da Senhora Presidente da Assembleia da República, de 7 de junho de 2013, a referida Proposta de Resolução n.º 63/XII baixou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas para emissão de parecer, tendo a mesma sido distribuída a 19 de junho de 2013.

O Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação, adotado, em Nova Iorque, em 19 de dezembro de 2011 (doravante apenas Protocolo) é apresentado em versão autenticada em língua portuguesa.

#### b) Forma e conteúdo

A estrutura do presente relatório segue a decorrente de relatórios similares, em que se visa sintetizar as principais linhas normativas do Protocolo.

Assim sendo, abordam-se, em primeiro lugar, as considerações genéricas e, seguidamente o objeto do próprio Protocolo em presença, percorrendo-se os aspetos mais relevantes das quatro Partes em que o mesmo se estrutura.

#### c) Considerações gerais



#### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Considerando que Portugal é Parte da Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em Nova Iorque, a 20 de novembro de 1989, a qual foi aprovada, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 20/90;

Considerando que Portugal é também Parte do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil, adotado em Nova Iorque em 25 de maio de 2000, o qual foi aprovado, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 16/2003;

Tendo ainda presente que o nosso País é igualmente Parte do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança Relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados, adotado em Nova Iorque em 25 de maio de 2000, o qual foi aprovado, para ratificação, pela Resolução da Assembleia da República n.º 22/2003;

Constando-se que no Direito Internacional Público, relativamente à proteção jurídica das crianças, existe uma lacuna consubstanciada na impossibilidade de apresentação de queixas individuais ao Comité dos Direitos da Criança;

Tendo em vista o principal objetivo de reforçar o respeito pelo superior interesse da criança, princípio matricial da Convenção Sobre os Direitos da Criança, a necessidade reconhecida de complementar os mecanismos nacionais, respeitando o princípio da não discriminação, e reconhecendo-se a especial situação de vulnerabilidade da criança e do seu direito a ser ouvida, bem como permitir uma aplicação mais eficaz da referida Convenção, ao nível nacional;

Tendo presente que a República Portuguesa foi um dos primeiros Estados a assinar, em Genebra, em 28 de fevereiro de 2012, o aludido Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação;

Considerando que Portugal já é Parte dos instrumentos internacionais existentes abrangidos pela competência do Comité dos Direitos da Criança e que tem

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

reconhecido a competência de comités desta natureza no âmbito de outros instrumentos internacionais no domínio dos direitos humanos;

Considerando ainda que com a aprovação do Protocolo em presença deve, também, ser aprovada uma declaração através da qual a República Portuguesa reconhece as competências do Comité dos Direitos da Criança, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 12.º do mesmo Protocolo;

Em face dos considerandos anteriores, e particularmente do último, vem proposto que a República Portuguesa declare reconhecer as competências do Comité dos Direitos da Criança, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 12.º do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação, adotado em Nova Iorque, em 19 de dezembro de 2011.

**d) Do Objeto do Protocolo**

A parte substantiva do Protocolo encontra-se sistematizada em 24 artigos, distribuídos por quatro Partes (Disposições gerais, Procedimento de comunicação, Procedimento de inquérito, e Disposições finais).

**d.i) Do articulado**

**d.ii) Parte I**

Nas disposições gerais, estabelece logo o artigo 1.º do presente Protocolo, sob a epígrafe “Competência do Comité dos Direitos da Criança”, no seu n.º 1, que um Estado Parte reconhece a competência do referido Comité, matéria que se encontra mais à frente regulada no artigo 12.º.

Já o n.º 2 do artigo 2.º refere que o Comité não exercerá a sua competência relativamente a um Estado Parte em questões respeitantes à violação de direitos estabelecidos num instrumento no qual esse Estado não seja Parte.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Por sua vez, o n.º 3, do mesmo dispositivo, estatui que o Comité não receberá nenhuma comunicação respeitante a um Estado Parte que não seja parte do presente Protocolo.

Os princípios gerais e orientadores do exercício das funções do Comité é a matéria de que se ocupa o artigo 2.º e são os seguintes:

- i) superior interesse da criança;
- ii) direitos e opiniões da criança, em razão da sua idade e grau da maturidade.

Por sua vez, nos termos do artigo 3.º, o Comité adotará um regulamento interno para aplicar no exercício das funções que lhe são conferidas no âmbito do presente protocolo, o qual deverá garantir os procedimentos adaptados à criança de acordo com os princípios anteriormente invocados. Esse regulamento incluirá mecanismos de salvaguarda para que a criança não seja manipulada por aqueles que agem em seu nome, podendo recusar-se a analisar qualquer comunicação que considere não ser do superior interesse da criança.

Sob a epígrafe “Medidas de Proteção”, o artigo 4.º estabelece que um Estado Parte adotará todas as medidas adequadas para garantir que os indivíduos sob sua jurisdição não sejam objeto de nenhuma violação dos direitos humanos, de maus tratos ou intimação por terem comunicado ou cooperado com o Comité, e que a identidade de que qualquer indivíduo ou grupo de indivíduos não será revelada publicamente sem o seu consentimento expresso.

d.ii) Parte II

A Parte II do presente Protocolo, relativa a procedimentos de comunicação, prevê no seu artigo 5.º como se estabelecem as comunicações individuais, sendo importante aqui realçar o estatuído no n.º 2, nos termos do qual, quando uma comunicação é apresentada em nome de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, é necessário o seu consentimento, a menos que o autor possa justificar o facto de estar a agir em seu nome sem o referido consentimento.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

O artigo 6.º trata das medidas provisórias que podem ser aplicadas pelo Comité em caso de apreciação urgente de um pedido, as quais serão adotadas se se verificarem circunstâncias excepcionais, a fim de evitar eventuais danos irreparáveis à ou às vítimas das alegadas violações, medidas essas que não implicam, nos termos do seu n.º 2, uma decisão sobre a admissibilidade ou mérito da comunicação.

Já o artigo 7.º, sob a epígrafe “Admissibilidade”, tipifica os casos em que o Comité não considerará admissível a comunicação, sempre que esta:

- i) seja anónima;
- ii) não seja apresentada por escrito;
- iii) constitua um abuso do direito de apresentar essas comunicações ou seja incompatível com o disposto na Convenção e/ou nos Protocolos Facultativos à mesma;
- iv) incida sobre uma questão que já tenha sido analisada pelo Comité ou tenha sido ou esteja a ser analisada no quadro de outro processo internacional de investigação ou regulação;
- v) seja apresentada sem se terem esgotado todas as vias de recurso internas disponíveis. Esta regra não se aplicará, se o processo relativo a esses recursos se prolongar injustificadamente ou se for pouco provável que ele conduza a uma reparação eficaz;
- vi) seja manifestamente infundada ou não esteja suficientemente fundamentada;
- vii) se refira a factos que são objeto da mesma e tenham ocorrido antes da entrada em vigor do presente Protocolo para o Estado Parte em causa, a menos que os factos perdurem após essa data;
- viii) não seja apresentada no prazo de um ano após se terem esgotado as vias internas de recurso, salvo nos casos em que o autor consiga demonstrar que não foi possível apresentar a comunicação nesse prazo.

A forma e os efeitos da transmissão da comunicação ao Estado Parte é tratada no artigo 8.º, sendo o artigo 9.º dedicado à resolução amigável da questão que deverá ter por base o respeito pelas obrigações decorrentes da Convenção e/ou Protocolos Facultativos à mesma sendo que, a acontecer esse acordo, sob os auspícios do Comité, ele põe termo à análise da comunicação.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

A análise das comunicações é precisamente a matéria de que se ocupa o artigo 10.º, sendo neste, desde logo, referido que o Comité analisará o mais rapidamente possível as comunicações recebidas à luz do Protocolo em apreço, bem como de toda a documentação que lhe tenha sido apresentada, desde que a mesma tenha sido transmitida às partes em causa. O Comité reúne-se à porta fechada e pode acelerar a análise da comunicação para tomar medidas provisórias, caso as mesmas lhe tenham sido solicitadas. Ao analisar comunicações que dão conta de violações de direitos económicos, sociais ou culturais, o Comité avaliará a razoabilidade das medidas adotadas pelo Estado Parte em conformidade com o artigo 4º da Convenção. Ao fazê-lo, o Comité deve ter presente que o Estado Parte pode adotar uma série de medidas de política sectorial possíveis para executar os direitos económicos, sociais e culturais previstos na Convenção. Depois de analisar uma comunicação, o Comité, sem demora, transmitirá às partes em causa os seus pareceres sobre a comunicação, acompanhados, se for caso disso, das suas recomendações.

O artigo 11.º vem estabelecer como se faz e em que tempos se desenvolve o acompanhamento das questões suscitadas ao Comité. Assim, o Estado Parte terá devidamente em conta os pareceres do Comité, bem como as suas recomendações, se for caso disso, e apresentará ao Comité uma resposta escrita, contendo informação sobre quaisquer medidas adotadas e previstas à luz dos pareceres e recomendações do Comité. Essa resposta deve ser emitida logo que possível, dentro do prazo de seis meses. O Comité pode, por outro lado, convidar o Estado Parte a apresentar mais informação sobre quaisquer medidas que tenha adotado em resposta aos seus pareceres ou recomendações ou em cumprimento de um acordo de resolução amigável, se este existir, incluindo-a, se o Comité o considerar adequado, nos relatórios subsequentes que o Estado Parte tenha que apresentar, ao abrigo do artigo 44º da Convenção, do artigo 12º do Protocolo Facultativo à Convenção relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil ou do artigo 8º do Protocolo Facultativo à Convenção relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados, consoante o caso.

Na economia do presente Protocolo, o artigo 12.º é de grande centralidade por nele se espelhar o modo das comunicações entre Estados Parte. Estatuí o seu n.º 1 que Um Estado Parte no presente Protocolo pode, em qualquer momento, declarar que reconhece a competência do Comité para receber e analisar comunicações nas

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

quais um Estado Parte afirme que outro Estado Parte não está a cumprir as suas obrigações decorrentes de qualquer um dos seguintes instrumentos nos quais o Estado seja parte:

- i) a Convenção;
- ii) o Protocolo Facultativo à Convenção relativo à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil;
- iii) o Protocolo Facultativo à Convenção relativo à Participação de Crianças em Conflitos Armados.

Refere o n.º 2 que o Comité não receberá comunicações relativas a um Estado Parte que não tenha feito uma tal declaração.

Já o n.º3 estabelece que o Comité disponibilizará os seus bons ofícios aos Estados Parte em causa, tendo em vista uma resolução amigável da questão com base no respeito pelas obrigações definidas na Convenção e nos Protocolos Facultativos à mesma.

Por sua vez o n.º 4 determina que os Estados Partes depositarão uma declaração feita nos termos do n.º 1, junto do Secretário-Geral das Nações Unidas, o qual transmitirá cópia da mesma aos outros Estados Partes, declaração essa que pode ser retirada a qualquer momento mediante notificação dirigida ao Secretário-Geral. Tal retirada não prejudica, no entanto, a análise de qualquer questão que seja objeto de uma comunicação já transmitida, mas também nenhuma outra comunicação de um Estado Parte será recebida após a receção da notificação de retirada da declaração pelo Secretário-Geral, a menos que o Estado Parte em causa tenha feito uma nova declaração.

d.iii) Parte III

O procedimento de inquérito é toda a matéria de que se ocupa a Parte III, estabelecendo o artigo 13.º as regras a seguir nos casos de informação fidedigna sobre violações graves ou sistemáticas, situação em que o Estado Parte será convidado a cooperar apresentando observações, sem prejuízo de, caso se justifique, e com o seu consentimento, o inquérito poder incluir uma visita ao seu território.

Garante-se a forma de confidencialidade ao inquérito bem como a apresentação das observações que o Estado Parte entenda produzir, designadamente o não reconhecimento da competência do Comité.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Já o artigo 14.º preceitua o acompanhamento do procedimento de inquérito essencialmente consubstanciado em informações a apresentar pelo Estado Parte ao Comité sobre medidas adotadas e previstas relativamente a um inquérito.

d.iv) Parte IV

Entrando na Parte IV, relativa às disposições finais, logo no artigo 15.º se prevêem os termos da assistência e cooperação internacionais. O Comité pode, de acordo com o n.º1 e, desde que com o consentimento do Estado Parte em causa, transmitir às agências especializadas, aos fundos e programas das Nações Unidas e a outros organismos competentes, os seus pareceres ou recomendações sobre comunicações e inquéritos que indiquem uma necessidade de aconselhamento ou assistência técnicos, acompanhados, se for caso disso, dos comentários e sugestões do Estado Parte sobre esses pareceres ou recomendações.

Já o n.º 2 do mesmo preceito refere que o Comité pode também levar ao conhecimento desses organismos desde que, igualmente, com o consentimento do Estado Parte em causa, qualquer questão resultante das comunicações analisadas ao abrigo do presente Protocolo que os possa ajudar a decidir, cada um no âmbito da sua competência, sobre a conveniência da adoção de medidas internacionais suscetíveis de ajudar os Estados Partes a progredirem no sentido da concretização dos direitos reconhecidos na Convenção e/ou nos seus Protocolos Facultativos.

De dois em dois anos, estabelece o artigo 16.º, o Comité incluirá, no seu relatório à Assembleia Geral, um resumo das atividades empreendidas nos termos do presente Protocolo.

De acordo com o artigo 17.º as Partes comprometem-se ao amplo conhecimento e difusão do presente Protocolo, bem como a facilitar o acesso, tanto de adultos como de crianças, incluindo aqueles com deficiência, à informação sobre os pareceres e recomendações do Comité, em particular sobre questões que digam respeito a esse Estado Parte, por meios adequados e ativos e em formatos acessíveis.

Assinatura, Ratificação e Adesão é a matéria de que se ocupa o artigo 18.º dispondo, por sua vez, o artigo 19.º sobre a entrada em vigor, que ocorre, nos termos do n.º 1, três meses após o depósito do décimo instrumento de ratificação ou de adesão. O n.º 2, deste artigo, estatui que para cada Estado que ratifique o presente

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Protocolo ou a ele adira após o depósito do décimo instrumento de ratificação ou de adesão, o presente Protocolo entra em vigor três meses após a data do depósito do seu próprio instrumento de ratificação ou de adesão.

Sobre a violação após a entrada em vigor, vem o artigo 20.º definir que o Comité só terá competência relativamente às violações de qualquer um dos direitos previstos na Convenção e/ou nos dois primeiros Protocolos Facultativos à mesma, que sejam cometidas pelo Estado Parte após a entrada em vigor do presente Protocolo. Porém, de acordo com o n.º 2, se um Estado se tornar parte no presente Protocolo após a sua entrada em vigor, as obrigações desse Estado para com o Comité apenas dirão respeito às violações dos direitos previstos na Convenção e/ou nos dois primeiros Protocolos Facultativos à mesma, que ocorram após a entrada em vigor do presente Protocolo para o Estado em causa.

Emendas, denúncia, depositário e notificações pelo Secretário-Geral, bem como línguas que fazem igualmente fé são as matérias de que se ocupam os artigos 21.º, 22.º, 23.º e 24.º, respetivamente.

## **Parte II – Opinião da Relatora**

Este Protocolo constitui um novo e importante instrumento jurídico de Direito Internacional Público, no âmbito dos direitos humanos, que vem pôr termo a uma lacuna no sentido de que possam passar a ser apresentadas às Nações Unidas queixas, por ou em nome de um indivíduo ou de um grupo de indivíduos, sob a jurisdição de um Estado Parte, que afirmem ser vítimas de uma violação, por esse Estado Parte, de qualquer um dos direitos estabelecidos na Convenção sobre os Direitos da Criança ou nos seus Protocolos Facultativos relativos à Venda de Crianças, Prostituição Infantil e Pornografia Infantil e à Participação de Crianças em Conflitos Armados, depois de esgotadas as vias de recurso internas.

Constitui também um meio jurídico apto a colmatar as insuficiências dos sistemas nacionais ao lidar com as situações de violações de direitos das crianças, e corresponde a um reforço da aplicação da Convenção ao nível nacional, contribuindo



### **Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

para o desenvolvimento da jurisprudência sobre os direitos garantidos pela Convenção e para o reforço do estatuto das crianças, enquanto titulares de direitos.

Tendo em atenção a natureza, a importância, a delicadeza e a sensibilidade desta matéria, faria todo o sentido que fossem institucionalizados mecanismos que permitissem o exercício deste direito de queixa individual ou em grupo que o Protocolo visa institucionalizar.

Para esse efeito, e numa lógica de aproveitamento e potenciação dos recursos existentes seria, em minha opinião, de encarar a possibilidade de o IAC, sem prejuízo dos organismos públicos competentes para o efeito, ser uma instituição parceira da protecção conferida pelo presente Protocolo, dando assim conteúdo em Portugal à cominação imposta aos Estados Parte relativamente à sua ampla difusão e divulgação.

Por outro lado, e sem prejuízo das específicas competências na matéria do Provedor de Justiça, o IAC poderia surgir como encaminhador para os órgãos competentes das queixas apresentadas por crianças em relação às quais se tenham esgotado todas as vias de recurso internas disponíveis.

Fundamentam-se estas sugestões no facto de o IAC ser instituição pioneira na criação de um serviço telefónico anónimo e confidencial na Europa, o SOS Criança, serviço que desde 1988 já recebeu mais de 100.000 chamadas e que atualmente conta também com queixas e denúncias através de e-mail, sendo certo que nos últimos anos tem aumentado a percentagem de chamadas efetuadas pelas próprias crianças.

Por outro lado, e reconhecendo o excelente trabalho realizado pelo SOS Criança nestes 25 anos, foram atribuídos ao IAC os números europeus 116000 e 116111, instituídos pela União Europeia para a denúncia de casos de exploração sexual e desaparecimento e para a denúncia mais geral de todo o tipo de abuso e negligência, respectivamente.

Por outro lado, e para se ter mais em consideração a importância e pioneirismo deste verdadeiro serviço de reconhecido interesse público, importará salientar que a Convenção de Lanzarote, já ratificada pelo Estado Português, aconselha a criação de serviços deste tipo, justamente com carácter de confidencialidade.

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

---

Acresce que, todas as recomendações mais recentes, designadamente a Recomendação de Fevereiro de 2013, da UE, “Investindo nas Crianças”, aconselham que às Organizações Não Governamentais sejam atribuídas mais responsabilidades no que respeita à monitorização dos direitos das crianças. Ora, sendo o IAC, para mais, uma instituição de utilidade pública e IPSS com mais de 30 anos de reconhecido mérito e elevado interesse social, que tem desenvolvido uma actividade de verdadeira provedoria, parecer-nos-ia inteiramente justificado que fossa cabalmente aproveitado todo o seu potencial.

### **Parte III – Conclusões**

1 - Nos termos da alínea d) do n.º 1 do artigo 197.º da Constituição da República Portuguesa e do n.º 1 do artigo 198.º do Regimento da Assembleia da República, o Governo apresentou a Proposta de Resolução n.º 63/XII, que “Aprova o Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação, adotado, em Nova Iorque, em 19 de dezembro de 2011.

2 - Em 19 de junho de 2013, a referida Proposta de Resolução n.º 63/XII baixou à Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas para emissão de Parecer, por determinação da Senhora Presidente da Assembleia da República.

3 – O Parecer incide sobre considerações gerais e analisa com detalhe o articulado do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação, adotado, em Nova Iorque, em 19 de dezembro de 2011.

4 - A República Portuguesa declara reconhecer as competências do Comité dos Direitos da Criança, nos termos e para os efeitos previstos no artigo 12.º do

**Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas**

Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação, adotado em Nova Iorque, em 19 de dezembro de 2011.

5 - Pelo presente, a Assembleia da República conclui os procedimentos formais tendentes à aprovação para entrada em vigor do Protocolo Facultativo à Convenção sobre os Direitos da Criança relativo à instituição de um Procedimento de Comunicação, adotado, em Nova Iorque, em 19 de dezembro de 2011.

**Parte IV - Do Parecer**

Considerando o enquadramento, a análise do articulado e as conclusões que antecedem, a Comissão de Negócios Estrangeiros e Comunidades Portuguesas, tendo analisado a Proposta de Resolução n.º 63/XII, é de parecer que a mesma reúne os requisitos constitucionais e regimentais para ser apreciada e votada em Plenário.

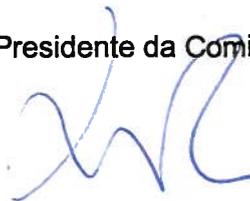
Palácio de São Bento, 16 de julho de 2013

A Deputada Relatora



Maria de Belém Roseira

Pelo Presidente da Comissão



Alberto Martins