



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 3 de junho de 2024
(OR. en)

10683/24

Dossiê interinstitucional:
2024/0125(NLE)

COSCE 2
COEST 343
RELEX 754
JAI 942
COJUR 56

PROPOSTA

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	30 de maio de 2024
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2024) 224 final
Assunto:	Proposta de DECISÃO DO CONSELHO relativa à posição a adotar, em nome da União, no âmbito dos organismos do Conselho da Europa, sobre a alteração do estatuto da União Europeia de membro associado para participante no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos causados pela Agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2024) 224 final.

Anexo: COM(2024) 224 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 30.5.2024
COM(2024) 224 final

2024/0125 (NLE)

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União, no âmbito dos organismos do Conselho da Europa, sobre a alteração do estatuto da União Europeia de membro associado para participante no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos causados pela Agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A presente proposta diz respeito à alteração do estatuto da União Europeia de membro associado para participante no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos causados pela Agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia («registo de danos» ou «registo»).

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

Em 12 de maio de 2023, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou a resolução que estabelece o Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos causados pela Agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia¹.

O registo de danos funciona como um registo documental dos elementos de prova e informações relativos a danos, perdas ou prejuízos causados a todas as pessoas singulares e coletivas em causa, bem como ao Estado da Ucrânia, desde 24 de fevereiro de 2022, no território da Ucrânia pelos atos internacionalmente ilícitos cometidos pela Federação da Rússia na Ucrânia ou contra este Estado.

Devido às limitações de tempo que antecederam a 4.^a Cimeira do Conselho da Europa, realizada em 16 e 17 de maio de 2023, em Reiquiavique, na qual foi anunciada a criação do registo de danos, a adesão ao Acordo Parcial Alargado como membro associado, em conformidade com o artigo 4.º, n.º 2, do Estatuto do referido Acordo Parcial Alargado, era a única forma de a União se tornar membro fundador do registo de danos.

Para o efeito, em 11 de maio de 2023, na sequência de uma decisão política do Conselho a favor desta medida², a Comissão adotou, nos termos do artigo 220.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), uma decisão para autorizar a presidente da Comissão a notificar a Secretária-Geral do Conselho da Europa da intenção da União de aderir ao Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos, na qualidade de membro associado fundador numa primeira fase³. A participação da União como membro associado no Acordo Parcial Alargado não criou, nem pretendia criar quaisquer obrigações jurídicas para a União no âmbito do direito internacional.

Atualmente, para além da União, 43 Estados aderiram ao registo de danos, 40 como participantes⁴ – incluindo 26 Estados-Membros⁵ – e três como membros associados⁶.

Em conformidade com o artigo 5.º, n.º 7, do Estatuto do Registo de Danos, os membros associados que efetuem contribuições voluntárias para o registo num montante igual ao montante que teriam de pagar se fossem participantes gozam da totalidade dos direitos dos

¹ Resolução CM/Res (2023)3 que estabelece o Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos causados pela Agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia (adotada pelo Comité de Ministros em 12 de maio de 2023 na 1466.^a reunião dos delegados dos ministros).

² Nota relativa ao ponto «I/A» 9016/23 de 5 de maio de 2023.

³ C(2023) 3241 de 11.5.2023.

⁴ Albânia, Andorra, Áustria, Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Chéquia, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Islândia, Irlanda, Itália, Letónia, Listenstaine, Lituânia, Luxemburgo, Malta, República da Moldávia, Mónaco, Montenegro, Países Baixos, Macedónia do Norte, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, São Marinho, República Eslovaca, Eslovénia, Espanha, Suécia, Suíça, Ucrânia e Reino Unido.

⁵ A Hungria não aderiu ao registo de danos.

⁶ Canadá, Japão e Estados Unidos da América.

participantes durante o exercício para o qual efetuem essa contribuição. A União já pagou uma contribuição voluntária de 1 milhão de euros para 2023 e comprometeu-se a pagar a contribuição anual recomendada para 2024. Por conseguinte, beneficia atualmente da totalidade dos direitos dos participantes.

Tendo em conta o interesse da União em assegurar que a Federação da Rússia assuma as consequências jurídicas dos seus atos internacionalmente ilícitos, e dado que a criação do registo de danos constitui um primeiro passo significativo para assegurar a indemnização atempada das vítimas, é adequado alterar o estatuto da União de membro associado para participante no Acordo Parcial Alargado, reiterando assim o firme empenho da União nas atividades do registo, nomeadamente através do pagamento da contribuição anual obrigatória.

A alteração do estatuto não seria apenas politicamente significativa para o registo de danos, mas teria também um benefício prático, uma vez que traria estabilidade financeira ao registo devido à garantia de uma contribuição financeira obrigatória da União.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A alteração do estatuto da União no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos é coerente com o compromisso da União de assegurar que os danos causados pela agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia e outras violações do direito internacional sejam devidamente indemnizados, como já demonstrado pela participação precoce da União enquanto membro associado fundador no mesmo acordo. A Decisão da Comissão de 11 de maio de 2023, que autorizou a Presidente da Comissão a notificar a Secretária-Geral do Conselho da Europa da intenção da União de aderir como membro associado ao Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos, já reconhecia que esse estatuto devia ser apenas uma primeira fase da participação da União no Acordo Parcial Alargado.

Além disso, tornar-se participante no registo de danos complementa várias iniciativas empreendidas a nível europeu desde o final de fevereiro de 2022 destinadas a garantir que a Federação da Rússia seja responsabilizada pela sua guerra de agressão contra a Ucrânia e que as pessoas responsáveis por crimes internacionais cometidos na Ucrânia e contra a Ucrânia sejam levadas a tribunal. No âmbito das referidas iniciativas, destaca-se a criação do Centro Internacional de Ação Penal pelo Crime de Agressão contra a Ucrânia (ICPA) na Eurojust. A presente proposta é igualmente coerente com a participação da União em diferentes instâncias e estruturas destinadas a reforçar a cooperação entre as autoridades nacionais competentes que investigam os crimes internacionais cometidos na Ucrânia e contra a Ucrânia e a assegurar que não haverá impunidade relativamente a esses crimes, como o Grupo de Diálogo e o Grupo Consultivo sobre Atrocidades.

- **Coerência com outras políticas da União**

O apoio inabalável da União à Ucrânia reflete um compromisso comum com os princípios democráticos e a salvaguarda da ordem internacional assente em regras e na paz na Europa. Por conseguinte, a presente proposta é coerente com outras políticas da União que visam salvaguardar a ordem internacional e a paz na Europa, nomeadamente no contexto da atual guerra de agressão contra a Ucrânia. Em especial, a União adotou medidas restritivas sem precedentes contra a Federação da Rússia para aumentar os custos suportados pela Federação da Rússia na realização dos seus atos ilícitos e impedir a sua capacidade de prosseguir a sua agressão. A fim de reforçar a aplicação destas medidas restritivas, a União criou, nomeadamente, o Grupo de Missão «Congelar e Apreender» e adotou uma diretiva que harmoniza a definição e as sanções penais aplicáveis à violação de medidas restritivas da

União⁷. A Comissão nomeou um enviado especial para a aplicação das sanções da UE com vista a assegurar debates contínuos e de alto nível com países terceiros, a fim de evitar a fraude ou a evasão às medidas restritivas da União, e publicou orientações destinadas às autoridades nacionais e aos operadores privados sobre a interpretação das regras da União aplicáveis nesta matéria.

Além disso, a participação da União no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos é coerente com a cooperação de longa data entre a União e o Conselho da Europa nos domínios dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, da democracia e do Estado de direito.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

O artigo 218.º, n.º 9, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) prevê a adoção de decisões que definam «as posições a tomar em nome da União numa instância criada por um acordo, quando essa instância for chamada a adotar atos que produzam efeitos jurídicos, com exceção dos atos que completem ou alterem o quadro institucional do acordo.»

Note-se que o Regulamento (UE) 2024/792 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, relativo à criação do Mecanismo para a Ucrânia⁸ já prevê a base jurídica para a contribuição da União para o registo dos danos.

A base jurídica material depende essencialmente do objetivo e do conteúdo do ato previsto. Se o ato previsto tiver duas finalidades ou duas componentes, e se uma dessas finalidades ou componentes for identificável como sendo a principal e a outra como sendo apenas acessória, o ato jurídico deve ter uma única base jurídica material, concretamente a determinada pela finalidade ou componente principal ou preponderante. A presente proposta tem um objetivo principal, a saber, a cooperação da União com o registo de danos, estabelecido no quadro institucional do Conselho da Europa. O registo de danos desempenha um papel fundamental no apoio e na aplicação da justiça internacional na Ucrânia, uma vez que constitui o primeiro passo para um mecanismo internacional de indemnização das vítimas da agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia. A referida iniciativa é realizada no quadro dos princípios e objetivos da ação externa da União, nomeadamente no que diz respeito ao seu compromisso de assegurar que a Federação da Rússia seja plenamente responsabilizada pela sua guerra de agressão contra a Ucrânia. Por conseguinte, a base jurídica material da presente proposta é o artigo 212.º do TFUE.

Assim, a presente proposta baseia-se no artigo 212.º do TFUE, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE.

• Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)

Em conformidade com o artigo 3.º, n.º 2, do TFUE, a cooperação entre a União e o registo de danos, bem como a consequente adesão da União ao Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos são da competência externa exclusiva da União. Por conseguinte, a presente proposta não está sujeita ao controlo da subsidiariedade.

⁷ Diretiva (UE) 2024/... do Parlamento Europeu e do Conselho, de..., relativa à definição das infrações penais e das sanções aplicáveis à violação de medidas restritivas da União e que altera a Diretiva (UE) 2018/1673 (ainda não publicada).

⁸ Regulamento (UE) 2024/792 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, relativo ao Mecanismo para a Ucrânia, JO L, 2024/792, 29.2.2024.

- **Proporcionalidade**

Os objetivos da União no que diz respeito à presente proposta, como enunciados *supra*, só podem ser alcançados mediante a celebração pela União, na qualidade de participante, de um acordo internacional vinculativo que preveja um compromisso de pagamento a longo prazo da contribuição anual obrigatória.

- **Escolha do instrumento**

A participação no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos, dada a estrutura geral e a linguagem prescritiva do referido acordo, produz efeitos jurídicos, pelo que a posição da União deve ser estabelecida por decisão do Conselho, em conformidade com o artigo 218.º, n.º 9, do TFUE. A noção de «atos que produzam efeitos jurídicos» inclui os atos que produzem efeitos jurídicos por força das normas de direito internacional que regem o organismo em questão.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável.

- **Consultas das partes interessadas**

Não aplicável.

- **Recolha e utilização de conhecimentos especializados**

Não aplicável.

- **Avaliação de impacto**

Não aplicável.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Não aplicável.

- **Direitos fundamentais**

A agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia constitui uma violação do direito internacional e já causou enormes danos na Ucrânia e entre a sua população. A presente proposta visa reforçar o compromisso da União de assegurar que, através do registo de danos, esses danos possam ser devidamente indemnizados, incluindo os resultantes da violação pela Federação da Rússia de direitos fundamentais, como os direitos à vida, à integridade da pessoa e dos bens, bem como da proibição da tortura e das penas ou tratamentos desumanos ou degradantes.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

O seu estatuto como participante no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos exige que a União se comprometa financeiramente a pagar a contribuição anual obrigatória.

Nos termos do artigo 10.º, n.º 3, do Estatuto do Registo de Danos, tanto o montante das contribuições anuais obrigatórias dos participantes como o das contribuições voluntárias

recomendadas dos membros associados são baseados nos critérios para a determinação da escala anual das contribuições no orçamento geral do Conselho da Europa.

O registo é criado para um período inicial de três anos, em conformidade com a resolução que estabelece o Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos. A realização da apreciação do funcionamento do registo, com vista a ponderar a continuação do seu funcionamento, está prevista até ao final do período inicial de três anos, ou seja, até maio de 2026.

O Regulamento (UE) 2024/792 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, relativo à criação do Mecanismo para a Ucrânia⁹ prevê a base jurídica para a contribuição da União para o registo dos danos. Com base nos objetivos estabelecidos no Regulamento (UE) 2024/792 e, em especial, na assistência ao abrigo do capítulo V, o artigo 34.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2024/792 estabelece que «[a] assistência prestada ao abrigo do presente capítulo reforça igualmente as capacidades para prevenir conflitos, consolidar a paz e dar resposta às necessidades antes e após situações de crise, nomeadamente através de medidas e processos de criação de confiança que promovam a justiça, o apuramento da verdade e uma reabilitação global pós-conflito com vista a uma sociedade inclusiva e pacífica, bem como a recolha de elementos de prova relacionados com crimes cometidos durante a guerra. É possível conceder financiamento a iniciativas e organismos envolvidos no apoio e na aplicação da justiça internacional na Ucrânia, ao abrigo do presente capítulo.» Por conseguinte, uma vez que o Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos visa aplicar a justiça internacional na Ucrânia, contribuindo para um mecanismo que indemnizará os danos sofridos pela Ucrânia e pela sua população e causados pelas violações do direito internacional por parte da Federação da Rússia, o artigo 34.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2024/792 constitui a base jurídica adequada em conformidade com a qual a União pode fornecer a sua contribuição financeira para o Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos.

A rubrica orçamental destinada a cobrir estas despesas seria a rubrica 16 06 03 01 – Assistência à adesão da União e outras medidas, explicando, nas observações orçamentais conexas, que este número «abrangerá igualmente o apoio a [...] outras medidas complementares à ação da UE, como os mecanismos de responsabilização pela guerra de agressão da Rússia».

No que diz respeito ao modo de execução, o artigo 239.º do Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União¹⁰, que permite à União pagar quotas de adesão aos organismos de que a União é membro, é aplicável à contribuição obrigatória da União para o registo e já foi aplicado ao pagamento da contribuição voluntária da União de 2023 para o registo.

Em 16 de novembro de 2023, a Conferência dos Participantes no Registo de Danos adotou o orçamento anual para 2024. A contribuição da União para 2024 foi fixada em

⁹ Regulamento (UE) 2024/792 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, relativo ao Mecanismo para a Ucrânia, JO L, 2024/792, 29.2.2024.

¹⁰ Regulamento (UE, Euratom) 2018/1046 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de julho de 2018, relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento geral da União, que altera os Regulamentos (UE) n.º 1296/2013, (UE) n.º 1301/2013, (UE) n.º 1303/2013, (UE) n.º 1304/2013, (UE) n.º 1309/2013, (UE) n.º 1316/2013, (UE) n.º 223/2014 e (UE) n.º 283/2014, e a Decisão n.º 541/2014/UE, e revoga o Regulamento (UE, Euratom) n.º 966/2012 (JO L 193 de 30.7.2018).

845 863,71 EUR e o correspondente pedido de contribuição foi enviado à União. A contribuição deve ser paga antes de 1 de julho de 2024, de acordo com as modalidades referidas *supra*.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

Não aplicável.

- **Documentos explicativos (para as diretivas)**

Não aplicável.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

O artigo 1.º inclui a posição a adotar, em nome da União, sobre a alteração do estatuto da União de membro associado para participante no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos.

O artigo 2.º estabelece a data de entrada em vigor da decisão.

Proposta de

DECISÃO DO CONSELHO

relativa à posição a adotar, em nome da União, no âmbito dos organismos do Conselho da Europa, sobre a alteração do estatuto da União Europeia de membro associado para participante no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos causados pela Agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 212.º, em conjugação com o artigo 218.º, n.º 9,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

- (1) Em 14 de novembro de 2022, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou uma resolução na qual reconhecia a necessidade de criar um mecanismo internacional de reparação dos danos, perdas ou prejuízos resultantes dos atos internacionalmente ilícitos cometidos pela Federação da Rússia contra a Ucrânia. A resolução recomenda, nomeadamente, a criação pelos Estados-Membros, em cooperação com a Ucrânia, de um registo internacional de danos que funcione como um registo dos elementos de prova pertinentes e das informações sobre pedidos de indemnização relativos a esses danos.
- (2) Em 12 de maio de 2023, o Comité de Ministros do Conselho da Europa adotou a resolução que estabelece o Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos causados pela Agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia.
- (3) O registo de danos deve funcionar como um registo documental dos elementos de prova e informações relativos a danos, perdas ou prejuízos causados a todas as pessoas singulares e coletivas em causa, bem como ao Estado da Ucrânia, desde 24 de fevereiro de 2022, no território da Ucrânia pelos atos internacionalmente ilícitos cometidos pela Federação da Rússia na Ucrânia ou contra este Estado.
- (4) A União aderiu ao Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos enquanto membro associado fundador através de uma decisão da Comissão, adotada em 11 de maio de 2023, nos termos do artigo 220.º do TFUE, e notificou no mesmo dia o facto à Secretária-Geral do Conselho da Europa. Antes de adotar a decisão, a Comissão consultou o Conselho sobre a participação da União como membro associado fundador no registo de danos, que aprovou politicamente a decisão de participar.
- (5) A Decisão da Comissão de 11 de maio de 2023, mediante a qual a União aderiu ao Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos, já reconhecia que o estatuto da União de membro associado era apenas uma primeira fase da participação da União no Acordo Parcial Alargado.
- (6) Em 29 de fevereiro de 2024, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) 2024/792 que cria o Mecanismo para a Ucrânia, através do qual os colegisladores forneceram, nomeadamente, a base jurídica para o financiamento de

iniciativas e organismos envolvidos no apoio e na aplicação da justiça internacional na Ucrânia.

- (7) Tendo em conta o interesse da União em assegurar que a Federação da Rússia assuma as consequências jurídicas dos seus atos internacionalmente ilícitos cometidos contra a Ucrânia, incluindo a obrigação de reparar quaisquer danos, perdas e prejuízos causados por esses atos, e reiterando o firme compromisso da União de participar no registo de danos, bem como o seu interesse em beneficiar plenamente dos direitos enquanto participante, é adequado alterar o estatuto da União de membro associado para participante no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos.
- (8) Os participantes no Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos devem pagar uma contribuição anual obrigatória para o mesmo. No que diz respeito à União, este pagamento deve ser efetuado em conformidade com as disposições aplicáveis do Regulamento (UE) 2024/792 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de fevereiro de 2024, relativo à criação do Mecanismo para a Ucrânia,

ADOTOU A PRESENTE DECISÃO:

Artigo 1.º

A posição a adotar, em nome da União, consiste em notificar a alteração do estatuto da União de membro associado para participante no «Acordo Parcial Alargado sobre o Registo de Danos causados pela Agressão da Federação da Rússia contra a Ucrânia».

Artigo 2.º

A presente decisão entra em vigor no dia da sua adoção.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho
O Presidente*