



Council of the
European Union

097180/EU XXV.GP
Eingelangt am 16/03/16

Brussels, 16 March 2016
(OR. en, pt)

7107/16

Interinstitutional File:
2015/0310 (COD)

FRONT 129
SIRIS 45
CODEC 304
INST 99
PARLNAT 60
COMIX 210

COVER NOTE

| | |
|------------------|------------------------------------|
| From: | Portuguese Parliament |
| date of receipt: | 14 March 2016 |
| To: | General Secretariat of the Council |

Subject: Proposal for a Regulation of the Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No 2007/2004, Regulation (EC) No 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC

[doc. 15398/15 FRONT 295 CODEC 1755 COMIX 706 - COM (2015) 671]

Opinion¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached a copy of the above-mentioned opinion.

¹ The translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/dossier/document/COM20150671.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer

COM(2015)671

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

1



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, bem como da Metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 8 de janeiro de 2013, a Comissão de Assuntos Europeus recebeu 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]

A supra identificada iniciativa foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais, Liberdades e garantias e à Comissão de Defesa Nacional, atento o respetivo objeto, as quais analisaram a referida iniciativa e aprovaram os Relatórios que se anexam ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

Importa mencionar que os Relatórios apresentados pelas Comissões competentes, acima indicadas, reflectem o conteúdo da iniciativa com rigor e detalhe, merecendo a nossa concordância.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1 – A presente iniciativa diz respeito à 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.

2 – A Proposta em análise tem, pois, como objetivo a criação de uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia para assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras externas da UE, com vista a gerir de forma eficaz a migração e garantir um elevado



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

nível de segurança na União, salvaguardando ao mesmo tempo a livre circulação de pessoas no seu espaço.

3 – Importa, deste modo, relembrar que, em 2015, as fronteiras externas da União Europeia estiveram sujeitas a uma pressão estimando-se que, entre janeiro e novembro deste ano, tenham sido atravessadas de forma irregular por 1,5 milhões de pessoas.

A considerável dimensão dos fluxos migratórios mistos que atravessaram as fronteiras externas da União Europeia e os consequentes movimentos secundários demonstraram que as estruturas existentes a nível da União e dos Estados-Membros são desadequadas para enfrentar os desafios decorrentes de uma tão grande afluência.

4 – Neste contexto é mencionado, na presente iniciativa, que num espaço sem fronteiras internas, a migração irregular através das fronteiras externas de um Estado-Membro afeta todos os outros Estados-Membros do espaço Schengen. O número significativo de movimentos secundários levou diversos Estados-Membros a reintroduzir o controlo nas respetivas fronteiras internas, colocando sob grande pressão o funcionamento e a coerência do espaço Schengen.

5 - Tornou-se, assim, claro, que o espaço Schengen sem fronteiras internas só é sustentável se as fronteiras externas tiverem um nível de segurança e proteção eficaz. O controlo das fronteiras externas da União constitui um interesse comum e partilhado que tem de ser concretizado em conformidade com normas rigorosas e uniformes a nível da União.

6 – Neste contexto, importa, ainda, referir que a Agenda Europeia da Migração identificou a necessidade de se passar para uma gestão partilhada das fronteiras externas, em conformidade com o objetivo da introdução gradual de um «*sistema integrado de gestão das fronteiras externas*», previsto no artigo 77.º do TFUE.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

7 – Deste modo, a presente proposta de regulamento estabelece os princípios gerais da gestão integrada das fronteiras externas da UE, cria uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e uma Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras com base na Frontex.

O objetivo é estabelecer uma gestão mais integrada das fronteiras externas da UE, nomeadamente conferindo à Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras mais competências nos domínios da gestão das fronteiras externas do que as atualmente confiadas à Frontex.

8 – Por conseguinte, é referido na presente iniciativa que é conferido à Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras as competências adicionais necessárias para implementar eficazmente a gestão integrada das fronteiras a nível da União, a fim de colmatar as deficiências em matéria de gestão das fronteiras a nível nacional e responder a fluxos migratórios sem precedentes, como os que têm chegado às fronteiras externas da União Europeia

9 – É, igualmente, mencionado que os Estados-Membros, muito dificilmente, conseguirão responder, de forma cabal, aos desafios decorrentes da crise migratória se agirem de forma descoordenada.

A gestão integrada das fronteiras constitui, pois, uma responsabilidade partilhada da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras e das autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras, na medida em que realizem missões de controlo fronteiriço, que em conjunto constituem a Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia.

Quanto à INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

10 – É referido na presente iniciativa que a subvenção destinada à Frontex, que deverá assumir a designação de Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, já faz parte do orçamento da União.

Os orçamentos da Agência para 2015 e 2016 foram reforçados em 2015, a fim de lhe permitir fazer face à crise migratória, em especial através da triplicação dos recursos financeiros para as operações conjuntas Poseidon e Triton, do alargamento do apoio



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

da Agência aos Estados-Membros no domínio do regresso e da disponibilização dos recursos necessários para a criação dos centros de registo.

A subvenção final da UE para 2016, tal como aprovada pela Autoridade Orçamental, é de 238 686 000 euros.

Tendo em conta que a Agência deve prosseguir o seu trabalho na gestão das fronteiras externas com o mesmo nível de intensidade, inclusivamente no que se refere às operações de busca e salvamento e no domínio do regresso, é essencial que, no futuro, o nível da subvenção de 2016 seja mantido como base para o orçamento anual da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras.

11 - É, igualmente, indicado que para que a Agência possa desempenhar cabalmente as novas tarefas previstas na presente proposta, será necessário, em 2017, acrescentar ao orçamento da UE destinado à Agência um montante de pelo menos 31,5 milhões de EUR para além da subvenção prevista para 2016, e, até 2020, criar 602 lugares adicionais, incluindo 329 no quadro de pessoal e 273 para colaboradores externos, juntamente com os recursos financeiros correspondentes.

12 – Considera-se ainda, que relativamente aos efectivos, prontos a actuar, caso seja necessário uma acção de intervenção rápida, deve ficar claro, que no âmbito da contribuição dos Estados-Membros para a reserva desses recursos humanos, devem ser tidas em conta, as suas capacidades e necessidades de salvaguarda das respectivas fronteiras.

De facto, estranho seria que por força da consignação de recursos para uma intervenção rápida nas fronteiras de um Estado-Membro, outros descurassem a salvaguarda das próprias fronteiras externas.

13 - Por último, indicar que, em nosso entendimento, não deve caber ao director executivo, o processo de decisão, mas sim ao conselho de administração, onde se encontram representados, de acordo com o referido no artigo 62º da presente iniciativa, os 28 Estados-Membros e a Comissão Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Atentas as disposições da presente proposta, cumpre suscitar as seguintes questões:

a) Da Base Jurídica

A presente proposta legislativa tem por base o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O artigo 77.º, n.º 1, alíneas b) e c), atribui à União competência para desenvolver uma política que vise assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas e introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.

Para o efeito, nos termos do artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas aos controlos a que são sujeitas as pessoas que transpõem as fronteiras externas e qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.

O artigo 79.º, n.º 2, alínea c), autoriza o Parlamento Europeu e o Conselho a adotarem medidas no domínio da imigração irregular e residência não autorizada, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes sem autorização.

b) Do Princípio da Subsidiariedade

Atendendo a que os objetivos da presente Proposta, a saber, o desenvolvimento e aplicação do sistema de gestão integrada das fronteiras externas, garantindo assim o bom funcionamento do espaço Schengen, dificilmente podem ser concretizados pelos Estados-Membros atuando de forma descoordenada, mas podem, ao invés, devido à ausência de controlos nas fronteiras internas e tendo em conta as importantes pressões migratórias nas fronteiras externas, bem como à necessidade de assegurar um elevado nível de segurança interna dentro da União, ser realizados de forma mais eficaz ao nível da União, esta pode adotar medidas, em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Princípio da Proporcionalidade

A proposta de regulamento destina-se, pois, a responder aos novos desafios e realidades políticas com que se depara a União, tanto no que respeita à gestão das migrações como à segurança interna.

Institui, pois, um conjunto de medidas que permite lidar de forma abrangente com a gestão das fronteiras.

Mesmo depois de se concluir que, por aplicação do princípio da subsidiariedade, a actuação da União é necessária, ela tem de se limitar ao que for estritamente necessário para se alcançar os objectivos visados.

Deste modo, o princípio da proporcionalidade vem, assim, impor que, mesmo nas matérias em que a União, por essa via, esteja autorizada a intervir, a sua intervenção não exceda o necessário.

Importa, pois, relembrar que o princípio da proporcionalidade regula, o exercício das competências exercidas pela União Europeia. Visa delimitar e enquadrar a actuação das instituições comunitárias. Por força desta regra, a actuação das instituições deve limitar-se ao estritamente necessário para atingir os objectivos dos tratados, por outras palavras, a intensidade da acção deve estar relacionada com a finalidade prosseguida, ou seja, proibição do excesso.

Por conseguinte, é nosso entendimento que, quanto ao artigo 18º da presente iniciativa, o conteúdo e a forma excedem o necessário para alcançar os objectivos previstos.

Porquanto, o referido artigo ao prever a possibilidade de intervenção rápida num Estado-Membro, que não a tenha solicitado, suscita-nos algumas reservas sobre o processo de decisão, por considerarmos que a decisão última com vista à intervenção directa, no Estado-Membro, por parte da Agência, é, susceptível de violação do espaço de soberania desse mesmo Estado-Membro, sendo, por conseguinte, nosso entendimento, que essa decisão vai além do estritamente necessário para se alcançar os objectivos propostos.

Conclui-se, pois, que não é respeitado o princípio da proporcionalidade.

7



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE III – OPINIÃO DO RELATOR

Apoiamos a criação destes novos instrumentos que têm como objectivo dar resposta à maior crise de refugiados desde a 2ª Guerra Mundial.

Concordamos com esta iniciativa da Comissão Europeia por considerarmos que apenas um sistema integrado de gestão das fronteiras externas pode permitir salvaguardar o espaço Schengen. Entendemos, pois, que esta iniciativa da Comissão Europeia é fundamental para garantir a continuidade de Schengen, sublinhando-se, o papel de liderança da Comissão na salvaguarda do interesse comum.

PARTE IV - CONCLUSÕES

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Europeus conclui o seguinte:

1 – Considera a criação da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras de importância relevante para a manutenção e reforço de espaço Schengen.

É, no entanto, fundamental, para a coesão e salvaguarda dos princípios fundadores da União, que as intervenções em território de qualquer Estado-Membro tenham em atenção a necessidade de articulação operacional com as autoridades do Estado-Membro relativamente ao qual exista necessidade de intervenção da agência, garantindo-se, desta, forma, o respeito pela respectiva soberania territorial.

2 – Nas situações de necessidade de acção de intervenção rápida, deve ser considerada a capacidade e a necessidade de cada Estado-Membro, de forma, a que este contribua para a reserva de recursos humanos salvaguardando-se, deste modo, a segurança das suas fronteiras externas.

3 – Devido à situação actual de aumento descontrolado e constante dos fluxos migratórios e à demorada resposta e actuação por parte da União, colocou-se em causa o funcionamento e a coerência do espaço Schengen. Daí a necessidade de acompanhamento cuidadoso dos desenvolvimentos futuros das medidas relacionadas com a presente iniciativa, nomeadamente, através de troca de informação com o Governo, dando este conhecimento de toda a informação relevante, em especial, das conclusões de todos os Conselhos de Ministros JAI.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE V – PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento os Relatórios da comissões competentes, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa não viola o princípio da subsidiariedade, na medida em que o objetivo a alcançar será mais eficazmente atingido através de uma ação da União.

No entanto, é nosso entendimento que é violado o princípio da proporcionalidade, na medida em que, parcialmente, o conteúdo e a forma, da presente iniciativa, excedem o necessário para alcançar os objectivos previstos.

2 - A Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo referente à presente iniciativa, nomeadamente através de troca de informação com o Governo, sugerindo-se que seja enviada informação, após cada Conselho de Ministros JAI, nos termos do artigo 5º da Lei nº 43/2006, de 25 de agosto, com as alterações introduzidas pela Lei nº 21/2012, de 17 de maio.

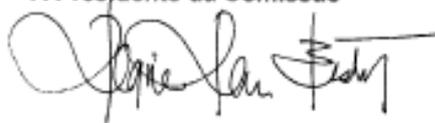
Palácio de S. Bento, 8 de março de 2016

O Deputado Autor do Parecer



(Duarte Marques)

A Presidente da Comissão



(Regina Bastos)

PARTE VI – ANEXOS

Relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, liberdades e garantias.

Relatório da Comissão de Defesa Nacional.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

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

RELATÓRIO

COM (2015) 671 final - 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

I. Nota preliminar

Ao abrigo do disposto no artigo 7º, n.º 2, da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto, alterada pela Lei n.º 21/2012, de 17 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 Europeus solicitou à Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias a emissão de relatório sobre a COM (2015) 671 final - 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.

Tal relatório destina-se a analisar a observância do princípio da subsidiariedade, nos termos previstos no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado do Funcionamento da União Europeia (TFUE).

II. Do objeto, conteúdo e motivação da iniciativa

A COM (2015) 671 final refere-se à 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 2007/2004¹, o Regulamento (CE) n.º 863/2007² e a Decisão 2005/267/CE do Conselho³.

A presente proposta integra um pacote de medidas apresentadas pela Comissão que surgem na sequência do Conselho Europeu de outubro de 2015 e que visam garantir uma proteção mais eficiente e assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras externas da EU. Estas medidas têm como objetivo fundamental gerir de forma mais eficaz a migração, garantindo um elevado nível de segurança na União e salvaguardando ao mesmo tempo a livre circulação de pessoas no seu espaço.

¹ Regulamento (CE) n.º 2007/2004 que cria a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX).

² Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007, que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras.

³ Decisão do Conselho 2005/267/CE, de 16 de Março de 2005, que estabelece uma rede segura de informação e de coordenação acessível através da internet dos serviços encarregues da gestão dos fluxos migratórios nos Estados-Membros.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Com a presente proposta de Regulamento prevê-se a criação de uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e de uma Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, à qual se conferem competências mais alargadas nos domínios da gestão das fronteiras externas e do regresso do que as atualmente detidas pela Frontex.

Tendo em conta a amplitude de alterações que se pretendem introduzir opta-se pela revogação do Regulamento (CE) n.º 2007/2004 que cria a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX), do Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de Julho de 2007, que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras e pela Decisão do Conselho 2005/267/CE, de 16 de Março de 2005, que estabelece uma rede segura de informação e de coordenação acessível através da internet dos serviços encarregues da gestão dos fluxos migratórios nos Estados-Membros.

Destacamos de seguida as principais medidas constantes da presente proposta de Regulamento:

- Coordenar a cooperação operacional entre os Estados-Membros no âmbito da gestão das fronteiras externas;
- Prestar assistência aos Estados-Membros em circunstâncias que exijam um reforço da assistência técnica e operacional nas fronteiras externas, através da



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

coordenação e organização de operações conjuntas, tendo em conta que algumas situações podem implicar emergências humanitárias e salvamentos no mar;

– Prestar assistência aos Estados-Membros em circunstâncias que exijam o reforço da assistência técnica e operacional nas fronteiras externas, através de intervenções rápidas nas fronteiras externas dos Estados-Membros que enfrentam pressões específicas e desproporcionadas, tendo em conta que algumas situações podem implicar emergências humanitárias e salvamentos no mar;

– Criar e implementar as equipas europeias de guardas costeiros e de fronteira, incluindo uma reserva de intervenção rápida, que serão destacadas durante as operações conjuntas e intervenções rápidas nas fronteiras, bem como no quadro das equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios;

– Destacar equipas europeias de guardas costeiros e de fronteira e enviar equipamento técnico para prestar assistência no rastreio, identificação e recolha de impressões digitais, no quadro das equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios;

– Destacar o equipamento e o pessoal necessários à reserva de intervenção rápida para executar as medidas necessárias numa situação de emergência nas fronteiras externas;

– Cooperar com a Agência Europeia de Controlo das Pescas e a Agência Europeia da Segurança Marítima, a fim de apoiar as autoridades nacionais que exercem funções de guarda costeira, através da disponibilização de serviços,



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

informações, equipamentos e formação, e da coordenação de operações polivalentes;

- Apoiar e reforçar a cooperação técnica e operacional entre os Estados-Membros, bem como com as autoridades competentes e partes interessadas dos países terceiros;

– Coordenar e organizar operações de regresso;

– Prestar assistência aos Estados-Membros em circunstâncias que exijam o reforço da assistência técnica e operacional para dar cumprimento à obrigação de regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, designadamente mediante a coordenação ou organização de operações de regresso;

– Criar um centro de acompanhamento e de análise dos riscos, com capacidade para controlar os fluxos migratórios e efetuar análises dos riscos no que respeita a todos os aspetos da gestão integrada das fronteiras;

– Proceder a uma avaliação da vulnerabilidade que inclua a capacidade dos Estados-Membros para enfrentar ameaças e pressões nas fronteiras externas;

– Apoiar os Estados-Membros na formação de guardas de fronteira nacionais e de peritos em matéria de regresso, incluindo o estabelecimento de normas de formação comuns;

– Criar grupos de controlo e escolta para operações de regresso forçado e grupos de peritos em matéria de regresso;

– Apoiar o desenvolvimento de normas técnicas para os equipamentos, especialmente a nível tático de comando, controlo e comunicação, bem como



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

de vigilância técnica, a fim de garantir a interoperabilidade ao nível nacional e da União;

- Desenvolver e explorar sistemas de informação que permitam o intercâmbio célere e fiável de informações relativas a riscos emergentes no âmbito da gestão das fronteiras externas, imigração ilegal e regresso, em estreita cooperação com a Comissão, as agências, organismos e serviços da União e a Rede Europeia das Migrações;
- Assistir os Estados-Membros e países terceiros, no contexto da cooperação operacional entre eles, nos domínios da gestão das fronteiras externas e do regresso, incluindo o destacamento de agentes de ligação;
- Criar um mecanismo de apresentação de queixas relativas a eventuais violações dos direitos fundamentais no âmbito das atividades da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras.

Prevê-se que esta Proposta de Regulamento entre em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no Jornal Oficial da União Europeia e que seja aplicável 6 meses após a sua entrada em vigor. Estabelece-se ainda que os artigos 19.^º (Composição e destacamento das equipas europeias de guardas costeiros e de fronteira), n.^º 5^a, 28.^º (Grupo de agentes de controlo dos regressos forçados), 29.^º (Grupo de escoltas para operações de regresso

⁴ n.º 5 – “O contingente de intervenção rápida é um corpo permanente, totalmente à disposição da Agência, que pode ser destacado a partir de cada um dos Estados-Membros no prazo de três dias úteis a contar da data em que o plano operacional tiver sido acordado entre o diretor executivo e o Estado-Membro de acolhimento. Para o efeito, cada Estado-Membro deve, numa base anual, colocar à disposição da Agência um número de guardas de fronteira proporcional a, pelo menos, 3 % do pessoal dos Estados-Membros sem fronteiras externas terrestres ou marítimas e 2 % do pessoal dos Estados-Membros com fronteiras externas terrestres ou marítimas, e que perfaça um mínimo de 1500 agentes, correspondendo aos perfis identificados na decisão do conselho de administração”.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

forçado), 30.º (Grupo de peritos em matéria de regresso) e 31.º (Equipas europeias de intervenção em matéria de regresso) são aplicáveis no prazo de três meses após a entrada em vigor do presente regulamento.

A Proposta de Regulamento contém um anexo com a ficha financeira legislativa.

III. Princípio da subsidiariedade

A Comissão fundamenta juridicamente esta proposta de Regulamento com base no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c), respeitante ao controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração.

Para os efeitos do disposto no artigo 5º, n.ºs 1 e 2, do Tratado da União Europeia (TUE) e no artigo 69º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como no Protocolo n.º 2 anexo, relativo à aplicação dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, verifica-se que a generalidade do diploma é conforme ao princípio da subsidiariedade, na medida em que sendo o controlo das fronteiras externas da União um interesse comum e partilhado, os objetivos da presente proposta – uma gestão mais eficaz das fronteiras externas da EU - podem ser mais bem alcançados ao nível da União.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

No entanto, suscitam-se dúvidas quanto à redação de algumas das disposições da presente proposta de Regulamento. Em concreto, existem artigos da proposta que estabelecem uma transferência do poder de decisão sobre o controle das fronteiras externas dos Estados-membros para a Agência, violando, assim, o princípio da soberania territorial do Estado, conforme previsto no artigo 5º, nº 3 da Constituição que estabelece a inalienabilidade dos direitos de soberania que o Estado exerce sobre qualquer parte do seu território⁵.

Em concreto, a possibilidade de destacamento de forças de intervenção rápida na fronteira do Estado-membro, sem sua autorização prévia e por decisão administrativa da Agência/Comissão, em nosso entender, excede o domínio das competências partilhadas entre a União Europeia e os Estados-membros, mesmo quando esta intervenção seja justificada pelo risco de segurança do espaço Schengen.

Acrescenta-se a concordância com o princípio da “responsabilidade partilhada” entre a União Europeia e os Estados-membros, devendo porém ficar claro que a primeira responsabilidade deve continuar a ser dos Estados-membros para melhor salvaguarda do princípio da soberania territorial.

⁵ Neste sentido refira-se o entendimento de Gomes Canotilho, Vital Moreira (CRP Anotada, Vol I, 4ª edição revista, 20017, pág. 229) quanto a esta matéria: “O nº 3 proíbe e torna inconstitucionais quaisquer actos do Estado que impliquem qualquer cessão territorial ou de direitos de soberania sobre o território nacional (...)”



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Deve igualmente ficar mais claro que nas situações da intervenção rápida, cada Estado-membro deve contribuir para a reserva de recursos humanos, considerando a sua capacidade e necessidade, por forma a obrigá-los a não descurar a segurança das suas fronteiras externas.

Neste contexto, deve ser assegurado que o funcionamento da Guarda Costeira e de Fronteiras não entra em contradição com a responsabilidade que incumbe aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna conforme disposto no Artigo 72.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Nessa medida, as disposições em questão que, em nosso entender, necessitam de reformulação e/ou clarificação são as seguintes: Artigo 5º nº 3 (Responsabilidade partilhada); Artigo 12.º nº 6 (Avaliação da vulnerabilidade); Artigo 18.º (Situação nas fronteiras externas que exige ação urgente).

IV – Conclusões

Face ao exposto, a Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias conclui o seguinte:

1. Que a COM (2015) 671 final – “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



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Regulamento (CE) n.º 863/2007 e a Decisão 2005/267/CE do Conselho” na sua generalidade é conforme ao princípio da subsidiariedade na medida em que sendo o controlo das fronteiras externas da União um interesse comum e partilhado, os objetivos da presente proposta – uma gestão mais eficaz das fronteiras externas da EU - podem ser mais bem alcançados ao nível da União.

2. Deve ser, no entanto, assegurado que o funcionamento da Guarda Costeira e de Fronteiras não entra em contradição com a responsabilidade que incumbe aos Estados-membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna conforme disposto no Artigo 72.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia;
3. Acrescenta-se a concordância com o princípio da “responsabilidade partilhada” entre a União Europeia e os Estados-membros, devendo porém ficar claro que a primeira responsabilidade deve continuar a ser dos Estados-membros para melhor salvaguarda do princípio da soberania territorial;
4. Deve igualmente ficar mais claro que nas situações da intervenção rápida, cada Estado-membro deve contribuir para a reserva de recursos humanos, considerando a sua capacidade e necessidade, por forma a obrigá-los a não descurar a segurança das suas fronteiras externas;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

5. Neste sentido, algumas das disposições constantes dos artigos 5º, 12º e 18º carecem de reformulação e/ou clarificação na medida em que extravasam o princípio da subsidiariedade, violando o princípio da soberania territorial do Estado, conforme previsto no artigo 5º, nº 3 da Constituição;
6. O presente relatório deve ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 3 de março de 2016

O Deputado Relator

(Fernando Negrão)

O Presidente da Comissão

(Bacelar de Vasconcelos)

Relatório
COM (2015) 671

Autora: Deputada
Idália Serrão

1



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão de Defesa Nacional

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

INDICE

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

2



Comissão de Defesa Nacional

PARTE II – CONSIDERANDOS

PARTE III - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE IV- CONCLUSÕES

3

PARTE I – NOTA INTRODUTÓRIA

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 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 Europeus enviou, em 27 de janeiro de 2016, à Comissão de Defesa Nacional 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”, atento o seu objeto, para efeitos de análise e elaboração do presente relatório.

PARTE II – CONSIDERANDOS

1. Exposição de motivos

Na sequência da dimensão dos fluxos migratórios mistos que atravessaram as fronteiras externas da União Europeia, que entre janeiro e novembro de 2015 ascenderam a 1,5 milhões de pessoas, e os consequentes movimentos secundários que demonstraram que as estruturas existentes ao nível da União e dos Estados-Membros são desadequadas para enfrentar os desafios decorrentes de uma tão grande afluência, o que culminou na reintrodução, por vários Estados-Membros, do controlo nas respetivas fronteiras internas, assiste-se a uma elevada pressão relativamente ao funcionamento e coerência do espaço

4

Schengen.

Surge, neste contexto, a presente proposta que apresenta como objetivo, de acordo com a exposição de motivos, "... a criação de uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia para assegurar uma gestão europeia integrada das fronteiras externas da UE, com vista a gerir de forma eficaz a migração e garantir um elevado nível de segurança na União, salvaguardando ao mesmo tempo a livre circulação de pessoas no seu espaço. Faz parte de um pacote de medidas apresentadas pela Comissão com vista a garantir uma proteção mais eficaz das fronteiras externas da UE, tal como estabelecido na Comunicação da Comissão que a acompanha."

A atual crise migratória e os consequentes ataques terroristas forçaram a União Europeia a concluir que o espaço Schengen sem fronteiras internas só é sustentável se as fronteiras externas tiverem um nível de segurança e proteção eficaz, e embora estas não proporcionem uma segurança total têm a virtude de restabelecer a confiança entre a opinião pública, e isto só será possível se houver um sentido comum a todos os Estados-Membros, em conformidade com os princípios da solidariedade e da responsabilidade, e foi precisamente tendo estes princípios como base orientadora no combate à crise migratória que houve o acordo de todas as instituições da União Europeia.

De acordo com o documento em análise, a Agenda Europeia da Migração identificou a necessidade de uma gestão partilhada das fronteiras externas, em conformidade com o objetivo da introdução gradual de um «sistema integrado de gestão das fronteiras externas», previsto no artigo 77.º do TFUE.

Aliás, no discurso proferido pelo Presidente Jean-Claude Juncker, em setembro, sobre o Estado da União, este anunciou que a Comissão apresentaria medidas ambiciosas a este respeito, antes do final do ano, sob a forma de uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia plenamente operacional, o que foi confirmado no Programa de Trabalho da Comissão para 2016.

Assim, a proposta de regulamento em análise estabelece os princípios gerais da gestão integrada das fronteiras externas da União Europeia, criando uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e uma Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras com base

na Frontex, tendo como objetivo não só o alargamento das competências nos domínios da gestão das fronteiras externas e do regresso à Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras comparativamente com as atualmente confiadas à Frontex, mas também conferindo à Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras as competências adicionais necessárias para implementar eficazmente a gestão integrada das fronteiras a nível da União.

Como sublinhado no documento, os Estados-Membros não conseguirão responder cabalmente aos desafios decorrentes da crise migratória se agirem de forma descoordenada. A gestão integrada das fronteiras constitui uma responsabilidade partilhada da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras e das autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras, na medida em que realizem missões de controlo fronteiriço, que em conjunto constituem a Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia.

Relativamente à coerência com as disposições em vigor neste domínio de intervenção, é de salientar que a proposta de regulamento surge em resposta aos apelos do Parlamento Europeu e do Conselho Europeu no sentido de uma gestão eficaz das fronteiras externas da União Europeia. Assim, no Conselho Europeu de outubro de 2015 não só foram definidas orientações claras no sentido de reforçar as fronteiras externas da União Europeia, como o Conselho Europeu considerou que o mandato da Frontex em matéria de regresso deveria ser alargado, habilitando-a a organizar operações conjuntas de regresso por sua própria iniciativa e reforçando o seu papel no que respeita à obtenção de documentos de viagem para pessoas objeto de decisões de regresso.

Também na Agenda Europeia da Migração, a Comissão propôs que a gestão das fronteiras externas passasse a ser uma responsabilidade partilhada entre os Estados-Membros e a União Europeia, propondo alterações à base jurídica da Frontex, por forma a reforçar o seu papel e capacidade, nomeadamente a criação de uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, o reforço do papel da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras na organização e coordenação dos regressos, a cooperação entre agências, uma melhor gestão dos recursos da Agência e dos Estados-Membros e o início de uma nova abordagem dos

centros de registo.

De referir que a proposta tem por base a política atual de gestão das fronteiras, incluindo a Agência Frontex, conferindo-lhe, no entanto, um nível qualitativo distinto pois enquanto a Frontex foi criada pelo Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho (posteriormente alterado pelo Regulamento (CE) n.º 863/2007) que estabelece um mecanismo para a criação de equipas de intervenção rápida nas fronteiras, e pelo Regulamento (UE) n.º 1168/2014, que põe em evidência a responsabilidade da Frontex no que diz respeito à proteção dos direitos fundamentais, a proposta em análise aumenta substancialmente a capacidade da Agência para responder de forma eficaz às ameaças atuais ou futuras nas fronteiras externas, através do reforço, avaliação e coordenação proativos das ações dos Estados-Membros na aplicação de medidas adequadas nas fronteiras externas.

Assim, a proposta complementa a legislação em vigor, seguindo uma abordagem semelhante à do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (Eurosur), promovendo o espírito de cooperação, o intercâmbio de informações e a coordenação de esforços entre os Estados-Membros e a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, bem como entre as autoridades nacionais e as agências da União, por meio de compromissos concretos e vinculativos.

O regulamento tem ainda por base o Regulamento (UE) n.º 656/2014, que estabelece as normas de vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Frontex, desenvolvendo e reforçando as intervenções rápidas nas fronteiras, complementando, também, o mecanismo de avaliação de Schengen criado pelo Regulamento (UE) n.º 1053/2013, que se destina a preservar a confiança mútua entre os Estados-Membros e que consiste numa avaliação jurídica e técnica destinada a verificar a correta aplicação do acervo de Schengen, e ainda estabelece as condições necessárias para a supressão dos controlos nas fronteiras internas.

Nos casos em que a avaliação de Schengen revele a existência de deficiências graves nas fronteiras externas, a Comissão pode recomendar o início do destacamento de equipas europeias de guardas costeiras e de fronteira ou a apresentação de planos estratégicos à Agência para parecer, não prejudicando as medidas eventualmente adotadas ao abrigo dos

artigos 19.º-A e 26.º do Código das Fronteiras Schengen.

No que concerne à coerência com outras políticas da União, a proposta complementa: o Sistema Europeu Comum de Asilo, com a criação de equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas zonas dos centros de registo, estreitamente ligado à recolocação de pessoas com manifesta necessidade de proteção internacional; a segurança interna, revelando-se essencial o estabelecimento de normas comuns de gestão das fronteiras para prevenir a criminalidade transnacional e o terrorismo e contribuindo, também, para a obtenção de um elevado nível de segurança interna, ao permitir que a Agência inclua os aspetos relacionados com a criminalidade transnacional e o terrorismo na sua análise dos riscos e trate os dados pessoais das pessoas suspeitas de envolvimento em atos de terrorismo, cooperando com outros organismos da União e com organizações internacionais em matéria de prevenção do terrorismo. De referir, ainda neste âmbito, que a proposta de regulamento estabelece a obrigação de os Estados-Membros permitirem o acesso dos membros das equipas europeias de guardas costeiras e de fronteira a bases de dados nacionais e europeias, estando em análise a possibilidade de permitir à Agência o acesso a bases de dados europeias, como o SIS e o Eurodac, e ponderará a apresentação de propostas destinadas a alterar os atos jurídicos que regulam essas bases de dados; a Estratégia da União sobre Gestão dos Riscos Aduaneiros e Segurança da Cadeia de Abastecimento, prevendo a promoção da cooperação interagências e o intercâmbio de informações entre alfândegas e serviços policiais e de segurança, com vista a garantir a complementaridade de funções, a definição de critérios de risco comuns e a partilha de informações sobre riscos; a segurança e proteção marítimas, bem como a vigilância marítima, através da cooperação europeia no âmbito das funções da guarda costeira entre a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, a Agência Europeia de Controlo das Pescas e a Agência Europeia da Segurança Marítima; a política de relações externas da União, porquanto a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras deve não só facilitar e incentivar a cooperação operacional entre Estados-Membros e países terceiros, através da coordenação dessa cooperação operacional no domínio da gestão das fronteiras externas e através do destacamento de agentes de ligação em países terceiros, mas também através da cooperação com as autoridades dos países terceiros em matéria de regresso, nomeadamente no que diz

respeito à obtenção de documentos de viagem.

2. Base Jurídica, Subsidiariedade e Proporcionalidade

Relativamente à base jurídica, a iniciativa indica expressamente ter por base as alíneas b) e d) do n.º 2 do artigo 77.º, e a alínea c) do n.º 2 do artigo 79.º, ambos do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

O artigo 77.º, n.º 1, alíneas b) e d), atribui à União competência para desenvolver uma política que vise assegurar o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas e introduzir gradualmente um sistema integrado de gestão das fronteiras externas.

Assim, nos termos das alíneas b) e d) do n.º 2 do artigo 77.º o Parlamento Europeu e o Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotam as medidas relativas aos controlos a que são sujeitas as pessoas que transpõem as fronteiras externas e qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas e a alínea c) do n.º 2 do artigo 79.º autoriza o Parlamento Europeu e o Conselho a adotarem medidas no domínio da imigração irregular e residência não autorizada, incluindo o afastamento e o repatriamento de residentes sem autorização.

Quanto ao princípio da subsidiariedade, a proposta indica que o seu objetivo é assegurar uma gestão integrada a nível europeu das fronteiras externas da União Europeia, de forma a gerir de forma eficaz a migração e garantir um elevado nível de segurança na União, salvaguardando, simultaneamente, a livre circulação de pessoas no seu interior porque a migração irregular através das fronteiras externas de um Estado-Membro afeta todos os outros Estados-Membros do espaço Schengen.

Assim, e de acordo com o documento em análise, dado que o controlo das fronteiras externas da União é um interesse comum e partilhado que deve ser concretizado em conformidade com normas rigorosas e uniformes da União, e os objetivos da proposta não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros mas sim pela União, esta

poderá adotar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

Por último, e no que respeita ao princípio da proporcionalidade, a proposta refere que tendo em consideração que os seus objetivos são responder aos novos desafios e realidades políticas com que se depara a União, tanto no que respeita à gestão das migrações como à segurança interna, instituindo um conjunto de medidas que permita lidar de forma abrangente com a gestão das fronteiras, garantindo que as normas em matéria de gestão integrada das fronteiras são plena e corretamente implementadas pelos Estados-Membros, adotando medidas adequadas para prevenir situações de crise e intervir numa fase precoce nas fronteiras externas, sendo apenas tomadas medidas urgentes a nível da União para uma intervenção direta no terreno quando a situação assumir dimensões críticas, encontra-se respeitado o princípio da proporcionalidade não excedendo o disposto no artigo 5.º do Tratado da União Europeia.

De sublinhar que a opção pelo regulamento é o mais indicado para proporcionar o grau de uniformidade necessário para assegurar a gestão integrada das fronteiras externas, além de que tendo em conta que a Agência Frontex, que passa a designar-se Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, foi instituída por via de um regulamento, é igualmente adequado utilizar o mesmo instrumento jurídico.

3. Consultas das partes interessadas

A Comissão baseou-se nos debates promovidos regularmente no Conselho Europeu e no Conselho de Ministros, bem como no Parlamento Europeu, sobre a gestão das fronteiras e as medidas necessárias para enfrentar a crise migratória.

Mais especificamente, na reunião do Conselho de Ministros de 8 de outubro de 2015, à qual se seguiu a reunião de 15 de outubro de 2015 do Conselho Europeu, o futuro da gestão de fronteiras, em especial o reforço da Agência Frontex, foram objeto de debate e nas suas orientações instaram ao reforço das fronteiras externas da União Europeia através, entre

outros, do desenvolvimento de esforços no sentido da criação de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas, e do reforço do mandato da Frontex.

O documento refere, ainda, que desde 1 de maio de 2005, data em que a Frontex iniciou as suas funções, têm vindo a ser mantidas discussões com as partes interessadas relevantes a nível europeu e nacional, realizando-se debates regulares no contexto da comunicação de informações por parte da Agência, no Parlamento Europeu e no Conselho e que a Agência transmite constantemente informações sobre as suas atividades nas reuniões do conselho de administração, bem como através de vários relatórios que publica ao longo do ano, tendo havido intercâmbios regulares de informações com outras agências da União, nomeadamente o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Europol, e também com a Provedora de Justiça Europeia, para além de debates com a sociedade civil e os meios académicos.

O documento sublinha que em 2014 a Comissão lançou um estudo sobre a viabilidade da criação de um sistema europeu de guardas de fronteira para controlar as fronteiras externas da União (“Study on the feasibility of the creation of a European System of Border Guards to control the external borders of the Union”) cujos resultados foram tidos em conta na elaboração da proposta.

Para elaboração do documento a Comissão certificou-se não só de que tinha em consideração os pontos de vista das partes interessadas por via de uma análise criteriosa dos resultados da avaliação externa da Agência Frontex cujo relatório final foi debatido em 10 de setembro de 2015 no conselho de administração da Frontex, o qual emitiu recomendações relativas a eventuais alterações ao Regulamento de base da Agência Frontex, estando a maioria das recomendações refletidas na proposta, mas também o Relatório do Parlamento Europeu sobre o Relatório Especial da Provedora de Justiça Europeia na sequência do inquérito de iniciativa própria OI/5/2012/BEH MHZ sobre a Frontex no que respeita ao desenvolvimento de um mecanismo de tratamento de queixas pela Agência.

Relativamente ao respeito pelos direitos e princípios fundamentais, nomeadamente os previstos nos artigos 18.º e 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e

nos artigos 2.º e 6.º do Tratado da União Europeia, o documento indica que estes se encontram respeitados pelo regulamento na medida em que identifica a necessidade de a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras dispor de uma estratégia de direitos fundamentais, cria um fórum consultivo para os direitos fundamentais, prevê funções mais alargadas para o agente para os direitos fundamentais e introduz um mecanismo de tratamento de queixas, através do qual qualquer pessoa que considere ter sido objeto de uma violação dos direitos fundamentais no decurso de atividades realizadas pela Agência, ou qualquer terceiro interveniente, pode apresentar uma queixa à Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras.

4. Incidência orçamental

A subvenção destinada à Frontex, que assumirá a designação de Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, já faz parte do orçamento da União, porquanto os orçamentos da Agência para 2015 e 2016 foram reforçados em 2015, de modo a permitir fazer face à crise migratória, em especial através da triplicação dos recursos financeiros para as operações conjuntas Poseidon e Triton, do alargamento do apoio da Agência aos Estados-Membros no domínio do regresso e da disponibilização dos recursos necessários para a criação dos centros de registo.

O documento indica que a subvenção final da União Europeia para 2016, tal como aprovada pela Autoridade Orçamental, é de 238 686 000 euros e que atendendo ao fato de a Agência dever prosseguir o seu trabalho na gestão das fronteiras externas com o mesmo nível de intensidade, inclusivamente no que se refere às operações de busca e salvamento e no domínio do regresso, revela-se fundamental que futuramente o nível da subvenção de 2016 seja mantido como base para o orçamento anual da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras.

Ressalva, ainda, o fato de em 2017 ser necessário acrescentar ao orçamento da União Europeia destinado à Agência um montante de pelo menos 31,5 milhões de EUR para além

da subvenção prevista para 2016, e, até 2020, criar 602 lugares adicionais, incluindo 329 no quadro de pessoal e 273 para colaboradores externos, juntamente com os recursos financeiros correspondentes, para que a Agência possa desempenhar cabalmente as novas tarefas previstas na proposta.

5. Outros elementos

A iniciativa refere que a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras tem um certo número de obrigações de comunicação de informações sobre as suas atividades e de acompanhamento do seu trabalho, nomeadamente a elaboração de um relatório anual de atividades consolidado, que deve incluir a avaliação das operações conjuntas e das intervenções rápidas nas fronteiras, e que, de três em três anos, a Comissão deve proceder à avaliação do impacto, eficácia e eficiência da Agência em todas as suas atividades, em conformidade com as suas orientações, e deve transmitir os resultados dessa avaliação ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao conselho de administração da Agência, devendo estes resultados serem públicos.

É importante referir que o Parlamento Europeu ou o Conselho podem também convidar o diretor executivo da Agência a prestar informações àquelas instituições sobre o exercício das suas funções.

A proposta apresenta, ainda, uma análise pormenorizada do seu dispositivo referindo que: “A presente proposta cria a Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, responsável pela gestão integrada das fronteiras, e, em comparação com o mandato conferido à Frontex, reforça os poderes da nova Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras em todos os aspetos da gestão integrada das fronteiras.”

A Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia tem por missão implementar a gestão europeia integrada das fronteiras, em conformidade com o princípio da responsabilidade partilhada, definindo a estratégia operacional e técnica para a aplicação do sistema de gestão integrada das fronteiras a nível da União, supervisionando o funcionamento eficaz do controlo

fronteiriço nas fronteiras externas dos Estados-Membros, procedendo a avaliações de vulnerabilidade e assegurando a correção das deficiências na gestão das fronteiras externas realizada pelas autoridades nacionais, prestando mais assistência técnica e operacional aos Estados-Membros, através de operações conjuntas e intervenções rápidas nas fronteiras, e assegurando a execução prática de medidas em situações que exijam uma intervenção urgente nas fronteiras externas, bem como organizar, coordenar e conduzir as operações e intervenções em matéria de regresso.

Dado que todas as guardas de fronteira nacionais, incluindo as guardas costeiras, na medida em que executem missões de controlo nas fronteiras, aplicam a gestão europeia integrada das fronteiras são simultaneamente guardas europeias costeiras e de fronteiras, visto que são guardas de fronteira e guardas costeiras nacionais.

Assim, a proposta define como elementos de reforço das funções da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, quando comparadas com as da Frontex: a criação de um centro de acompanhamento e de análise dos riscos, com capacidade para controlar os fluxos migratórios com destino à União Europeia, e dentro da mesma, e efetuar análises dos riscos a ter em conta pelos Estados-Membros e que abrangem todos os aspetos relevantes da gestão integrada das fronteiras, nomeadamente o controlo das fronteiras, o regresso, os movimentos secundários de nacionais de países terceiros em situação irregular na União Europeia, a prevenção da criminalidade transnacional, incluindo a facilitação da imigração irregular, o tráfico de seres humanos e o terrorismo, bem como a situação em países terceiros vizinhos, com vista a desenvolver um mecanismo de alerta precoce que avalie os fluxos migratórios para a UE; agentes de ligação da Agência a destacar para os Estados-Membros de forma a assegurar um acompanhamento correto e eficaz, não só através da análise dos riscos, do intercâmbio de informações e do Eurosur, mas também através da presença no terreno. A função do agente de ligação consiste em fomentar a cooperação entre a Agência e os Estados-Membros e, em especial, apoiar a recolha de informações de que a Agência carece para avaliar a vulnerabilidade e acompanhar as medidas tomadas pelos Estados-Membros nas fronteiras externas; funções de supervisão da Agência, através da criação de uma nova avaliação obrigatória da vulnerabilidade por parte da Agência, que permita aferir a capacidade dos Estados-Membros para enfrentar os desafios que se

coloquem nas respetivas fronteiras externas, nomeadamente através da avaliação de equipamentos e recursos dos Estados-Membros, bem como dos respetivos planos de contingência. O diretor executivo, cuja decisão tem caráter vinculativo, com base no parecer do conselho de supervisão criado no seio da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, identificará as medidas a tomar pelo Estado-Membro em causa e fixará um prazo para a adoção dessas medidas; novos procedimentos para lidar com situações que exijam medidas urgentes, se um Estado-Membro não tomar as medidas corretivas necessárias em conformidade com a avaliação da vulnerabilidade, ou em caso de pressões migratórias desproporcionadas nas fronteiras externas que tornem ineficaz o controlo das mesmas ao ponto de colocarem em risco o funcionamento do espaço Schengen; reforço das funções da Agência, refletido na criação e destacamento de equipas europeias de guardas costeiros e de fronteira para operações conjuntas e intervenções rápidas nas fronteiras, na criação de uma reserva de equipamentos técnicos, para auxiliar a Comissão na coordenação das atividades das equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas zonas dos centros de registo, e no reforço do seu papel em matéria de regresso, análise dos riscos, formação e investigação; reserva obrigatória de recursos humanos através da criação, numa base anual, de uma reserva rápida que funcione como corpo permanente composto por uma pequena percentagem do número total de guardas de fronteira dos Estados-Membros; mobilização de uma reserva própria de equipamentos técnicos através da aquisição por sua iniciativa ou em copropriedade com um Estado-Membro e da gestão de uma reserva de equipamentos técnicos disponibilizados pelos Estados-Membros, com base nas necessidades identificadas pela Agência, e exigindo que a reserva de equipamentos técnicos seja completada com meios de transporte e equipamento operacional adquiridos pelos Estados-Membros no âmbito das ações específicas do Fundo para a Segurança Interna; papel central de apoio à Comissão na coordenação de equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas zonas dos centros de registo, caracterizadas por fluxos migratórios mistos e em que a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, juntamente com o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, a Europol e outras agências competentes da União prestam* apoio técnico e operacional coordenado e reforçado aos Estados-Membros; reforço das funções da Agência em matéria de regresso através da criação de um

serviço de regresso no seio da Agência, o qual deverá proporcionar aos Estados-Membros todo o reforço operacional necessário para assegurar a eficácia das operações de regresso de nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular nos respetivos territórios; participação da Agência na gestão das atividades de investigação e inovação relevantes para o controlo das fronteiras externas, incluindo a utilização de tecnologias de vigilância avançadas, tais como sistemas de aeronaves pilotadas à distância, e o desenvolvimento de projetos-piloto em matérias abrangidas pelo presente regulamento; cooperação europeia ao nível das funções de guarda costeira, através do desenvolvimento da cooperação transetorial entre a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, a Agência Europeia de Controlo das Pescas e a Agência Europeia da Segurança Marítima para melhorar as sinergias entre estas agências, com vista à prestação de serviços polivalentes mais eficientes e rentáveis às autoridades nacionais que exerçam funções de guarda costeira; reforço da cooperação com países terceiros, através da coordenação da cooperação operacional entre os Estados-Membros e países terceiros em matéria de gestão das fronteiras, incluindo a coordenação de operações conjuntas, do destacamento de agentes de ligação para países terceiros e da cooperação com as autoridades dos países terceiros em matéria de regresso, nomeadamente no que respeita à obtenção de documentos de viagem; reforço do mandato da Agência em matéria de tratamento de dados pessoais, permitindo igualmente o tratamento de dados pessoais na organização e coordenação de operações conjuntas, projetos-piloto, intervenções rápidas nas fronteiras, operações e intervenções em matéria de regresso, assim como no quadro das equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios e ainda no intercâmbio de informações com os Estados-Membros, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, a Europol, a Eurojust ou outras agências da União e, por último, a garantia da proteção dos direitos fundamentais, através da criação de um mecanismo de apresentação de queixas que permite tratar as queixas relativas a eventuais violações dos direitos fundamentais no âmbito das atividades realizadas pela Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras.

6. Análise da iniciativa

O Conselho Europeu, em 25 e 26 de junho de 2015, apelou a um maior esforço de forma a resolver a crise migratória de forma abrangente, nomeadamente através do reforço da gestão das fronteiras para melhor gerir os crescentes fluxos migratórios mistos, e em 23 de setembro de 2015, salientou a necessidade de enfrentar a situação dramática que se vive nas fronteiras externas e intensificar os controlos nessas fronteiras, inclusive através da afetação de recursos adicionais à Agência Europeia para a Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, ao Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo e à Europol, com pessoal e equipamento dos Estados-Membros, de forma a obter uma gestão europeia integrada das fronteiras a nível nacional e da União, o que "... constitui um corolário indispensável da livre circulação de pessoas na União Europeia e um elemento fundamental de um espaço de liberdade, segurança e justiça.", criando, assim, a Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, que engloba a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras e as autoridades nacionais responsáveis pela gestão das fronteiras, incluindo as guardas costeiras na medida em que realizem controlos nas fronteiras, e depende da utilização comum de informações, capacidades e sistemas a nível nacional e da resposta da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras a nível da União.

Como sublinhado no documento, a Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras depende da cooperação dos Estados-Membros para poder desempenhar as suas tarefas com eficácia, daí a importância que a Agência e os Estados-Membros atuem de boa-fé e procedam a um intercâmbio de informações atempado e rigoroso.

Relativamente à Islândia e à Noruega, o regulamento constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen na aceção do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega e o Acordo entre a Comunidade Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega sobre as modalidades de participação destes Estados na Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia estabelece as regras de participação destes países nos trabalhos da Agência, incluindo disposições relativas às contribuições financeiras e ao pessoal.

No que diz respeito à Suíça, o regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, pontos A, B e G, da Decisão 1999/437/CE, conjugado com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho.

Em relação ao Liechtenstein, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein relativo à adesão do Principado do Liechtenstein ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, pontos A, B e G, da Decisão 1999/437/CE, conjugado com o artigo 3.º da Decisão 2011/350/UE do Conselho.

O documento indica ainda que em conformidade com os artigos 1.º e 2.º do Protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção do regulamento, não ficando por ele vinculada nem sujeita à sua aplicação, no entanto como o regulamento se baseia no acervo de Schengen nos termos do disposto no título IV da parte III do Tratado que institui a Comunidade Europeia, a Dinamarca deve decidir no prazo de seis meses após o Conselho ter adotado o regulamento, se procede ou não à transposição do mesmo para o seu direito nacional, nos termos do artigo 5.º do Protocolo referido supra.

Quanto ao Reino Unido e à Irlanda, como o regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que o Reino Unido e a Irlanda não participam, não estão por ele vinculados nem sujeitos à sua aplicação, porém a Agência deverá facilitar a organização de atividades específicas em que os Estados-Membros possam recorrer aos conhecimentos técnicos e equipamentos que a Irlanda e o Reino Unido estejam dispostos a oferecer, de acordo com as modalidades a decidir caso a caso pelo conselho de administração.

O documento alerta para o fato de apesar da disputa existente entre o Reino Unido e o Reino de Espanha quanto à fronteira de Gibraltar, o facto de estar suspensa a aplicação do regulamento às fronteiras de Gibraltar não implica qualquer alteração das posições respetivas dos Estados em causa.

O Regulamento em análise é composto por 4 Capítulos, a saber:

Capítulo I: Guarda Europeia Costeira e de Fronteiras

Capítulo II: Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, subdividido em 4 secções:

Secção 1: Funções da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras

Secção 2: Acompanhamento e Prevenção de Crises

Secção 3: Gestão das Fronteiras Externas

Secção 4: Regresso

Capítulo III: Disposições gerais, subdividido em 5 secções:

Secção 1: Normas gerais

Secção 2: Intercâmbio de informações e proteção de dados

Secção 3: Cooperação da Agência

Secção 4: Quadro geral e organização da Agência

Secção 5: Requisitos financeiros

Capítulo IV: Disposições finais

O regulamento contém, ainda, uma Ficha Financeira Legislativa "Agências" dividida da seguinte forma:

- 1- Contexto da Proposta/Iniciativa, subdividida em Denominação da proposta/iniciativa; Domínios de intervenção em causa na estrutura GBA/OPA; Natureza da proposta/iniciativa; Objetivos; Justificação da proposta/iniciativa; Duração da ação e da incidência financeira e Modalidades de gestão previstas;

- 2- Medidas de gestão, subdividida em Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações; Sistema de gestão e de controlo e Medidas de prevenção de fraudes e irregularidades;
- 3- Incidência financeira estimada da Proposta/Iniciativa, subdividida em Rubrica (s) do quadro financeiro plurianual e rubrica (s); Incidência estimada nas despesas (que por sua vez se subdivide em Síntese da incidência estimada nas despesas, Incidência estimada nas dotações da Agência, Incidência estimada nos recursos humanos da Agência Europeia da Guarda Costeira e de Fronteiras, Compatibilidade com o atual quadro financeiro, Participação de terceiros no financiamento e Incidência estimada nas receitas).

PARTE III - OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

A Deputada autora do presente parecer exime-se, nesta sede, de manifestar a sua opinião sobre a iniciativa em análise.

PARTE IV- CONCLUSÕES

- 1- Ao abrigo do disposto no n.º 2 do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto, na redação dada pela Lei n.º 21/2012 de 17 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 Europeus enviou à Comissão de Defesa Nacional 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”.

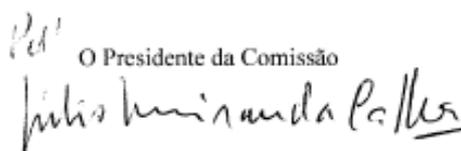
- 2- A Comissão de Defesa Nacional considera a existência de uma Agência desta natureza relevante para a manutenção e reforço do espaço Schengen. Considera, no entanto, fundamental para a coesão e salvaguarda dos princípios fundadores da União Europeia, que as intervenções em território de qualquer dos Estados-Membros tenham em atenção a necessidade de articulação operacional com as autoridades do Estado-Membro relativamente ao qual exista necessidade de intervenção da Agência, garantindo-se, desta forma, o respeito pela respetiva soberania territorial.
- 3- Nas situações de intervenção rápida, deve ser considerada a capacidade e a necessidade de cada Estado-Membro, de forma a que este contribua para a reserva de recursos humanos salvaguardando-se, assim, a segurança das suas fronteiras externas.
- 4- Atenta a matéria em causa, devido ao enorme aumento dos fluxos migratórios mistos e aos consequentes movimentos secundários que demonstraram a desadequação das estruturas existentes quer ao nível da União quer ao nível dos Estados-Membros, tendo colocado em causa o funcionamento e a coerência do espaço Schengen, propõe-se o acompanhamento atento dos desenvolvimentos futuros das medidas relacionadas com o presente Regulamento.

- 5- De acordo com a presente iniciativa são respeitados o princípio da subsidiariedade e o princípio da proporcionalidade. No entanto, algumas disposições deverão ser alvo de clarificação, dado poderem extravasar os princípios da subsidiariedade, da proporcionalidade e da soberania territorial do Estado.
- 6- A Comissão dá, assim, por concluído o escrutínio da presente iniciativa, devendo o presente Parecer, nos termos da Lei n.º 43/2006 de 25 de agosto de 2006, ser remetido, para os devidos efeitos, à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 4 de março de 2016.

A Deputada Autora do Parecer

(Idália Salvador Serrão)

^{Pe}O Presidente da Comissão

(Marco António Costa)