



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA  
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Exmo. Senhor  
Presidente da Comissão de Assuntos  
Europeus

Ofício n.º 796/1ª – CACDLG (Pós RAR)/2008

Data: 08-10-2008

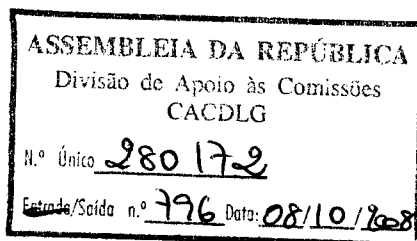
**ASSUNTO: Parecer - SEC (2007) 691.**

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer referente ao *Estudo da Comissão sobre os instrumentos de direito internacional relacionados com a imigração ilegal por mar (SEC (2007) 691)*, que foi aprovado por unanimidade, registando-se a ausência do PEV, na reunião de 08 de Outubro de 2008 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)





ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

**COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,  
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS**

**PARECER**

**SEC (2007) 691 – Estudo da Comissão sobre os instrumentos de direito internacional relacionados com a imigração ilegal por mar**

**1. Procedimento**

Foi distribuído à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, o documento de trabalho da Comissão Europeia “Study on the international law instruments in relation to illegal immigration by sea” para seu conhecimento, tendo esta Comissão deliberado emitir parecer sobre o mesmo.

**2. Contexto**

No âmbito do Programa sobre as Medidas de Combate à Imigração Ilegal através das Fronteiras Marítimas dos Estados-Membros da UE, o

Conselho endereçou à Comissão Europeia um convite para emissão de um trabalho de análise dos instrumentos de direito internacional respeitante à migração ilegal pelo mar que pudesse identificar as alterações necessárias por forma a preencher eventuais lacunas jurídicas, a que o presente estudo vem dar resposta.

O documento em análise é composto por uma estrutura básica sobre mar territorial, águas para além do mar territorial, busca e salvamento, terminando com conclusões e por um anexo ao documento de trabalho que relata a situação existente (à data da sua conclusão) em relação à imigração ilegal e a fronteira marítima da UE, o quadro jurídico de controlo dessa fronteira e as obrigações dos Estados terceiros de origem e de trânsito.

Com efeito, o estudo em análise tem como propósito analisar a situação da imigração ilegal por mar na UE, o actual quadro jurídico dos poderes de controlo e vigilância nas fronteiras marítimas e os maiores obstáculos ao exercício efectivo da vigilância, e propor soluções que possam envolver, se necessário, a adopção de instrumentos que alterem ou complementem o quadro legal existente.

Neste sentido, o estudo, por um lado, examina os poderes de controlo dos Estados-Membros nas diferentes áreas do mar ( águas internas, águas territoriais e águas internacionais), dando uma especial atenção à presença de autoridades dos Estados-Membros nas águas territoriais de outros Estados-Membros ou países terceiros de origem ou trânsito de migrantes clandestinos. Por outro lado, o estudo examina as obrigações de países terceiros que derivam do Direito Internacional do Mar e dos instrumentos internacionais em relação ao tráfico de migrantes.

O estudo versa ainda sobre a forma como as obrigações internacionais dos países de origem e trânsito devem ser reforçados, particularmente em relação ao controlo das áreas sob a sua soberania e o retorno dos seus cidadãos ou pessoas em trânsito através desses países.

### 3. Do estudo

Do estudo retiram-se as seguintes linhas mestras:

1. A prorrogação das excepções definidas na UNCLOS ( Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar) para as regras da jurisdição exclusiva do Estado no alto mar sobre o transporte ilegal de imigrantes deve ser reexaminada.

2. Os Estados-Membros que não o tenham feito ainda devem tornar-se partes no Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Ar e Mar, nos termos da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado. Além da possibilidade de alterar o Protocolo, expressamente estabelecida no seu artigo 23 depois de um período de cinco anos a partir da sua entrada em vigor, as suas previsões podem também ser complementadas e reforçadas por instrumentos bilaterais e regionais, inspirados em exemplos práticos, tendo em vista a luta contra o terrorismo e o tráfico de droga ( em particular simplificando mecanismos de autorização na intervenção contra navios que arvoram a bandeira de uma das Partes e nas suas águas territoriais), possivelmente estendendo aos casos de tráfico de migrantes outros relacionados com o crime internacional organizado.

3. Para definir mais precisamente o modus operandi correcto na intercepção de navios de carga ou suspeitos de carga ilegal de imigrantes através da UE importa reforçar a efectividade, se necessário, das operações conjuntas a cargo da European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the UE (FRONTEX) com o

objectivo de prevenir e redireccionar a imigração ilegal chegada por via do mar, na qual as autoridades dos diferentes Estados Membros tomam parte e em relação às quais nem sempre tem o mesmo entendimento de como e quando levar a cabo as intercepções. Aliás, é o trabalho de equipa e as sinergias entre Estados Membros que determinam o sucesso dessas operações. Consequentemente, através de acordos bilaterais e regionais podem organizarse as autorizações para levantar e interceptar navios em águas territoriais de países de origem ou trânsito envolvidos, deste modo facilitando a implementação de operações conjuntas pelo FRONTEX que evitariam a necessidade de incluir ad hoc acordos de lançamento de cada operação.

4. Um dos problemas que pode ser resolvido com uma mera clarificação seria a determinação do mais apropriado porto de desembarque na sequência de salvamento no mar ou intercepção, bem como a questão da partilha entre os Estados Membros que participam nas operações de intercepção, de procura e salvamento, e na responsabilidade de protecção das pessoas interceptadas ou salvas que procuram protecção internacional. Aliás, na prática, a determinação do lugar mais apropriado para o desembarque dessas pessoas coloca o ónus no Estado designado para examinar as necessidades de protecção dos requerentes do asilo que se encontram entre as pessoas salvas e interceptadas.

5. Atenção especial deve ser prestada ao âmbito das obrigações de protecção dos Estados vertidas no princípio do “non refoulement” nos casos em que o Estado realiza a intercepção ou medidas de busca e salvamento. Aliás, em todos os casos, sem prejuízo das obrigações expressamente estabelecidas por esses instrumentos como o Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Ar e Mar e as linhas de orientação desenvolvidas pela IMO (Internacional Maritime Organisation), todos os Estados Membros estão vinculados em relação às pessoas salvas ou interceptadas no mar pelo

princípio do “non refoulement” tendo em conta o artigo 3 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Seria, portanto, necessário analisar as condições em que cada Estado pode estar obrigado a assumir a responsabilidade de examinar os pedidos de asilo introduzidos em razão deste princípio, em particular quando faz parte de uma operação conjunta ou em operações efectuadas em águas territoriais de outro país ou em alto mar.

6. No que diz respeito a áreas onde os acordos bilaterais ou regionais não seriam concluídos, linhas práticas de orientação podem ser elaboradas como forma adicional de clarificar a implementação pelos Estados Membros das obrigações de direito internacional para garantir um certo grau de previsibilidade. A elaboração dessas instruções complementariam as linhas de orientação já desenvolvidas pela IMO e pelo Gabinete do Alto Comissário para os Refugiados das Nações Unidas e deverão ser realizadas em estreita cooperação com eles, baseadas numa ampla gama de especialistas. Nesta tarefa, uma atenção particular deve ser prestada ao trabalho realizado pelos comités competentes do IMO, entre outros no respeito pelas obrigações de direito internacional respeitantes a busca e salvamento. Numa primeira fase podem ser elaboradas linhas orientadoras para as operações do FRONTEX, definindo-se critérios de partilha de responsabilidades entre Estados Membros participantes nessas operações.

7. As bandeiras dos Estados dos navios envolvidos no tráfico de migrantes e Estados de onde esses navios partem tem responsabilidades específicas no que diz respeito ao controlo e exercício da sua jurisdição, tendo em vista prevenir o tráfico e a navegação que ponham em risco a vida das pessoas transportadas.

A implementação efectiva das obrigações, tanto de prevenção como repressão, decorrente do Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra,

Mar e Ar, bem como as obrigações decorrentes dos instrumentos na área de busca e salvamento, segurança marítima e direitos dos refugiados, deve ser encorajada.

8. A cooperação reforçada com os países vizinhos respeitando o controlo das suas fronteiras e repatriamento das pessoas interceptadas, com técnicas e assistência financeira da UE e dos Estados Membros será a forma mais eficiente de combater este fenómeno.

9. Acordos regionais ( Mediterrâneo/ costa atlântica do Norte de África) podem autorizar os Estados Membros a conduzir operações de vigilância e intercepção nas águas territoriais dos mais relevantes países de origem/trânsito. Acordos similares devem também ser concluídos entre Estados-Membros tendo em vista facilitar e acelerar a organização de operações conjuntas no âmbito do FRONTEX.

#### **4. Conclusões**

4.1 No âmbito do Programa sobre as Medidas de Combate à Imigração Ilegal através das Fronteiras Marítimas dos Estados-Membros da UE, o Conselho endereçou à Comissão Europeia um convite para emissão de um estudo com o propósito de analisar a situação da imigração ilegal por mar na UE, o actual quadro jurídico dos poderes de controlo e vigilância nas fronteiras marítimas e os maiores obstáculos ao exercício efectivo da vigilância, e propor soluções que possam envolver, se necessário, a adopção de instrumentos que alterem ou complementem o quadro legal existente, a que o presente estudo pretende dar resposta.

4.2 O documento em análise é composto por uma estrutura básica sobre mar territorial, águas para além do mar territorial, busca e salvamento, terminando com conclusões e por um anexo ao documento de trabalho que relata a situação existente (à data da sua conclusão) em relação à imigração ilegal e a fronteira marítima da UE, o quadro jurídico de controlo dessa fronteira e as obrigações dos Estados terceiros de origem e de trânsito.

4.3 O estudo indica que deve ser examinada a prorrogação das excepções definidas na UNCLOS ( Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar) para as regras da jurisdição exclusiva do Estado no alto mar sobre o transporte ilegal de imigrantes.

4.4 O estudo aconselha os Estados-Membros que não o tenham feito ainda, a tornar-se partes no Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Ar e Mar, nos termos da Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado. Refira-se que Portugal já ratificou este protocolo ( veja-se o Decreto n.º 19/2004, de 2 de Abril).

4.5 O referido protocolo prevê que as suas cláusulas podem ser alteradas, complementadas e reforçadas por instrumentos bilaterais e regionais tendo em vista a luta contra o terrorismo e o tráfico de droga.

4.6 O estudo sugere que seja reforçada a efectividade de operações conjuntas a cargo da European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the UE (FRONTEX), com o objectivo de prevenir e redireccionar a imigração ilegal chegada por via do mar, na qual as autoridades dos diferentes Estados Membros tomam parte e em relação às quais nem sempre tem o mesmo entendimento de como e quando levar a cabo as intercepções.



4.7 Segundo o estudo, atenção especial deve ser prestada ao âmbito das obrigações de protecção dos Estados vertidas no princípio do “non refoulement” nos casos em que o Estado realiza a intercepção ou medidas de busca e salvamento.

4.8 Aliás, em todos os casos, sem prejuízo das obrigações expressamente estabelecidas por esses instrumentos como o Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Ar e Mar e as linhas de orientação desenvolvidas pela IMO (Internacional Maritime Organisation), todos os Estados Membros estão vinculados em relação às pessoas salvas ou interceptadas no mar pelo princípio do “non refoulement” tendo em conta o artigo 3 da Convenção Europeia dos Direitos Humanos.

4.9 O estudo sugere ainda que podem ser acordadas linhas práticas de orientação como forma adicional de clarificar a implementação pelos Estados Membros das obrigações de direito internacional. A elaboração dessas instruções complementariam as linhas de orientação já desenvolvidas pela IMO e pelo Gabinete do Alto Comissário para os Refugiados das Nações Unidas e deverão ser realizadas em estreita cooperação com eles.

4.10 Numa primeira fase podem ser elaboradas linhas orientadoras para as operações do FRONTEX, definindo-se critérios de partilha de responsabilidades entre Estados Membros participantes nessas operações.

4.11 A implementação efectiva das obrigações, tanto de prevenção como repressão, decorrente do Protocolo contra o Tráfico de Migrantes por Terra, Mar e Ar, bem como as obrigações decorrentes dos instrumentos na área de

busca e salvamento, segurança marítima e direitos dos refugiados, deve ser encorajada, segundo o estudo.

4.12 O estudo refere ainda que a cooperação reforçada com os países vizinhos respeitando o controlo das suas fronteiras e repatriamento das pessoas interceptadas, com técnicas e assistência financeira da UE e dos Estados Membros será a forma mais eficiente de combater este fenómeno.

## 5. Parecer

Atento o exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias é de parecer que o presente relatório se encontra em condições de ser remetido à Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus para seu conhecimento e apreciação.

Palácio de S. Bento, 1 de Outubro de 2008

**A Deputada Relatora**



*(Celeste Correia)*

**O Presidente da Comissão**



*(Osvaldo de Castro)*