Parlamento Europeu
2019-2024

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

2023/2087(INI)

13.6.2023

PROJETO DE RELATÓRIO

sobre a recomendação do Parlamento Europeu que autoriza a abertura de negociações sobre um acordo relativo ao estatuto entre a União Europeia e a República Islâmica da Mauritânia relativamente às atividades operacionais realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) na República Islâmica da Mauritânia
(2023/2087(INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Tineke Strik

Relator de parecer da comissão associada, nos termos do artigo 57.º do Regimento
Jan-Christoph Oetjen, Comissão dos Assuntos Externos

ÍNDICE

Página

PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU 3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS 8

PROPOSTA DE RECOMENDAÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

que autoriza a abertura de negociações sobre um acordo relativo ao estatuto entre a União Europeia e a República Islâmica da Mauritânia relativamente às atividades operacionais realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) na República Islâmica da Mauritânia (2023/2087(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta o artigo 218.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE),

– Tendo em conta a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948,

– Tendo em conta a Convenção de Genebra de 1951 e o respetivo protocolo adicional,

– Tendo em conta o Capítulo V, Regulamento n.º 33, da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar em matéria de situações de emergência: obrigações e procedimentos a seguir,

– Tendo em conta o capítulo 5 da Convenção Internacional sobre Busca e Salvamento Marítimo sobre os procedimentos operacionais,

– Tendo em conta a Convenção Internacional para a Salvaguarda da Vida Humana no Mar,

– Tendo em conta a Convenção Europeia para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais (Convenção Europeia dos Direitos Humanos) de 3 de setembro de 1953,

– Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia («Carta»),

– Tendo em conta o TFUE, nomeadamente as alíneas b) e d) do artigo 77.º, n.º 2, a alínea c) do artigo 79.º, n.º 2, e os n.os 3 e 4 do artigo 218.º,

– Tendo em conta o Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624[1],

– Tendo em conta as conclusões do Conselho Europeu, de 9 de fevereiro de 2023,

– Tendo em conta a Decisão (UE) 2022/1168 do Conselho, de 4 de julho de 2022, que autoriza a abertura de negociações sobre um acordo relativo ao estatuto entre a União Europeia e a República Islâmica da Mauritânia relativamente às atividades operacionais realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira na República

[1] JO L 295 de 14.11.2019, p. 1.

Islâmica da Mauritânia[2],

– Tendo em conta a Comunicação da Comissão de 21 de dezembro de 2021, sobre o modelo de acordo relativo ao estatuto referido no Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (COM(2021)0829),

– Tendo em conta a sua resolução, de 19 de maio de 2021, sobre a proteção dos direitos humanos e a política externa da UE em matéria de migração[3],

– Tendo em conta o relatório do Grupo de Trabalho para o Escrutínio da Frontex da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, de 14 de julho de 2021, sobre o inquérito à Frontex relativo a alegadas violações dos direitos fundamentais e as suas recomendações,

– Tendo em conta o artigo 114.º, n.º 4, e o artigo 54.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o parecer da Subcomissão dos Direitos Humanos da Comissão dos Assuntos Externos,

– Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A9-0000/2023),

A. Considerando que, nos termos do artigo 73.º, n.º 3, do Regulamento (UE) 2019/1896, em circunstâncias que exijam o destacamento de equipas de gestão de fronteiras do corpo permanente para um país terceiro em que os membros da equipa exercerão poderes executivos, a União celebra um acordo relativo ao estatuto com o país terceiro em causa nos termos do artigo 218.º do TFUE

B. Considerando que, nos termos do artigo 73.º, n.º 2, do Regulamento (CE) 2019/1896, no âmbito da cooperação com as autoridades dos países terceiros, a Agência exerce as suas atribuições no quadro da política de ação externa da União, incluindo no que respeita à proteção dos direitos fundamentais e dos dados pessoais, ao princípio da não repulsão, à proibição da detenção arbitrária e à proibição da tortura e de penas e tratamentos desumanos e degradantes;

C. Considerando que, nos termos do Regulamento (CE) 2019/1896, no qual é referido que se a Comissão recomendar ao Conselho que a autorize a negociar um acordo relativo ao estatuto, a Comissão deverá avaliar a situação dos direitos fundamentais relevante para os domínios abrangidos pelo acordo relativo ao estatuto; que essa avaliação ainda não foi efetuada;

D. Considerando que, de acordo com o modelo de acordo relativo ao estatuto:

- Os membros da equipa da Frontex só podem, em geral, desempenhar funções e exercer poderes no território do país terceiro sob instruções e na presença das

[2] JO L 181 de 7.7.2022, p. 18.
[3] JO C 15 de 12.1.2022, p. 70.

autoridades de gestão das fronteiras desse país, tendo de cumprir as disposições legislativas e regulamentares do país terceiro, bem como o direito da União e o direito internacional aplicáveis; que as autoridades do país terceiro só podem dar instruções conformes com o plano operacional aos membros da equipa; que este é o único quadro operacional em que o pessoal da UE opera sob o comando de um Estado terceiro;

- Os membros da equipa da Frontex gozam de imunidade penal do país terceiro em todas as circunstâncias e não podem ser sujeitos a qualquer forma de prisão ou detenção no país terceiro ou pelas suas autoridades; que o levantamento da imunidade fica ao critério do diretor-executivo ou do Estado-Membro de origem, em função do estatuto do membro da equipa;

E. Considerando que a Mauritânia não dispõe de um sistema nacional de asilo legal; que o Alto-Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) concede proteção de facto mediante a emissão de cartões e certificados de refugiado com base num memorando com as autoridades; que as pessoas consideradas inelegíveis para proteção são estruturalmente deportadas pelas autoridades sem qualquer procedimento adicional; que tal incluiu deportações de pessoas cujos casos não foram avaliados pelo ACNUR; que o atual quadro jurídico da Mauritânia não permite uma proteção eficaz das mulheres e das crianças, nem das pessoas LGBTIQ+; que as relações homossexuais são ilegais na Mauritânia;

F. Considerando que os refugiados e migrantes na Mauritânia enfrentam continuadamente violações sistémicas e graves dos direitos humanos e maus-tratos, como repulsão, detenção e prisão arbitrárias, violência (baseada no género), designadamente casos de tortura, exploração, condições de detenção abusivas, extorsão e roubo e expulsões coletivas abusivas;

G. Considerando que a Mauritânia só aboliu formalmente a escravatura em 1981 e foi o último país do mundo a fazê-lo; que a escravatura só é criminalizada desde 2015; que, em 2022, o relator especial das Nações Unidas concluiu que o país tinha tomado medidas significativas, mas que a persistência da escravatura e de práticas semelhantes à escravatura, nomeadamente práticas de trabalho forçado, continua a ser uma preocupação e tem consequências tanto para os migrantes como os cidadãos mauritanos;

1. Manifesta a sua profunda preocupação com a situação dos direitos fundamentais na Mauritânia, em particular dos migrantes e refugiados, e considera que o destacamento de poderes executivos da Frontex para a Mauritânia comporta um risco elevado de conivência em violações graves e, muito provavelmente, persistentes, dos direitos fundamentais ou das obrigações em matéria de proteção internacional;

2. Considera que, se o modelo de acordo relativo ao estatuto não for suficiente para dar resposta às preocupações acima referidas, tal poderá conduzir a lacunas em matéria de responsabilização no caso de violações dos direitos fundamentais cometidas pelas autoridades do país terceiro e/ou pelo pessoal da Frontex destacado;

3. Insta veementemente a Comissão e a Agência a:

3.1 Comissão Europeia

a) incluir garantias explícitas que permitam aos agentes destacados ignorar ordens emitidas pelas autoridades do país terceiro que contradigam as obrigações da Agência em matéria de direitos fundamentais decorrentes do direito da UE e do direito internacional;

b) rever a atual disposição relativa à imunidade penal para os agentes destacados pelas autoridades nacionais, em conformidade com o princípio da proporcionalidade e a fim de salvaguardar o direito das pessoas em causa a um recurso efetivo;

c) consagrar mecanismos internos e externos suficientes para que os cidadãos de países terceiros dirijam as suas reclamações à Agência, em conformidade com as recomendações do Provedor de Justiça da UE;

d) incluir disposições sobre a observância dos direitos fundamentais pelas autoridades mauritanas durante as operações, designadamente opções adequadas que garantam a responsabilização em caso de violações;

e) realizar avaliações de impacto *ex ante* em matéria de direitos fundamentais antes de encetar negociações com países terceiros sobre a celebração de acordos relativos ao estatuto, a fim de poder ter plenamente em conta o impacto da eventual cooperação e negociar as garantias necessárias;

3.2 Frontex

a) formalizar o papel do provedor de direitos fundamentais ao decidir se deve ou não ser iniciada uma operação conjunta no país terceiro abrangido pelo acordo relativo ao estatuto e considerar o parecer do provedor de direitos fundamentais como vinculativo;

b) velar por que qualquer plano operacional que estabeleça operações no território da Mauritânia:

i) consagre um mecanismo formal para as pessoas (in)diretamente afetadas ou que atuem no interesse público, designadamente nacionais de países terceiros, apresentarem reclamações à Agência sobre as ações do pessoal destacado no país terceiro, e incluir disposições inequívocas sobre o seguimento e os instrumentos de execução após a apresentação das reclamações;

ii) garanta a presença da Frontex em zonas críticas onde a detenção de migrantes seja provável e preveja o pleno acesso do provedor de direitos fundamentais e dos agentes de controlo dos direitos fundamentais à zona operacional;

iii) colabore estreitamente com o ACNUR durante as operações na Mauritânia, a fim de garantir o direito de asilo;

c) adotar orientações sobre o levantamento obrigatório da imunidade do pessoal destacado, especificando a forma como serão tratados os pedidos das autoridades de países terceiros, bem como consagrando um papel importante ao provedor de direitos fundamentais; condicionar o destacamento de agentes do corpo

permanente às presentes orientações;

d) examinar e criar mecanismos para que as pessoas possivelmente afetadas pelas ações da Agência no território do país terceiro procurem interpor um recurso efetivo através de organismos externos, como o Provedor de Justiça, o Tribunal de Justiça da União Europeia ou outra entidade;

e) ministrar formação em matéria de direitos fundamentais às autoridades, enquanto componente central das operações militares em países terceiros, nomeadamente no que diz respeito às obrigações em matéria de busca e salvamento, e trabalhar no sentido de melhorar o sistema de asilo;

°

° °

4. Encarrega a sua Presidente de transmitir a presente recomendação ao Conselho, à Comissão, à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e ao Governo da Mauritânia.

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

A entrada em vigor do Regulamento (CE) 2019/1896 (o Regulamento) alargou significativamente o mandato da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), nomeadamente as possibilidades de a Agência trabalhar em países terceiros. O regulamento confere à Agência a possibilidade de destacar pessoal para desempenhar atividades operacionais no território de um país terceiro que não tenha fronteiras comuns com um Estado-Membro da UE, na medida do necessário para o desempenho das suas funções, definidas no regulamento.

O estabelecimento do quadro jurídico para a realização de tarefas executivas no território de um país terceiro exige a celebração do chamado «acordo relativo ao estatuto». Trata-se de um acordo internacional entre a UE e o país terceiro com base no artigo 218.º do TFUE. Do ponto de vista processual, o Conselho encarrega a Comissão Europeia de negociar o referido acordo em nome da UE, enquanto esta última é obrigada, nos termos do presente artigo, a manter o Parlamento Europeu plena e imediatamente informado em todas as fases do processo. Tal como consagrado no artigo 54.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/1896, a Comissão Europeia negociará com base no chamado «modelo de acordo relativo ao estatuto», estabelecido na comunicação COM(2021)829. Uma vez concluídas as negociações, deve ser solicitado ao Parlamento Europeu que vote o acordo que foi negociado e dê a sua aprovação antes de este poder entrar em vigor.

Em 4 de julho, a Decisão (UE) 2022/1168 do Conselho autorizou a Comissão a negociar um acordo relativo ao estatuto com a República Islâmica da Mauritânia relativamente às atividades operacionais realizadas pela Frontex no território da Mauritânia. A referida decisão foi acompanhada da diretiva de negociação, na qual o Conselho declarou não ter motivos específicos para derrogar o modelo de acordo relativo ao estatuto, pelo que a Comissão deveria procurar manter o seu conteúdo durante as negociações. Foi tomada, simultaneamente, a decisão de encetar negociações com a República do Senegal.

Em 9 de fevereiro de 2023, o Conselho sublinhou o seu apoio político aos esforços de externalização da ação da Frontex, solicitando, nas suas conclusões, o rápido desfecho das negociações de acordos relativos ao estatuto novos e revistos, nomeadamente com o Senegal e a Mauritânia.
O eventual acordo relativo ao estatuto com a Mauritânia atribuiria, pela primeira vez, à Frontex, competências para desempenhar um mandato executivo no território de um país terceiro que não faz fronteira com um Estado-Membro da UE, nem se situa geograficamente na Europa. Esta etapa teria efeitos fundamentalmente diferentes em comparação com as ações realizadas no âmbito dos atuais acordos relativos ao estatuto.

Os atuais países signatários dos acordos relativos ao estatuto da Frontex partilham a ambição de se tornarem parte da UE a curto prazo, o que significa que estão em vias de alinhar os seus quadros jurídicos com o acervo da UE, designadamente em matéria de direitos fundamentais. Além disso, todos esses países são partes no Conselho da Europa, pelo que estão obrigados a respeitar a Convenção Europeia dos Direitos Humanos. Contrariamente à Mauritânia, estes países estão vinculados por enquadramentos que, em certa medida, contribuem para a proteção das normas da UE em matéria de direitos fundamentais.

Tendo em conta os efeitos significativos e o precedente criado pela celebração de um acordo relativo ao estatuto da Frontex com um país terceiro não europeu, o Parlamento Europeu decidiu iniciar um procedimento mais abrangente durante o processo de negociação do acordo relativo ao estatuto, para além do processo de aprovação, que é bastante limitado. A Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos, responsável pelo escrutínio da Frontex, decidiu elaborar o presente relatório de iniciativa, já durante a fase de negociação, a fim de apresentar recomendações à Comissão sobre o processo de negociação. A Subcomissão dos Direitos Humanos (DROI) emitirá um parecer sobre o relatório, dada a natureza externa do acordo relativo ao estatuto e a dimensão dos direitos humanos.

Do ponto de vista processual, a relatora convocou duas reuniões com os relatores-sombra, nas quais as principais partes interessadas foram convidadas a apresentar os seus pontos de vista sobre o assunto. Numa primeira reunião, participaram a Comissão Europeia, enquanto entidade responsável pela negociação, e dois investigadores com conhecimentos especializados no domínio dos direitos humanos e do direito internacional. Durante a segunda reunião, participaram o diretor-executivo da Frontex e um representante do provedor de direitos fundamentais. As autoridades mauritanas foram igualmente convidadas, mas não participaram.

Posição e conclusões da relatora

O projeto de relatório descreve vários aspetos do modelo de acordo relativo ao estatuto que podem dar origem a lacunas em matéria de responsabilização, em caso de celebração do acordo com a Mauritânia nesta base. A relatora considera que as disposições relativas à imunidade no modelo de acordo são demasiado amplas e representam um risco considerável de incentivo à impunidade. O facto de os membros do corpo permanente não poderem ser julgados nos seus Estados-Membros de origem é mais um elemento que contribui para a impunidade. Embora o diretor-executivo tenha a possibilidade de levantar a imunidade de membros do pessoal no âmbito do modelo de acordo relativo ao estatuto, a relatora considera que este procedimento é insuficiente enquanto substituto de ações judiciais, uma vez que deve ser executado por um organismo externo independente, de modo a garantir a imparcialidade e a neutralidade dos procedimentos.

A relatora considera também que, essencialmente, a imunidade só deve ser concedida com a maior prudência e proporcionalidade, dadas as suas enormes repercussões na soberania de um país e as possibilidades de este país responsabilizar as pessoas por atos cometidos no seu território. A relatora considera que a imunidade é desnecessária e desproporcionada no que respeita à execução de tarefas de gestão das fronteiras. O facto de o modelo de acordo prever que os agentes sejam portadores de armas de serviço e utilizem a força evidencia a importância de assegurar mecanismos de responsabilização adequados.

Além disso, o modelo de acordo prevê uma estrutura de comando na qual os agentes mauritanos darão instruções ao pessoal da Frontex destacado. Esta situação cria uma lacuna jurídica que aumenta a incerteza quanto à responsabilidade jurídica da Agência pelas ações realizadas pelo seu pessoal no âmbito de operações conjuntas, uma vez que a Agência não exerceria um controlo efetivo sobre os membros do pessoal destacados. Tal é especialmente problemático tendo em conta os diferentes quadros jurídicos a que as autoridades mauritanas e a Frontex estão vinculadas. A relatora considera que esta questão não foi suficientemente abordada pela Comissão e pela Frontex durante o procedimento.

Outra lacuna do modelo de acordo diz respeito às possibilidades limitadas de apresentação externa de reclamações, especialmente porque os cidadãos de países terceiros não dispõem da possibilidade de apresentar reclamações junto do Provedor de Justiça da UE, e à competência limitada do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) em matéria de ação externa. Por conseguinte, a Agência e a Comissão estão a analisar formas de alargar estas possibilidades, eventualmente com a participação da Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) e do Provedor de Justiça da UE.

Neste contexto, a relatora recomenda à Comissão Europeia que aborde seriamente as lacunas supramencionadas durante as negociações antes de solicitar a aprovação do acordo relativo ao estatuto pelo Parlamento Europeu. A relatora recomenda igualmente à Comissão que realize, sem demora, uma avaliação de impacto *ex ante* sobre os direitos fundamentais, a fim de ter em conta as conclusões dessa avaliação. Tal deve ser seguido de um acompanhamento independente por parte da Comissão em caso de cooperação efetiva com base no acordo relativo ao estatuto, em conformidade com a recomendação do Parlamento no seu relatório sobre a proteção dos direitos humanos e a política externa da UE em matéria de migração, adotado em maio de 2021.

Para além das lacunas jurídicas, a relatora identificou a situação dos direitos fundamentais na Mauritânia como motivo de preocupação em caso de destacamento da Frontex no seu território. Na ausência de um sistema de asilo legal, o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR) determina a elegibilidade para o asilo. No entanto, as pessoas que não são consideradas elegíveis para asilo são deportadas para o Mali e o Senegal pelas autoridades sem qualquer procedimento adicional. Existem, além disso, problemas de ordem prática relacionados com o acesso do ACNUR às pessoas detidas, o que cria o risco de as pessoas que necessitem de proteção serem deportadas. Os migrantes e os refugiados enfrentam ainda uma série de outros problemas, relacionados com graves violações dos direitos humanos e maus-tratos, como a repulsão, as detenções arbitrárias, a tortura, a detenção, a violência (baseada no género), a exploração e a aplicação de sanções impostas pela xária que são ilegais na UE. As operações da Frontex na Mauritânia e sob as estruturas de comando das autoridades mauritanas representam, por conseguinte, um risco significativo de envolvimento do pessoal destacado nestas violações.

A relatora recomenda que a Frontex tenha plenamente em conta as recomendações do Parlamento e coopere estreitamente com o provedor de direitos fundamentais, de modo a dar resposta aos problemas identificados no relatório e assegurar que cumpre as suas obrigações em matéria de direitos fundamentais. A relatora insta também vivamente a Agência e o provedor de direitos fundamentais a examinarem cuidadosamente a viabilidade do cumprimento de um mandato executivo da Frontex no território da Mauritânia, em plena conformidade com as suas obrigações em matéria de direitos fundamentais consagradas no direito da União.