



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM (2018) 167

Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a aprovar, em nome da União, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares no domínio da cooperação para o desenvolvimento

COM (2018) 168

Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a aprovar, em nome da União, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares no domínio da política de imigração



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, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus, recebeu as seguintes iniciativas: Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a aprovar, em nome da União, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordeiras e Regulares no domínio da cooperação para o desenvolvimento [COM (2018) 167] e a Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a aprovar, em nome da União, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordeiras e Regulares no domínio da política de imigração[COM (2018) 168].

As presentes iniciativas, atendendo ao seu objeto, foram enviadas à Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades, que as analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

As presentes propostas visam autorizar a Comissão Europeia a aprovar, em nome da União Europeia, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordeiras e Regulares (a seguir “Pacto Global”), que deverá ser adotado pela Conferência Intergovernamental, que se realizará, sob a égide das Nações Unidas, nos dias 10 e 11 de dezembro de 2018, em Marrocos.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Esta iniciativa decorre da Declaração de Nova Iorque sobre os Refugiados e os Migrantes, adotada em setembro de 2016, pela Assembleia Geral das Nações Unidas, que foi acolhida favoravelmente pelo Conselho Europeu, nas suas conclusões de 20 de outubro de 2016.

A razão de ser da apresentação de duas propostas de decisão relativamente ao mesmo instrumento ao qual a União Europeia se quer, politicamente, vincular, tem a ver com o reconhecimento da importância das migrações para o desenvolvimento sustentável dos países de origem, de trânsito e de destino e para a realização dos objetivos da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, bem como com a sua inclusão na política de desenvolvimento da UE definida no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento. Assim, justificam-se duas propostas para autorizar a Comissão a aprovar, em nome da União, um mesmo instrumento político internacional, não apenas por o mesmo reaver de duas políticas da UE com bases legais diferentes (política de imigração – artigo 79.º TFUE – e política de cooperação para o desenvolvimento – artigo 209.º TFUE) mas, sobretudo, porque estas políticas têm âmbitos de vinculação territorial diferentes. Com efeito, por força dos protocolos relativos às posições do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca, relativa ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, estes Estados Membros têm um “opt out” relativo à política comum de imigração, que se insere naquele espaço.

Em qualquer caso, o Pacto Global, não é juridicamente vinculativo, pelo que nos termos do artigo 2.º, n.º 2, do TFUE não há lugar à aplicação do princípio da subsidiariedade.

Não obstante, justifica-se o presente parecer (forçosamente de não escrutínio do princípio da subsidiariedade) pela importância política do Pacto Global.

Embora as propostas de decisão da Comissão digam respeito ao “Zero draft Plus” do Pacto Global, de 5 de março, não podemos ignorar que existe uma versão final negociada e acordada na sexta ronda negocial sob a égide das Nações Unidas, de 13 de



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

julho de 2018, que será submetida a aprovação dos Chefes de Estado e de Governo na Conferência Intergovernamental de Marrocos, que se realiza nos dias 10 e 11 de 2018¹, que será a base para as considerações seguintes.

É consensual que o Pacto Global representa um marco no desenvolvimento de um sistema internacional de governação das migrações internacionais, um fenómeno que, embora só abranja 3,5 % da população mundial, afeta todos os continentes e que, pela sua natureza transnacional, só pode ser gerido com eficácia pela comunidade internacional e num quadro de cooperação internacional, a nível bilateral, regional e global. Por isso, o Pacto Global, se devidamente implementado, constitui uma oportunidade única para de criação de mecanismos de diálogo global e cooperação internacional no domínio das migrações internacionais, de forma a assegurar que as mesmas se processem de forma segura, ordeira e regular, em benefício dos países de destino, trânsito e de origem.

Concebido como um instrumento jurídico não vinculativo, ele representa, no entanto, um compromisso político da comunidade internacional no sentido de, num quadro de cooperação e diálogo entre todos os atores envolvidos na gestão das migrações, a nível internacional, regional e bilateral, implementar ações concretas que permitam alcançar os objetivos nele definidos. Saliente-se, que o Pacto Global não afeta o princípio da soberania dos Estados em matéria de política de imigração e controlo de fronteiras, bem como as suas obrigações que decorrem do Direito Internacional, em especial, o respeito pelos direitos humanos. A sua autoridade assenta na sua natureza consensual, credibilidade, pertença coletiva, compromisso de implementação das suas ações e mecanismos de monitorização da sua implementação e revisão.

¹Disponível in: https://www.un.org/pga/72/wp-content/uploads/sites/51/2018/07/180713_Agreed-Outcome_Global-Compact-for-Migration.pdf



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

O Pacto Global exprime o reconhecimento que as migrações são fonte de prosperidade, inovação e desenvolvimento sustentável no mundo globalizado e que os seus impactos positivos podem ser potenciados através de uma abordagem holística, compreensiva e de uma governação internacional, baseada na partilha de responsabilidades e no respeito pelos direitos humanos dos migrantes, de forma a que as migrações possam ser geridas de forma segura, ordeira e regular, em benefício de todos e possam unir mais do que dividir. Também reconhece a necessidade de reduzir os riscos e vulnerabilidades dos migrantes em todos os estádios do processo migratório e criar condições para que o papel das migrações para o desenvolvimento sustentável dos países de origem e de destino seja potenciado.

O Pacto Global coloca a pessoa humana no seu centro (o bem estar dos migrantes e dos membros das comunidades dos países de origem, trânsito e destino) e baseia-se em vários princípios estruturantes e interdependentes: A cooperação internacional (o Pacto cria um quadro não vinculativo de cooperação, baseado no reconhecimento que nenhum Estado pode enfrentar sozinho os desafios das migrações e que a natureza transnacional exige cooperação e diálogo a nível internacional, regional e bilateral); A soberania nacional (o Pacto reafirma o direito soberano dos Estados de determinar a sua política de imigração, de distinguir entre imigração regular e irregular e de implementar as suas medidas tendo em consideração as diferentes realidades nacionais, políticas, condições de entrada e de residência e trabalho, em conformidade com o direito internacional); O Estado de direito, processos equitativos e acesso à justiça como aspetos fundamentais da governação das migrações; O Desenvolvimento Sustentável (reconhecimento das migrações como realidade multidimensional de enorme relevância para o desenvolvimento sustentável dos países de origem, de trânsito e de destino, que, se bem gerida, contribuirá para a realização dos objetivos da Agenda 2030); Os Direitos Humanos (a implementação do Pacto deve assegurar o respeito efetivo e a proteção dos direitos humanos de todos os migrantes, independentemente



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

do seu estatuto migratório, em todos os estádios do ciclo migratório e implica, também, um compromisso para eliminar todas as formas de discriminação, racismo, xenofobia e intolerância em relação aos migrantes e suas famílias); A igualdade de género; A proteção das crianças e do seu superior interesse no contexto das migrações; A governação global (como fenómeno multidimensional, as migrações não podem ser objeto apenas de um setor da política, antes requerem uma abordagem multi-departamental, que assegure uma coerência horizontal e vertical em todos os setores e níveis de governação); A governação inclusiva de todos os setores da sociedade (envolvimento dos migrantes, diáspora, comunidades locais, sociedade civil, setor privado, parlamentos, sindicatos, instituições de proteção de direitos humanos, comunicação social e outros atores relevantes para a governação das migrações).

Tendo em consideração estes princípios, os Estados assumem o compromisso de cooperarem na implementação de ações concretas com vista a atingir os 23 objetivos estabelecidos no Pacto Global para uma migração segura, ordeira e regular:

1. Recolher e utilizar dados fidedignos e desagregados como base para políticas baseadas em factos;
2. Minimizar as causas remotas e fatores estruturais que forçam as pessoas a deixar o seu país de origem;
3. Fornecimento de informação adequada em todas as fases da migração;
4. Dotar os migrantes com identificação e documentos;
5. Reforçar a disponibilidade e flexibilidade das vias legais de imigração;
6. Facilitar recrutamento justo e ético e garantir condições de trabalho decentes;
7. Abordar e reduzir as vulnerabilidades das migrações;
8. Salvar vidas e coordenar esforços internacionais sobre migrantes desaparecidos;
9. Reforçar a resposta transnacional ao auxílio à imigração ilegal;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

10. Prevenir, combater e erradicar o tráfico de seres humanos no contexto da migração internacional;
11. Gerir as fronteiras de forma integrada, segura e coordenada;
12. Reforçar a certeza e previsibilidade dos procedimentos migratórios que garantam triagem, avaliação e encaminhamento adequados;
13. Uso da detenção de imigrantes como medida de último recurso e desenvolver alternativas;
14. Reforçar a proteção consular, a assistência e cooperação em todo o ciclo migratório;
15. Garantir o acesso dos migrantes a serviços básicos;
16. Capacitar os migrantes e as sociedades para a inclusão e coesão social;
17. Eliminar todas as formas de discriminação e promover um discurso público baseado em factos para moldar as perceções sobre a migração;
18. Investir no desenvolvimento de competências e facilitar o reconhecimento de habilitações, qualificações e competências;
19. Criar condições de pleno contributo dos migrantes e da diáspora para o desenvolvimento sustentável de todos os países;
20. Promover a transferência rápida, segura e barata de remessas e reforçar a inclusão financeira dos migrantes;
21. Cooperar para facilitar o afastamento e a readmissão, bem como uma reintegração sustentável;
22. Estabelecer mecanismos de portabilidade de direitos de segurança social e de rendimentos;
23. Reforçar a cooperação internacional e parcerias globais para uma migração segura, ordeira e regular.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Os Estados comprometem-se a implementar o Pacto Global através de ações concretas a todos os níveis (nacional, regional e global) para facilitar migrações internacionais seguras, ordeiras e regulares, tendo em consideração as diferentes realidades e prioridades nacionais, capacidades e níveis de desenvolvimento, mas sempre de forma consistente com o direito internacional. O Pacto Global também será implementado através de uma cooperação reforçada a nível bilateral, regional e multilateral e de uma parceria global revitalizada e baseada na solidariedade. Para auxiliar os Estados e outros atores relevantes na implementação do Pacto Global, será criada na ONU uma rede sobre migrações, coordenada pela OIM, que fará um relatório bianual sobre a sua implementação.

O Pacto estabelece, ainda, mecanismos de monitorização, acompanhamento e revisão pelos Estados aos níveis local, nacional, regional e global, no contexto das Nações Unidas e com o envolvimento de todos os atores relevantes. O Diálogo de Alto Nível sobre Migrações e Desenvolvimento, que se realiza à margem da Assembleia Geral das NU, será transformado no “International Migration Review Fórum”, ou seja, na plataforma intergovernamental de acompanhamento e discussão dos progressos realizados na implementação do Pacto, e sua eventual revisão (a partir de 2022, reunirá todos os quatro anos).

PARTE IV - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus, no que concerne às presentes iniciativas, é de parecer que:

- 1- Não há lugar à apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade;
- 2- Deve ser salientada a importância da União Europeia, no âmbito da sua política comum de imigração, assumir o compromisso político de adotar as ações



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

concretas previstas no Pacto Global, tanto a nível interno, como no contexto da dimensão externa desta política comum (bilateral, regional e multilateral), com vista a contribuir para alcançar os objetivos estabelecidos para uma gestão das migrações internacionais em benefício de todos, que assegure que sejam seguras, ordeiras e regulares e fator de desenvolvimento dos países de origem, trânsito e destino.

3- O processo de escrutínio está concluído.

Palácio de S. Bento, 16 de outubro de 2018

A Deputada Autora do Parecer

(Constança Urbano de Sousa)

A Presidente da Comissão

(Regina Bastos)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS, DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

RELATÓRIO

COM (2018) 167 final - Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a aprovar, em nome da União, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares no domínio da cooperação para o desenvolvimento

COM (2018) 168 final - Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a aprovar, em nome da União, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares no domínio da política de imigração

Parte I - Nota introdutória

No quadro do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia¹, a Comissão de Assuntos Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a análise e emissão de relatório sobre a **COM (2018) 167 final - Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a aprovar, em nome da União, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares no domínio da cooperação para o desenvolvimento** e a **COM (2018) 168 final - Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a aprovar, em nome da União, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares no domínio da política de imigração**.

Todavia, tratando-se de uma iniciativa não legislativa, não cabe a esta Comissão aferir sobre o cumprimento do princípio da subsidiariedade no âmbito da emissão do presente relatório.

¹ Artigo 7º, nº2, da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Parte II – Considerandos

As presentes iniciativas têm como objetivo autorizar a Comissão Europeia a aprovar, em nome da União, no domínio da cooperação para o desenvolvimento e no domínio da política de imigração, o anteprojeto revisto do Pacto Global para as Migrações Seguras, Ordeiras, e Regulares.

De acordo com as Comunicações em análise a Conferência Intergovernamental, que se realizará em Marrocos em 10 e 11 de dezembro de 2018, deverá adotar um Pacto Global sobre a Migração, de acordo com o previsto na Resolução 72/244 da Assembleia Geral das Nações Unidas, de 24 de dezembro de 2017.

Reconhecendo que o problema da migração só pode ser resolvido com eficácia pela comunidade internacional no seu conjunto, em setembro de 2016, a Assembleia Geral das Nações Unidas adotou a Declaração de Nova Iorque sobre os Refugiados e os Migrantes, dando oficialmente início ao processo de elaboração de um Pacto Global sobre a Migração.

Esta declaração representa um marco importante na formulação de uma resposta mundial às migrações e às deslocações forçadas, tendo sido acolhida favoravelmente pelo Conselho Europeu nas suas conclusões sobre a migração, em 20 de outubro de 2016.

Por seu lado, o Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento, adotado em 2017, afirma que a UE e os seus Estados-Membros apoiarão ativamente a elaboração dos pactos globais da ONU sobre a migração e os refugiados, tal como exige a Declaração de Nova Iorque acima aludida.

Com a publicação do anteprojeto do Pacto Global sobre a Migração, em 5 de fevereiro de 2018, e do «anteprojeto revisto», em 5 de março de 2018, o processo entrou na fase final



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

das negociações conducentes à adoção do Pacto Global sobre a Migração pela Conferência Intergovernamental, que se realizará em dezembro de 2018 em Marrocos.

O Pacto Global sobre a Migração pretende definir uma lista de objetivos comuns para que sejam possíveis migrações seguras, ordeiras e regulares, sem, contudo, criar quaisquer obrigações jurídicas ao abrigo do direito nacional ou internacional.

Com estes objetivos, serão adotadas medidas nos domínios seguintes:

- Condições de entrada e residência, bem como normas relativas à emissão, pelos Estados-Membros, de vistos e de autorizações de residência de longa duração, inclusive para efeitos de reagrupamento familiar;
- Definição dos direitos dos nacionais de países terceiros que residam legalmente num Estado-Membro, incluindo as condições que regem a liberdade de circulação e de permanência nos outros Estados-Membros;
- Imigração clandestina e residência ilegal, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes em situação irregular;
- Luta contra o tráfico de seres humanos, em especial de mulheres e crianças.

a) Base jurídica

As bases jurídicas das decisões propostas são o artigo 16.º do Tratado da União Europeia (TUE), em conjugação com os artigos 79.º e 208.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O artigo 16.º do Tratado da União Europeia (TUE) prevê que o Conselho exerce funções de definição das políticas e de coordenação em conformidade com as condições estabelecidas nos Tratados. Por outro lado, no quadro da sua política de cooperação para o desenvolvimento ao abrigo do artigo 208.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União deve ter em conta os objetivos da cooperação para o desenvolvimento na execução das políticas suscetíveis de afetar os países em desenvolvimento.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em conformidade com o artigo 79.º, n.º 1, do TFUE, a União desenvolve uma política comum de imigração destinada a garantir, em todas as fases, uma gestão eficaz dos fluxos migratórios, um tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros que residam legalmente nos Estados-Membros, bem como a prevenção da imigração ilegal e do tráfico de seres humanos e o reforço do combate a estes fenómenos.

Refira-se ainda que estes objetivos foram amplamente definidos na jurisprudência constante do Tribunal de Justiça, onde se tem afirmado que a migração (incluindo a luta contra a migração ilegal) está integrada na política de desenvolvimento definida no Consenso Europeu sobre o Desenvolvimento. Este documento indica que a UE e os seus Estados-Membros apoiarão ativamente a elaboração dos pactos globais da ONU sobre a migração e os refugiados, tal como exige a Declaração de Nova Iorque sobre os refugiados e os migrantes, de 2016. Também a Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável das nações Unidas reconheceu que a migração é um fenómeno multidimensional de grande relevância para o desenvolvimento sustentável dos países de origem, de trânsito e de destino.

Parte III – Conclusões

1. Ao abrigo do disposto no nº 2 do artigo 7º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, Artigo 7º, nº2, da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 21/2012, de 17 de maio, e pela Lei nº 18/2018, de 2 de maio, relativa ao “Acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia”, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, atento o objeto e pertinência da COM (2018) 167 final - Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a aprovar, em nome da União, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares no domínio da cooperação para o desenvolvimento e da COM (2018) 168 final - Proposta de Decisão do Conselho que autoriza a Comissão a aprovar, em nome da União, o Pacto Global para Migrações Seguras, Ordenadas e Regulares no domínio



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

da política de imigração, deliberou proceder à elaboração de relatório sobre a mesma para efeitos de análise do seu conteúdo.

2. Face ao exposto, e nos termos da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui que o presente relatório deve ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 11 de julho de 2018

A Deputada Relatora

(Emília Cerqueira)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)