



Council of the
European Union

047616/EU XXVI.GP
Eingelangt am 12/12/18

Brussels, 12 December 2018
(OR. en, pt)

15473/18

Interinstitutional File:
2018/0330(COD)

FRONT 447
CODEC 2309
COMIX 698
SIRIS 182
INST 494
PARLNAT 284

COVER NOTE

From: Portuguese Parliament
date of receipt: 5 December 2018
To: The President of the Council of the European Union

Subject: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Council Joint Action n°98/700/JHA, Regulation (EU) n° 1052/2013 of the European Parliament and of the Council and Regulation (EU) n° 2016/1624 of the European Parliament and of the Council - A contribution from the European Commission to the Leaders' meeting in Salzburg on 19-20 September 2018 [12143/18 - COM(2018) 631 final]
Opinion on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality¹

Delegations will find enclosed the opinion of the Portuguese Parliament on the above-mentioned proposal, part I.

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/COM2018471.do>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Parecer
COM (2018) 631

Relatora: Deputada
Constança urbano de
Sousa (PS)

Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga a Ação Comum 98/700/JAI do Conselho, o Regulamento (UE) n.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

PARTE I - NOTA INTRODUTÓRIA

Nos termos do artigo 7.º da Lei n.º 43/2006, de 25 de agosto, que regula o acompanhamento, apreciação e pronúncia pela Assembleia da República no âmbito do processo de construção da União Europeia, com as alterações introduzidas pelas Lei n.º 21/2012, de 17 de maio, e Lei n.º 18/2018, de 02 de maio, bem como da metodologia de escrutínio das iniciativas europeias aprovada em 1 de março de 2016, a Comissão de Assuntos Europeus, recebeu a seguinte iniciativa: Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga a Ação Comum 98/700/JAI do Conselho, o Regulamento (UE) n.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho. [COM (2018) 631].

A presente iniciativa, atendendo ao seu objeto, foi enviada à Comissão de Assuntos Constitucionais Direitos Liberdades, que a analisou e aprovou o respetivo Relatório que se anexa ao presente Parecer, dele fazendo parte integrante.

PARTE II – CONSIDERANDOS

A proposta de Regulamento em apreciação insere-se na prioridade política dada pelo Conselho Europeu, nas suas conclusões de junho de 2018, ao controlo da fronteira externa, à contenção de fluxos migratórios e ao combate à imigração irregular, mediante, entre outras medidas, um reforço das competências em matéria de controlo e vigilância das fronteiras externas e ações de afastamento de imigrantes em situação irregular (incluindo requerentes de asilo, cujo pedido de proteção internacional foi indeferido), dos recursos (humanos e materiais) e



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

da capacidade operacional da Agência Europeia de Guarda de Fronteiras e Costeira (doravante designada FRONTEX).

Recorde-se que, na sequência da crise dos refugiados de 2015, agora denominada crise de migração de 2015, esta Agência sofreu, mediante a aprovação do Regulamento (UE) 2016/1624 (que entrou em vigor no dia 6 de outubro de 2016) um substancial reforço das suas competências em matéria de controlo da fronteira externa (avaliação das vulnerabilidades dos Estados-Membros, elaboração de planos para colmatar essas vulnerabilidades, incluindo destacamento de equipas de intervenção da FRONTEX, com possibilidade de, em caso de incumprimento ou deficiente incumprimento, os outros EM serem, por decisão do Conselho, legitimados a repor controlos nas fronteiras internas, isolando, assim, o Estado-Membro "faltoso", etc.) e de afastamento de nacionais de países terceiros em situação irregular. Este aumento de competências refletiu-se na sua designação oficial: Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (embora, na essência, não tenha poderes operacionais autónomos para atuar como verdadeira Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, pois o controlo e vigilância da fronteira externa continua a ser da responsabilidade primária dos Estados-Membros, ao abrigo da sua soberania territorial, ainda que com as limitações decorrentes de uma atuação "mais musculada" da União Europeia).

O conteúdo desta proposta de Regulamento está refletido de forma exaustiva no relatório da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias, que faz parte integrante do presente parecer, pelo que para ele se remete, já que a sua reprodução carece de utilidade.

Não obstante, merecem destaque as seguintes medidas:

- Criação de um corpo permanente da FRONTEX (guardas de fronteiras, agentes de escolta para processos de afastamento, peritos em matéria de afastamento e outro pessoal pertinente, como especialistas em fraude



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

documental), cujos membros serão destacados nas equipas de apoio à gestão de fronteiras, ao afastamento e à gestão de fluxos migratórios. O objetivo é dotar a FRONTEX de 10.000 operacionais permanentes, permitindo-lhe ter capacidade operacional para proteger as fronteiras externas, evitar movimentos secundários, assegurar uma aplicação efetiva de decisões de expulsão e garantir o funcionamento da unidade central do ETIAS (quando entrar em funcionamento). Justifica-se esta medida com as lacunas de capacidade operacional derivadas das contribuições insuficientes dos Estados-Membros para as equipas conjuntas e a sua falta de flexibilidade. As equipas de apoio à gestão dos fluxos migratórios podem ser destacadas a pedido do Estado-Membro ou por iniciativa da FRONTEX, com o seu acordo (art. 41.º). No entanto, em caso de controlo das fronteiras externas ineficaz, que coloque em risco o bom funcionamento do Espaço Schengen, se o Estado-Membro em questão não pedir este destacamento, ou não der o seu acordo, a Comissão pode adotar uma decisão vinculativa, cujo incumprimento pode conduzir à restauração dos controlos nas fronteiras internas com esse Estado-Membro (art. 43.º).

- Destacamento de oficiais de ligação da FRONTEX nos EM para controlar não apenas a gestão das fronteiras externas (como agora), mas também a execução dos afastamentos por parte das autoridades nacionais (art. 32.º).
- Competência da FRONTEX para estabelecer um plano integrado para a gestão das fronteiras e para os afastamentos, com base em planos nacionais, análise de risco e avaliação de vulnerabilidades, podendo o seu diretor executivo propor um roteiro de desenvolvimento de capacidades (art. 9.º e 67.º).



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- Competência da FRONTEX para atribuir, com base na sua análise de risco e na sua avaliação de vulnerabilidade, níveis de impacto aos troços da fronteira externa da responsabilidade dos Estados (reduzido, médio, elevado e crítico), o que obriga os Estados-Membros a criar/ manter a correspondente capacidade operacional, em termos de recursos humanos e equipamentos (art. 35.º e 36.º). Tal acresce à obrigação dos Estados-Membros de tomarem as medidas propostas pela FRONTEX para eliminar as vulnerabilidades identificadas que afetem o controlo das fronteiras externas e ponham em risco o funcionamento do Espaço Schengen ou de pedirem o apoio e a intervenção de equipas da Agência, sob pena de reposição de controlos nas fronteiras internas com outros Estados-Membros (art. 43.º).

a) Da base jurídica

A proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga a Ação Comum 98/700/JAI do Conselho, o Regulamento (UE) n.º 1052/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho e o Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho tem a sua base legal nos artigos 77.º, n.º 2, alíneas b) (controlos de pessoas nas fronteiras externas) e d) (introdução de um sistema integral de gestão de fronteiras externas) e 79.º, n.º 2, al. c) (imigração ilegal, incluindo o afastamento de nacionais de países terceiros em situação ilegal) do TFUE.

b) Do princípio da subsidiariedade

No que concerne à verificação do princípio da subsidiariedade, considera-se que a iniciativa em apreço respeita este princípio, na medida em que sendo a



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

fronteira externa comum aos Estados-Membros e que, num espaço sem fronteiras internas, a capacidade dos Estados-Membros para a controlar e para executar decisões de expulsão por irregularidade migratória afeta os demais Estados-Membros, que partilham este espaço comum, a UE está em melhores condições para harmonizar e capacitar os controlos das fronteiras externas e a prevenção da imigração irregular e atingir o objetivo da medida, nomeadamente a securitização da fronteira externa, a contenção de fluxos migratórios, bem como o incremento de operações de afastamento de imigrantes em situação irregular ou requerentes de asilo, cujo pedido foi indeferido, como forma de prevenir a imigração irregular e dissuadir nacionais de países terceiros de apresentar pedidos de asilo na Europa.

PARTE III – OPINIÃO DA DEPUTADA AUTORA DO PARECER

Num momento em que a pressão migratória na UE desceu muito significativamente, esta proposta de Regulamento é tributária da prioridade política dada ao controlo de fronteiras, à contenção do acesso de imigrantes e refugiados ao território europeu, à repressão de movimentos secundários e ao afastamento de imigrantes em situação irregular e requerentes de asilo cujo pedido foi indeferido.

Faz parte da resposta reativa da União Europeia à chamada "crise dos refugiados" de 2015, agora rebatizada em "crise dos migrantes" (embora refugiados e pessoas carecidas de proteção internacional tenham constituído, sem margem para dúvida, a esmagadora maioria daqueles que em 2015/16 atravessaram a fronteira externa em procura de proteção), de forma a não comprometer a coerência da sua atual política de contenção, diminuição e controlo de fluxos migratórios com o compromisso jurídico e civilizacional da Europa em relação ao asilo e à defesa de direitos humanos. É também tributária

6



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

da resposta política do "mainstream" ao impacto político e mediático desta crise, que colocou o tema das migrações no centro da agenda política da UE e de muitos Estados-Membros, gerando debates emotivos, nem sempre esclarecidos e esclarecedores, que conduziram a um clima "anti-imigração", que alimenta e é alimentado pelos partidos de extrema-direita na Europa. Com efeito os seus ganhos eleitorais significativos, muito baseados nas perceções negativas que criam sobre migrantes e refugiados, como ameaças à integridade territorial do Estado-nação, à identidade nacional ou à paz social, mesmo em países sem fluxos migratórios expressivos, têm conduzido a um endurecimento generalizado de políticas migratórias, puramente securitárias, alimentadas pelo "medo" de perdas eleitorais e, com isso, de poder, nem que para isso se neguem valores civilizacionais ou se adotem medidas demagógicas, sem qualquer análise de custo/benefícios, apenas para apaziguar supostos receios, fundados ou infundados, e, assim, capitalizar ganhos eleitorais.

Tendo em consideração que:

- Mesmo após a "crise dos refugiados", apenas 4,5% da população europeia é imigrante, ou seja, oriunda de um Estado terceiro;
- Em 2016, o número de pessoas detetadas a entrar irregularmente decresceu para 511.047 (-89%) e, em 2017, para 204 719 (-60%)¹, bem como o número de pedidos de asilo;
- O fenómeno da imigração irregular não pode ser avaliado apenas com base no número de entradas "irregulares" detetadas em 2015 e 2016, pois apenas uma percentagem reduzida dessas pessoas pode ser qualificada de imigrante irregular ou clandestino, já que a maioria foi elegível para proteção internacional ao abrigo do direito de asilo e do non refoulement,

¹ FRONTEX – Risk Analysis for 2018, in: <https://frontex.europa.eu/publications/risk-analysis-for-2018-aJ5nJu>

/



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

- consagrados como direitos fundamentais na Carta dos Direitos Fundamentais da EU;
- Praticamente todos os estudos indicam que a maioria dos imigrantes irregulares entraram de forma legal na Europa (com visto de turista, sem visto) e permanecem irregularmente (*overstayers*);
 - Os dados sobre decisões e afastamento por entrada e permanência irregular indicam que o fenómeno da imigração irregular pode estar sobredimensionado, já que, em 2017, e de acordo com a FRONTEX, os Estados-Membros reportaram 279 215 decisões de retorno ou afastamento por irregularidade migratória (um decréscimo de 8,6% em 2016 e o nível mais baixo desde 2012) e executaram 151.398 afastamentos efetivos, o que revela a sua dimensão reduzida em termos absolutos e relativos (se comparados com os números dos imigrantes e refugiados a residir legalmente e com a população);
 - Não obstante os investimentos crescentes em políticas securitárias, a inexistência de vias legais e seguras de imigração é considerada, unanimemente pela doutrina e até 2014 pela Comissão, como um fator potenciador das redes de imigração clandestina e de tráfico de seres humanos, que atuando num mercado regido pela lei da oferta e da procura, conduz os imigrantes e refugiados por rotas cada vez mais perigosas e lucrativas, o que também explica que o Mediterrâneo seja a rota migratória mais letal do Mundo;
 - Em 2017, de acordo com o ACNUR, existiam 25.4 milhões de refugiados; 68% são originários de 5 países (Síria, Afeganistão, Sudão do Sul, Myanmar e Somália); 85 % encontram-se em países em desenvolvimento (como a Turquia, o Paquistão, o Uganda, o Líbano, o Bangladesh ou o Sudão); em toda a Europa (não apenas UE) existiam 6.1 milhões



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

refugiados, mas 3.5 milhões na Turquia e cerca de 1 milhão na Alemanha², sobretudo de nacionalidade síria;

- O desemprego na UE está, de acordo com a Comissão Europeia, no nível mais baixo da década e existem necessidades estruturais de mão-de-obra em setores importantes da economia (no primeiro trimestre de 2018 havia, na UE, 3.8 milhões de postos de trabalho por ocupar);
- De acordo com as projeções demográficas e já contando com os níveis atuais de imigração, nas próximas duas décadas a UE perderá 22 milhões de pessoas em idade ativa;
- Políticas de “imigração zero” no contexto de acentuado envelhecimento demográfico têm um catastrófico impacto sobre a economia, pois, até 2060, pode significar a perda de mais 23% do PIB da UE, o que implicará uma perda acumulada de 20 anos de crescimento económico, uma taxa média de crescimento económico inferior a 1% e uma perda de mais 10% do rendimento per capita, do que com imigração a níveis atuais³;
- Em 2016, a FRONTEX viu substancialmente reforçadas as suas competências em matéria de controlos de fronteiras e afastamento, não sendo credível nenhuma avaliação da efetividade num espaço temporal tão curto e sem qualquer cenário de afluxo maciço;

A proposta em apreço, que implica um muito significativo investimento financeiro por parte dos Estados-Membros e da UE, representa, em minha opinião, a capitulação do mainstream perante os recentes ganhos eleitorais da extrema direita populista e os seus apelos a uma “Europa Fortaleza”, uma Europa fechada ao mundo e resistente às forças poderosas da globalização, uma

² UNHCR - Global Trends. Forced Displacement in 2017. In: <http://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5b27be547/unhcr-global-trends-2017.html>

³ Mongelli, I., Ciscar J.-C., Economic consequences of zero international migration in the EU – Na assesment for Europe based on the Eurostat population projections, Luxemburgo: Publications Office of the European Union, 2018. Disponível in: <https://ec.europa.eu/jrc/en/publication/eur-scientific-and-technical-research-reports/economic-consequences-zero-international-migration-eu-assessment-europe-based-eurostat>



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

Europa racial, étnica e religiosamente homogénea, uma Europa que aceita uma sociedade baseada no dualismo debilitante do "nós" e os "outros" (os "hostes", os imigrantes, os "criminosos", os "que nos roubam o emprego"), uma Europa que faz recordar tempos de má memória, em que, por inexistência de imigração significativa, os "outros" eram os "judeus", os "ciganos" e todos aqueles que não correspondiam ao padrão dominante.

Uma política de contenção, a todo o custo, mesmo que signifique abdicar de competências soberanas e de valores civilizacionais como o respeito pelos direitos humanos, não só é irrealista e contrária aos interesses da Europa (que enfrenta a sua maior crise: a demográfica), como contribui para acentuar a dicotomia fraturante do "nós"- "eles", que atinge não só os nacionais de países terceiros da Ásia, África, América Latina, América do Norte e da Europa que vivem na UE, mas também os cerca de 20 milhões de cidadãos da União Europeia que migraram para um outro Estado-Membro (incluindo um número muito significativo de Portugueses), como as motivações do BREXIT bem demonstraram.

Não contesto a necessidade e a legitimidade da luta contra a imigração irregular nem de uma política efetiva de retorno de imigrantes em situação irregular. Mas tem de ser inserida numa política de imigração abrangente, pragmática e holística, que vise a gestão deste fenómeno transnacional, no interesse das sociedades de acolhimento e de origem. Uma estratégia política que tenha em consideração que também é a desadequação das leis de imigração que fomenta a irregularidade migratória e torna os migrantes e os refugiados dependentes de organizações criminosas, cada vez mais complexas e lucrativas, elas mesmas, uma ameaça à segurança do Estado e das pessoas. Que tenha em consideração a necessidade de um investimento mais substancial e consistente em políticas de integração e políticas sociais, não apenas dirigidas aos imigrantes, mas também à sociedade de acolhimento, como forma de preservar a paz e coesão

10



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

sociais. Que tenha, por fim, em consideração que políticas que visam tão só a contenção unilateral de fluxos migratórios (em que se insere a presente proposta) são ineficazes para alcançar o seu objetivo, enquanto persistirem os fatores multidimensionais e complexos que os impulsionam (insegurança, miséria, conflitos, desrespeito dos direitos humanos, alterações climáticas, desigualdades muito acentuadas de desenvolvimento, declínio demográfico que afeta o mercado de trabalho originando carências de mão de obra, qualificada e sem qualificação, economia paralela, etc.).

Tendo em consideração o exposto, considero a proposta em análise extemporânea, (porque objetivamente não foi possível uma avaliação séria da mais valia da atual Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que, com as suas competências reforçadas, apenas entrou em funcionamento no final de 2016, num período pós-crise e em que os fluxos migratórios tiveram uma expressiva diminuição) e pouco fundamentada (pois não existe uma análise séria de custo-benefício). No entanto, tal não afeta a apreciação do cumprimento do princípio da subsidiariedade, que opera independentemente de opiniões em relação ao conteúdo das iniciativas legislativas da UE.

PARTE IV - PARECER

Em face dos considerandos expostos e atento o Relatório da comissão competente, a Comissão de Assuntos Europeus é de parecer que:

1 – A presente iniciativa respeita o Princípio da Subsidiariedade, uma vez que os objetivos visados só podem ser adequadamente realizados através da adoção de medidas pela União Europeia.

2- No que concerne à presente iniciativa o processo de escrutínio está concluído;



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS EUROPEUS

3- Todavia, atendendo à importância da matéria em causa, a Comissão de Assuntos Europeus prosseguirá o acompanhamento do processo legislativo, nomeadamente através de troca de informação com o Governo.

Palácio de S. Bento, 4 de dezembro de 2018

A Deputada Autora do Parecer

Constança Urbano de Sousa

A Presidente da Comissão

Regina Bastos