RELATÓRIO DA REUNIÃO DA COMISSÃO PARLAMENTAR REGIONAL DE FISCALIZAÇÃO DE LEIS-MODELO REALIZADA EM FORMATO VIRTUAL NA SEXTA-FEIRA, DIA 9 DE ABRIL DE 2021, NO ÂMBITO DA 49.ª ASSEMBLEIA PLENÁRIA

Sr. Presidente, venho solicitar a aprovação por esta Assembleia Plenária do Relatório da Comissão Parlamentar Regional de Fiscalização das Leis-Modelo (CPRFLM) à 49.ª Assembleia Plenária do Fórum Parlamentar da SADC apresentado à mesa desta Assembleia no dia 25 de Junho de 2021.

1.0 PREÂMBULO

Sr. Presidente, a Comissão Parlamentar Regional de Fiscalização de Leis-Modelo, guiando-se pelos termos do seu mandato disposto na alínea (d) do artigo 19.° do Regimento Interno do FP-SADC, realizou a sua reunião estatutária em formato virtual no dia 9 de Abril de 2021.

2.0 VERIFICAÇÃO DOS EFECTIVOS DOS MEMBROS DA COMISSÃO

Estiveram presentes na reunião os seguintes sete membros da liderança das comissões:

1. Deputada Bertha M. Ndebele, Presidente da Comissão de Desenvolvimento Humano e Social e Programas Especiais (HSDSP) (Malawi), *tendo presidido a reunião, na sua qualidade de Vice-presidente da CPRFLM.*
2. Deputada Jerónima Agostinho, Presidente da Comissão de Democratização, Governação e Direitos Humanos (DGHR) (Moçambique)
3. Deputado Darren Bergman, Vice-presidente da Comissão de DGHR (África do Sul)
4. Deputado Strydom Mpanza, Vice-presidente da Comissão dos Programas Especiais (HSDSP) (Eswatini)
5. Deputado Peete Peete Ramoqai, Presidente da Comissão de Igualdade de Género, Promoção da Mulher e Desenvolvimento da Juventude (GEWAYD) (Lesoto)
6. Deputada Marie-Jeanne d'Arc Masy Goulamaly, Vice-presidente da Comissão de GEWAYD (Madagáscar)
7. Deputada Maria do Carmo do Nascimento, em representação da Deputada Ruth Mendes, Vice-presidente da Comissão de Comércio, Indústria, Finanças e Investimento (TIFI) (Angola)

Foi devidamente justificada a ausência dos seguintes membros:

1. Deputado André Léon Tumba, Presidente da Comissão de Alimentação, Agricultura e Recursos Naturais (FANR), (RDC)
2. Deputado Anele Ndebele, Presidente da Comissão de Comércio (TIFI), (Zimbabwe)
3. Deputada Marapelang Malefane, Vice-presidente da Comissão de FANR, (Lesoto)
4. Deputada Anne-Marie Mbilambangu, Presidente do Grupo Regional da Mulher Parlamentar (RWPC), (RDC)
5. A Vice-presidente do RWPC ainda não indicada pelo Parlamento da Tanzânia.

3.0 ALOCUÇÃO DE BOAS-VINDAS PELA VICE-PRESIDENTE, DEPUTADA B. NDEBELE

Na sua alocução de abertura, a Vice-presidente da comissão, Deputada Bertha Ndebele, que presidiu a sessão na ausência do Presidente efectivo,

desejou as boas-vindas aos membros e aos funcionários e agradeceu-lhes por terem encontrado tempo para participarem na reunião. Em seguida, ressaltou que a CPRFLM era um órgão novo, tendo sido criado em Junho de 2018, com o mandato de acompanhar a implementação das leis-modelo pelos Estados membros da SADC. Realçou igualmente que, até à data, a implementação das leis-modelo pelos Estados membros da SADC tinha sido lenta. Baseando-se na proposta de agenda e no lema da reunião «*Pelo aumento da execução reforçada das obrigações regionais pelos parlamentos nacionais*», manifestou a sua confiança de que os membros tirariam benefícios significativos através da aquisição de conhecimentos a partir das comunicações que seriam apresentadas e das intervenções que seriam feitas na reunião.

Salientou que, até que as leis-modelo sejam transpostas para os ordenamentos jurídicos nacionais e implementadas, não tinham nenhum valor substantivo. Reiterou, por isso, que os membros devem ter plena consciência de que havia muito trabalho à sua frente no sentido de insistirem na incorporação das várias leis-modelo nos ordenamentos jurídicos nacionais.

Por último, a Vice-presidente apreciou o trabalho desenvolvido pela Secretária-geral do Fórum e seu pessoal na preparação e orientação do trabalho da comissão. Tendo feito este comentário positivo, a Vice-presidente da comissão declarou oficialmente aberta a reunião.

4.0 COMUNICAÇÃO SOBRE O PAPEL DOS PARLAMENTARES NA INCORPORAÇÃO DAS LEIS-MODELO NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS NACIONAIS – COM UM ENFOQUE SELECCIONADO SOBRE AS LEIS-MODELO SOBRE O VIH & SIDA E AS ELEIÇÕES – PROFESSOR OAGILE KEY DINGAKE

O Dr. Dingake apresentou uma comunicação bastante informativa sobre o Papel dos Parlamentares na Adequação do Ordenamento Jurídico Nacional às Leis-modelo. Apresentam-se a seguir os traços marcantes que se destacaram da sua comunicação:

1. A visão da SADC de integração e subsequente harmonização das leis sofreria um sério revés se o défice de aplicação não fosse ultrapassado;
2. O FP-SADC estava num estado de evolução e, com o tempo, avançaria rumo a um órgão supranacional com plenos poderes de legiferação de leis-modelo – uma aspiração inteiramente adoptada pelos parlamentos nacionais e talvez menos pelos Executivos nacionais;
3. Se os parlamentos nacionais não adoptarem as leis-modelo do Fórum ou se houver relutância da sua parte em adoptarem as mesmas, isto daria a entender que esta instituição pode estar adiantada no tempo;
4. É necessário admitir o facto de que os Estados eram soberanos e, para dar lugar à introdução de leis externas nos seus ordenamentos jurídicos, era necessária a aprovação dos soberanos através dos seus parlamentos;

5. Os ordenamentos jurídicos dos Estados membros da SADC eram quer dualistas quer monistas, e, por isso, tinham uma influência sobre a incorporação das leis nos ordenamentos jurídicos nacionais;
6. As leis-modelo tinham uma redacção flexível que permitia aos Estados membros procederem a sua adaptação aos seus respectivos ordenamentos jurídicos; e
7. Mesmo na ausência da transposição para os ordenamentos jurídicos nacionais, as leis-modelo podem tornar-se leis moles que são de natureza persuasiva.

5.0 RESENHA PANORÂMICA DO MANDATO DA CPRFLM E ÁREAS PRIORITÁRIAS PARA 2021

A Sra. Elizabeth Hove apresentou uma visão geral do mandato da CPRFLM. Na sua comunicação, levou ao conhecimento da comissão que os seus termos de referência emanavam do número (4) do artigo 16.º da Constituição do FP-SADC. A Sra. Hove resumiu que o trabalho da comissão estava centrado em assegurar que as leis-modelo fossem enquadradas nos ordenamentos jurídicos nacionais e que as prioridades da comissão eram apoiadas pelo seu mandato e pelas resoluções em vigor sobre o seu trabalho. A Sra. Hove explicou ainda que a comissão se guiava também pelo Plano Estratégico do FP-SADC de 2019 a 2003, pela visão e pelos objectivos estratégicos que ela resumiu em poucas palavras para a comissão. Além disso, a Sra. Hove destacou as prioridades da comissão para o ano de 2021. Disse que a comissão realizaria duas reuniões estatutárias para efeitos de actualização sobre a adequação das legislações nacionais às várias leis-modelo; e que seriam realizadas em formato virtual duas actividades programáticas. Os programas e os seus resultados previstos estão apresentados na tabela que se segue.

Actividade	**Objectivo**	**Resultados previstos**	**Prazo**
Análise comparativa com a Zâmbia sobre a incorporação das leis-modelo nos ordenamentos jurídicos nacionais	•Familiarizar a CPRFLM com o contexto em que as leis-modelo são transpostas para o ordenamento jurídico da Zâmbia através da interacção com as entidades intervenientes •Avaliar e documentar o progresso da Zâmbia na incorporação das	Aumento do conhecimento dos membros da CPRFLM sobre o progresso e as estratégias da incorporação das leis-modelo no ordenamento jurídico nacional em meios transfronteiriços tais como as vilas fronteiriças. Adopção e uso das melhores práticas sobre o papel do Parlamento na incorporação das leis-	Maio

	leis-modelo e do relatório à Assembleia Plenária no ordenamento jurídico nacional	modelo no ordenamento jurídico nacional	
Monitoramento da incorporação da Lei-modelo sobre os Casamentos Prematuros nos ordenamentos jurídicos nacionais	•Familiarizar a CPRFLM com o contexto em que a Lei-modelo sobre os Casamentos Prematuros foi incorporada no ordenamento jurídico nacional do Zimbabwe •Documentar o progresso do Zimbabwe na incorporação da Lei-modelo da SADC sobre Casamentos Prematuros no ordenamento jurídico nacional	Aumento do conhecimento dos membros da CPRFLM sobre o progresso e as estratégias para a incorporação das leis-modelo em meios transfronteiriços tais como as vilas fronteiriças. Adopção e uso das melhores práticas sobre o papel do Parlamento no enquadramento das leis-modelo nos ordenamentos jurídicos nacionais.	Agosto

6.0 COMUNICAÇÃO SOBRE O CUSTO DA INACÇÃO – ÁREAS-CHAVE DA INCORPORAÇÃO NOS ORDENAMENTOS JURÍDICOS INTERNOS E FISCALIZAÇÃO, COM UMA ATENÇÃO PARTICULAR SOBRE A LEI-MODELO SOBRE A ERRADICAÇÃO DOS CASAMENTOS PREMATUROS E PROTECÇÃO DE MENORES EM CASAMENTOS – Sra. EVA JHALA

A comunicação da Sra. Jhala sobre «o Custo da Inacção – Áreas-chave da Incorporação nos Ordenamentos Jurídicos Nacionais e Fiscalização, com uma atenção particular na Lei-modelo sobre a Erradicação dos Casamentos Prematuros» tinha quatro áreas principais. Observou que a Lei Modelo sobre Erradicação de Casamentos Prematuros e Protecção de Menores em Casamentos era uma resposta a uma resolução da 35.ª Assembleia Plenária do Fórum Parlamentar da SADC realizada nas Maurícias em Junho de 2014. Na sua resolução, a Assembleia Plenária apelava para esforços concertados visando a erradicação dos casamentos prematuros na região da SADC. Subsequentemente a lei modelo foi elaborada e foi adoptada pela 39.ª Assembleia Plenária realizada em Ezulwini, Reino do Eswatini, em 2016.

A Sra. Jhala chamou a atenção da comissão para as áreas-chave da incorporação da lei modelo nos ordenamentos jurídicos dos Estados membros da SADC. Salientou que a questão da soberania dos Estados muitas vezes resultava em atrasos na transposição das leis-modelo para os ordenamentos jurídicos nacionais, dependendo do tipo de ordenamento jurídico que o país adoptou, quer dualista quer monista.

No que diz respeito a uma fiscalização efectiva, a Sra. Jhala realçou o papel essencial dos parlamentares, em particular os membros do FP-SADC e os membros da CPRFLM, em assegurar uma fiscalização efectiva nos termos da Constituição e do Regimento Interno do FP-SADC. Disse ainda que era imperativo que os parlamentares, tanto a nível regional como nacional, pedissem conta ao Executivo pelo enquadramento da Lei-modelo sobre os Casamentos Prematuros nos ordenamentos jurídicos nacionais através do poder da função de fiscalização do Parlamento.

Passando a falar do custo da inacção, a Sra. Jhala opinou que é evidente que as dimensões de género, incluindo os costumes, os factores económicos, políticos e jurídicos desempenhavam um papel decisivo na determinação do custo da inacção, sobretudo pelo facto de o costume não prever mudanças automáticas das condições sociais e económicas que possam prejudicar a racionalidade de um costume. Por conseguinte, era necessária uma abordagem proactiva por parte da CPRFLM.

7.0 INTERVENÇÃO DA EMBAIXADORA DE BOA VONTADE DA UNIÃO AFRICANA – SRA. NYARADZAI GUMBONZVANDA

A Sra. Gumbozvanda começou por manifestar o seu entusiasmo pelo trabalho desenvolvido até à data relativamente às leis-modelo em geral, mas particularmente à Lei Modelo da SADC sobre a Erradicação dos Casamentos

Prematuros, em cujo processo de elaboração ela tinha estado envolvida. Salientou que a CPRFLM estava vestida da responsabilidade de promover uma legislação que poderia mudar o rosto dos Estados membros da SADC.

A Sra. Gumbozvanda compartilhou a sua experiência pessoal ligada aos casamentos prematuros, e este relato deu à comissão a oportunidade de ouvir a voz de uma das pessoas que foi directamente afectada por essa prática negativa. A partir da comunicação, a comissão reiterou a importância de fazer com que as pessoas que tinham vivido casamentos prematuros e as que nasceram de casamentos prematuros sejam inclusas como actores-chave no processo de incorporação da Lei Modelo da SADC sobre Casamentos Prematuros nos ordenamentos jurídicos nacionais.

8.0 PRIORIDADES DA COMISSÃO DECORRENDO DA REUNIÃO

Decorrendo das deliberações, a comissão indicou as seguintes prioridades:

1. A comissão tinha muito interesse em aprender a partir do processo de incorporação das leis-modelo nos ordenamentos jurídicos nacionais dos países da SADC mencionados no seu Plano de Trabalho;
2. Na sequência do surto de COVID-19, era preciso tomar urgentemente providências para o novo modus operandi virtual, tendo em conta a necessidade de se fomentar o aumento da colaboração com várias entidades intervenientes;
3. O Fórum deve adoptar uma abordagem colaborativa com as estruturas que manifestaram a sua disponibilidade de trabalhar com a comissão, uma vez que tinham o potencial de adiantar a agenda da comissão;
4. Aqueles que eram os mais afectados devem ser inclusos no esforço visando a incorporação da Lei Modelo sobre o VIH/SIDA e da Lei Modelo sobre a Erradicação dos Casamentos Prematuros nos ordenamentos jurídicos nacionais. O seu contributo vai garantir a legitimidade do processo;
5. De harmonia com as deliberações das reuniões anteriores, havia a necessidade de se elaborar instrumentos apropriados de monitoramento das Leis-modelo da SADC.

A comissão acumulou enormes conhecimentos através da indução sobre questões pertinentes ligadas ao seu trabalho, como mandam as disposições estatutárias do Fórum e, por isso, pretende mapear o caminho para a frente, a fim de assegurar que as metas traçadas sejam devidamente atingidas.

9.0 RESOLUÇÃO DA COMISSÃO

A Comissão Parlamentar Regional de Fiscalização de Leis-Modelo (CPRFLM) do FP-SADC, tendo realizado a sua reunião em formato virtual no dia 9 de Abril de 2021:

RECORDANDO que os seus termos de referência dispostos no número (4) do artigo 16.º da Constituição do Fórum incluíam a promoção da adequação da

legislação nacional às várias leis-modelo e sua implementação, tendo em conta o facto de que a maior parte dos ordenamentos jurídicos dos Estados membros da SADC eram de natureza dualista, requerendo portanto a adopção do direito internacional pela legislação interna através dos parlamentos nacionais soberanos para que o referido direito internacional seja aplicado e que seja exigida o seu cumprimento nas jurisdições locais;

CIENTE de que ainda não foi concluída a plena implementação das leis-modelo pelos Estados membros da SADC, embora tenha havido um progresso incremental através das várias iniciativas do Fórum, tais como o Modelo de Fiscalização Sensível às Especificidades de Género (GROM), o Parlamento da Mulher realizado nas Seicheles ou as actividades no âmbito do projecto de SDSR;

OBSERVANDO que a visão da SADC de integração e subsequente harmonização das leis sofreria um sério revés se não fosse ultrapassado o défice de aplicação, e que a cooperação regional é muito dependente do facto de todos os Estados membros da SADC terem leis internas que sejam coerentes e que garantam um padrão de tratamento igual ou equivalente para os cidadãos da SADC que possam atravessar as fronteiras de um Estado para o outro, ao abrigo dos princípios de livre circulação de pessoas e mão-de-obra;

PERFEITAMENTE CONSCIENTE de que os Estados membros eram soberanos e, para dar lugar à introdução de leis externas nos seus ordenamentos jurídicos, é necessária a aprovação dos soberanos através dos seus parlamentos; sendo que isto implicaria a promulgação de leis a nível nacional através dos processos parlamentares habituais e suas publicações;

OBSERVANDO IGUALMENTE que, a não ser que as leis-modelo sejam incorporadas nos ordenamentos jurídicos nacionais e implementadas, as mesmas só têm um valor de persuasão como uma referência orientadora para os Estados membros;

VERIFICANDO que o FP-SADC está num estado de evolução e, com o tempo, vai avançar rumo a um órgão supranacional com plenos poderes de legiferação de leis-modelo – uma aspiração plena e inteiramente adoptada pelos parlamentos nacionais, mas que é preciso ainda continuar a trabalhar no sentido de as leis-modelo influenciarem os processos legislativos do Parlamento;

TENDO EM CONTA que as leis-modelo são formuladas numa redacção flexível que permite que os Estados membros as adaptem para os seus respectivos ordenamentos jurídicos e que, na ausência da incorporação das leis-modelos nos ordenamentos jurídicos internos, podem tornar-se leis moles que são não vinculativas, mas de natureza persuasiva;

OBSERVANDO que a Lei-modelo sobre Erradicação de Casamentos Prematuros e Protecção de Menores em Casamentos era uma resposta a

uma resolução da 35.ª Assembleia Plenária do Fórum que apelou para esforços concertados no sentido de erradicar os casamentos prematuros na região da SADC e era o produto de um longo processo de consultas sustentadas, tendo sido finalmente adoptada pela 39.ª Assembleia Plenária em Eswatini, só em 2016;

DESTACANDO o papel dos parlamentares em geral e dos membros do FP-SADC em particular em assegurar uma fiscalização efectiva, ao pedir contas ao Executivo pela incorporação da Lei-modelo sobre a Erradicação de Casamentos Prematuros e Protecção de Menores em Casamentos nos ordenamentos jurídicos nacionais;

A COMISSÃO PARLAMENTAR REGIONAL DE FISCALIZAÇÃO DAS LEIS-MODELO DECIDIU O SEGUINTE:

APRECIOU E ACOLHEU DE BOM GRADO as propostas áreas prioritárias e actividades para 2021. Para esse efeito, a Comissão manifestou a sua ânsia de aprender a partir do processo de incorporação das leis-modelo nos ordenamentos jurídicos internos dos países da SADC mencionados no seu plano de trabalho e elaborar os instrumentos relevantes de monitoramento que poderiam servir de meio para acelerar os processos nos países da SADC, que levaria para a conclusão e satisfatória incorporação das leis-modelo elaboradas pelo FP-SADC nos ordenamentos jurídicos nacionais;

REALÇOU a necessidade urgente de tomar providências para o modo operatório virtual, de acordo com os ditames da pandemia global de COVID-19, a fim de garantir um funcionamento harmonioso da comissão;

ENFATIZOU que deve ser reforçada a colaboração com várias entidades intervenientes para consolidar o quadro de parcerias entre as partes interessadas, a fim de promoverem a advocacia em prol dum enquadramento comprometido com o progresso;

REITEROU que o Fórum deve adoptar uma abordagem colaborativa com as entidades intervenientes que tinham manifestado a sua disponibilidade de trabalhar com a comissão, uma vez que tinham o potencial de levar adiante a agenda da comissão através da expansão dos recursos disponíveis aos parlamentares que estavam envolvidos nas iniciativas de incorporação das leis-modelo nos ordenamentos jurídicos nacionais;

AFIRMOU que aqueles que eram os mais afectados devem ser inclusos no esforço visando a incorporação da Lei Modelo sobre o VIH/SIDA e da Lei Modelo sobre a Erradicação dos Casamentos Prematuros nos ordenamentos jurídicos nacionais, a fim de garantir a legitimidade do processo;

ENFATIZOU que, a longo prazo, eram necessários instrumentos de monitoramento da incorporação das leis-modelo nos ordenamentos jurídicos nacionais, com vista a constituir uma base de dados concretos e ser mais

operatório e em identificar com precisão défices de aplicação e áreas de reforma.

Sr. Presidente,
Solicito a aprovação do presente relatório pela 49.ª Assembleia Plenária.

Deputada Bertha N. NDEBELE	**Sra. Elisabeth HOVE**
PRESIDENTE DA COMISSÃO	**SECRETÁRIA DA COMISSÃO**