

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de Regulamento do Conselho que cria uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas »

[COM(2003) 687 final — 2003/0273(CNS)]

(2004/C 108/20)

Em 8 de Dezembro de 2003, o Conselho decidiu, em conformidade com o artigo 262.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, consultar o Comité Económico e Social Europeu sobre a proposta supra-mencionada.

O Comité Económico e Social Europeu decidiu nomear L. M. PARIZA CASTAÑOS como relator-geral para a elaboração do presente parecer.

Na 405.ª reunião plenária de 28 e 29 de Janeiro de 2004 (sessão de 29 de Janeiro), o Comité Económico e Social Europeu adoptou por 75 votos a favor, 1 voto contra e 3 abstenções o seguinte parecer.

1. Síntese da proposta de regulamento

1.1 O Plano de gestão das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia (o Plano), aprovado pelo Conselho em 13 de Junho de 2002, ratificou a criação de uma instância comum de profissionais das fronteiras externas (a instância comum) no quadro do Comité Estratégico da Imigração, Fronteiras e Asilo (CEIFA), para efeitos da gestão integrada das fronteiras externas.

1.2 Nas suas conclusões respeitantes à gestão eficaz das fronteiras externas dos Estados-Membros da UE, de 5 de Junho de 2003, o Conselho apelou ao reforço da instância comum, enquanto grupo de trabalho do Conselho, por peritos destacados pelos Estados-Membros junto do Secretariado-Geral do Conselho.

1.3 O Conselho Europeu de Salónica, de 19 e 20 de Junho de 2003, aprovou as conclusões do Conselho de 5 de Junho de 2003 acima mencionadas e convidou a Comissão a analisar a necessidade de criar novos mecanismos institucionais, incluindo a eventual criação de uma estrutura operacional da Comunidade, a fim de melhorar a cooperação no plano operacional para a gestão das fronteiras externas.

1.4 Nas conclusões do Conselho Europeu de 16 e 17 de Outubro de 2003, o Conselho Europeu saudou a intenção da Comissão de apresentar uma proposta de criação de uma agência de gestão das fronteiras externas. A presente proposta de regulamento do Conselho relativo à criação de uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, pretende dar resposta ao convite do Conselho Europeu. Tem em conta as experiências de cooperação entre Estados-Membros no quadro da instância comum, em substituição da qual a Agência coordenará a cooperação operacional.

1.5 Desde a integração do acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, já existem normas comuns em matéria de controlo e fiscalização das fronteiras externas a nível comuni-

tário. Estas normas comuns são aplicáveis a um nível operacional pelas autoridades nacionais competentes dos Estados-Membros que fazem parte do espaço sem fronteiras internas. O objectivo do presente regulamento consiste, assim, em otimizar a implementação da política comunitária em matéria de gestão das fronteiras externas, melhorando a coordenação da cooperação operacional entre os Estados-Membros mediante a criação de uma Agência.

1.6 A Agência executará, nomeadamente, as seguintes missões:

- Coordenar as operações conjuntas e projectos-piloto entre os Estados-Membros, bem como entre estes e a Comunidade, tendo em vista melhorar o controlo e fiscalização das fronteiras externas da UE;
- Proporcionar a nível europeu uma formação destinada aos instrutores dos guardas de fronteiras nacionais dos Estados-Membros, bem como uma formação complementar para os agentes das administrações competentes;
- Efectuar avaliações dos riscos gerais ou específicas;
- Acompanhar a evolução da investigação em matéria de controlo e fiscalização das fronteiras externas da UE e fornecer à Comissão e aos Estados-Membros conhecimentos técnicos;
- Assegurar a coordenação entre Estados-Membros em matéria de afastamento de nacionais de países terceiros em residência irregular nos Estados-Membros;
- Apoiar os Estados-Membros confrontados com circunstâncias que exijam uma assistência técnica e operacional reforçada no quadro do controlo e fiscalização das fronteiras externas da UE;
- Gerir os equipamentos técnicos dos Estados-Membros (listas comuns de equipamentos e aquisição de novos equipamentos a colocar à disposição dos Estados-Membros).

1.7 A Agência coordenará as propostas de operações conjuntas e os projectos-piloto apresentados pelos Estados-Membros. Poderá igualmente lançar iniciativas próprias em cooperação com os Estados-Membros. Para a organização das operações conjuntas, a Agência poderá constituir secções especializadas nos Estados-Membros.

1.8 No que diz respeito à coordenação e organização das operações conjuntas respeitantes a regressos, a Agência prestará aos Estados-Membros a necessária assistência técnica, por exemplo, desenvolvendo uma rede de pontos de contacto para este efeito, gerindo um inventário actualizado dos recursos e das instalações existentes e disponíveis ou formulando orientações e recomendações específicas sobre operações de regresso conjuntas.

1.9 A Agência poderá prestar assistência aos Estados-Membros confrontados com circunstâncias que exijam uma assistência operacional e técnica reforçada nas suas fronteiras externas em matéria de coordenação.

1.10 A Agência poderá co-financiar operações conjuntas e projectos-piloto nas fronteiras externas através de verbas inscritas no seu orçamento, em conformidade com o seu próprio regulamento financeiro.

1.11 A Agência é um órgão da Comunidade dotado de personalidade jurídica, e será independente no que diz respeito às questões técnicas. Estará representada por um director executivo que será nomeado pelo conselho de administração.

1.12 O conselho de administração será composto por doze membros e dois representantes da Comissão. O Conselho nomeará os membros, bem como os suplentes que os representarão na sua ausência. A Comissão nomeará os seus representantes e respectivos suplentes. A duração do mandato é de quatro anos, sendo renovável uma única vez. As decisões do conselho de administração são aprovadas por maioria absoluta dos seus membros. Para a nomeação do director-executivo será necessária a maioria de dois terços.

1.13 A Agência entrará em funcionamento em 1 de Janeiro de 2005. Tem prevista uma estrutura de recursos humanos de 27 efectivos e disporá de uma dotação orçamental de 15 milhões de euros para 2005 e 2006.

1.14 O artigo 66.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia constitui a base jurídica para a criação da Agência e incorpora o acervo de Schengen. O Reino Unido e a Irlanda, que não estão vinculados pelo acervo de Schengen, não participam na adopção do presente regulamento, a que não se encontram vinculados e a cuja aplicação não estão sujeitos. A Dinamarca, com base no seu próprio estatuto, decidirá, num prazo de seis meses, se procede à transposição desta decisão para o seu direito interno.

2. Observações na generalidade

2.1 O controlo das fronteiras externas não é eficaz em inúmeras situações. As autoridades dos Estados-Membros não são capazes de assegurar que todas as pessoas que sejam nacionais de países terceiros acedam ao território do espaço Schengen cumprindo os procedimentos que as leis comunitárias e nacionais estabelecem.

2.2 Em diversos pareceres, o CESE reclamou ao Conselho uma maior celeridade nos trabalhos legislativos, para que a UE tivesse uma legislação e uma política comuns em matéria de imigração e asilo. Todavia, o Conselho não teve devidamente em conta, nem as opiniões do Parlamento, nem as do Comité, pelo que a legislação que adopta não é a adequada para que a imigração na UE se processe por via legal e transparente. Em vários pareceres ⁽¹⁾ o CESE sublinhou que uma das causas mais importantes da imigração clandestina era a falta de uma política comum para a gestão dos fluxos migratórios através de canais legais, flexíveis e transparentes. No parecer a Comunicação relativa a uma política comum de imigração clandestina ⁽²⁾, afirmou-se que o atraso na aprovação da legislação comunitária dificulta que a gestão dos fluxos migratórios se realize através de canais legais.

2.3 As pessoas que se encontram em situação irregular são muito vulneráveis à exploração laboral e à marginalização social visto que, embora não sejam pessoas sem direitos, ⁽³⁾, sofrem particularmente de todos os tipos de problemas derivados da sua situação. No parecer sobre imigração, integração e emprego ⁽⁴⁾ o CESE já afirmara que trabalho clandestino e imigração irregular se alimentam mutuamente, pelo que é necessário agir para regularizar a situação legal destas pessoas e trazer para a superfície o trabalho subterrâneo.

2.4 O CESE deseja que a eficácia no controlo das fronteiras respeite o direito de asilo. Muitos dos que necessitam de protecção internacional chegam às fronteiras externas através de vias clandestinas. As autoridades devem garantir que essas pessoas possam apresentar o seu pedido de protecção e que este seja analisado em conformidade com as convenções internacionais e a legislação comunitária e nacional. Enquanto não se resolverem os procedimentos administrativos e judiciais dos requerentes de asilo, estas pessoas não podem ser expulsas e devem dispor da protecção correspondente.

⁽¹⁾ Ver o parecer sobre a Comunicação relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina — JO C 149 de 21.6.2002 parecer sobre «Imigração, integração e emprego», adoptado na plenária de 11.12.2003.

⁽²⁾ Ver o primeiro parecer referido na nota n.º 1.

⁽³⁾ Ver o parecer referido na nota n.º 1.

⁽⁴⁾ Ver o parecer referido na nota n.º 1.

2.5 A falta de eficácia no controlo das fronteiras externas é utilizada muitas vezes pelas redes de criminosos que traficam com seres humanos, que não têm dúvidas em colocar em grave risco a vida das pessoas para aumentar os seus benefícios económicos ilícitos. No parecer sobre uma autorização de residência de curta duração para as vítimas da imigração clandestina ou tráfico de seres humanos, ⁽⁵⁾ o CESE afirmou que, com a mesma energia com que se combatem as redes de criminosos que traficam e exploram os seres humanos, devem as autoridades proteger as vítimas, especialmente as mais vulneráveis, como o são os menores e as vítimas do tráfico e exploração sexual.

2.6 O CESE já afirmara em pareceres anteriores que, para uma boa gestão das fronteiras externas, era necessária uma intensa cooperação entre as autoridades de fronteiras dos Estados-Membros e a colaboração das autoridades dos países de origem e de trânsito através dos funcionários de ligação.

2.7 No referido parecer sobre imigração clandestina ⁽⁶⁾ o CESE «subscreveu a proposta da Comissão de instituir uma guarda europeia de fronteiras, com uma norma comum e um plano de estudos harmonizado». Afirmava-se também que «Há que avançar a médio prazo na criação de uma escola da guarda de fronteiras». «Os controlos de fronteiras devem ser efectuados por funcionários especializados no tratamento das pessoas e com vastos conhecimentos técnicos». O CESE também considerou de forma positiva a criação de um observatório europeu da imigração e o desenvolvimento de um sistema de alerta para a imigração clandestina.

2.8 O CESE, através do presente parecer, adopta uma posição favorável à criação de uma Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas, que será constituída mediante o presente regulamento. Embora a Agência e respectivos funcionários não venham a ter qualquer poder executivo, nem capacidade para fixar orientações políticas, ou competência para apresentar propostas legislativas, a Agência melhorará a coordenação entre as autoridades dos Estados-Membros e implicará uma melhoria da eficácia no controlo das fronteiras externas. O artigo 41.º do projecto de Constituição da UE reconhece a importância da cooperação operacional entre as autoridades dos Estados-Membros.

3. Observações na especialidade

3.1 Entre as missões principais da Agência (artigo 2.º) deve-se incluir a de melhorar o tratamento humanitário às pessoas e

o respeito das convenções internacionais em matéria de direitos humanos. É particularmente importante que a eficácia no controlo das fronteiras respeite o direito de asilo. A formação (artigo 5.º) dos guardas de fronteiras — está prevista a colaboração da Agência — deve incluir nos seus programas a formação em direito humanitário.

3.2 Também nas missões da Agência deve ser incluída a coordenação com os serviços de salvamento — especialmente o marítimo — para prevenir e auxiliar as pessoas que se encontram em perigo, como consequência da utilização de sistemas de risco na imigração clandestina. Já aconteceu que a actuação policial no mar tenha ocasionado naufrágios de pequenas embarcações e a perda de vidas humanas, o que se podia ter evitado. O principal dever dos guardas de fronteiras deve ser o auxílio a quem se encontra em perigo.

3.3 A Agência coordenará ou organizará operações de regresso (artigo 9.º) para o que pode utilizar os recursos financeiros da Comunidade. O CESE recorda que no seu parecer sobre o «Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso dos residentes em situação ilegal» ⁽⁷⁾, afirmou que «Se a política de regresso forçado não for acompanhada de medidas de regularização, a população que se encontra em situação irregular conservará a dimensão actual, com tudo o que isso implica em termos de alastramento da economia paralela, exploração laboral e exclusão social».

3.4 O CESE está de acordo com a Comissão quando entende que o regresso voluntário deve merecer a preferência, mas que será necessário recorrer ao regresso forçado quando aquele não seja possível. O Comité considera que as expulsões forçadas são uma medida extrema e que só deve ser utilizada ocasionalmente. O Comité apoia-se no artigo II-19.º do Projecto de Constituição da UE (Protecção em caso de afastamento, expulsão ou extradição da Carta dos Direitos Fundamentais) que dispõe que são proibidas as expulsões colectivas e que ninguém pode ser afastado, expulso ou extraditado para um Estado onde corra sério risco de ser sujeito a pena de morte, tortura ou outros tratos ou penas desumanos ou degradantes.

3.5 Nas operações de regresso, a Agência deve assegurar o respeito dos princípios do direito humanitário e em especial do direito de asilo. A Agência deve garantir a aplicação do princípio da «não-devolução» quando pode haver graves riscos para a segurança, a vida e a liberdade da pessoa no país de origem ou no(s) país(es) de trânsito.

⁽⁵⁾ JO C 221 de 17/09/2002.

⁽⁶⁾ Ver o parecer referido na nota n.º 1.

⁽⁷⁾ Ver o parecer do CESE no JO C 61, de 14/03/2003.

3.6 Além disso o CESE, no parecer relativo ao reconhecimento mútuo de decisões de afastamento, ⁽⁸⁾ afirmou que não recomenda a expulsão das pessoas que se encontrem em alguma destas situações:

- quando o regresso implica separação familiar (filhos ou ascendentes);
- quando o regresso representa grave prejuízo para os menores a cargo;
- quando a pessoa sofre de grave enfermidade física ou psíquica;
- quando pode haver graves riscos para a segurança, a vida e a liberdade da pessoa no país de origem ou no(s) país(es) de trânsito;

3.7 Nas operações de regresso podem colaborar as organizações internacionais (OIM, ACNUR, Cruz Vermelha, etc.).

3.8 O Regulamento (artigo 17.º) dispõe que o conselho de administração aprova cada ano o relatório geral da Agência do

ano anterior e transmite-o ao Parlamento Europeu, à Comissão e ao Comité Económico e Social Europeu. O CESE toma nota que a Agência o informa das suas actividades. O Comité reserva-se o direito de emitir pareceres e de convidar o director para as reuniões adequadas.

3.9 É conveniente que os membros do conselho de administração (artigo 18.º) sejam pessoas que disponham dos conhecimentos e experiência adequados e actuem com independência relativamente aos Governos.

3.10 O CESE está de acordo em que no prazo de três anos a contar da data de entrada em funcionamento da Agência (artigo 29.º), se efectue uma avaliação externa independente sobre o seu funcionamento. O conselho de administração receberá os resultados e enviará à Comissão recomendações sobre eventuais alterações para melhorar o funcionamento da Agência. O CESE pretende emitir um parecer sobre as eventuais alterações ao Regulamento que poderão vir a ser apresentadas e deseja que também o Parlamento Europeu emita o respectivo parecer.

Bruxelas, 29 de Janeiro de 2004

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Roger BRIESCH

⁽⁸⁾ JO C 220 de 16/09/2003.