Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros e que revoga a Decisão-Quadro 2006/960/JAI do Conselho

[COM(2021) 782 final — 2021/0411 (COD)]

sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao intercâmbio automatizado de dados no âmbito da cooperação policial («Prüm II»), que altera as Decisões 2008/615/JAI e 2008/616/JAI do Conselho e os Regulamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho

[COM(2021) 784 final — 2021/0410 (COD)]

sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de instrumentalização no domínio da migração e do asilo

[COM(2021) 890 final — 2021/0427 (COD)]

e sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras

[COM(2021) 891 final — 2021/0428 (COD)]

(2022/C 323/12)

Relator: **Krzysztof BALON**

Consulta	Comissão Europeia, 2.5.2022
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	3.5.2022
Adoção em plenária	18.5.2022
Reunião plenária n.º	569
Resultado da votação	
(votos a favor/votos contra/abstenções)	210/3/4

1. **Conclusões e recomendações**

1.1. A agressão militar russa contra a Ucrânia, na proximidade imediata das fronteiras externas da União Europeia (UE), é um fator de mudança imprevisível. Tendo em conta a sua enorme abrangência e os seus possíveis impactos duradouros a todos os níveis, bem como o facto de dar origem a um número sem precedentes de refugiados, o maior desde a Segunda Guerra Mundial, este conflito constitui a maior ameaça histórica ao funcionamento do espaço Schengen e à segurança da UE no seu conjunto.

1.2. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) enaltece a primeira ativação da Diretiva 2001/55/CE ([1]) («Diretiva Proteção Temporária») no contexto da agressão russa contra a Ucrânia ([2]). Além disso, o Comité incentiva a Comissão a ponderar a possibilidade de alargar a utilização e a ativação da diretiva a nacionais de países terceiros em futuras situações de crise grave e urgente. A atual ativação da diretiva poderia ser útil para criar mecanismos de solidariedade entre os Estados-Membros.

([1]) Diretiva 2001/55/CE do Conselho, de 20 de julho de 2001, relativa a normas mínimas em matéria de concessão de proteção temporária no caso de afluxo maciço de pessoas deslocadas e a medidas tendentes a assegurar uma repartição equilibrada do esforço assumido pelos Estados-Membros ao acolherem estas pessoas e suportarem as consequências decorrentes desse acolhimento (JO L 212 de 7.8.2001, p. 12).

([2]) Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária (JO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

1.3. Neste contexto, o CESE acredita firmemente na necessidade urgente de uma regulamentação europeia comum eficaz, genuína, humana e humanitária em matéria de migração, asilo e cooperação para a segurança, num espaço Schengen aberto, mas também seguro, em plena conformidade com a Carta dos Direitos Fundamentais. O Comité apela vivamente para melhores condições para todos os refugiados.

1.4. As consequências da guerra constituem também uma ameaça para o modelo europeu da economia social de mercado, bem como para a liberdade e os direitos dos cidadãos da UE e dos seus outros habitantes. O CESE incentiva a preservação e a valorização do espaço Schengen na sua constituição atual, a fim de garantir não apenas a livre circulação de pessoas, mas também o funcionamento do mercado único.

1.5. Durante a crise da COVID-19, muitos Estados-Membros introduziram controlos fronteiriços e outras restrições à liberdade de circulação sem envidarem quaisquer esforços para coordenar e justificar adequadamente essas restrições a nível europeu, apesar de, conforme referido num parecer anterior, a manutenção das fronteiras abertas ser fundamental para o pleno funcionamento do mercado único, para a recuperação e o reforço da resiliência, bem como para a promoção da solidariedade e da identidade europeias. Esta circunstância demonstra também a necessidade de um mecanismo de tomada de decisão «em tempo real» a nível interinstitucional em situações de crise. Em qualquer caso, o CESE apoia plenamente a posição da Comissão de manter as fronteiras internas abertas, mesmo em situações de crise. As restrições de viagem entre Estados Schengen impostas em resultado de situações de crise devem ser temporárias e não devem exceder eventuais restrições de viagem no interior dos Estados-Membros.

1.6. O CESE concorda plenamente com a posição da Comissão de que o recurso aos controlos policiais e à cooperação, nomeadamente o intercâmbio e a comunicação de informações, pode produzir os mesmos resultados que os controlos temporários nas fronteiras internas e é menos intrusivo para a livre circulação de pessoas, bens e serviços. Neste contexto, o Comité congratula-se com a criação de um grupo informal de peritos, composto por peritos de cada Estado-Membro, para aconselhar e apoiar a Comissão no acompanhamento e na aplicação da Diretiva relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros; o CESE propõe a participação de organizações da sociedade civil pertinentes e representativas, bem como do próprio Comité, no trabalho desse grupo informal de peritos.

1.7. Também neste contexto, o CESE salienta a absoluta necessidade de manter a independência do poder judicial, nomeadamente nos casos de presença física dos órgãos judiciais no local do ponto de contacto único. Além disso, as organizações da sociedade civil (em especial, aquelas que desempenham uma função de supervisão ou que operam no domínio da proteção de grupos vulneráveis, incluindo migrantes), devem gozar de proteção especial no que diz respeito à prestação de informações através do ponto de contacto único.

1.8. O CESE reconhece as atividades ambiciosas de recolha de dados a desenvolver pelos Estados-Membros no quadro de Prüm II. Prüm II vai muito mais longe do que Prüm I, ao exigir que os Estados-Membros criem interfaces técnicas destinadas à definição de perfis faciais. Nesse contexto, o Comité manifesta preocupação face ao risco de influenciar o intercâmbio de dados digitais, em especial devido à recente situação de guerra não transparente na Europa.

1.9. O CESE apela à introdução de mecanismos de controlo mais rigorosos e frequentes para assegurar elevados princípios éticos na recolha e no armazenamento de dados pela Europol, designadamente no que diz respeito a países terceiros, bem como a definição de prazos claros para o armazenamento desses dados. O CESE recomenda um acompanhamento regular das atividades da Europol pelas organizações da sociedade civil e outros intervenientes pertinentes e potencialmente afetados.

1.10. O CESE reconhece plenamente os direitos fundamentais das pessoas que chegam às fronteiras europeias e Schengen, bem como o seu direito de princípio de pedir autorização de entrada e o direito de apresentar um pedido de asilo. Recorda, uma vez mais, que é necessário respeitar o princípio de não repulsão.

1.11. O CESE exorta os Estados-Membros a assumirem a responsabilidade partilhada introduzida pelo mecanismo de solidariedade flexível do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. Deve existir uma solidariedade proativa entre Estados-Membros, principalmente em situações de crise.

1.12. O CESE observa, em especial, o papel positivo e indispensável das organizações da sociedade civil pertinentes que prestam ajuda humanitária aos migrantes que são instrumentalizados por países terceiros e que, além disso, prestam apoio e informações em matéria de direitos dos migrantes e requerentes de asilo. O acesso das organizações aos migrantes e requerentes de asilo nas zonas fronteiriças afetadas deve ser sempre assegurado. Essas organizações devem ter direito a receber apoio financeiro concreto e simplificado ao abrigo de financiamento europeu, como a ajuda de emergência ao abrigo do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI).

1.13. Para reforçar a compreensão pública da migração como um fenómeno globalmente positivo para as sociedades de acolhimento, o CESE propõe a criação de programas de educação e sensibilização de grande escala, coordenados a nível central e aplicados por cada Estado-Membro.

2. **Observações na generalidade**

2.1. À data de elaboração do presente parecer, vive-se, historicamente, o momento de maior ameaça ao funcionamento do espaço Schengen e à segurança da União Europeia, causada pela agressão militar russa contra a Ucrânia na proximidade imediata das fronteiras externas da UE. Esta situação de guerra, que está também a dar origem a um número sem precedentes de migrantes e refugiados, o maior desde a Segunda Guerra Mundial, realça mais uma vez a enorme importância da segurança das fronteiras externas e da estabilidade do espaço Schengen, como condição essencial para assegurar a segurança interna, e, além disso, a necessidade de uma regulamentação europeia comum eficaz, genuína, humana e humanitária em matéria de migração e asilo.

2.2. Vivem no espaço Schengen mais de 420 milhões de pessoas em 26 países. A ausência de controlos nas fronteiras internas entre os Estados Schengen é parte integrante do modo de vida europeu: quase 1,7 milhões de pessoas residem num Estado Schengen e trabalham noutro. As pessoas construíram as suas vidas em torno das liberdades oferecidas pelo espaço Schengen e, todos os dias, 3,5 milhões de pessoas passam a fronteira entre Estados Schengen.

2.3. Em 20 de outubro de 2021, o Comité adotou o seu parecer sobre a estratégia da Comissão para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente ([3]). O Comité saudou a estratégia, convicto de que a Comissão devia tomar uma posição mais resoluta de apoio à possibilidade de viajar sem fronteiras na Europa. O CESE salientou que é possível responder melhor às preocupações de segurança dos Estados-Membros através da intensificação e do reforço da cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei do que com a reintrodução de controlos nas fronteiras internas.

2.4. Simultaneamente, o Comité reitera a sua preocupação com a contínua exclusão dos Estados-Membros Roménia, Bulgária e Croácia da plena aplicação do acervo de Schengen. Juntamente com a Comissão, apela a uma ação rápida e decisiva do Conselho a este respeito. Além disso, o Comité incentiva a Comissão a concluir também a avaliação da aplicação do acervo de Schengen a Chipre. O Comité reiterou ainda que, na aplicação da política da UE em matéria de gestão das fronteiras, interoperabilidade, gestão da migração e do asilo e cooperação policial e judiciária penal, a UE e os Estados-Membros encontram-se sempre vinculados pela Carta dos Direitos Fundamentais.

2.5. No quadro da aplicação da estratégia, em dezembro de 2021, a Comissão Europeia propôs uma atualização das regras para reforçar a governação do espaço Schengen ([4]). As alterações específicas trarão uma maior coordenação da UE e melhores condições para que os Estados-Membros enfrentem os novos desafios na gestão tanto da fronteira externa comum da UE como das fronteiras internas no espaço Schengen. A atualização visa assegurar que a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas continua a ser uma medida de último recurso. As novas regras também introduzem instrumentos comuns para gerir as fronteiras externas de forma mais eficaz em caso de crise de saúde pública, com base nos ensinamentos retirados da pandemia de COVID-19. A instrumentalização dos migrantes é também abordada na atualização das regras de Schengen, bem como através de uma proposta paralela de medidas que os Estados-Membros podem tomar em matéria de asilo e de regresso neste contexto ([5]).

2.6. A atualização das regras foi publicada sob a forma de cinco propostas relativas à União da Segurança e ao Acordo de Schengen. Dado o caráter não legislativo de uma das propostas, o presente parecer centra-se em quatro propostas, nomeadamente na Diretiva relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membro ([6]), no Regulamento relativo ao intercâmbio automatizado de dados para efeitos de cooperação policial ([7]), no Regulamento relativo à resposta a situações de instrumentalização no domínio da migração e do asilo ([8]) e no Regulamento que altera o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras ([9]).

([3]) COM(2021) 277 final.
([4]) COM(2021) 891 final.
([5]) COM(2021) 890 final.
([6]) COM(2021) 782 final.
([7]) COM(2021) 784 final.
([8]) COM(2021) 890 final.
([9]) COM(2021) 891 final.

2.7. No entanto, o CESE acredita firmemente que as medidas e alterações adicionais, específicas e temporárias introduzidas em todas as partes do pacote Schengen e centradas numa gestão eficaz das fronteiras respeitarão o direito e os princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente a liberdade de circulação e de permanência (artigo 45.º), bem como o direito de asilo (artigo 18.º) e o princípio de não repulsão (artigo 19.º), claramente sublinhados nas propostas.

2.8. Conforme referido noutro parecer ([10]), a narrativa de migração e segurança implícita nos documentos propostos deve ser reformulada de forma prudente. A configuração da migração como uma ameaça e o discurso que apresenta os migrantes como um perigo desumanizam os seres humanos e só favorecem quem deles se quer aproveitar por razões geoestratégicas ou de política nacional. A migração deve ser entendida como um valor positivo. Os imigrantes tornaram-se contribuintes indispensáveis e cada vez mais necessários para as nossas sociedades e economias.

3. **Observações na especialidade relativas ao pacote União da Segurança**

3.1. *Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros [COM(2021) 782 final]*

3.1.1. O objetivo geral da proposta consiste em legislar sobre os aspetos organizativos e processuais do intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei na UE, a fim de contribuir para o intercâmbio efetivo e eficiente dessas informações, protegendo assim um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente.

3.1.2. O CESE concorda plenamente com a posição da Comissão de que o recurso aos controlos policiais e à cooperação, nomeadamente o intercâmbio e a comunicação de informações, tem potencial para produzir os mesmos resultados que os controlos temporários nas fronteiras internas e é menos intrusivo no que respeita à livre circulação de pessoas, bens e serviços. Ao mesmo tempo, o CESE apoia a perspetiva da Comissão de que essas medidas devem respeitar plenamente os direitos fundamentais, incluindo os requisitos de proteção de dados em conformidade com a legislação da UE em vigor. Como referido anteriormente ([11]), a Comissão deveria estabelecer um equilíbrio mais adequado entre os direitos fundamentais dos indivíduos, consignados no Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, e a necessidade de uma aplicação mais eficaz da lei em matéria de combate e repressão da criminalidade, a fim de garantir um clima de segurança e de justiça em toda a União. Qualquer desequilíbrio ou violação dos direitos fundamentais deve ser objeto de um acompanhamento rigoroso e comunicado pelas agências da UE e por intervenientes externos.

3.1.3. Por conseguinte, o Comité congratula-se com a criação de um grupo informal de peritos, composto por peritos de cada Estado-Membro, para aconselhar e apoiar a Comissão no acompanhamento e na aplicação da diretiva, nomeadamente na preparação de documentos de orientação da Comissão. Neste contexto, o CESE propõe a participação de organizações da sociedade civil pertinentes e representativas, bem como o próprio CESE, no trabalho do grupo informal de peritos.

3.1.4. O CESE reitera que se deve considerar e incluir, no acompanhamento do intercâmbio de dados, a base de referência das informações a trocar: a definição de infração penal (grave) ([12]), bem como a garantia de que todas as partes — as que solicitam os dados e as que respondem a esses pedidos — seguem, para o efeito, essas mesmas definições e bases de referência.

3.1.5. No contexto das capacidades do ponto de contacto único, incluindo a disponibilidade permanente de autoridades judiciárias competentes para conceder as autorizações judiciais necessárias, o CESE salienta a absoluta necessidade e obrigatoriedade de manter a independência do poder judicial. Na prática, tal pode ser particularmente importante em caso de presença física dos órgãos judiciais ou dos seus representantes no local do ponto de contacto único.

3.1.6. As organizações da sociedade civil, nomeadamente aquelas que desempenham uma função de supervisão ou que operam no domínio da proteção de grupos vulneráveis, incluindo migrantes, devem gozar de proteção especial no que diz respeito à prestação de informações através do ponto de contacto único, dada a elevada probabilidade de prejudicar indevidamente os interesses vitais dessas pessoas coletivas.

([10]) Opinião SOC/707 do CESE (JO C 290 de 29.7.2022, p. 90).
([11]) JO C 367 de 10.10.2018, p. 84.
([12]) JO C 367 de 10.10.2018, p. 84, ponto 4.3.

3.2. *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao intercâmbio automatizado de dados para efeitos de cooperação policial («Prüm II») [COM(2021) 784 final]*

3.2.1. Com base no atual quadro de Prüm (Decisões do Conselho 2008/615/JAI ([13]) e 2008/616/JAI ([14]), incluindo a Convenção de Prüm), a proposta de Prüm II visa reforçar e modernizar o quadro e permitir «a interoperabilidade com outros sistemas de informação da UE». Em última análise, a iniciativa prevê a criação de uma nova arquitetura «que permita um intercâmbio de dados mais fácil e mais rápido entre os Estados-Membros e que garanta um elevado nível de proteção dos direitos fundamentais».

3.2.2. O CESE reconhece as atividades ambiciosas de recolha de dados a desenvolver pelos Estados-Membros. A experiência adquirida na aplicação de Prüm I permite definir o tempo de que os Estados-Membros necessitam para estabelecer os instrumentos de recolha de dados necessários. Prüm II vai muito mais longe, ao exigir que os Estados-Membros criem interfaces técnicas destinadas à definição de perfis faciais, que, até à data, apenas se encontram parcialmente implantadas nos Estados-Membros. A consecução de um nível comparável de recolha de dados em todos os Estados-Membros poderá demorar muito tempo e criar dificuldades na garantia da interoperabilidade, tendo essa preocupação já sido expressa ([15]). Além disso, o Comité manifesta especial preocupação face ao risco de influenciar o intercâmbio de dados digitais, devido à recente situação de guerra urgente, caótica e não transparente na Europa.

3.2.3. Como referido anteriormente ([16]), a proteção dos dados pessoais, ao abrigo dos quadros jurídicos apropriados, tem de ser assegurada em todos os momentos, especialmente quando se trata de dados pessoais altamente sensíveis, como os que estão contemplados nas disposições das Decisões Prüm. A UE e o CESE apresentaram observações sobre as linhas gerais para um tratamento suficientemente sensível dos dados na Europa ([17]).

3.2.4. O CESE sublinha que importa reservar especial cuidado à criação obrigatória, em toda a UE, de bancos de dados de definição de perfis faciais e ao intercâmbio desses dados, mesmo que na forma de números de registo e formatos cifrados. Na Resolução 2020/2016(INI) ([18]), o Parlamento Europeu recomendou dar um passo atrás e ser prudente no que diz respeito aos instrumentos de definição de perfis faciais, uma vez que a gravação e a partilha de imagens faciais de pessoas permite o reconhecimento de quem está em perigo. Assim, o CESE vê com grande apreensão a proposta de criação expressa de bancos de dados nacionais para imagens faciais, bem como o seu intercâmbio ao nível da União entre os Estados-Membros participantes. Apela a uma análise de alto nível da proporcionalidade e da confidencialidade em termos de proteção de dados pessoais. Embora reconheça plenamente que o objetivo geral da presente iniciativa resulta do objetivo consagrado no Tratado de contribuir para a segurança interna da UE, o CESE considera que a aplicação da definição de perfis faciais podia ser considerada facultativa.

3.2.5. Além disso, o CESE manifesta a sua preocupação com a proposta de intercâmbio de registos policiais entre todos os Estados-Membros, ainda que parcialmente anonimizados em termos de números de registo e cifrados na sua transferência. As autoridades de aplicação da lei nos diversos Estados-Membros parecem reger-se por normas diferentes para definir e registar suspeitos e criminosos. Por conseguinte, o intercâmbio mediante solicitação de correspondência de dados pode depender da apreciação de cada agente da polícia. Tal pode conduzir a situações em que os suspeitos num Estado-Membro, por exemplo, no que diz respeito às atividades em prol dos direitos dos refugiados, entrem no registo criminal de outro Estado-Membro. Neste contexto, os direitos de acesso e armazenamento devem ser claramente

([13]) Decisão 2008/615/JAI do Conselho, de 23 de junho de 2008, relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras (JO L 210 de 6.8.2008, p. 1).

([14]) Decisão 2008/615/JAI do Conselho, de 23 de junho de 2008, relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras (JO L 210 de 6.8.2008, p. 12).

([15]) JO C 105 de 4.3.2022, p. 108.

([16]) JO C 105 de 4.3.2022, p. 108,

([17]) Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Uma estratégia europeia para os dados [COM(2020) 66 final], adotada em 18 de setembro de 2020; e Opinião CESE (JO C 429 de 11.12.2020, p. 290).

([18]) Resolução do Parlamento Europeu, de 6 de outubro de 2021, sobre a inteligência artificial no direito penal e a sua utilização pelas autoridades policiais e judiciárias em casos penais [2020/2016 (INI)] (JO C 132 de 24.3.2022, p. 17).

confidenciais e restritos, para não colocar em risco os direitos fundamentais de forma desproporcionada. Além disso, devem ser estabelecidos critérios sólidos e partilhados para definir um crime (grave) e os suspeitos de crimes. As regras já estabelecidas a este respeito devem ser respeitadas e aplicadas ([19]).

3.2.6. O CESE solicita a introdução de mecanismos de controlo mais rigorosos e frequentes para assegurar uma recolha — em especial no que diz respeito a países terceiros — e um armazenamento éticos dos dados da Europol, bem como a definição de prazos claros para esse armazenamento de dados. Como já referido, é de saudar o papel central da Europol na arquitetura europeia, principalmente em termos de prevenção da criminalidade transfronteiriça e de luta contra a criminalidade, nomeadamente em termos de intercâmbio de dados; no entanto, esse papel deve ser revisto de forma independente e avaliado, inclusive pela sociedade civil, pelos parceiros sociais e pelas partes interessadas pertinentes, designadamente os grupos e pessoas cujas vidas podem ser indevida ou injustificadamente afetadas pelas atividades de aplicação da lei ([20]). A Europol tem sido repetidamente acusada de agrupar dados de suspeitos e criminosos com os de outras pessoas particulares ([21]). É necessário assegurar, designadamente, que não há uma sobreposição inadequada com questões de migração e asilo. O CESE recomenda um acompanhamento regular das atividades da Europol pelas organizações da sociedade civil e outros intervenientes pertinentes e potencialmente afetados, propondo, além disso, a criação de mecanismos de transparência.

4. **Observações na especialidade relativas ao pacote Schengen**

4.1. *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras [COM(2021) 891 final)]*

4.1.1. O espaço Schengen compreende um espaço no qual podem circular, sem serem sujeitos a controlos nas fronteiras internas, os cidadãos da União Europeia e os cidadãos de países terceiros que residam legalmente no território, bem como as mercadorias e os serviços. O espaço Schengen é um elemento essencial do espaço de liberdade, de segurança e de justiça e é fundamental para o funcionamento do mercado único. A sua criação trouxe benefícios sociais e económicos significativos à sociedade europeia.

4.1.2. Embora as emergências de saúde pública de grande escala, como as pandemias, possam ser consideradas uma séria ameaça às políticas públicas, não devem ser consideradas um motivo para reintroduzir controlos fronteiriços no espaço Schengen. Essa ação não se afigura uma medida construtiva. O mesmo deverá aplicar-se ao exercício, nas zonas das fronteiras internas, de poderes policiais ou de outros poderes públicos que sejam efetivamente equivalentes a esses controlos fronteiriços. As restrições de viagem entre Estados Schengen que se baseiam em emergências de saúde pública de grande escala não devem exceder eventuais restrições de viagem no interior dos Estados-Membros. Caso contrário, vê-se comprometido o conceito de um espaço sem controlos nas fronteiras internas que faz «parte do ADN europeu» ([22]). Além disso, essa regulamentação pode enfraquecer os esforços em prol de uma política de saúde europeia comum, especialmente no domínio do controlo de epidemias.

4.1.3. O CESE congratula-se com a tentativa da Comissão de introduzir novas garantias processuais em caso de reintrodução unilateral de controlos nas fronteiras internas. A proposta visa clarificar e alargar a lista de elementos que devem ser avaliados por um Estado-Membro ao tomar uma decisão sobre a reintrodução temporária ou a prorrogação dos controlos fronteiriços. A Comissão será obrigada a emitir um parecer sobre a proporcionalidade e necessidade dessas decisões e a iniciar um processo de consulta dos Estados-Membros. O CESE insta a uma maior clarificação das garantias processuais introduzidas, principalmente através da definição de um prazo claro para eventuais prorrogações.

4.1.4. Neste contexto, o CESE considera que a distinção entre viagens «essenciais» e «não essenciais» no espaço Schengen também representa uma séria ameaça para os alicerces do espaço Schengen.

([19]) Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho (JO L 119 de 4.5.2016, p. 89) e Diretiva (UE) 2016/1148 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 6 de julho de 2016, relativa a medidas destinadas a garantir um elevado nível comum de segurança das redes e da informação em toda a União(Diretiva Cibersegurança) (JO L 194 de 19.7.2016, p. 1).

([20]) JO C 341 de 24.8.2021, p. 66.

([21]) «*A data "black hole": Europol ordered to delete vast store of personal data*» [Um «buraco negro» de dados: exigida à Europol a eliminação de uma grande quantidade de dados pessoais], Fotiadis, Apostolis *et al*, «The Guardian», 10 de janeiro de 2022, https://www.theguardian.com/world/2022/jan/10/a-data-black-hole-europol-ordered-to-delete-vast-store-of-personal-data

([22]) Comunicação — Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente [COM(2021) 277 final].

4.1.5. O CESE apoia plenamente e, mais ainda, solicita que a Comissão defenda que a limitação dos pontos de passagem das fronteiras ou dos seus horários de funcionamento deve ter inteiramente em conta os direitos dos nacionais de países terceiros que procuram proteção internacional. Deve ser assegurado um acesso eficaz aos pontos fronteiriços, bem como uma proteção eficaz do direito de asilo.

4.1.6. Tal prende-se com a preocupação do CESE de assegurar que as pessoas detidas nas fronteiras internas sejam tratadas com dignidade e informadas sobre os seus direitos, por oposição à legalização de formas de reenvio forçado interno. Essa abordagem corre o sério risco de abrir portas à definição descontrolada de perfis raciais. A garantia da livre circulação de pessoas no espaço Schengen deve constituir uma prioridade máxima. Os controlos devem ser realizados apenas por pessoal autorizado e com formação adequada, devendo as suas ações ser objeto de um acompanhamento independente e aleatório.

4.1.7. O CESE salienta que os controlos realizados nas fronteiras internas e externas com recurso a tecnologias de acompanhamento e vigilância devem ser revistos quanto à sua proporcionalidade. As organizações de direitos civis poderiam prestar apoio através de atividades de revisão e acompanhamento.

4.1.8. O Comité compreende o objetivo da Comissão no que diz respeito ao artigo 13.º, que prevê o estabelecimento de um procedimento comum para os Estados-Membros controlarem e vigiarem as suas fronteiras externas e Schengen da UE. No entanto, não há qualquer referência ao acesso a um procedimento legítimo de pedido de asilo ou formas alternativas de acesso para migrantes, nem a qualquer aconselhamento jurídico conexo. O CESE insta a que sejam sempre respeitados os direitos fundamentais das pessoas que chegam às fronteiras europeias e Schengen, bem como o seu direito de princípio de pedir autorização de entrada e o direito de apresentar um pedido de asilo. Em especial, as pessoas vulneráveis, os casos médicos e os menores devem ser recebidos e potencialmente transferidos com precaução. Como referido anteriormente, o CESE manifesta forte preocupação com as violações comunicadas nas fronteiras externas ([23]); ao mesmo tempo, reconhece o reforço das atividades de acompanhamento da Comissão neste domínio ([24]).

4.1.9. O CESE exorta reiteradamente a Comissão a valer-se ativamente dos poderes de execução que lhe são conferidos pelos Tratados, no que toca a situações de falta de seguimento das insuficiências detetadas durante as avaliações de Schengen ([25]). Importa dar prioridade a práticas sistémicas que violem as normas dos direitos fundamentais. Este aspeto assume especial importância no que toca aos migrantes vulneráveis. Nomeadamente, é importante que a Comissão não se baseie apenas nas conclusões do mecanismo de avaliação Schengen, mas que também ela própria acompanhe ativamente a situação dos direitos fundamentais com base no direito internacional e com o apoio de organizações de direitos civis. Além disso, deve existir pessoal especializado da Agência da União Europeia para o Asilo, bem como da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, ativo nas fronteiras externas para supervisionar o respeito dos direitos fundamentais.

4.2. *Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à resposta a situações de instrumentalização no domínio da migração e do asilo [COM(2021) 890 final]* ([26])

4.2.1. Dada a crise em algumas partes da fronteira externa da UE em 2021 e anteriormente, a proposta visa «o estabelecimento de um procedimento específico de emergência em matéria de gestão da migração […] e, se for caso disso, prevendo medidas de apoio e de solidariedade para gerir de uma forma ordenada, humana e digna a chegada de pessoas instrumentalizadas por um país terceiro, no pleno respeito dos direitos fundamentais». O CESE reconhece as circunstâncias específicas que obrigaram a Comissão Europeia a tomar medidas concretas; no entanto, reitera a sua preocupação face à introdução e normalização de medidas rápidas no tratamento de pessoas migrantes vulneráveis, sem que haja tempo e espaço suficientes para assegurar os seus direitos ([27]).

4.2.2. Além disso, a revisão das regras de Schengen reconhece o papel importante que os Estados-Membros desempenham nas fronteiras externas em nome de todos os Estados-Membros e no conjunto da União, em situações em que os migrantes são instrumentalizados para fins políticos. O CESE reconhece este papel, mas salienta que a proteção das fronteiras da UE ou Schengen não pode ser assegurada pelos Estados-Membros apenas nas fronteiras externas. Exorta os Estados-Membros a apoiarem de forma proativa o mecanismo de solidariedade aqui proposto, mas, acima de tudo, insta-os a assumirem a responsabilidade partilhada introduzida pelo mecanismo de solidariedade flexível do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo.

([23]) JO C 105 de 4.3.2022, p. 108.
([24]) JO C 105 de 4.3.2022, p. 108.
([25]) JO C 105 de 4.3.2022, p. 108.
([26]) Para uma maior diferenciação, ver parecer REX/554 do CESE (ainda não publicado no Jornal Oficial).
([27]) JO C 123 de 9.4.2021, p. 15.

4.2.3. Embora o Comité reconheça a necessidade de prever orientações específicas para situações de natureza particular, importa notar que a definição proposta de «instrumentalização» permanece bastante vaga. O Comité insta a que esta abordagem seja examinada para evitar uma possível utilização indevida do conceito através de uma aplicação demasiado alargada. Além disso, recorda que os tratados aplicáveis em matéria de asilo e situações de crise preveem orientações e medidas fundamentais. O CESE sublinha, com caráter de urgência, que devem ser respeitados, em todas as circunstâncias, os direitos fundamentais das pessoas e, acima de tudo, o princípio de não repulsão.

4.2.4. O CESE salienta que uma quase externalização do procedimento de asilo para a fronteira externa da UE de forma *ad hoc* pode ser difícil de acompanhar e aplicar com um grau de controlo suficiente e uma abordagem fundamentalmente orientada para os direitos, nomeadamente no que diz respeito às capacidades dos Estados-Membros em matéria de triagem antes da entrada, que já foram criticadas noutro parecer ([28]). É necessário assegurar que o Estado-Membro afetado dispõe da capacidade e das instalações necessárias para gerir a situação de emergência de forma adequada. Por conseguinte, o apoio de outros Estados-Membros através do mecanismo de solidariedade, das agências centrais da UE, em especial, a Agência da União Europeia para o Asilo, bem como de ONG e organizações internacionais pertinentes, como o ACNUR, deve ser oferecido e aceite de forma proativa e não apenas mediante pedido do Estado-Membro afetado.

4.2.5. O CESE observa, em especial, o papel positivo e indispensável das organizações da sociedade civil que prestam ajuda humanitária aos migrantes que são instrumentalizados por países terceiros, nomeadamente através do fornecimento de alimentos, água, roupa, cuidados médicos adequados e abrigo temporário, e que, além disso, prestam apoio e informações em matéria de direitos dos migrantes e requerentes de asilo. O acesso das organizações aos migrantes e requerentes de asilo nas zonas fronteiriças afetadas deve ser sempre assegurado. Essas organizações devem ter direito a receber apoio financeiro concreto e simplificado ao abrigo de financiamento europeu, como a ajuda de emergência ao abrigo do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração (FAMI).

4.2.6. Neste contexto, é fundamental não flexibilizar o princípio de não repulsão, mas sim assegurar os direitos das pessoas e o acesso a apoio jurídico e um procedimento baseado em direitos executado por pessoal conhecedor e capaz, sob a observação do ACNUR e da Agência da União Europeia para o Asilo. Tal como referido noutro parecer, o Comité vê com grande preocupação a ênfase que a Comissão coloca na migração irregular e no chamado regresso voluntário ou forçado ([29]).

4.2.7. Além disso, importa assegurar que os motivos alternativos de entrada, como o reagrupamento familiar, são levados em consideração.

4.2.8. O CESE manifesta especial preocupação com a questão do acolhimento de migrantes e requerentes de asilo durante o processo de registo. É necessário assegurar que os Estados-Membros são capazes de acolher as pessoas da forma mais adequada e digna, sem as deter de forma sistemática. Deve ser evitada uma restrição maciça da liberdade de circulação das pessoas em causa. A sociedade civil e as organizações humanitárias devem ter acesso para efeitos de acompanhamento.

Bruxelas, 18 de maio de 2022.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG

([28]) JO C 123 de 9.4.2021, p. 15.
([29]) JO C 517 de 22.12.2021, p. 86.