

Parecer

COM (2013) 197 Final

Autor: Pedro do Ó
Ramos

Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia



Comissão de Defesa Nacional

ÍNDICE

PARTE I - CONSIDERANDOS

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

PARTE III - CONCLUSÕES

PARTE I – CONSIDERANDOS

1.1. NOTA PRÉVIA

No âmbito do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no plano do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Defesa Nacional decidiu pronunciar-se sobre a iniciativa europeia COM (2013) 197 Final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia, para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE).

1.2. Antecedentes da Proposta

Tal como é referido na exposição de motivos da iniciativa europeia que aqui analisamos, em outubro de 2009, o Conselho Europeu convidou a Comissão a apresentar propostas que estabelecessem “procedimentos operacionais comuns claros que incluam regras para a participação em operações marítimas conjuntas, tendo devidamente em conta a necessidade de assegurar a protecção dos necessitados que viajem em fluxos mistos, em conformidade com o direito internacional”.

Em 2010, o Conselho adoptou a Decisão 2010/252/EU indo ao encontro dos apelos do Conselho Europeu no sentido de reforçar as operações de vigilância das fronteiras coordenadas pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas

Comissão de Defesa Nacional

Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia (Agência) e de estabelecer regras de empenhamento claras para as patrulhas conjuntas e para o desembarque das pessoas interceptadas ou socorridas, a fim de garantir a segurança das pessoas que necessitam de protecção internacional e evitar a perda de vidas no mar.

É importante referir que esta Decisão foi considerada necessária e adequada para garantir o objectivo da vigilância das fronteiras, impedindo a passagem não autorizada das mesmas, entendendo-se que a vigilância não se limitava apenas à noção de simples detecção mas também incluía outras medidas como a intersecção de embarcações que procuram entrar ilegalmente na União.

Ao mesmo tempo a Decisão procurava incorporar, num único instrumento jurídico, as disposições do direito comunitário e do direito internacional em vigor para estas matérias ao mesmo tempo que ia ao encontro do reforço da protecção dos direitos fundamentais e garantir o respeito do princípio da não repulsão no âmbito das operações no mar, tanto mais que alguns estados-membros, deputados do Parlamento Europeu, organizações de defesa dos direitos humanos e representantes dos meios académicos, tal como é destacado no documento em análise, levantaram algumas dúvidas neste campo.

Assim, procurou-se através do estabelecimento de uma série de garantias que assegurassem o respeito destes direitos, nomeadamente a obrigação de informar as pessoas interceptadas ou socorridas quanto ao local do seu desembarque, a obrigação de dedicar uma atenção especial às necessidades das pessoas vulneráveis e a exigência de que os guardas de fronteira recebam formação sobre as disposições aplicáveis em matéria de direitos fundamentais e direitos dos refugiados.

Comissão de Defesa Nacional

A Decisão, tal como referido na iniciativa europeia em análise, foi adoptada em 26 de Abril de 2010, como uma decisão do Conselho em conformidade com o procedimento de regulamentação com controlo, sendo que o Parlamento Europeu considerou, na altura, que a Decisão deveria ter sido adoptada, ao invés, em conformidade com o processo legislativo ordinário e não com o procedimento de comitologia. De acordo com essa posição, veio a instaurar uma acção junto do Tribunal de Justiça da União Europeia contra o Conselho pedindo a anulação da Decisão.

O Tribunal veio a proferir o seu acórdão em 5 de setembro de 2012, anulando a Decisão, considerando que as disposições que regem as medidas de intersecção, o salvamento e o desembarque eram elementos essenciais do acto de base, a saber, o Código das Fronteiras Schengen. O Tribunal decidiu manter os efeitos da Decisão até esta ser substituída por uma nova regulamentação num prazo razoável.

1.3 Objectivos e conteúdo da proposta

O objectivo da política da União Europeia no domínio das suas fronteiras externas consiste em assegurar um controlo eficaz da passagem das fronteiras externas, nomeadamente através da vigilância das mesmas. Essa vigilância tem como finalidade impedir a passagem não autorizada das fronteiras, lutar contra a criminalidade transfronteiriça e deter as pessoas que atravessado ilegalmente as fronteiras ou tomar contra elas outro tipo de medidas.

Dessa forma, esta vigilância deve criar as condições para impedir e desencorajar as pessoas na sua intenção de iludir os controlos nos pontos de passagem da fronteira, não se limitando à mera deteção das tentativas da sua passagem irregular de forma a entrar na União sem se submeterem a controlos fronteiriços. Na verdade, são apresentadas disposições que têm por fim fazer face a situações como as de busca e salvamento que podem ser necessárias nas operações no mar.

Comissão de Defesa Nacional

Tendo em vista a elaboração da proposta que aqui se analisa a Comissão Europeia teve o cuidado de consultar os Estados-membros que consideram que esta devia limitar o seu âmbito de aplicação às operações no mar coordenadas pela Agência, reforçando as disposições em matéria de proteção dos direitos fundamentais, clarificando a distinção entre medidas de interseção e medidas de salvamento, abordando a questão do desembarque e assegurando a coerência com as obrigações internacionais ao mesmo tempo que tem em conta as evoluções jurídicas e judiciárias tanto a nível da União como no plano internacional.

A presente proposta abrange um conceito mais vasto de vigilância das fronteiras precisando que esta não se limita à simples detecção das tentativas de passagem irregular das mesmas mas abarca também outras acções como sejam medidas de interseção e disposições destinadas a fazer frente a situações de busca e salvamento que podem eventualmente surgir durante as operações marítimas.

Tal como é realçado na exposição de motivos que acompanha a proposta em análise a Agência, é hoje em dia, responsável por prestar assistência aos estados-membros em circunstâncias que exijam um apoio técnico reforçado nas fronteiras externas, tendo em conta que algumas situações podem vir a evoluir para a eclosão de emergências humanitárias e a necessidade de efectuar salvamentos no mar. Isto leva a que esta proposta tenha de conter as regras para enfrentar estas situações durante as operações no mar que são coordenadas pela Agência.

A Proposta tem também em conta as evoluções jurídicas e judiciárias relativas à protecção dos direitos fundamentais, respondendo às preocupações suscitadas pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nomeadamente no que diz respeito ao desembarque de pessoas interceptadas ou socorridas em países terceiros, tanto no que se refere às relações entre os Estados-membros e os países terceiros como às obrigações dos Estados-membros para com as pessoas em causa. Aplica-se em concreto o princípio da não repulsão consagrado no artigo 19.º n.º 2 da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Comissão de Defesa Nacional

Assim, em caso de desembarque num país terceiro, as pessoas interceptadas ou socorridas devem ser identificadas e a sua situação pessoal deve ser avaliada, sempre que possível, antes do desembarque. Ao mesmo tempo, devem ser informadas do lugar do desembarque devendo ser-lhes dada a possibilidade de explicar as razões pelas quais consideram que o desembarque no local proposto violaria o princípio da não repulsão. Pretende-se com esta regra que os migrantes sejam informados da sua situação e do local de desembarque proposto dando-lhes a oportunidade para levantarem eventuais objecções.

A iniciativa em análise faz também uma distinção clara entre deteção, interseção e salvamento. No que diz respeito à interseção a proposta estabelece uma distinção entre as medidas que podem ser tomadas no mar territorial, no alto mar e na zona contígua, clarificando as condições em que as medidas podem ser tomadas e a base jurídica com fundamento na qual pode ser empreendida uma ação, nomeadamente no que diz respeito aos navios apátridas.

No que concerne às situações de busca e salvamento, a proposta está conforme com a Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo de 1979 e com o Manual Internacional de Busca e Salvamento Aeronáuticos e Marítimos, prevendo critérios para determinar quando se considera que um navio se encontra numa situação de incerteza, de alerta e de perigo e ainda uma definição de centro de coordenação das operações de salvamento.

A questão do desembarque é abordada segundo uma perspectiva da interseção e do salvamento, definindo-se que se a primeira ocorrer no mar territorial ou na zona contígua, este é realizado no Estado-membro costeiro. Se a interseção acontecer no alto mar, sob reserva da proteção dos direitos fundamentais e do princípio da não repulsão, o desembarque pode ser efectuado no país terceiro do qual tenha partido o navio. Caso, isto não seja possível, o desembarque é feito no estado-membro de acolhimento.

No que diz respeito ao desembarque na sequência de uma operação de salvamento, a proposta faz referência ao conceito de “local seguro” tal como é definido nas “Directrizes para o tratamento de pessoas socorridas no mar” da Organização Marítima Internacional, tendo em conta aspetos ligados aos direitos fundamentais e exige que os estados-membros cooperem com o centro de coordenação das operações de salvamento competente para proporcionar um porto ou um local seguro e adequado que permita um desembarque rápido e efectivo. É também reconhecida a possibilidade das unidades marítimas desembarcarem no Estado-membro de acolhimento se não forem dispensadas da obrigação de prestar assistência às pessoas em perigo o mais rapidamente possível, tendo sempre em conta a segurança dos indivíduos socorridos e das unidades de salvamento.

1.4 Princípio da subsidiariedade

O princípio da subsidiariedade exige que a União Europeia não tome medidas em domínios de competência partilhada, a menos que “os objectivos da acção considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-membros, tanto ao nível central, como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da acção considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União”, conforme refere o artigo 5.º, n.º 3 do TUE.

Assim e tendo em conta que os objectivos da medida a tomar, ou seja, a adopção de normas específicas aplicáveis à vigilância das fronteiras marítimas pelos guardas de fronteira que operam sob a coordenação da Agência, não podem ser suficientemente realizados pelos Estados-membros devido às diferenças existentes entre as suas leis e práticas. Parece evidente que, devido ao carácter multinacional das operações, estas podem, então, ser mais bem alcançadas ao nível da União, não se verificando, como tal, a violação do princípio da subsidiariedade.

1.5 Princípio da proporcionalidade

O artigo 5.º do TUE estabelece que as acções da União não devem exceder o necessário para alcançar os objectivos do Tratado e isso mesmo se verifica no que diz respeito ao regulamento que é aqui apresentado, não se verificando uma violação do princípio da proporcionalidade.

PARTE II - OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER

Conforme já aqui ficou exposto, a proposta em análise abrange um conceito mais vasto de vigilância das fronteiras, precisando que esta não se limita à simples detecção das tentativas de passagem irregular das mesmas, mas abarca também outras acções como sejam medidas de intercepção e disposições destinadas a fazer frente a situações de busca e salvamento que podem eventualmente surgir durante as operações marítimas.

Nesta proposta, faz-se, também, uma distinção clara entre detecção, intercepção e salvamento, detalhando o que se entende por cada um destes conceitos.

Todavia, esta proposta, tem igualmente em conta as evoluções jurídicas e judiciais relativas à protecção dos direitos fundamentais, respondendo às preocupações suscitadas pelo Tribunal Europeu dos Direitos do Homem nomeadamente no que diz respeito ao desembarque de pessoas interceptadas ou socorridas em países terceiros, tanto no que se refere às relações entre os Estados-membros e os países terceiros como às obrigações dos Estados-membros para com as pessoas em causa.

Neste sentido, o relator é da opinião que a presente iniciativa atinge um equilíbrio entre o que se pretende abarcar num conceito largo de vigilância de fronteiras, com o reforço da protecção dos direitos fundamentais das pessoas visadas pelas acções das



Comissão de Defesa Nacional

autoridades fronteiriças, sendo muito relevante que esse equilíbrio tenha sido encontrado.

PARTE III – Conclusões

1. No âmbito do acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no plano do processo de construção da União Europeia, a Comissão de Defesa Nacional decidiu pronunciar-se sobre a iniciativa europeia COM (2013) 197 Final – Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia, para o efeito previsto no Protocolo n.º 2 relativo à aplicação do Princípio da Subsidiariedade, anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE);
2. A proposta pretende garantir o objectivo da vigilância das fronteiras, impedindo a passagem não autorizada das mesmas, entendendo-se que a vigilância não se limita apenas à noção de simples detecção mas também inclui outras medidas como a intersecção de embarcações que procuram entrar ilegalmente na União;
3. A Proposta concentra num único instrumento jurídico, as disposições do direito comunitário e do direito internacional em vigor para estas matérias ao mesmo tempo que vai ao encontro do reforço da protecção dos direitos fundamentais das pessoas visadas pelas acções das autoridades fronteiriças. Procurou-se através do estabelecimento de uma série de garantias que assegurassem o respeito destes direitos, nomeadamente a obrigação de informar as pessoas interceptadas ou socorridas quanto ao local do seu desembarque, a obrigação de dedicar uma atenção especial às necessidades das pessoas vulneráveis e a exigência de que os guardas de fronteira recebam formação sobre as disposições aplicáveis em matéria de direitos fundamentais e direitos dos refugiados;
4. Face ao exposto, a Comissão de Defesa Nacional é de **Parecer** que a COM (2013) 197 Final - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece



Comissão de Defesa Nacional

regras para a vigilância das fronteiras marítimas externas no contexto da cooperação operacional coordenada pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-membros da União Europeia – respeita o princípio da subsidiariedade e que o presente Relatório deverá ser remetido à Comissão de Assuntos Europeus.

Palácio de S. Bento, 21 de Maio de 2013

O Deputado autor do Parecer

O Presidente da Comissão

(Pedro do Ó Ramos)

(José de Matos Correia)