

*A tradução desta página foi gerada pela tradução automática [Link]. As traduções automáticas podem conter erros que reduzem potencialmente a clareza e a exatidão; o Provedor de Justiça não aceita qualquer responsabilidade por eventuais discrepâncias. Para informações mais fiáveis e segurança jurídica, consultar: a versão de origem em inglês, acima referida. Para mais informações, consulte a nossa [política linguística e de tradução](#) [Link].*

## **Decisão no caso OI/9/2014/MHZ - Propostas para melhorar o controlo das operações conjuntas de regresso da Frontex**

Decisão

**Caso OI/9/2014/MHZ - Aberto em 20/10/2014 - Decisão de 04/05/2015 - Instituição em causa** Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira ( Não se verificou má administração ) |

A política em matéria de migração da UE inclui a questão do regresso, voluntário ou forçado, de migrantes de países terceiros em situação ilegal (requerentes de asilo recusados e pessoas sem autorização de residência válida) aos seus países de origem. Pela sua natureza, as operações de regresso forçado têm o potencial de envolver violações graves dos direitos fundamentais. Este inquérito de iniciativa própria procura esclarecer a forma como a Frontex, na qualidade de coordenadora das operações conjuntas de regresso, garante o respeito dos direitos fundamentais e da dignidade humana dos indivíduos recusados.

A Provedora recebeu as opiniões da Frontex e do seu agente para os direitos fundamentais, inspecionou os ficheiros da Frontex e recebeu os contributos dos membros da Rede Europeia de Provedores de Justiça, da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, da Agência para os Refugiados das Nações Unidas e de várias ONG. A Provedora considerou que, apesar dos muitos esforços realizados, a Frontex deverá reforçar a transparência do seu trabalho realizado no âmbito das operações conjuntas de regresso em áreas como a realização de exames médicos e o uso da força, e intensificar o diálogo com os Estados-Membros. A Frontex deverá envidar todos os esforços possíveis ao seu alcance por forma a promover o controlo independente e eficaz das operações conjuntas de regresso.

A Provedora encerrou o inquérito com uma série de propostas à Frontex sobre a forma de melhorar as suas operações nesta área.



## Antecedentes do inquérito

1. A política de migração da UE inclui o regresso voluntário ou forçado de migrantes de países terceiros em situação irregular aos seus países de origem. As pessoas que esgotaram todas as vias legais para legitimar a sua estada num Estado-Membro da UE recebem uma decisão emitida pelas autoridades nacionais que lhes dá instruções para regressarem, normalmente, aos seus países de origem. Aqueles que não saem voluntariamente estão sujeitos a operações de regresso forçado. As operações de regresso forçado podem ser *nacionais*, nomeadamente operadas por um Estado-Membro, ou *conjuntas*, que são coordenadas, cofinanciadas ou totalmente financiadas pela Frontex com a participação de vários Estados-Membros (as chamadas operações conjuntas de regresso ou OPR). A Diretiva Regresso da UE [1], o Regulamento Frontex [2] e o Código de Conduta para as Operações Conjuntas de Regresso, coordenados pela Frontex [3], são os instrumentos jurídicos pertinentes.

2. Pela sua própria natureza, as operações de regresso forçado podem implicar violações graves dos direitos fundamentais. Por conseguinte, o Provedor de Justiça decidiu lançar um inquérito de iniciativa própria para esclarecer de que forma a Frontex, enquanto coordenadora das OPR, garante o respeito pelos direitos fundamentais e pela dignidade humana dos repatriados durante estas operações (incluindo antes da partida; em voo; transferência de repatriados no país de destino). Embora os Estados-Membros realizem a grande maioria das operações de regresso forçado, até janeiro de 2015, a Frontex tinha coordenado 267 OPR por via aérea, devolvendo 13633 pessoas.

3. Mais especificamente, no seu inquérito, a Provedora de Justiça pretendeu determinar se há margem para:

- Maior **clareza** sobre o que a Frontex pode e deve fazer concretamente se as violações dos direitos fundamentais ameaçarem ocorrer ou ocorrerem durante uma OPR.
- Monitorização mais **eficaz** [4] (apenas cerca de metade das OPR realizadas até à data envolveram monitores independentes fisicamente presentes a bordo).
- Acompanhamento mais **abrangente**: os provedores de justiça nacionais, alguns dos quais têm responsabilidades de acompanhamento, foram convidados a partilhar a sua experiência.
- Maior **cooperação** entre os organismos de controlo (atualmente, existem OPR em que vários monitores nacionais acompanham cada um o «seu» repatriado. É questionável se esta duplicação é necessária ou eficaz).
- Um acompanhamento mais **transparente** (em relação à forma como os relatórios elaborados pelos monitores são tidos em conta pela Frontex).

Desde a abertura deste inquérito, a situação em relação aos que procuram entrar na UE tornou-se ainda mais desesperada. Para além da necessidade de lidar com as terríveis tragédias daqueles milhares de pessoas que perderam a vida na tentativa de atravessar o Mediterrâneo, as disposições para o regresso das pessoas que não são elegíveis para o direito de permanência serão cada vez mais pressionadas. Em 20 de abril de 2015, a Comissão Europeia anunciou [5] um *plano de ação em matéria de migração* [5], que incluía, no ponto 8, «Estabelecer um novo programa de regresso para o regresso rápido dos migrantes em situação irregular coordenado pela Frontex a partir dos Estados-Membros da primeira linha».



Dado o papel reforçado proposto para a Frontex, este inquérito de iniciativa própria assumiu ainda mais relevância e urgência.

## O inquérito

4. O Provedor de Justiça lançou este inquérito solicitando à Frontex que respondesse a uma série de perguntas [6] . Em seguida, procedeu a uma inspeção dos ficheiros JRO da Frontex na sua sede em Varsóvia [7] .

5. Uma vez que muitos provedores de justiça nacionais têm um papel a desempenhar nas OPR, quer enquanto órgãos de controlo quer enquanto tratamento de queixas, o Provedor de Justiça Europeu solicitou aos membros da Rede Europeia de Provedores de Justiça o seu contributo. Recebeu e publicou respostas da Comissão das Petições do Bundestag alemão, do Provedor de Justiça Regional do Land alemão de Schleswig-Holstein e de 19 Provedores de Justiça nacionais de: Bélgica, Bulgária, Croácia, Chipre, Dinamarca, Estónia, Finlândia, Hungria, Irlanda, Letónia, Lituânia, Malta, Países Baixos, Polónia, Eslováquia, Suécia, Eslovénia e Espanha [8] .

6. Após ter recebido as observações da Frontex [9] , o Provedor de Justiça lançou uma consulta específica das instituições públicas e das organizações da sociedade civil ativas na proteção dos direitos dos migrantes. Recebeu e publicou respostas da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia (FRA), da Associação Europeia dos Direitos Humanos (EHRA), da Comissão Internacional de Juristas (CIJ), do Centro Federal de Migração da Bélgica, do Projeto de Detenção Global, do Serviço Jesuíta para os Refugiados e do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (Gabinete para a Europa) [10] .

7. A decisão do Provedor de Justiça tem em conta este material.

## Reações da Frontex

8. O Provedor de Justiça colocou à Frontex 13 perguntas pormenorizadas sobre i) o tratamento dos repatriados (incluindo as decisões relativas à aptidão para viajar, a responsabilidade pelo bem-estar dos repatriados, as normas relativas ao comportamento das escoltas [11] , o tratamento das queixas e o cumprimento da Carta dos Direitos Fundamentais da UE), ii) o acompanhamento das OPR (incluindo o acesso dos agentes de controlo às informações, o intercâmbio de boas práticas, o chamado «controlo representativo» e o acompanhamento da fase pós-regresso) e iii) a comunicação de informações sobre as OPR (incluindo os pontos de vista do responsável pelos direitos fundamentais da Frontex e informações sobre os relatórios efetuados através do sistema de comunicação de incidentes graves da Frontex).

9. No que diz respeito às decisões relativas à aptidão para viajar, a Frontex remeteu para o artigo 5.º, n.º 2, do seu Código de Conduta para as OPR , *que prevê que «Num prazo razoável*



*antes da reunião conjunta, as autoridades dos Estados-Membros são obrigadas a efetuar um exame médico do repatriado (...) quando este tiver uma condição médica conhecida ou se for necessário tratamento médico.»* O médico que o Estado-Membro organizador atribui à OPR é a única pessoa com poderes para rever as decisões relativas à aptidão para viajar.

**10.** No que diz respeito ao bem-estar dos repatriados, a Frontex explicou que cada Estado-Membro participante (PMS) é responsável pelo seu próprio contingente de repatriados. A OMS apoia os PMS ao fornecer (i) um médico para o voo fretado; (II) comida e bebidas suficientes no ponto de recolha, no solo e durante o voo, e (iii) acesso a instalações sanitárias.

**11.** A Frontex omitiu a sugestão do Provedor de Justiça de publicar normas relativas ao comportamento das escoltas em anexo ao seu Código de Conduta sobre as OPR. Explicou que a lista de restrições e equipamentos autorizados/proibidos é proposta pela OMS e, após a aprovação da Frontex, incluída no plano de execução das OPR pertinentes. O PMSS tem de concordar com esta lista antes do JRO. Nenhuma SPM é autorizada a utilizar restrições que não sejam autorizadas ao abrigo da sua legislação nacional, mesmo que a OMS e a Frontex tenham aprovado tais medidas para a referida OPR. O Código de Conduta das OPR estabelece que a utilização de medidas coercivas é regulada pelo direito nacional e que essas medidas devem respeitar os princípios da proporcionalidade, ser estritamente necessárias e ser utilizadas com o devido respeito pelos direitos, dignidade e integridade física dos repatriados.

**12.** No que se refere ao tratamento das queixas dos repatriados, a Frontex declarou que *«até à data não tinha sido apresentada qualquer queixa em relação às OPR»*. A Frontex remeteu ainda para o artigo 5.º, n.º 2, e para o artigo 8.º, n.º 1, do Código [12], e para o artigo 16.º, que prevê que qualquer participante JRO que tenha motivos para crer que o Código ou os direitos fundamentais dos repatriados foram violados é obrigado a comunicá-lo à Frontex através dos canais adequados, por exemplo através do sistema de comunicação de incidentes graves da Frontex. Pode também ser apresentado um relatório ao representante da Frontex ou a um monitor presente a bordo do voo. Até à data, registaram-se três situações críticas *«relativas ao incumprimento por parte dos repatriados»*, segundo a Frontex: I) Em 2011, o uso da força pelas escoltas PMS contra um repatriado foi comunicado pela OMS ao Ministério Público da OMS, que acabou por arquivar o caso; (II) em 2012, uma escolta PMS foi gravemente ferida por um repatriado e (iii) em 2014, antes de entrar no voo fretado principal, *«ocorreu um incumprimento em que ninguém ficou ferido»*. A Frontex e o Estado-Membro em causa analisaram estes incidentes, analisaram-nos e retiraram ensinamentos para o futuro.

**13.** No que diz respeito à questão de o apoio financeiro da Frontex aos Estados-Membros depender do pleno respeito da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, a Frontex salientou que assegura esse apoio através da presença do seu representante a bordo e do mecanismo de comunicação de informações estabelecido.

**14.** No que diz respeito ao acompanhamento das OPR, a Frontex declarou que o acompanhamento deveria ser efetuado com base em critérios objetivos e transparentes e abranger toda a RCC desde a fase anterior à partida até à transferência dos repatriados no



país de origem. No entanto, a natureza da monitorização pode variar: em alguns Estados-Membros, todas as operações são objeto de acompanhamento físico, enquanto noutros a monitorização é efetuada após o evento ou numa base *ad hoc*. De acordo com a Frontex, o facto de os monitores não estarem fisicamente presentes durante metade das OPR « *não significa que [estas OPR] não tenham sido monitorizadas em conformidade com a legislação nacional da OMS ou das PMS.* » (a Frontex salienta ainda que, em 2014, um monitor estava fisicamente presente em 60 % das OPR). Além disso, se a Comissão Europeia concluir que um Estado-Membro não cumpriu a sua obrigação de prever um sistema de controlo dos regressos forçados nos termos do artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva Regresso, tal poderia levar a que a participação desse Estado-Membro na OPR fosse adiada ou cancelada.

**15.** Por seu lado, a Frontex incentiva os Estados-Membros a assegurarem ativamente o acompanhamento, cobrindo os custos dos monitores presentes durante a OPR e através de reuniões regulares dos pontos de contacto diretos em matéria de regresso. Incentiva os Estados-Membros a colocarem um monitor a bordo durante toda a OPR e a escolherem um monitor para vários Estados-Membros. Sobre esta questão do «controlo representativo», a Frontex reconheceu que um monitor de um Estado-Membro que monitoriza em nome de outros Estados-Membros pode ter dificuldades em monitorizar o comportamento das escoltas devido a regulamentações nacionais divergentes sobre o uso da força e os meios de contenção. No entanto, a Frontex espera que todos os monitores presentes comuniquem todas as situações monitorizadas, independentemente do Estado-Membro que o monitor representa. Por último, a Frontex explorou a possibilidade de tomar acordos com um organismo de controlo independente para monitorizar determinadas OPR. Abordou a Agência dos Direitos Fundamentais da UE (FRA), o ACNUR e o Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa e iniciou reuniões com os mesmos. Este trabalho está em curso.

**16.** No que diz respeito ao acesso dos agentes de controlo aos repatriados, a Frontex informa todos os participantes das OPR, antes do seu início, de que os monitores devem ter acesso sem entraves a todos os repatriados e a todas as áreas utilizadas para a OPR. Os monitores participam nestas sessões de informação, bem como nos balanços. As suas observações estão incluídas nos balanços e as suas observações estão incluídas no Relatório Final de Operações de Regresso elaborado pela OMS.

**17.** Por último, a Frontex é observadora do projeto do Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias, que procura criar uma reserva europeia de observadores independentes de regressos forçados, definir orientações e organizar ações de formação. A própria Frontex também ministra formação aos monitores.

## Resposta do agente para os direitos fundamentais da Frontex (FRO)

**18.** Na sua resposta, o FRO da Frontex afirma que, desde a sua nomeação em dezembro de 2012, participou em várias OPR. Tem pleno acesso ao calendário de JROs e decide quando estar presente. Tendeu a priorizar (i) as JRO para as quais não há monitores presentes durante



o voo e (ii) as chamadas «Recolher JROs» [13]. Quando participa numa OPR, a FRO escreve o seu relatório de missão e apresenta-o ao setor das operações de regresso da Frontex para informação. Discute igualmente as suas conclusões com os agentes envolvidos e, quando necessário, com a gestão da Frontex.

**19.** A FRO diz que recebe todos os relatórios de avaliação da Frontex relativos às OPR, incluindo os relatórios sobre a recolha de JRO. No entanto, não recebe diretamente relatórios de monitores nacionais, embora tenha pedido para os receber.

**20.** A FRO participou na formação organizada pela Frontex para os líderes nacionais de escolta que participam nas OPR. Informou e formou igualmente agentes de escolta e líderes de escolta de países terceiros (Albânia e Geórgia) que participarão nas reuniões conjuntas de recolha. Sugeriu à Frontex que incluísse ativamente os mecanismos nacionais de prevenção de países terceiros (como os provedores de justiça) na formação de escoltas que participam nas reuniões conjuntas de recolha.

**21.** Desde a sua nomeação em dezembro de 2012, a FRO não recebeu quaisquer queixas ou relatórios de incidentes graves que alegassem violações dos direitos fundamentais durante uma OPR. No entanto, a sua participação nas OPR permitiu-lhe identificar questões críticas e boas práticas. Por exemplo, está preocupada com o facto de as crianças serem devolvidas em JROs. Embora, até à data, a Frontex não tenha permitido a participação de menores não acompanhados em OPR, as famílias com crianças foram repatriadas desta forma. Considera igualmente que há margem para melhorias no que diz respeito à harmonização do apoio médico e ao intercâmbio de informações médicas antes de uma OPR. Especificamente, os médicos em voos disseram-lhe que beneficiariam de uma maior coordenação antes do JRO, a fim de conhecer o estado geral de saúde dos repatriados.

## Comentários dos provedores de justiça nacionais, da FRA, do ACNUR e das ONG

**22.** O Provedor de Justiça solicitou aos membros da Rede Europeia de Provedores de Justiça que apresentassem as suas reações em relação ao acompanhamento das OPR. Mais especificamente, perguntou se seria viável e desejável uma maior cooperação entre os organismos de controlo.

**23.** A Provedora de Justiça também solicitou informações sobre o parecer da Frontex, através de uma consulta específica, na qual solicitou aos inquiridos informações e pontos de vista sobre: violações concretas dos direitos fundamentais e das queixas, código de conduta da Frontex para as OPR e as suas boas *práticas para as OPR*, recolha de OPR, intercâmbio de boas práticas de acompanhamento entre os observadores nacionais e transparência em torno das OPR.

**24.** Uma vez que as respostas individuais foram publicadas no sítio Web do Provedor de Justiça, as seguintes apresentam uma panorâmica das principais sugestões apresentadas



pelos inquiridos:

## **Código de Conduta da Frontex para as OPR**

I) Segundo a FRA, que contribuiu de forma substancial para a elaboração do Código, o Código não prevê disposições suficientemente pormenorizadas e concretas sobre várias questões essenciais. Dois defeitos importantes são: a) a falta de procedimentos claros no que diz respeito à apresentação e ao tratamento de queixas individuais por parte dos repatriados; (B) Monitorização JRO (nomeadamente, que nem todas as OPR são monitorizadas).

(II) A Frontex deve desenvolver um conjunto de normas de boas práticas em matéria de uso da força que esteja em conformidade com a legislação nacional de cada Estado-Membro e incentivar os Estados-Membros a adotá-las (CNUDH).

(III) A Frontex deve elaborar uma lista de mecanismos de contenção com os quais nunca chegaria a acordo num ORJ (ICJ).

IV) A presença de crianças em JROs deve ser proibida, dada a natureza coercitiva deste tipo de operação (Centro Federal de Migração da Bélgica).

(V) A Frontex deve elaborar orientações concretas para os Estados-Membros sobre a aplicação harmonizada do Código, incluindo a forma de identificar as necessidades específicas das pessoas vulneráveis (CEDH) e o momento exato do exame médico.

(VI) Todos os repatriados devem ser submetidos a um exame médico sujeito ao consentimento desta pessoa (Provedor de Justiça espanhol e EHRA). De acordo com a EHRA, o exame deve realizar-se na noite anterior ao afastamento ou no dia do afastamento. Além disso, o acesso aos processos médicos deve ser reservado ao pessoal médico (Provedor de Justiça espanhol).

## **Monitoramento**

(VII) Pelo menos um monitor deve estar fisicamente presente em cada fase de um JRO. Caso contrário, a Frontex não deve coordenar nem financiar uma JRO (ombudsmen e respondentes em geral).

(VIII) A Frontex deve criar uma reserva de observadores, independentemente da sua nacionalidade ou designação, e a partir da qual um supervisor individual possa ser nomeado pelo Estado-Membro ou pela Frontex para assegurar um acompanhamento independente (CNUDH e EHRA).

(IX) Os monitores devem poder escolher o JRO a observar (Provedor de Justiça espanhol).

X) O acompanhamento em nome de vários Estados-Membros não é viável, a menos que os



monitores tenham à sua disposição informações atualizadas sobre as medidas de contenção permitidas em cada Estado-Membro (a elaborar pela Frontex como «fichas de país») (muitos inquiridos). O Provedor de Justiça sueco assinalou que o acompanhamento representativo seria difícil, dado o seu mandato, que consiste em supervisionar os funcionários públicos suecos no cumprimento da legislação sueca durante as operações de regresso.

(XI) Os monitores devem funcionar com base em normas comuns, como as que estão atualmente a ser desenvolvidas pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias (muitos provedores de justiça e respondentes).

(XII) A formação conjunta, os intercâmbios regulares e as visitas de estudo foram alguns dos meios sugeridos para melhorar a cooperação entre os organismos de acompanhamento.

(XIII) A Frontex deve ministrar formação não só às escoltas, mas a todos os participantes no grupo JRO: pessoal médico, monitores e intérpretes. Em especial, a formação em matéria de direitos fundamentais deve constituir um pré-requisito para a participação numa OPR e essa formação deve cobrir as necessidades das pessoas vulneráveis (EHRA).

## **Reclamações**

(XIV) A Frontex deve elaborar folhetos de fácil leitura que descrevam os direitos e obrigações dos repatriados, incluindo o direito de apresentar uma queixa à Frontex (a Agência Europeia dos Direitos Humanos e o Centro Federal de Migração belga apresentaram propostas pormenorizadas a este respeito). A Frontex deve pagar para que o formulário de queixa e o folheto informativo sejam traduzidos para as línguas pertinentes. O Centro Belga propôs ainda que os repatriados recebessem os dados de contacto das pessoas que poderiam ajudá-los a apresentar uma queixa.

(XV) A Frontex deve ajudar os Estados-Membros a criar mecanismos de reclamação para os repatriados e também a criar o seu próprio mecanismo de apresentação de queixas (ACNUR).

(XVI) A Frontex deve elaborar orientações sobre a forma como os Estados-Membros devem informar os repatriados sobre a possibilidade de apresentar uma queixa e sobre as normas aplicáveis a esses mecanismos de reclamação (EHRA).

(XVII) Todos os participantes no JRO devem usar um sinal distintivo que sinalize o seu papel (escort, monitor, médico, intérprete, etc.), bem como o seu nome ou número de identificação. Tal é essencial para a apresentação eficaz de queixas (Provedor de Justiça espanhol, Centro Federal de Migração da Bélgica e TIJ).

## **Recolha de JROs**

(XVIII) Uma vez que o quadro jurídico da UE não prevê explicitamente as OPR coletivas, esta



prática deve ser suspensa até que tenha sido objeto de um amplo debate no seio dos parlamentos europeu e nacional e da sociedade civil. A Frontex ou os Estados-Membros não devem, em caso algum, recorrer às OPR coletivas para contornar a sua obrigação de compensar os danos causados por violações dos direitos humanos, incluindo os danos ocorridos durante um voo operado por um país terceiro. Os Estados-Membros continuam a ser responsáveis por atos cometidos por agentes responsáveis pela aplicação da lei de países terceiros [14] (Centro Federal da Migração da Bélgica).

## Transparência

(XIX) No mínimo, a Frontex deve publicar no seu sítio Web e manter atualizada as seguintes informações: o calendário das OPR planeadas assim que for confirmado; a lista que contém medidas de retenção autorizadas durante um determinado JRO; relatórios dos monitores, incluindo gravações vídeo da operação; Relatórios finais das operações de regresso da Frontex; todas as informações relativas à investigação da Frontex aos Estados-Membros (nos termos do artigo 17.º do Código de Conduta) [15] ; *As melhores práticas da Frontex para as operações conjuntas conjuntas* [16] .

## Problemas concretos

(XX) Por último, os inquiridos referiram alguns problemas concretos de que têm conhecimento. O Centro Federal de Migração belga e o Provedor de Justiça polaco salientaram que os migrantes em situação irregular nos centros de detenção muitas vezes não são informados se está prevista uma JRO e se farão parte dela. A Provedora de Justiça espanhola enumerou uma série de deficiências das OPR que tinha acompanhado: a) As aeronaves utilizadas não possuíam um frigorífico para manter os medicamentos frios nem um desfibrilador; B) Não houve filmagens sistemáticas de JRO; C) Os repatriados não foram informados do seu direito de apresentar queixa; D) não havia tradutor presente em algumas OPR, apesar de muitos repatriados não falarem inglês ou espanhol; (e) Em uma JRO, uma PMS levou crianças para a aeronave juntamente com adultos e, durante o voo, as famílias com crianças estavam sentadas ao lado de outros retornados.

## Avaliação do Provedor de Justiça

25. O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento Frontex estabelece que a Frontex «*deve prestar a assistência necessária e (...) assegurar a coordenação ou a organização de operações conjuntas de regresso dos Estados-Membros*» . Na sua avaliação, a Provedora de Justiça procurará, por conseguinte, estabelecer i) o que significam as funções de assistência e coordenação da Frontex em termos de proteção dos direitos humanos dos repatriados nas OPR (incluindo nas chamadas OPR Coletivas); II) A forma como a Frontex colabora com os Estados-Membros e com os supervisores nacionais e o que mais poderia ser feito a este respeito; e iii) se o Código de Conduta da Frontex para as OPR, o seu procedimento operacional e as práticas de



transparência neste domínio são adequados à sua finalidade.

**26.** O artigo 9.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento Frontex especifica a necessidade de procedimentos normalizados comuns para *«assegurar o regresso de forma humana e no pleno respeito dos direitos fundamentais, em especial os princípios da dignidade humana, da proibição da tortura e das penas ou tratamentos desumanos ou degradantes, o direito à liberdade e à segurança e os direitos à proteção dos dados pessoais e à não discriminação»*. O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento Frontex prevê ainda que qualquer apoio financeiro da Frontex para efeitos das OPR depende do pleno respeito pela Carta dos Direitos Fundamentais [17].

**27.** Os regressos forçados levantam duas questões distintas em matéria de proteção dos direitos humanos: I) Como devem ser realizados os regressos forçados para garantir o respeito pelos direitos humanos? Que limites podem ser fixados aos meios e métodos que um Estado-Membro pode utilizar na realização de operações de regresso forçado? II) Quando é que a legislação em matéria de direitos humanos e/ou considerações humanitárias proíbem um regresso forçado? O Provedor de Justiça considera que a Frontex deve colaborar plenamente com os Estados-Membros sobre estas questões. Este envolvimento deve ser pró-ativo, ou seja, antes e depois de uma OPR, e reativo durante uma OPR em que deve estar presente um representante da Frontex. A Provedora de Justiça regista com preocupação, com base na sua inspeção de documentos, que existiam JRO em que não estava presente nem um representante da Frontex nem um monitor independente.

## Cooperação da Frontex com os Estados-Membros: reativo (durante um JRO)

**28.** O Provedor de Justiça congratula-se com o desafio dos regressos forçados para todas as partes envolvidas. Nestas circunstâncias, é da maior importância que cada interveniente esteja ciente do papel preciso que se espera que desempenhe (e, de facto, legalmente mandatado ou proibido). Embora as regras pormenorizadas não possam substituir o exercício de um bom julgamento em situações de tensão, o Provedor de Justiça considera que a Frontex deve procurar fornecer orientações tão claras e pormenorizadas quanto possível aos seus representantes, a fim de dotá-los do saber-fazer necessário e prepará-los adequadamente para os vários cenários que possam encontrar. A título de exemplo, o Provedor de Justiça salienta o seguinte:

- O artigo 9.º, n.º 1, do Regulamento Frontex especifica que a Frontex não pode pronunciar-se sobre o mérito de uma decisão de regresso. Ao mesmo tempo, seria de esperar que um representante da Frontex não tolerasse uma situação em que uma OMS/PMS apresentasse para o regresso uma mulher em gravidez avançada, crianças não acompanhadas ou pessoas gravemente doentes, ou se uma OMS/PMS mantiver a sua decisão de devolver uma pessoa quando, no último minuto, um tribunal competente tiver emitido uma decisão que impediria o afastamento da pessoa [18].
- Seria de esperar que um representante da Frontex interviesse se, antes da partida, o controlo de segurança dos repatriados estivesse a ser realizado de forma humilhante [19].
- Os representantes da Frontex podem também ter um papel a desempenhar no que diz



respeito ao uso da força pelas escoltas nacionais nas OPR. Desde 1991, pelo menos quinze regressos *nacionais* parecem ter resultado na morte do repatriado durante as operações de regresso (na maioria dos casos devido à utilização de medidas de contenção), com muitos outros casos de maus-tratos comunicados por ONG independentes [20]. Mesmo que as PMS concordem em utilizar apenas os meios de contenção aprovados pela Frontex, e mesmo que as suas escoltas tenham sido treinadas, a utilização não proporcional da restrição pode ainda ocorrer. Os representantes da Frontex podem ter de intervir nesses casos, juntamente com a OMS ou em vez dela [21].

**29.** A Frontex afirma atualmente no seu sítio Web que as tarefas dos seus representantes « **incluem a garantia** de que a operação conjunta de regresso é realizada em conformidade com o código de conduta para os voos de regresso criado pela Frontex ». A questão continua a ser: como? A reação dos representantes da Frontex pode ir da persuasão à cessação da operação, em conformidade com o artigo 3.º, n.º 1, alínea a), do Regulamento Frontex. No entanto, a Frontex não fornece uma explicação clara sobre a forma como os seus representantes podem reagir, em termos práticos, se os participantes no grupo JRO, em especial as escoltas nacionais, violarem os direitos humanos ou a dignidade dos repatriados ou não cumprirem os meios de contenção acordados.

**30.** Por conseguinte, a **Frontex deve adotar e publicar um documento que descreva as medidas que os seus representantes podem tomar durante uma operação conjunta de regresso em situações de violação dos direitos humanos ou de maus tratos antes ou durante o voo. Tal poderia ser incluído no seu documento de boas práticas ou publicado como uma publicação separada.**

## Cooperação da Frontex com os Estados-Membros: pró-ativa (antes e depois de um JRO)

**31.** A inspeção dos documentos efetuada pelo Provedor de Justiça revelou que a Frontex tomou medidas importantes através do estabelecimento de intercâmbios regulares através de pontos focais e da realização de reuniões regulares com as autoridades competentes dos Estados-Membros sobre as OPR. No entanto, é possível fazer mais. O que se segue contém uma série de propostas de melhoria, decorrentes da inspeção do Provedor de Justiça, do exercício de consulta e das suas próprias reflexões.

### Queixas dos repatriados

**32.** A Frontex deve incentivar os Estados-Membros a informarem os repatriados, antes de uma OPR, da possibilidade de se queixarem de violações dos direitos fundamentais ou da dignidade humana que ocorram durante a operação. A apresentação de queixas deve ser facilitada em cada fase de uma OPR e também na fase pós-regresso.

**33.** As pessoas lesadas devem, além disso, ter uma escolha de vias de recurso e poder



apresentar queixa à Frontex ou ao Estado-Membro em causa. Para o efeito, a Frontex não deve atrasar ainda mais a **criação de um mecanismo de tratamento de queixas relativas a violações dos direitos fundamentais em todas as operações conjuntas rotuladas pela Frontex. A Provedora de Justiça lamenta profundamente a recusa da Frontex em dar seguimento à recomendação da sua antecessora, formulada em abril de 2013, no sentido de esta criar um mecanismo** que lhe permita tratar diretamente as queixas de pessoas que alegam ter sido violados os seus direitos fundamentais no decurso das atividades da Frontex [22] Tal como argumentado de forma convincente pelos inquiridos na consulta do Provedor de Justiça, dispor de uma instalação em que os incidentes possam ser comunicados não é o mesmo que dispor de um mecanismo de apresentação de queixas adequado.

**34.** Os inquiridos na consulta do Provedor de Justiça apresentaram excelentes ideias para facilitar a apresentação de queixas. Por exemplo, a **Frontex deve ponderar a elaboração de um formulário de queixa para os repatriados, bem como de uma ficha informativa sobre o procedimento de apresentação de queixas, elaborada em cooperação com os Estados-Membros. A Frontex deve cofinanciar traduções destes documentos para as línguas mais utilizadas.**

**35.** Em rigor, a responsabilidade dos envolvidos num JRO termina quando a entrega tiver ocorrido. Nem a Frontex nem o Estado-Membro envolvido têm a obrigação específica de verificar o bem-estar e o tratamento das pessoas que foram repatriadas para os seus países de origem. O Provedor de Justiça não conseguiu encontrar provas de um acompanhamento regular do que acontece com os repatriados após a transferência, embora esse acompanhamento possa provavelmente fazer a diferença [23] . Por conseguinte, os repatriados devem ser informados de que agência ou serviço pode ajudá-los no país de regresso a apresentar uma queixa. **Estas informações devem, por conseguinte, incluir os dados de contacto das agências ou pessoas que possam ajudar os repatriados a apresentar uma queixa quando regressarem ao país de regresso, por exemplo, ONG, advogados *pro bono* e provedores de justiça de países terceiros.**

## **Possível retirada do financiamento**

**36.** A Frontex deve deixar claro aos Estados-Membros que a redução ou retirada do cofinanciamento em caso de violação dos direitos humanos constitui uma sanção por experiência **passada** , aplicada com base numa avaliação dos riscos. A este respeito, a Provedora de Justiça subscreve a opinião dos inquiridos na sua consulta específica de que a declaração da Frontex no seu parecer de que « *poderia ser tomada uma eventual decisão de rever ou reduzir o cofinanciamento em caso de violação das disposições em matéria de direitos fundamentais, com base em elementos de prova* », não reflete plenamente o seu papel enquanto coordenador *responsável* . Deve ser suficiente para tal decisão que as violações dos direitos fundamentais estejam **em risco** de ocorrer [24] .

## **Ações coercivas e meios de contenção**



37. Os limites das ações coercivas das escoltas são regulados antes de cada OPR no plano de execução correspondente aprovado pela Frontex [25] . No entanto, no âmbito da sua coordenação proativa, tal como sugerido pelos inquiridos na consulta específica, a **Frontex deve considerar i) apoiar projetos destinados a documentar os meios de contenção autorizados para operações de regresso em cada Estado-Membro ou lançar ele próprio um projeto desse tipo, ii) enumerar os meios de contenção com os quais nunca concordaria numa OPR, e iii) tornar públicos esses documentos** . O Provedor de Justiça salienta que o Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa declarou recentemente que « *chegou o momento de debater mais aprofundadamente entre os Estados Partes da Frontex sobre a promoção de regras comuns mais precisas sobre a utilização de meios de contenção* ». [26]

## Aeronaves, embarque e desembarque

38. A situação das crianças nas OPR é particularmente preocupante para o FRO da Frontex. Por conseguinte, a **Frontex deve considerar a possibilidade de estabelecer um requisito no plano de execução do OPR e de verificar o seu cumprimento, de que as famílias com mulheres grávidas e as famílias com crianças possam embarcar separadamente na aeronave e estejam sentadas separadamente dos outros repatriados** [27] .

39. O Provedor de Justiça tomou ainda nota de uma série de sugestões práticas apresentadas pelos inquiridos na consulta. O Provedor de Justiça espanhol, por exemplo, sugeriu que a Frontex deve exigir à OMS que exista um frigorífico e desfibrilador em cada voo. A Frontex deve igualmente exigir que a OMS verifique com a sua sede nacional, imediatamente antes de desembarcar do avião no país de regresso, se, durante o voo, um tribunal competente emitiu uma decisão que interromperia a operação para qualquer repatriado em causa [28] .

## Monitoramento

40. Muitos inquiridos consideram que a presença física de monitores durante cada voo de regresso é fundamental. O Provedor de Justiça concorda que esta é uma solução claramente melhor do que a oferecida pelo acompanhamento posterior com base em documentação. Por conseguinte, a **Frontex deve considerar a possibilidade de exigir, no procedimento pré-JRO, que a presença física obrigatória de monitores na OPR seja tratada nos documentos pertinentes (ou seja, na oferta de um voo de regresso, nas condições anexas ao reconhecimento da oferta e no plano de execução). A Frontex poderá também considerar a possibilidade de tornar público o plano para as próximas OPR, com pelo menos uma semana de antecedência, e de tornar claro no seu sítio Web que pode pagar pela presença de monitores na OPR** .

41. No que diz respeito ao chamado «controlo representativo» nos termos do artigo 14.º, n.º 5, do Código, o Provedor de Justiça regista o ceticismo de alguns inquiridos quanto à forma como



um monitor de um Estado-Membro poderia monitorizar o comportamento das escoltas de outro Estado-Membro, uma vez que atuam de acordo com as suas regras nacionais. O Provedor de Justiça considera, no entanto, potencial para esse acompanhamento, desde que os monitores sejam devidamente informados sobre os meios de contenção acordados no plano de execução. Além disso, a Frontex poderia elaborar e publicar fichas por país sobre a utilização autorizada de meios de contenção em cada Estado-Membro. A formação de monitores neste domínio também seria útil [29] assim como o registo do JRO.

**42.** A questão continua a ser a de saber o que a Frontex deve fazer se não houver monitores OMS/PMS disponíveis para uma OPR. Durante a inspeção dos documentos, o Provedor de Justiça deparou-se, em várias ocasiões, com uma recomendação nos relatórios de avaliação da Frontex de que a Frontex e a OMS deveriam recorrer a uma reserva de observadores de ONG ou de outros organismos de defesa dos direitos fundamentais. Além disso, o Provedor de Justiça está ciente do projeto da UE sobre o controlo dos regressos forçados, que inclui o trabalho de criação de um grupo de observadores, que está atualmente a ser conduzido pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias. O Provedor de Justiça considera que essa reserva poderia ser uma solução útil para aumentar a presença física de monitores nas OPR.

**43.** No entanto, tal pode ser problemático do ponto de vista da independência dos monitores. Mais especificamente, a independência dos monitores pode ser comprometida em circunstâncias em que são «atribuídos» a um voo de regresso específico pela instituição **estatal** responsável, em vez de se voluntariarem para operações específicas por sua própria iniciativa. Uma solução para esta questão seria que a própria Frontex seleccionasse os monitores JRO dessa reserva.

**44.** De um modo mais geral, é necessária uma reflexão mais aprofundada sobre o que implica um controlo independente e eficaz. [30] O artigo 9.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento Frontex prevê que o acompanhamento das OPR seja efetuado com base em critérios objetivos e transparentes e abranja toda a OPR desde a fase anterior à partida até à transferência dos repatriados no país de regresso. No entanto, não enumera os critérios. O Código de Conduta da Frontex, por seu lado, limita-se a afirmar que o controlo é uma obrigação dos Estados-Membros, tal como previsto no artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva Regresso. Por conseguinte, é difícil ver como a Frontex pode utilizar o artigo 13.º, n.º 2, do Código de Conduta, que prevê que: « *Os Estados-Membros que participam numa OPR devem assegurar que dispõem de um sistema eficaz de controlo dos regressos forçados. O não cumprimento desta condição poderá, em última análise, conduzir ao adiamento ou ao cancelamento da participação dos respetivos Estados-Membros* .

**45.** O argumento da Frontex, segundo o qual uma decisão de adiamento/cancelamento deve basear-se numa decisão da Comissão de incumprimento do artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva Regresso, é incorreto. Se a Frontex pretendeu fazer referência às eventuais ações da Comissão ao abrigo do artigo 258.º TFUE [31] , o Provedor de Justiça salienta que, no âmbito de um processo por infração, a Comissão não toma uma «decisão» segundo a qual um Estado-Membro violou o direito da União. Pelo contrário, lança o processo e, se necessário,



submete o processo ao Tribunal de Justiça para decisão. Além disso, a abordagem habitual da Comissão é a de que tais processos não devem normalmente ser iniciados em relação a acontecimentos isolados, mas apenas se existir uma prática estabelecida num Estado-Membro.

46. O Provedor de Justiça considera que, para aplicar o artigo 13.º, n.º 2, do Código de Conduta, a Frontex deve desenvolver os seus próprios conhecimentos especializados. A consciência dos Estados-Membros de que a Frontex está disposta a aplicar sanções ao abrigo do artigo 13.º, n.º 2, do Código com base na sua própria averiguação pode, de facto, ter um papel preventivo e, em última análise, promover o acompanhamento nacional. A Frontex poderia igualmente procurar obter informações pertinentes junto dos provedores de justiça nacionais e de organismos similares.

## Procedimento JRO e normas de transparência

47. A inspeção efetuada pela Provedora de Justiça aos dossiês da Frontex permitiu-lhe compreender o procedimento seguido pela Frontex aquando da coordenação e organização das operações conjuntas conjuntas [32], e concluir que é aplicado de forma coerente a todas as OPR: os formulários normalizados são elaborados e atualizados, se necessário (por exemplo, fichas de avaliação para observadores nas OPR coletivas), documentos da Frontex elaborados de forma exaustiva, os processos devidamente registados e documentados.

48. O Provedor de Justiça observa, no entanto, que não existe muita informação pública sobre as OPR. O direito a um recurso efetivo para os repatriados pode tornar-se ilusório se os monitores, os repatriados e os assistentes sociais e/ou os representantes legais que prestam assistência aos repatriados em caso de violação dos direitos humanos não puderem ter acesso às informações jurídicas e factuais pertinentes. Além disso, a política de transparência da Frontex deve refletir o facto de se tratar de um domínio de interesse público significativo.

49. Atualmente, apenas a primeira página do relatório de avaliação da Frontex, que contém informações sobre o orçamento, o número de participantes, o país de onde são repatriados e a presença de um monitor, é publicada no sítio Web da Frontex. Como a Provedora de Justiça tem conhecimento da sua inspeção, o documento completo contém, por exemplo, recomendações formuladas pela Frontex e as observações dos monitores, onde tais observações são feitas.

50. Por conseguinte, a **Frontex deve publicar no seu sítio Web: Relatórios de avaliação JRO da Frontex, incluindo as observações dos monitores e as recomendações da Frontex; a secção do plano de execução do OPR, que se refere à utilização acordada de meios de restrição; As Melhores Práticas da Frontex para as OPR**. No plano ou nas condições de execução do OCR, a Frontex deve exigir que os relatórios dos monitores sejam transmitidos à Frontex. **Estes relatórios devem, por sua vez, ser publicados no sítio Web da Frontex.**

## Recolha de voos



51. A Provedora de Justiça está preocupada com a introdução dos JRO Coletivos, cuja existência teve conhecimento durante a sua inspeção de documentos. Durante essa inspeção, a Frontex explicou em que condições a cooperação de um país terceiro pode ser aceite nessas OPR [33]. O Provedor de Justiça concorda que a formação prévia de escoltas de países terceiros (com a valiosa participação da FRO) é útil e que a presença de um representante da Frontex, de escoltas OMS e de um observador da UE a bordo do voo é essencial para prevenir ou reagir de outra forma a violações dos direitos humanos ou a maus tratos.

52. No entanto, a Frontex também argumentou que as organizações conjuntas de recolha de informações abrangerão apenas os países terceiros que são partes na Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH). Na opinião do Provedor de Justiça, o facto de um país terceiro ter subscrito a CEDH não constitui, por si só, uma garantia adequada de que os direitos humanos (nomeadamente o direito à vida e a proibição de tratamentos desumanos e degradantes e de tortura) sejam respeitados na prática no contexto dos voos de regresso. [34] Além disso, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei de países terceiros não são obrigados a aplicar o Código de Conduta da Frontex [35]. Por último, as aeronaves utilizadas na recolha de JROs voam sob a bandeira do país terceiro. A questão da competência/responsabilidade é, por conseguinte, em aberto.

53. Neste contexto, a Provedora de Justiça considera que a **Frontex deve assegurar que os direitos fundamentais sejam respeitados nas organizações conjuntas de recolha (em conformidade com as suas próprias obrigações em matéria de direitos humanos enquanto coordenador responsável das OPR coletivas). A Frontex deve também explicar publicamente o quadro jurídico das chamadas OPR coletivas, incluindo os acordos de cooperação com países terceiros celebrados em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento Frontex [36].**

## Código de Conduta para as OPR

54. O Provedor de Justiça considera que todos os participantes numa OPR têm a obrigação legal de seguir o Código de Conduta da Frontex para as OPR. Esta obrigação decorre da aceitação, através da participação voluntária dos Estados-Membros na OPR, da Decisão do Diretor Executivo relativa ao Código [37], que figura em anexo a cada plano de execução das OPR. O artigo 4.º do Código inclui as obrigações em matéria de direitos fundamentais estabelecidas pelo direito nacional, internacional e da UE.

55. O Código prevê uma abordagem normalizada com princípios e procedimentos comuns a observar por todos os participantes nas OPR coordenadas pela Frontex. Mesmo que as normas de proteção dos direitos humanos possam ser mais elevadas em alguns Estados-Membros (como defendido pelo Provedor de Justiça espanhol), o Código aborda a necessidade de uma abordagem uniforme. Em todo o caso, pelo menos no que diz respeito aos meios de restrição, o Código prevê que os SPM não são autorizados a utilizar medidas coercivas não autorizadas ao abrigo do seu direito nacional, mesmo que essas medidas sejam



aceites pela OMS e pela Frontex para um JRO específico (artigo 6.º, n.º 5, do Código).

56. Nas propostas que se seguem, a Provedora de Justiça identifica uma série de alterações desejáveis aos artigos 5.º-11.º e 17.º do Código, com base nas respostas à sua consulta.

## Propostas de melhoria do Provedor de Justiça

57. O Provedor de Justiça propõe que a Frontex:

A) Adotar e publicar um documento descrevendo as ações que os seus representantes podem tomar durante uma operação conjunta de regresso (JRO) em situações de violação dos direitos humanos ou maus tratos antes ou durante o voo. Tal poderia ser incluído nas suas *boas práticas em matéria de* OPR ou publicado como uma publicação separada.

B) Apresentar um formulário de reclamação para os repatriados, bem como uma ficha informativa sobre o procedimento de reclamação, elaborado em cooperação com os Estados-Membros; cofinanciar traduções destes documentos para as línguas mais utilizadas. As informações devem incluir os dados de contacto das agências ou pessoas que possam ajudar os repatriados a apresentar uma queixa quando regressarem ao país de regresso, por exemplo, ONG, advogados *pro bono* e provedores de justiça de países terceiros.

C) Apoio a projetos destinados a documentar os meios de contenção autorizados para as operações de regresso em cada Estado-Membro ou a lançar ele próprio esse projeto; liste os meios de contenção com os quais nunca concordaria num JRO e torne estes documentos públicos.

D) Estabelecer um requisito no Plano de Implementação da JRO e verificar o seu cumprimento, que as famílias com mulheres grávidas e as famílias com crianças possam embarcar no avião separadamente e estejam sentadas separadamente dos outros repatriados.

E) Exigir, no procedimento pré-JRO, que a presença física obrigatória de monitores no JRO seja tratada nos documentos relevantes (ou seja, na oferta de um voo de regresso, nas Condições anexas ao reconhecimento da oferta e no Plano de Implementação). A Frontex poderia também tornar público o plano para as próximas OPR, com pelo menos uma semana



de antecedência, e tornar claro no seu sítio Web que paga a presença dos monitores na OPR; Por último, a Frontex poderá elaborar e publicar fichas por país sobre a utilização autorizada de meios de contenção em cada Estado-Membro e ministrar formação aos agentes de controlo a este respeito.

F) Exigir, no plano (ou condições) de execução do JRO, que os relatórios dos monitores sejam transmitidos à Frontex; publicar no seu sítio Web: Relatórios de avaliação JRO da Frontex, incluindo as observações dos monitores e as recomendações da Frontex; a secção do plano de execução do OPR, que se refere à utilização acordada de meios de restrição; *Boas práticas da Frontex para as OPR* ; relatórios dos monitores.

G) Assegurar o respeito dos direitos fundamentais nas chamadas OPR coletivas; em especial, explicar publicamente i) o quadro jurídico para a recolha de OPR, incluindo os acordos de cooperação com países terceiros celebrados em conformidade com o artigo 14.º, n.º 2, do Regulamento Frontex, e ii) a forma como a Frontex cumpre as suas próprias obrigações em matéria de direitos humanos no desempenho da sua função de coordenadora das OPR coletivas.

H) Revisar o Código de Conduta da seguinte forma:

- O artigo 5.º ( *Cooperação com os repatriados* ) deve ser alterado do seguinte modo. O n.º 1 prevê que o objetivo dessa cooperação é evitar ou limitar ao mínimo necessário «o uso da força». No entanto, este conceito não é explicado no Código e não existe qualquer requisito de um acordo anterior sobre o uso da força semelhante ao previsto no ponto 6.4. A Frontex deve explicar qual o uso da força que pode ser considerado.

- O artigo 5.º, n.º 2, do Código prevê que os Estados-Membros **forneçam** informações suficientes e claras aos repatriados sobre a OPR, incluindo a possibilidade de apresentar uma queixa relativa a alegados maus-tratos durante a operação. Este deve ser um **requisito** claro. Além disso, não há razão para limitar tal queixa a alegações de «doente de tratamento». A plena aplicação do direito a um recurso efetivo (artigo 47.º da Carta da UE, artigo 13.º da CEDH) exige que o Código seja alargado a **todas as violações dos direitos conferidos pela Carta que ocorram durante o RCJ**. O Código deve igualmente indicar que serão fornecidas a **cada repatriado orientações sobre os mecanismos de apresentação de queixas** dos Estados-Membros e da Frontex, juntamente com um formulário de **reclamação**.

- O artigo 6.º, n.º 2 ( *Utilização de medidas coercivas* ) deve incluir a exigência de que a **utilização de medidas coercivas tenha devidamente em conta as circunstâncias individuais de cada pessoa, tais como a sua condição vulnerável** (crianças, se presentes na OPR, com as suas famílias, pessoas com deficiência física ou mental, pessoas seropositivas).

- O artigo 7.º ( *Aptidão para viajar e exame médico* ) deve ser alterado para evitar situações em



que os repatriados sejam examinados semanas ou dias antes do voo e, eventualmente, adoecem antes de embarcar com o médico do JRO sem ter conhecimento desta evolução. O n.º 2 deve i) prever que **todos os** repatriados sejam examinados pouco antes do voo e ii) mencionar exatamente em que momento esse exame médico terá lugar ( **no dia anterior ou no mesmo dia** , em vez do existente «em tempo razoável»). O n.º 4 deve prever que « **só o pessoal médico tem acesso às informações médicas dos repatriados** », a fim de evitar abusos. A versão atual («o tratamento de informações médicas deve ser efetuada em conformidade com a proteção de dados pessoais aplicável e relevante») tem pouco objetivo prático nas circunstâncias de uma operação de regresso.

- O n.º 3 do artigo 8.º ( *Acompanhantes* ) deve ser alterado no sentido de que as escoltas devem ser objeto de **formação em matéria de direitos humanos, com destaque para as pessoas com deficiência, as mulheres e as crianças [ver supra]** . O atual artigo 15.º, que prevê a formação em matéria de direitos humanos para todos os «participantes» , não é suficientemente claro.

- O artigo 9.º ( *Identificação* ) deve especificar que todo o pessoal da JRO é **identificável individualmente por nome ou número de identificação** (por exemplo, num cartão de identificação). Tal deverá facilitar a apresentação de queixas pelos repatriados e contribuir para assegurar uma responsabilização adequada.

- O artigo 10.º, n.º 1 ( *registo* ) deve incluir uma declaração de exoneração de responsabilidade segundo a qual **os monitores não necessitam de autorização** do Estado-Membro organizador (OMS), dos Estados-Membros participantes (PMS), da Frontex ou da empresa que explora o meio de transporte **para fotografar, filmar ou realizar qualquer outra forma de gravação durante uma OPR.**

- O artigo 11.º ( *Pessoal médico e intérpretes* ) deve prever que **o médico do JRO receba informações médicas completas sobre todos os repatriados** .

- O artigo 17.º, n.º 3 ( *Procedimento de informação e direito a ser informado* ) deve ser redigido em termos obrigatórios, do seguinte modo: « *O diretor executivo da Frontex deve solicitar informações aos Estados-Membros sobre a condução e os resultados da sua investigação sobre a violação dos direitos fundamentais.* » Sem um mecanismo de acompanhamento vinculativo, a Frontex não pode avaliar se o direito a um recurso efetivo e a uma reparação é garantido aos repatriados numa OPR.

Emily O'Reilly

Estrasburgo, 04/05/2015

[1] Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO L 348, p. 98).

[2] Regulamento (UE) n.º 1168/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro



de 2011, que altera o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (JO 2011, L 304, p. 1).

[3] O Código de Conduta das OPR foi adotado em 7 de outubro de 2013 por decisão do Diretor Executivo da Frontex.

[4] Os observadores independentes presentes durante todo o processo de afastamento desempenham um papel importante na prevenção de casos de maus tratos e na garantia do respeito pelos direitos fundamentais dos repatriados. O artigo 8.º, n.º 6, da Diretiva Regresso estipula que os Estados-Membros devem prever um sistema eficaz de controlo dos regressos forçados.

[5] [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm) [Link]

[6] Disponível em:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/58135/html.bookmark> [Link]

[7] O relatório sobre esta inspeção, que foi enviado à Frontex, está disponível em:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59005/html.bookmark> [Link]

[8] Disponível em:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/caseopened.faces/en/58134/html.bookmark> [Link]

[9] Disponível em:

<http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59007/html.bookmark> [Link]

[10] Os membros do Fórum Consultivo da Frontex que responderam declararam que os seus contributos não representam a opinião do Fórum Consultivo, mas sim os seus próprios.

[11] «O termo «escort(s)» refere-se ao pessoal de segurança, incluindo as pessoas empregadas por um contratante privado, responsável pelo acompanhamento dos repatriados, em especial durante o seu transporte a partir do Estado-Membro. (Código de conduta para as operações conjuntas coordenadas pela Frontex)

[12] N.º 2 do artigo 5.º: «*Espera-se que as autoridades competentes dos Estados-Membros forneçam informações suficientes e claras aos repatriados sobre a OPR, incluindo a possibilidade de apresentar uma queixa relativa a alegados maus-tratos durante a operação.*» artigo 8.º, n.º 1: «*(...) os Estados-Membros têm a responsabilidade global, em conformidade com os princípios gerais da responsabilidade do Estado (...), de investigar e sancionar as ações das escoltas que atuem de acordo com as suas instruções (...), independentemente de as escoltas serem funcionários do Estado ou empregadas por um contratante privado.*»



[13] Nestas JROs, o país terceiro para o qual os migrantes são repatriados fornece o avião, as escoltas e o pessoal médico para a operação. A entrega de migrantes pelas autoridades nacionais/escoltas tem lugar num aeroporto da UE. A Frontex ministra formação a escoltas de países terceiros. Estas OPR tiveram início em 2014, como um projeto-piloto.

[14] TEDH (CG), *El-Masri c. antiga República jugoslava da Macedónia*, 13 de dezembro de 2012, n.º 206.

[15] Por exemplo, os relatórios de acompanhamento do Provedor de Justiça espanhol e dinamarquês são publicados nos seus sítios Web.

[16] Segundo a FRA, esta publicação deve ser atualizada à luz da evolução registada desde 2011, altura em que foi revista pela última vez.

[17] Embora a UE, através da Frontex, não seja a principal responsável pelas violações dos direitos humanos numa OPR, pode argumentar-se que tem responsabilidade acessória em caso de violação dos direitos humanos cometida pelo pessoal da OMS/PMS por ação ou omissão. Ver, em especial, o contributo do TIJ para a consulta específica do Provedor de Justiça. O TIJ remeteu para o acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, segundo o qual o Estado em questão foi cúmplice de violações graves dos direitos humanos, «*porque os seus agentes facilitaram ativamente o tratamento e não tomaram quaisquer medidas que pudessem ter sido necessárias nas circunstâncias do caso para impedir a sua ocorrência*» (*El\_Masri contra a antiga República Yougoslav da Macedónia*, TEDH, GC, petição n.º 39630/09, acórdão de 13 de dezembro de 2011, n.º 211). O TIJ referiu-se igualmente ao artigo 14.º do Projeto de Artigos das Nações Unidas sobre a Responsabilidade das Organizações Internacionais: «*Uma organização internacional que ajude ou assista um Estado ou outra organização internacional na prática de um ato internacionalmente ilícito por parte do Estado ou desta última é internacionalmente responsável se: l) a organização anterior o faça com conhecimento das circunstâncias do ato internacionalmente ilícito; e b) o ato seria internacionalmente ilícito se fosse cometido por essa organização.*»

[http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A\\_66\\_10.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/english/A_66_10.pdf) [Link]

[18] Ver a este respeito o contributo do Provedor de Justiça espanhol e o «Relatório ao Governo dos Países Baixos sobre a visita aos Países Baixos realizada pelo Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes de 16 a 18 de outubro de 2013», publicado em Estrasburgo em 15 de fevereiro de 2015, página 8, disponível em: <http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf> [Link]

[19] Ver a este respeito a contribuição do Centro Federal de Migração belga.

[20] Dados referidos pelo Projeto de Detenção Global na sua resposta à consulta específica do Provedor de Justiça.

[21] Isto não prejudica as funções da OMS, que é, em última instância, responsável em caso



de incidente grave a bordo, em conformidade com a Decisão do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à organização de voos comuns para o afastamento do território de dois ou mais Estados-Membros de nacionais de países terceiros que sejam objeto de decisões individuais de afastamento (JO 2004, L 261, p. 28), ponto 3.1 do anexo «Diretrizes comuns sobre disposições de segurança em caso de afastamento conjunto por via aérea».

[22] O Provedor de Justiça apresentou ao Parlamento Europeu um relatório especial sobre esta questão no processo OI/5/2012/BEH-MHZ. O relatório pode ser consultado em: <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/specialreport.faces/en/52465/html.bookmark> [Link] Por esta razão, o Provedor de Justiça não repete a mesma recomendação aqui.

[23] O Centro Federal de Migração belga salientou, como exemplo do que pode acontecer na fase pós-regresso, que, no caso de um regresso belga a Kinshasa em 2013, 38 pessoas parecem ter sido detidas e detidas pelas autoridades locais após a sua chegada ao aeroporto de destino. Eles ficaram presos durante várias horas sem a possibilidade de comer ou beber. Em janeiro de 2015, o Irish Times informou sobre uma operação de regresso da Irlanda onde um cidadão somali foi devolvido à Tanzânia, mas, à chegada ao Aeroporto Internacional de Kilimanjaro, foi recusada a admissão; posteriormente, ele foi levado para Dar Es Salaam, onde é relatado que foi espancado e torturado pela polícia e morreu alguns dias depois de seus ferimentos. Ver <http://www.irishtimes.com/news/social-affairs/deported-from-ireland-attacked-and-left-to-die-1.2053069>

[24] Ver, em particular, a resposta do TIJ.

[25] O artigo 6.º do Código de Conduta estabelece que « *A OMS e a Frontex decidem sobre uma lista de restrições autorizadas antes do JRO* ».

[26] «Relatório ao Governo dos Países Baixos sobre a visita aos Países Baixos realizada pelo Comité Europeu para a Prevenção da Tortura e das Penas ou Tratamentos Desumanos ou Degradantes de 16 a 18 de outubro de 2013», publicado em Estrasburgo em 15 de fevereiro de 2015, disponível em: <http://www.cpt.coe.int/documents/nld/2015-14-inf-eng.pdf> [Link]

[27] O TEDH considerou que a extrema vulnerabilidade da criança é o fator decisivo e prevalece sobre as considerações relativas ao estatuto de imigrante ilegal. Ver *Mubilanzila Mayeka e Kaniki Mitunga c. Bélgica*, n.º 13178, n.º 55, acórdão de 12 de outubro de 2006.

[28] Ver o relatório acima referido.

[29] O Provedor de Justiça observa, a este respeito, que o Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias proporciona formação aos monitores para os quais a Frontex fornece formadores.

[30] O Centro Federal de Migração da Bélgica listou as condições mínimas necessárias para um acompanhamento eficaz e independente. Por exemplo, um monitor deve poder, na lei e na prática, recolher informações de pessoas que alegam ter sido vítimas de um incidente, mesmo



durante a fase pós-regresso; os relatórios de acompanhamento devem abranger todas as fases da OPR e estar à disposição das pessoas em causa e do público; os monitores devem poder filmar livremente toda a operação, levar todo o tipo de incidentes ao conhecimento do público (incluindo a publicação de informações e gravações de vídeo ou áudio em linha) e poder denunciar ou apresentar uma queixa a todas as autoridades administrativas e judiciais de todos os Estados-Membros.

[31] Artigo 258.º do TFUE:

*« Se a Comissão considerar que um Estado-Membro não cumpriu uma das obrigações que lhe incumbem por força dos Tratados, emitirá um parecer fundamentado sobre a questão, após ter dado ao Estado em causa a possibilidade de apresentar as suas observações.*

*Se o Estado em causa não se conformar com o parecer no prazo fixado pela Comissão, esta pode recorrer ao Tribunal de Justiça da União Europeia. »*

[32] Este procedimento inclui medidas administrativas que têm lugar antes e depois do JRO. Antes da OPR, a OMS apresenta uma proposta à Frontex, por carta, para a organizar. A Frontex reconhece a oferta numa resposta à qual anexa «Condições para o RCJ». As «Condições» são elaboradas com base num modelo e referem-se a aspetos financeiros, requisitos e logística, entre outros. Subsequentemente, em cooperação com a OMS, a Frontex elabora um «Plano de Execução» (também baseado num modelo), que constituirá um anexo à Decisão de Financiamento Específico relativa à OPR. Em seguida, a Frontex adota decisões de financiamento específicas e envia-as à OMS e a cada PMS antes da OPR. Após o término do JRO, os líderes de escolta da OMS e PMSs preenchem formulários de debriefing. No prazo de 14 dias a contar do final do JRO, a OMS fornece à Frontex um relatório final normalizado sobre as operações de regresso. Por último, a Frontex elabora o seu próprio relatório final de avaliação (o FRO apresenta as suas iniciais para demonstrar a sua aprovação). Como último passo, a Frontex efetua o pagamento final após ter recebido as Demonstrações Financeiras Finais da OMS e dos PMS. Para além deste tratamento individual das OPR, a Frontex organiza, quatro vezes por ano, reuniões de planeamento e avaliação dos pontos focais nacionais relativos às OPR, que entretanto tiveram lugar.

[33] Ver o relatório sobre a inspeção de documentos, disponível em <http://www.ombudsman.europa.eu/en/cases/correspondence.faces/en/59005/html.bookmark> [Link]

[34] [http://www.echr.coe.int/Documents/Stats\\_violation\\_1959\\_2014\\_ENG.pdf](http://www.echr.coe.int/Documents/Stats_violation_1959_2014_ENG.pdf) [Link]

[35] Artigo 1.º do Código: «O presente código estabelece princípios comuns e principais procedimentos a observar nas operações conjuntas de regresso **dos Estados-Membros coordenadas pela Frontex (...)**» (sublinhado nosso)

[36] "A Agência pode cooperar com as autoridades de países terceiros competentes em matérias abrangidas pelo presente regulamento no âmbito de acordos de cooperação celebrados com



*essas autoridades, em conformidade com as disposições pertinentes do TFUE. Essas modalidades de trabalho devem estar exclusivamente relacionadas com a gestão da cooperação operacional.»*

[37] Ponto 2 da Decisão n.º 2013/67 do Diretor Executivo que introduz o Código: «O Código é aplicável a todos os participantes que participam em operações conjuntas de regresso coordenadas pela Frontex e deve ser respeitado por eles.»