

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 768/2005 do Conselho que estabelece uma Agência Comunitária de Controlo das Pescas»

[COM(2015) 669 final — 2015/0308 (COD)]

a

«Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas»

[COM(2015) 673 final]

e a

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2007/2004, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 e a Decisão 2005/267/CE do Conselho»

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)]

(2016/C 303/15)

Relator: Giuseppe IULIANO

Correlator: Cristian PÎRVULESCU

Em 21 de janeiro e em 4 de fevereiro de 2016, o Parlamento Europeu e o Conselho, respetivamente, decidiram, nos termos do artigo 114.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 768/2005 do Conselho que estabelece uma Agência Comunitária de Controlo das Pescas»

[COM(2015) 669 final — 2015/0308(COD)],

a

«Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas»

[COM(2015) 673 final]

e a

«Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2007/2004, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 e a Decisão 2005/267/CE do Conselho»

[COM(2015) 671 final — 2015/0310 (COD)].

Foi incumbida da preparação dos correspondentes trabalhos a Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania, que emitiu parecer em 12 de maio de 2016.

Na 517.ª reunião plenária de 25 e 26 de maio de 2016 (sessão de 25 de maio), o Comité Económico e Social Europeu adotou, por 133 votos a favor, com 2 abstenções, o seguinte parecer:

1. Conclusões e recomendações

1.1. O CESE, embora subscreva em geral as propostas de alteração dos regulamentos apresentadas pela Comissão, não deixa, no entanto, de formular algumas observações.

1.2. O encerramento das fronteiras decretado por alguns Estados-Membros está a pôr seriamente em risco o exercício da livre circulação. As instituições europeias devem assegurar o funcionamento de Schengen. Na reunião plenária de 17 de fevereiro de 2016, o CESE adotou uma importante resolução ⁽¹⁾ em defesa do espaço Schengen, na qual insta o Conselho e os Estados-Membros a garantirem o exercício da livre circulação, bem como a consolidação e o alargamento do espaço Schengen.

1.3. As regras de Schengen devem ser aplicadas da mesma forma em todos os Estados-Membros, sendo para tal necessário adotar novas medidas juridicamente vinculativas. No entanto, o CESE não concorda com a proposta da Comissão que visa o estabelecimento de controlos sistemáticos e obrigatórios nas fronteiras externas do espaço Schengen para os cidadãos da UE, uma vez que essa medida limitaria o exercício de uma das liberdades fundamentais.

1.4. Para assegurar o correto funcionamento de Schengen, as fronteiras externas, que são fronteiras comuns, devem ser geridas conjuntamente pela UE e pelos Estados-Membros. O CESE foi a primeira instituição a propor a criação de uma guarda de fronteiras europeia.

1.5. A proposta no sentido de reforçar o mandato da Frontex através de novos equipamentos e de um Contingente de Intervenção Rápida de 1 500 agentes e peritos deverá ser acompanhada de maior transparência no que se refere à governação, às ações e à responsabilização da Agência.

1.6. Importa intensificar a cooperação entre a Agência de Fronteiras e as autoridades nacionais. A Agência deve reforçar o centro de análise de riscos, para o que pode enviar agentes de ligação para os Estados-Membros e dispor de um mandato para avaliar a capacidade operacional e os recursos. A UE tem de garantir que os Estados-Membros cooperam nas operações fronteiriças levadas a cabo pela Agência.

1.7. O direito de intervenção da Agência, mesmo nos casos em que o Estado-Membro não a tenha solicitado, é a medida mais delicada da proposta da Comissão. O CESE concorda que a Comissão possa decidir quanto à intervenção da Agência nas fronteiras externas, mas apenas em situações de urgência e de acordo com um procedimento transparente que preveja a informação imediata dos legisladores europeus (Parlamento e Conselho).

1.8. É necessário melhorar a coordenação entre as diferentes agências e instituições com competência em matéria de controlos das fronteiras, vigilância costeira, segurança marítima, salvamento marítimo, alfândegas e pescas. No entanto, estas agências e instituições devem manter as respetivas missões. Por conseguinte, o CESE propõe que o regulamento faça referência à Guarda de Fronteiras Europeia e que o termo «Costeira» seja suprimido ⁽²⁾.

1.9. Não se deve «militarizar» o controlo das fronteiras. A Guarda de Fronteiras não deve ter um caráter militar, mas sim de polícia civil.

1.10. Sempre que nas fronteiras externas, quer sejam marítimas ou terrestres, haja pessoas em situações que põem em risco a sua vida e segurança, a primeira obrigação da Guarda de Fronteiras, e das outras instituições que atuam em seu lugar, consiste em salvar a vida dessas pessoas e prestar-lhes a devida ajuda. O CESE assinala que, nos últimos meses, milhares de pessoas deslocadas pelas guerras na vizinhança da Europa perderam a vida nas costas e nas fronteiras europeias sem que as autoridades tenham realizado as necessárias operações de salvamento e proteção.

1.11. O CESE considera que a proposta da Comissão de melhoria da gestão das fronteiras externas deve ser adotada em complemento das reformas do sistema comum de asilo. A crise atual é motivada pela incapacidade da UE de desenvolver o sistema comum de asilo e conceder proteção adequada às centenas de milhares de pessoas deslocadas e requerentes de asilo que chegam às nossas fronteiras. Alguns governos rejeitaram as propostas da Comissão e as decisões do Conselho relativas à execução dos programas de recolocação e reinstalação e recusaram-se a cumprir as suas obrigações decorrentes do Tratado e do direito internacional.

⁽¹⁾ JO C 133 de 14.4.2016, p. 1

⁽²⁾ JO C 177 de 18.5.2016, p. 57.

1.12. O CESE salienta que, em muitas ocasiões, as autoridades responsáveis pelas fronteiras não respeitaram o princípio de «não repulsão», explicitamente reconhecido no direito internacional em matéria de asilo e no Tratado. O Comité propõe que o novo sistema integrado de fronteiras externas reforce as garantias de respeito dos direitos humanos.

1.13. A fim de cooperar com a Agência no domínio da proteção dos direitos fundamentais, o CESE propõe que um representante do Comité tenha assento no Fórum Consultivo. Propõe igualmente que o papel do responsável pelos direitos fundamentais seja reforçado de modo a poder agir por iniciativa própria e aplicar o mecanismo de tratamento de queixas proposto pelo Provedor de Justiça.

1.14. O Comité chama a atenção para a situação de abandono e desproteção em que se encontram os milhares de menores não acompanhados que chegam ao território europeu fugidos da guerra, e propõe à Comissão a adoção de medidas urgentes de proteção.

2. Contexto

2.1. O Regulamento (CE) n.º 2007/2004 criou uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Frontex).

2.2. O CESE emitiu um parecer⁽³⁾ em que apoiou a criação da Frontex, tendo reiterado a necessidade de respeitar, nas fronteiras, o direito de asilo (princípio de não repulsão) e de garantir a proteção dos direitos fundamentais.

2.3. Posteriormente, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 estabeleceu um mecanismo para a criação de «equipas de intervenção rápida nas fronteiras» (RABIT, na sigla em inglês), que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho no que se refere a este mecanismo e que define as competências e funções dos agentes convidados. Com esta alteração do regulamento, cada Estado-Membro tem a possibilidade de requerer, através da Agência, o envio para as suas fronteiras de equipas de intervenção rápida, compostas por peritos de outros Estados-Membros que receberam formação especial.

2.4. O CESE emitiu um parecer⁽⁴⁾ favorável à atualização do regulamento, embora tenha alertado para a necessidade de melhorar a proteção dos direitos humanos e do direito de asilo. Além disso, chamou a atenção para o risco de «militarização» da atividade de vigilância e controlo das fronteiras externas.

2.5. A Diretiva 2008/115/CE, a chamada «Diretiva Regresso», estabelece normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, «no respeito dos direitos fundamentais [...], nomeadamente os deveres em matéria de proteção dos refugiados e de direitos do Homem».

2.6. Na última alteração do regulamento da Frontex, efetuada em outubro de 2011, foi introduzida a definição do controlo de fronteiras como uma responsabilidade partilhada pela UE e pelos Estados-Membros, e prevista a implementação de uma gestão integrada. Foram criadas equipas europeias de guarda de fronteiras, mas continuam a ser os Estados-Membros a solicitar a assistência da Agência. Do mesmo modo, foi reforçado o papel da Frontex nas operações de regresso e aperfeiçoado o mandato da Agência no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais.

3. Proposta da Comissão: A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e a gestão eficaz das fronteiras externas

3.1. A proposta da Comissão de criar uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia faz parte das medidas previstas na Agenda Europeia da Migração para reforçar a gestão e a segurança das fronteiras externas da UE, e responde à necessidade de reforçar os controlos de segurança nas fronteiras externas da UE, de acordo com o apelo lançado pelos ministros do Interior em 20 de novembro de 2015⁽⁵⁾.

⁽³⁾ JO C 108 de 30.4.2004, p. 97.

⁽⁴⁾ JO C 44 de 11.2.2011, p. 162.

⁽⁵⁾ <http://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2015/11/20-jha-conclusions-counter-terrorism>.

3.2. Esta Guarda incluirá a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, instituída a partir da Frontex, e as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, que continuarão a assegurar a gestão corrente das fronteiras externas.

3.3. A nova Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, composta por uma reserva de 1 500 agentes e peritos rapidamente mobilizáveis, que podem ser destacados em menos de três dias, contará com equipamentos técnicos, terá um papel de acompanhamento e supervisão, será dotada de um direito de intervenção, nomeadamente no que se refere à vigilância da guarda costeira e à garantia da segurança interna, bem como de um mandato para operar em países terceiros, e assumirá um papel mais relevante em matéria de regresso. Um documento europeu de viagem normalizado para efeitos de regresso assegurará uma maior aceitação das pessoas retornadas pelos países terceiros.

3.4. A Comissão Europeia propôs igualmente outras medidas para gerir as fronteiras externas da UE e proteger o espaço Schengen sem fronteiras internas. A fim de reforçar ainda mais a segurança dos cidadãos europeus, a Comissão propõe a introdução de controlos sistemáticos, recorrendo à consulta das bases de dados pertinentes com informações sobre todas as pessoas que entram ou saem do espaço Schengen. As propostas apresentadas contribuirão para gerir mais eficazmente os fluxos migratórios, melhorar a segurança interna da UE e garantir o princípio da livre circulação de pessoas.

3.5. A Comissão propõe uma alteração específica ao Código das Fronteiras Schengen, com o objetivo de introduzir a obrigatoriedade de controlos sistemáticos dos cidadãos da UE mediante a consulta de bases de dados, como o Sistema de Informação Schengen, a base de dados de documentos de viagem roubados e perdidos (SLTD, na sigla em inglês) da Interpol e os sistemas nacionais pertinentes nas fronteiras externas terrestres, marítimas e aéreas. A proposta reforça também a necessidade de verificação dos dados biométricos nos passaportes dos cidadãos da União Europeia em caso de dúvida quanto à autenticidade do passaporte ou à legitimidade do titular. A partir de agora, os controlos também passarão a ser obrigatórios ao sair da União Europeia.

4. Observações na generalidade

4.1. Na reunião do Fórum Europeu sobre Migração⁽⁶⁾, realizada em 26 e 27 de janeiro de 2015, a sociedade civil, convocada pela Comissão e pelo CESE, debateu com as instituições europeias a situação de emergência humana no Mediterrâneo e a chegada de fluxos mistos de migrantes e requerentes de asilo. Na sequência das conclusões do Fórum, a Comissão adotou algumas iniciativas para melhorar as políticas de asilo e fronteiras. Não obstante, o Comité lamenta que o Conselho não tenha tido em conta as conclusões do Fórum. Muitos dos atuais problemas poderiam ter sido evitados se tivessem sido postas em prática as suas recomendações.

4.2. A crise atual põe a nu os limites do modelo de gestão das fronteiras externas e as insuficiências do atual mandato da Frontex. O CESE já propôs em anteriores pareceres⁽⁷⁾ que a UE considerasse que as fronteiras externas no espaço Schengen são fronteiras comuns e que, por conseguinte, a responsabilidade deverá ser partilhada entre a UE e os Estados-Membros.

4.3. O CESE foi a primeira instituição a propor a criação de uma Guarda de Fronteiras Europeia. Além disso, elaborou propostas⁽⁸⁾ para a proteção dos direitos fundamentais no controlo das fronteiras e na política de regresso.

4.4. O CESE considera que as propostas da Comissão destinadas a melhorar a gestão das fronteiras externas devem ser adotadas paralelamente às mudanças no sistema comum de asilo. O afluxo maciço de pessoas deslocadas às fronteiras externas de alguns países ultrapassa a capacidade de atuação e demonstra que o sistema de Dublin é incapaz de gerir o afluxo maciço de pessoas deslocadas e de requerentes de asilo. As responsabilidades devem ser partilhadas numa base solidária. O Comité preconiza:

⁽⁶⁾ <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.events-and-activities-european-migration-forum-1>.

⁽⁷⁾ JO C 451 de 16.12.2014, p. 1, JO C 458 de 19.12.2014, p. 7, JO C 44 de 11.2.2011, p. 162.

⁽⁸⁾ JO C 128 de 18.5.2010, p. 29.

4.4.1. o cumprimento pela UE do regime de recolocação de emergência e a ativação do mecanismo de recolocação permanente, acordados no Conselho Europeu de 22 de setembro de 2015;

4.4.2. a criação de mais programas de reinstalação para a transferência de refugiados do exterior da UE e seu estabelecimento na União, em colaboração com países terceiros e o ACNUR;

4.4.3. a realização de novos programas de recolocação no interior da UE, proporcionando incentivos financeiros aos Estados-Membros aderentes; um mecanismo de recolocação permanente e sistemático, com base numa chave de repartição.

4.4.4. O CESE já referiu em diversas ocasiões que o sistema de Dublin deve ser alterado e substituído por um sistema mais solidário no interior da UE, que tenha em conta a vontade dos requerentes de asilo e assegure uma partilha das responsabilidades entre os Estados-Membros ⁽⁹⁾.

4.5. A proposta da Comissão reforça o papel da Agência de Fronteiras nas operações de regresso. O Comité lembra que:

4.5.1. o procedimento administrativo de afastamento deve ser individual e a pessoa em causa tem o direito de apresentar os seus argumentos perante as autoridades administrativas e judiciais;

4.5.2. a Carta dos Direitos Fundamentais proíbe expressamente as expulsões coletivas e dispõe que ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratamentos ou penas desumanos ou degradantes — o princípio da não repulsão.

4.5.3. O CESE advertiu ⁽¹⁰⁾ que a UE não deve considerar a Turquia um «país seguro» em matéria de asilo; também o ACNUR e várias ONG alertaram para o facto de que o recente acordo entre a UE e a Turquia não respeita plenamente o direito internacional de asilo, pois «os refugiados necessitam de proteção, e não de rejeição» ⁽¹¹⁾. Também a decisão da Macedónia de fechar as fronteiras aos refugiados representa uma violação do direito de asilo.

4.6. O CESE considera positivo que, quando da alteração do regulamento da Frontex, em outubro de 2011, se tenha previsto a instituição do Fórum Consultivo e a criação do lugar de agente para os direitos fundamentais, acolhendo favoravelmente que na elaboração da nova proposta de regulamento tenham sido tidas em conta algumas das propostas do Comité ⁽¹²⁾ para a proteção dos direitos fundamentais nas fronteiras externas.

5. Observações na especialidade

5.1. O Comité incentiva uma abordagem tanto *integrada* como *preventiva*, centrada numa análise cuidadosa dos dados sobre a mobilidade nas fronteiras da União e na obtenção de previsões sobre o local e a altura em que as autoridades nacionais poderão necessitar de assistência. É igualmente necessário identificar um conjunto de orientações e indicadores que permitam avaliar em que medida o sistema integrado cumpre esta complexa missão. A experiência e os procedimentos de avaliação do sistema de Schengen são pertinentes para a criação de um mecanismo semelhante de gestão das informações e das medidas operacionais.

⁽⁹⁾ JO C 451 de 16.12.2014, p. 1.

⁽¹⁰⁾ JO C 71 de 24.2.2016, p. 82.

⁽¹¹⁾ <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/2445-2016-03-21-10-57-17>

⁽¹²⁾ Ver nota 8.

5.2. O Comité, não obstante considerar que as decisões vinculativas e o direito de intervenção da Agência são indispensáveis, defende que a União deve recorrer a todos os meios necessários para assegurar a cooperação dos Estados-Membros nas ações levadas a cabo pela Agência nas fronteiras. O CESE concorda que a Comissão deve ter a possibilidade de decidir sobre as suas intervenções nas fronteiras externas, mas apenas em caso de urgência e de acordo com um procedimento transparente que preveja informar imediatamente os legisladores europeus (Parlamento e Conselho). Este aspeto é essencial para o êxito da abordagem integrada e coordenada de gestão das fronteiras, que deverá ser acompanhada de um aumento da transparência e do reforço da sua capacidade de fornecer explicações sobre a governação e as suas ações.

5.3. O Comité reputa necessário reforçar a coordenação entre os vários organismos responsáveis em matéria de guarda costeira, controlo das fronteiras, alfândegas, segurança marítima, operações de busca e salvamento no mar, proteção do ambiente e pescas, permitindo evitar a duplicação de esforços e obter economias, pelo menos no orçamento da União. No entanto, estas agências e instituições devem conservar plenamente o seu mandato e deve evitar-se que fiquem subordinadas a uma superestrutura que tenha por objetivo garantir a segurança.

5.4. O CESE acolhe favoravelmente a criação de uma equipa europeia de vigilância das fronteiras, composta por 1 500 peritos (guardas de fronteira). A dimensão desta equipa pode ser alterada em função das necessidades. Dois aspetos importantes são a rapidez com que os guardas de fronteira são enviados para as zonas fronteiriças e o modo como cooperam com os seus colegas.

5.5. Outra dimensão fundamental para a preparação das operações é a formação. O Comité considera que a formação é necessária tanto para os guardas de fronteira da equipa europeia como para os guardas de fronteira dos Estados-Membros. À Agência cabe um papel ativo na formação e no intercâmbio de boas práticas entre os guardas de fronteira de todos os Estados-Membros. Na realização dos programas de formação, importa dedicar especial atenção aos direitos fundamentais, pois os guardas de fronteira são as primeiras pessoas de contacto dos refugiados e imigrantes, a maior parte dos quais se encontra em situação de grande vulnerabilidade.

5.6. A participação da Agência nas operações de regresso é acolhida favoravelmente. Tendo em conta que esta política ganhará relevo no futuro, os recursos de que dispõe para o efeito poder-se-ão revelar insuficientes. No entanto, há que clarificar, tanto na comunicação como a nível operacional, de que modo a Agência intervirá nas operações de regresso, sobretudo se agir por iniciativa própria. A Agência deve igualmente assegurar que as operações de regresso em que participa respeitam os direitos fundamentais das pessoas em causa⁽¹³⁾.

5.7. A Agência deve cooperar com todas as autoridades pertinentes, a fim de assegurar condições adequadas de instalação das pessoas retornadas, incluindo no que diz respeito à sua segurança. O Comité considera que o respeito pelos direitos humanos é uma condição prévia para a assinatura de acordos de readmissão com países terceiros e opõe-se a que os Estados-Membros ou a UE celebrem acordos de repatriamento com países que não tenham ratificado, ou violem sistematicamente, os principais instrumentos internacionais de proteção dos direitos humanos⁽¹⁴⁾.

5.8. A proteção dos direitos fundamentais deve constituir uma prioridade para a Agência. Os direitos fundamentais aplicam-se a qualquer pessoa, e não apenas aos cidadãos da União. Os requerentes de asilo e os imigrantes estão protegidos pela Convenção Europeia dos Direitos do Homem e pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia⁽¹⁵⁾. Mais especificamente, o Comité está preocupado com vários aspetos, como o respeito dos direitos fundamentais em operações realizadas em países terceiros, o princípio da não discriminação em operações de controlo à entrada do território da União, as expulsões coletivas e a expulsão de imigrantes e de requerentes de asilo para países que violam os direitos humanos, e a proteção dos mais vulneráveis, como menores não acompanhados e mulheres.

⁽¹³⁾ O artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais dispõe que as expulsões coletivas são proibidas e que ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, a tortura ou a outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.

⁽¹⁴⁾ Ver nota 8.

⁽¹⁵⁾ Ver nota 8.

5.9. A fim de assegurar que a proteção dos direitos fundamentais recebe a atenção e o apoio necessários, o Comité prontifica-se a prestar apoio à Agência através da sua presença no Fórum Consultivo para os direitos fundamentais. Além disso, recomenda que a Agência manifeste abertura à realização de avaliações independentes das suas operações e procedimentos. No que diz respeito à organização interna da Agência, o Comité considera que a nomeação de um responsável pelos direitos fundamentais pode ser suficiente, desde que disponha de uma estrutura de trabalho sólida e das competências e recursos necessários à sua função.

5.10. O Comité considera adequado e necessário que se crie um novo documento de viagem para cidadãos de países terceiros a utilizar nas operações de regresso.

5.11. O Comité admite a possibilidade de o Código das Fronteiras Schengen ser alterado, desde que se adotem as medidas necessárias para que os controlos de cidadãos da União, independentemente de pertencerem ou não ao espaço Schengen, não afetem a sua mobilidade, que constitui uma das suas liberdades fundamentais. A generalização destes controlos, efetuados através de meios tecnológicos mais ou menos avançados, porá em causa a viabilidade do sistema de Schengen.

5.12. O Comité reitera a necessidade de abertura, a todos os níveis e em todas as operações, em relação à sociedade civil. Lembra que o papel dos cidadãos e da sociedade civil foi fundamental para evitar uma situação ainda mais grave do ponto de vista humanitário, tanto nas águas territoriais dos Estados-Membros como nos seus territórios. O Comité considera prioritário a assistência à sociedade civil, que, dispondo de poucos recursos, procura ajudar em situações de emergência.

Bruxelas, 25 de maio de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS
