



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 18.9.2002
COM(2002) 510 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

KALININEGRADO: TRÂNSITO

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO

KALININEGRADO: TRÂNSITO

Introdução

1. Na sequência do debate sobre Kalininegrado na cimeira UE-Rússia de Moscovo, o Conselho Europeu de Sevilha convidou a Comissão a "apresentar atempadamente, antes da sua reunião em Bruxelas, um estudo complementar sobre as possibilidades existentes para resolver de forma eficaz e flexível, na observância do acervo e mediante acordo com os países candidatos implicados, a questão do trânsito de pessoas e mercadorias com destino ao Oblast de Kalininegrado ou dele proveniente".

2. A Comissão partiu, portanto, do pressuposto de que o Conselho pretende analisar todas as opções possíveis de flexibilidade, observando-se o acervo, do trânsito de pessoas e mercadorias entre Kalininegrado e o resto da Rússia. Simultaneamente, as eventuais soluções eficazes e flexíveis apontadas pelo estudo devem ser aceitáveis para os países candidatos. Parte-se igualmente do princípio de que o Conselho não pretendeu alterar as posições comuns em que a UE fixou requisitos em relação à aplicação do acervo pelos países candidatos. Permanece válida a Abordagem Comum aprovada pelo Conselho de Assuntos Gerais de 13 de Maio de 2002 (doc. 8304/02), que estabelece os elementos básicos do acervo de Schengen (Anexo III). A presente comunicação não abrange o tráfico fronteiriço menor, visto que essa questão se não coloca especificamente em relação a Kalininegrado e deve, portanto, ser analisada a nível horizontal no que respeita a todas as novas regiões fronteiriças da União alargada. A questão do tráfico fronteiriço menor está a ser analisada separadamente pelo Conselho, com base num documento de trabalho dos serviços da Comissão.

3. Embora, como pretende o Conselho, as soluções sejam compatíveis com o acervo, o estudo não assenta no pressuposto de que o acervo é tão inflexível que não pode atender a circunstâncias especiais. De facto, este acervo encontra-se em perpétua mutação e não abrange ainda de forma específica o trânsito de pessoas de um país terceiro para esse mesmo país terceiro, passando pelo território da UE. Por conseguinte, uma vez analisadas as várias opções, a posição da UE deve ser definida tendo em conta quer as suas obrigações jurídicas, quer os seus próprios interesses políticos (e os dos países candidatos), que podem resumir-se da seguinte forma:

- Assegurar que a UE e os Estados-Membros actuais e futuros conservem os seus poderes soberanos para garantir a protecção e a segurança de todos os cidadãos actuais e futuros da UE, através do controlo das respectivas fronteiras e do trânsito de pessoas e mercadorias nos respectivos territórios;
- Evitar medidas que possam limitar o sucesso do processo de alargamento, o que inclui a salvaguarda do acervo que a própria UE requereu que os países candidatos adoptassem e a garantia de que qualquer eventual "solução" da questão de Kalininegrado não constituirá um obstáculo à abolição dos controlos nas fronteiras internas;
- Abordar de forma coerente a apreensão russa em relação ao processo de alargamento e o objectivo político da criação de uma parceria estratégica e da promoção da cooperação, designadamente em questões relacionadas com a gestão das fronteiras.

Posições da Rússia, da Polónia e da Lituânia

4. **Rússia:** Na sequência do memorando apresentado em Abril pelo Primeiro-Ministro Kasyanov, o Representante Pessoal em Kalininegrado do Presidente Putin, Dmitry Rogozin, divulgou um projecto de

"memorando de intenções" que apresenta as propostas da Rússia para assegurar o trânsito entre Kaliningrado e o resto da Rússia com um mínimo de obstáculos burocráticos.

Nele se propõe que a UE e a Rússia adotem o compromisso político de trabalhar com vista ao objectivo de viagens com isenção de vistos.

No âmbito deste processo, sugere-se o início em 2002 de negociações em relação às questões da readmissão, da migração ilegal, da aplicação da lei e do controlo das fronteiras. O memorando propõe a instituição de uma Comissão de Trabalho Conjunto Ad Hoc UE-Rússia, que deveria apresentar relatórios trimestrais.

5. Como solução provisória, enquanto se aguarda a introdução de um regime de dispensa de vistos, a Rússia propõe um "procedimento simplificado" no que respeita ao trânsito de cidadãos russos que viajem de e para Kaliningrado. Comboios e autocarros sem paragens atravessariam a Lituânia, respeitando vias e horários aprovados. A Rússia forneceria às autoridades da Lituânia listas de cidadãos russos em viagem. Os cidadãos russos que cometeram delitos na Lituânia e cujos nomes constassem de listas aprovadas não poderiam comprar bilhetes de comboio ou autocarro. Não seria exigida documentação adicional aos que detivessem passaportes internacionais válidos, embora os passaportes devessem ser carimbados. Os que estivessem na posse de passaportes internos receberiam autorizações de trânsito da Lituânia. Os funcionários lituanos viajariam em comboios e autocarros, podendo ser efectuados controlos durante a viagem. Os automóveis de passageiros receberiam vistos de trânsito, se necessário na fronteira.

A Rússia e a Lituânia assinariam um acordo de readmissão.

6. **Lituânia:** Ausência de corredores. Nenhum compromisso em relação ao disposto no acervo sobre o trânsito. No que respeita aos residentes em Kaliningrado, a Lituânia está empenhada em chegar a acordos flexíveis que respeitem o acervo, desde que a UE os não considere um entrave à abolição dos controlos nas fronteiras internas respeitando-se o calendário previsto. Este país está pronto a cooperar com a Rússia em questões de ordem prática, desde que sejam cumpridas as obrigações da Lituânia em termos do acervo. A Lituânia apenas aceitará medidas para além das já aprovadas pela Conferência de Adesão se o Tratado de Adesão previr garantias de que tais medidas não prejudicam de forma alguma a abolição dos controlos nas fronteiras internas. Qualquer opção que vá para além das medidas constantes da Abordagem Comum terá de ser acompanhada por garantias claras em termos políticos, jurídicos e de repartição de encargos. A Lituânia sublinha, nomeadamente, que as conversações sobre os comboios sem paragens com isenção de vistos não devem afectar de forma alguma as condições políticas na Lituânia e nos Estados-Membros para a ratificação do Tratado de Adesão. Por conseguinte, deveria ser a União alargada, já após a adesão da Lituânia, a avaliar esta opção.

7. A Lituânia requer vistos (geralmente emitidos pelos consulados com base em passaportes internacionais) a todos os passageiros de automóveis provenientes do resto da Rússia. Não são exigidos vistos aos passageiros de comboios, nem aos condutores de camiões. A partir de 1 de Janeiro de 2003, passarão a ser necessários vistos para estas categorias de pessoas. Os residentes em Kaliningrado estarão isentos de vistos até 1 de Julho de 2003. O pessoal militar deverá dispor de uma autorização especial do Ministério da Defesa da Lituânia para que possam ser emitidos vistos de trânsito (em grupo, não sendo necessários vistos individuais).

8. **Polónia:** Não se considera um país de trânsito, visto não haver argumentos de carácter económico ou humanitário para a utilização do território polaco no que respeita ao tráfego entre várias partes da Rússia. Nenhuma concessão em relação a Kaliningrado que não possam ser igualmente aplicáveis a outras fronteiras. Nenhum compromisso em relação ao acervo. Ausência de corredores. Disponibilidade para cooperar em relação a questões de ordem prática, no respeito pelo acervo e numa base de flexibilidade e reciprocidade.

Actualmente, a Polónia não autoriza a entrada de cidadãos russos que não disponham de passaportes internacionais. A partir de 01.07.2003, passarão a ser necessários vistos.

Circulação de pessoas nos termos do acervo

9. A flexibilidade prevista na Abordagem Comum da UE de 13 de Maio abrange os seguintes elementos:

- Emissão de vistos de entrada múltipla, que poderiam ser válidos durante um prazo de tempo substancial. Prevê-se o tratamento favorável de certos profissionais, como condutores de camiões. Podem ser emitidos caso a caso.
- Até à abolição dos controlos nas fronteiras internas, flexibilidade no que respeita às taxas a cobrar pela concessão de vistos;
- isenção de visto para determinadas categorias de pessoas (como os titulares de passaportes diplomáticos ou de serviço e as tripulações de meios de transporte aéreo e marítimo).

Os vistos serão geralmente emitidos pelos postos consulares¹.

Normalmente, deve aplicar-se o princípio da reciprocidade. Actualmente, não existe reciprocidade em relação às taxas cobradas, nem aos prazos de entrega (a Rússia é mais lenta e mais dispendiosa do que os países candidatos).

10. Para além de abordar a proposta russa de comboios e autocarros separados ("sem paragens"), a análise do âmbito da flexibilidade incide sobretudo em três áreas: emissão de documentos de viagem na fronteira; utilização de documentos de identidade russos internos; e possível emissão de documentos de viagem especiais, exclusivamente com vista ao trânsito de e para Kalininegrado.

Emissão de documentos de viagem na fronteira

11. É juridicamente exequível, embora não seja geralmente recomendado, emitir vistos na fronteira, dado tratar-se de um procedimento moroso, que pode afectar a fluidez do fluxo nas fronteiras. A emissão de vistos na fronteira pode igualmente causar problemas de segurança. A emissão de vistos após a abolição dos controlos nas fronteiras internas é aceite "em circunstâncias excepcionais, se, for falta de tempo ou por motivos urgentes, um cidadão estrangeiro não puder requisitar um visto (por exemplo, em caso de problemas graves e súbitos de familiares, de tratamento médico, de alteração do destino de uma aeronave ou de questões profissionais urgentes); além disso, deve ser conservada uma lista de tais vistos emitidos na fronteira". As posições comuns da UE reflectem esta posição, dada a eventual integração plena dos países candidatos no regime de Schengen.

Utilização de documentos de identidade russos internos

12. Nos termos da legislação em vigor na Lituânia, na passagem da fronteira apenas pode ser aceite um passaporte válido para viagens internacionais, salvo disposição em contrário num acordo internacional. Actualmente, só os residentes em Kalininegrado (mas não os russos que vivam no resto da Rússia, a menos que utilizem o comboio de trânsito existente) podem utilizar passaportes internos para a passagem da fronteira. A Lituânia solicitou à UE que clarificasse a sua posição em relação aos documentos de viagem válidos, especialmente porque, na altura da adesão, nem todos os russos que pretenderem viajar de e para Kalininegrado poderão dispor de um passaporte válido para viagens internacionais.

13. O passaporte interno russo não está em conformidade com as recomendações ICAO (não tem segurança, é facilmente falsificável e utiliza caracteres cirílicos); por conseguinte, a sua utilização atrasa consideravelmente os procedimentos de controlo. Não se trata de um documento seguro e nenhum Estado-Membro actual o aceita como documento de viagem válido.

¹ Em todo o caso, após a abolição dos controlos nas fronteiras internas, deve ser plenamente observada a regra comum de que só em casos excepcionais os vistos podem ser emitidos na fronteira.

14. No entanto, embora seja claro que é fortemente recomendável a utilização de passaportes válidos para viagens internacionais, nada no acervo impede a Lituânia de aceitar passaportes internos para a travessia do seu território (com um visto apenso a um impresso separado, em conformidade com o disposto no Regulamento nº 333/2002) antes da abolição dos controlos nas fronteiras internas, caso tal seja considerado necessário se russos que viajem de e para Kalininegrado não dispuserem ainda de passaportes válidos para viagens internacionais. A aceitação de passaportes internos russos (associados a um visto ou um documento especial de trânsito) apenas poderá constituir uma medida transitória, que não será mantida após a abolição dos controlos nas fronteiras internas.

15. A Rússia tinha já prometido que iria suspender progressivamente os passaportes internos até ao final de 2003. Esse prazo parece ter sido agora adiado para 2006. No memorando, a Rússia não formula promessas em relação aos passaportes internos. Este país pretende que os passaportes internos (+ certificados de nascimento de pessoas menores) sejam considerados documentos de viagem válidos também após a adesão e gostaria igualmente de alargar a sua utilização a russos não originários de Kalininegrado. No entanto, em vários contactos precedentes, a Rússia informou a Comissão que cerca de 25% dos cidadãos de Kalininegrado já dispunham de passaportes válidos para viagens internacionais e que a impressão de tais passaportes iria ser acelerada. A Abordagem Comum da UE de 13 de Maio refere que a UE espera que a Rússia emita passaportes que observem as condições estabelecidas na regulamentação ICAO.

16. A Lituânia declarou que, por motivos de ordem prática e de segurança, após a adesão não gostaria de continuar a aceitar passaportes internos como documentos de viagem válidos. A Lituânia preferiria provavelmente não alargar o âmbito da utilização destes passaportes, como sugerido pela Rússia.

17.

Por conseguinte, se, após a adesão, a Lituânia aceitar passaportes internos a título temporário, importa tornar claro que a sua utilização deve cessar o mais rapidamente possível. A Rússia terá de aceitar e reconhecer este facto.

Âmbito da emissão de documentos de viagem (UE) especiais

18. As regras comuns relativas aos vistos incluem uma lista de países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de vistos ao passarem as fronteiras externas; os processos e condições de emissão de vistos; e um modelo-tipo de vistos e regras em matéria de visto uniforme (artigo 62º do Tratado CE). Os processos e condições de emissão de vistos são introduzidos na legislação derivada; as alterações técnicas e práticas da legislação derivada processam-se de forma quase contínua, devido ao aparecimento de novas circunstâncias ou à necessidade de responder a novos desafios. Isso mesmo sucederia se o Conselho decidisse elaborar um documento de viagem de valor equivalente ao de um visto de trânsito especificamente para o trânsito entre Kalininegrado e o resto da Rússia.

19. É importante a questão da publicidade interna na Rússia dos novos requisitos. Caso contrário, poder-se-ia correr o risco de afluxo aos postos fronteiriços ou em comboio de um número substancial de russos sem os documentos necessários.

Circulação de mercadorias no âmbito do acervo

20. As convenções internacionais de trânsito rodoviário (TIR) e ferroviário (COTIF) de mercadorias em que a CE e os países candidatos participam permitem facilitar o transporte internacional de mercadorias seladas (se necessário). No que respeita à Convenção TIR, a

apresentação da documentação internacionalmente reconhecida (a caderneta TIR) constitui uma garantia em relação a direitos aduaneiros e outras imposições que poderiam dever ser pagos (se alguma das mercadorias em trânsito não chegasse ao seu destino declarado). Dado o elevado risco de fraude, o álcool e o tabaco não são actualmente abrangidos por esta convenção. Relativamente à circulação ferroviária, os requisitos da Convenção COTIF permitem não aplicar estritamente determinados requisitos aduaneiros em relação ao trânsito, incluindo a necessidade de uma garantia. Embora a Rússia não seja parte da Convenção COTIF (é signatária de um outro acordo ferroviário internacional, o Acordo SMGS, tal como a Polónia, a Lituânia e os outros Estados Bálticos), os países candidatos podem aceitar a documentação russa, caso considerem que as regras CE vão ser aplicadas. A título de exemplo, os documentos SMGS são já aceites pela Alemanha (e pela Polónia).

21. Todas as outras alternativas deparam com dificuldades consideráveis. O acervo requer que todas as mercadorias entradas no território aduaneiro da Comunidade sejam sujeitas a um processo aduaneiro, caso não estejam já abrangidas por um processo de trânsito. A abolição de todas as formalidades (independentemente de caber ou não aos russos informar a CE, após o trânsito, sobre se alguma mercadoria permaneceu na CE, em vez de ter sido transportada para o seu destino declarado) desrespeitaria este requisito básico. A UE ficaria sujeita à fraude/evasão de direitos e outras imposições, bem como à evasão de medidas não fiscais. Essa possibilidade proporcionaria igualmente à Rússia um regime menos estrito que o aplicável à circulação de mercadorias não comunitárias entre os Estados-Membros da CE, que os países candidatos deverão respeitar. Além disso, a inexistência de quaisquer formalidades de trânsito impossibilitaria que a Rússia pudesse distinguir as importações de tais mercadorias em trânsito e colocaria em risco a sua própria cobrança de receitas.

22. Seria difícil ou impossível separar o tráfego rodoviário por intermédio de um "corredor". Embora pudesse ser mais fácil encarar uma tal solução em relação ao tráfego ferroviário, as medidas de salvaguarda em relação a abusos seriam dispendiosas e o risco de desvio ou de fraude permaneceria elevado. Além disso, um tal sistema seria inaceitável para os países candidatos em causa e incoerente com o objectivo político mais vasto da criação de um espaço económico comum com a Rússia, destinado, nomeadamente, a facilitar o comércio.

23. A Rússia poderia teoricamente aderir à Convenção CE-EFTA “Trânsito Comum”. Tratar-se-ia, porém, de um processo longo, especialmente porque uma das condições prévias para a adesão ser o facto de a Rússia dever estar em condições de aplicar a versão plenamente informatizada em todo o seu território, o que não pode ser encarado a curto prazo, dados os actuais meios administrativos de que dispõe no domínio aduaneiro. Além disso, a única vantagem para a Rússia em relação ao processo TIR seria a de os produtos do álcool e do tabaco não abrangidos pelo regime TIR serem cobertos pelo processo de trânsito comum, embora sob condições muito estritas ou mediante garantias muito elevadas.

Avaliação

24. No que respeita à questão política mais importante, a **circulação de pessoas**, o acervo assenta no princípio de que a segurança da UE é melhor protegida se as pessoas que transitarem pelo território dos Estados-Membros da UE apresentarem uma documentação adequada. A exigência de vistos aos cidadãos russos manter-se-á enquanto a Rússia constar da lista de países terceiros cujos nacionais devem dispor de vistos na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da UE.

25. A Comissão regista com interesse a proposta russa de abertura de negociações sobre a definição das condições necessárias para o eventual estabelecimento de um regime **de viagens com**

isenção de vistos e considera que a proposta russa contém elementos úteis, que estão já a ser debatidos a nível das estruturas APC. Ainda antes de a UE e a Rússia poderem definir e aplicar as medidas necessárias para o estabelecimento de condições para a abolição do regime de vistos, é necessário reforçar de imediato a cooperação em relação à criminalidade e à migração ilegal, incluindo a elaboração de um acordo de readmissão. Nesta fase, seria prematuro prever um calendário específico para a abolição da exigência de vistos.

Neste contexto, será essencial que o calendário da abolição dos controlos nas fronteiras internas com os novos Estados-Membros em causa seja mantido totalmente independente do calendário do eventual estabelecimento de um regime de isenção de vistos entre a UE e a Federação da Rússia.

O Subcomité responsável pelas questões de Justiça e Assuntos Internos (nº 6) poderia constituir um fórum de conversações. Sempre que pertinente, nomeadamente para a gestão e controlo das fronteiras, os países candidatos em causa podem ser convidados a participar.

26. Além da flexibilidade prevista na Abordagem Comum (vistos de trânsito de entrada múltipla económicos ou gratuitos), poderão ser estudadas outras soluções, através da análise parcial ou total das medidas de transição que se seguem (sujeitas a revisão após um prazo de tempo adequado):

(i) a Comissão considera que deve ser estudada a questão de um documento de trânsito especial ("documento de **trânsito** facilitado"). Este documento deveria ser considerado equivalente a um visto de trânsito de entrada múltipla em relação às pessoas de boa fé de nacionalidade russa que viajem frequente e directamente entre Kalininegrado e o resto da Rússia. As autoridades russas poderiam fornecer previamente listas de tais pessoas. O documento seria então emitido a baixo preço ou até mesmo gratuitamente pelos consulados dos países candidatos em causa. Do anexo I constam mais pormenores sobre o possível modo de funcionamento desse novo sistema.

(ii) a Comissão está disponível para analisar mais aprofundadamente a exequibilidade da **isenção de vistos para os passageiros de comboios sem paragens** (não poderia ser garantida a separação adequada nos transportes em autocarro). A segurança deste comboios requereria que viajassem a uma velocidade suficientemente elevada e que as carruagens fossem construídas por forma a evitar que os passageiros abandonassem o comboio sem a autorização das autoridades da Lituânia. Actualmente, esses comboios ainda não existem. Será seguramente necessário o melhoramento significativo dos comboios e das vias férreas; o investimento requerido demorará tempo e, em especial, a Lituânia necessitará de apoio substancial para esse efeito. Tal como referido no memorando russo, as autoridades lituanas devem conservar o direito de recusar as entradas e de proceder a controlos durante o trânsito. A adopção desta opção não implicaria que a Rússia obtivesse direitos extraterritoriais análogos aos do conceito de "corredor". Qualquer decisão em relação a ela apenas poderá ser tomada pela UE alargada, com base numa avaliação pormenorizada e depois de terem sido ultrapassados os obstáculos de carácter técnico. A UE está pronta a analisar, após a adesão da Lituânia, a exequibilidade jurídica e técnica dos comboios sem paragens com isenção de vistos.

Esta opção é analisada mais pormenorizadamente no Anexo II.

27. A introdução do documento de trânsito facilitado requereria a cooperação total dos países candidatos e apoio administrativo e financeiro adequado da CE. Seria igualmente necessária a cooperação plena da Rússia, especialmente no que respeita ao estabelecimento de novos consulados, ao fornecimento de listas de cidadãos russos considerados elegíveis para o "documento de trânsito facilitado", à readmissão de visitantes cuja autorização de residência caducou, através da conclusão e aplicação de um acordo de readmissão, e da ratificação do acordo fronteiriço com a Lituânia. Além disso, espera-se que a Rússia acelere consideravelmente a emissão de passaportes internacionais aos seus cidadãos dentro de um prazo fixo. Durante um período transitório curto, poderiam ser aceites os passaportes internos russos, junto com vistos/documentos de trânsito facilitado.

28. A aplicação e gestão da medida proposta em relação ao documento de trânsito facilitado deve, se necessário, ser objecto de acompanhamento, através de reuniões entre todas as partes interessadas, incluindo os países candidatos, no contexto das instituições APC.²

29. A UE necessitaria de assegurar aos países candidatos que a aceitação e aplicação por parte deles da flexibilidade acima descrita não criaria, por si só, qualquer risco de atraso da abolição dos controlos nas fronteiras internas, ou seja, de integração plena no espaço de Schengen.

30. Em relação à **circulação de mercadorias**, a Comissão considera adequado o regime de trânsito aduaneiro aplicável após o alargamento, que assegura a livre circulação de mercadorias entre a Rússia e Kaliningrado através da Comunidade, sem direitos aduaneiros ou quaisquer outros direitos de trânsito para além das despesas de transporte e administração (tal como estabelecido no Acordo de Parceria e Cooperação), e que, em termos de formalidades, os processos/convenções existentes proporcionam uma flexibilidade adequada.

31. Qualquer decisão de abolição das formalidades em relação às mercadorias em trânsito através da Comunidade contrariaria o requisito básico, que se aplica a nível mundial, incluindo na própria Rússia, de que, no território de um país, a circulação de mercadorias de países terceiros deve ser objecto de acompanhamento. Seria, portanto, incompatível com o acervo. Além disso, o trânsito de mercadorias através de corredores designados levantaria problemas consideráveis de ordem prática. Seria igualmente inaceitável para os países candidatos.

Conclusões

32. A Comissão considera que, em relação ao trânsito de pessoas entre Kaliningrado e o resto da Rússia, várias propostas apresentadas pela Rússia merecem uma análise atenta. Recomenda, portanto, que a posição da UE se baseie no pacote de medidas que se segue, para além das já previstas na Abordagem Comum de 13 de Maio de 2001:

- (a) as autoridades consulares de países da UE ou de países candidatos poderiam emitir um "documento de trânsito facilitado" destinado aos cidadãos russos que viajassem por via rodoviária ou ferroviária, nas condições especificadas no Anexo I e exclusivamente com vista ao trânsito directo entre Kaliningrado e o resto da Rússia. A aplicação desta medida seria revista periodicamente em reuniões entre todas as partes interessadas, incluindo os países candidatos pertinentes, no contexto das instituições APC;
- (b) para tal, seria necessária a cooperação da Rússia na aprovação rápida do estabelecimento de novos consulados solicitados pela Lituânia;
- (c) em casos humanitários, os vistos de trânsito poderiam ser obtidos nas fronteiras, tal como previsto no acervo. A muito curto prazo, antes da abertura das instalações consulares essenciais, poderá ser necessária alguma flexibilidade. O documento de trânsito facilitado não seria emitido na fronteira.
- (d) durante um período de dois anos, até ao final de 2004, as autoridades da Lituânia podem aceitar, para efeitos da emissão de vistos ou de documentos de trânsito facilitado, a documentação de viagem interna russa. Por conseguinte, espera-se que a Rússia aceite que, a partir de 2005, só serão aceites passaportes reconhecidos internacionalmente;
- (e) a UE deveria estar disponível para conversações com a Rússia e a Lituânia sobre a exequibilidade da autorização de viagens com isenção de vistos em comboios específicos

² Para poderem ser introduzidas, soluções tecnicamente mais avançadas, como cartas electrónicas equivalentes a vistos, necessitariam de tempo e muito dinheiro, bem como de uma cooperação particularmente estreita com os países terceiros (Rússia e Bielorrússia). Se necessário, estas ideias poderão ser analisadas a mais longo prazo.

"sem paragens", tal como proposto pela Rússia, e nomeadamente sobre as condições de trânsito seguro. Qualquer decisão em relação a esta opção apenas poderá ser tomada pela UE alargada, com base numa avaliação pormenorizada e depois de terem sido ultrapassados os obstáculos de carácter técnico. A UE está pronta a analisar, após a adesão da Lituânia, a exequibilidade jurídica e técnica dos comboios sem paragens com isenção de vistos.

Importa especificar que as autoridades lituanas devem manter o direito de recusar as entradas e de proceder a controlos durante o trânsito. A adopção desta opção não implicaria que a Rússia obtivesse direitos extraterritoriais análogos aos do conceito de "corredor";

- (f) A UE deveria analisar a proposta russa de abertura de negociações sobre a definição das condições necessárias para o eventual estabelecimento de um regime de viagens com isenção de vistos. Deveriam ser intensificados os debates no âmbito das instituições APC, nomeadamente do Subcomité 6, as quais deveriam envolver os países candidatos. Este subcomité analisa igualmente a cooperação no domínio da gestão de fronteiras, incluindo a luta contra o crime transfronteiriço e a migração ilegal, e deveria elaborar um acordo de readmissão. Os progressos alcançados nas questões de Justiça e Assuntos Internos serão importantes num contexto mais amplo.
33. A UE necessitaria de prestar à Lituânia garantias juridicamente vinculativas de que:
- a aceitação de qualquer uma das medidas deste pacote não prejudicaria de forma alguma nem constituiria um entrave à abolição dos controlos nas fronteiras internas;
 - será prestada a assistência adequada com vista à aplicação destas medidas.
34. No que respeita à introdução do documento de trânsito facilitado, seria necessário incorporar alterações técnicas na regulamentação existente, bem como noutra legislação derivada pertinente, em relação às listas que devem ser apresentadas aos países candidatos.
35. Em relação à circulação de mercadorias, a convenção internacional existente sobre o transporte rodoviário (TIR) autoriza o trânsito de mercadorias com relativamente poucas formalidades, e, relativamente ao trânsito ferroviário, as regras CE permitem que os Estados-Membros adoptem um processo simplificado, como por exemplo a aceitação da documentação russa existente (SMGS). As alternativas (passagem sem formalidades, independentemente da existência ou não de controlos post-facto efectuados pela Rússia) ou são inaceitáveis, ou não envolvem vantagens processuais (adesão da Rússia às Convenções Trânsito Comum e DAU, o que, em todo o caso, é actualmente irrealista).
36. A UE já ofereceu assistência à Rússia através do Tacis com vista a uma maior rapidez na passagem das fronteiras e na emissão de passaportes compatíveis com as normas ICAO, especialmente no que respeita aos residentes em Kalininegrado. No entanto, deve associar-se às soluções para os problemas da circulação de pessoas e mercadorias uma cooperação mais alargada em relação ao futuro da região de Kalininegrado, que abranja os desafios comuns no domínio do crime organizado, da gestão de fronteiras, do ambiente e da saúde humana e do desenvolvimento económico, tal como referido na carta de 23 de Maio do Presidente Prodi ao Presidente Putin.
37. Se possível, o "pacote" de medidas acima descrito deveria ser anexado à Declaração Comum submetida para aprovação à Cimeira UE-Rússia de Copenhaga, em 11 de Novembro.

UTILIZAÇÃO DO "DOCUMENTO DE TRÂNSITO FACILITADO"

1. Todos os cidadãos russos que viajam frequente e directamente entre Kalininegrado e o resto da Rússia poderiam requerer um "documento de trânsito facilitado" (DTF). As autoridades russas poderiam enviar previamente listas que sugiram pessoas elegíveis, a fim de acelerar a emissão do documento. Os países de trânsito conservarão o direito de recusar pessoas, por exemplo em caso de prova de abuso do sistema ou por motivos de segurança pública.
2. O DTF uma caderneta com protecção, cuja primeira página conteria dados pessoais análogos aos previstos nas recomendações ICAO sobre passaportes. Para esse efeito, seria nela colada uma etiqueta com protecção. O seu prazo de validade pode ser maior ou igual a um ano.

A caderneta seria equivalente a um visto de entradas múltiplas válido apenas para o trânsito entre dois territórios pertencentes ao mesmo país, embora separados pelo território de um ou mais Estados-Membros.

O DTF seria renovável.

3. Deveriam ser introduzidas na legislação derivada outras questões de carácter técnico e prático, como a aposição de carimbos no DTF à entrada e à saída, a fim de controlar a duração da estada, o custo e o local de emissão, etc.
4. O DTF deveria ser emitido pelo consulado de um país candidato pertinente, cuja soberania será respeitada pelo facto de não haver procedimentos automáticos. Os países candidatos devem ponderar o alargamento da respectiva rede consular.

Poderiam igualmente estudar o reconhecimento mútuo de todos os tipos de vistos, incluindo o DFT, para evitar que os cidadãos russos que transitem através de dois ou três países diferentes necessitem de requerer um igual número de vistos; antecipariam assim o reconhecimento mútuo de vistos requerido ao abrigo das disposições de Schengen.

5. Além disso:

- Não seria necessário abordar esta questão nas negociações de adesão sobre o capítulo 24, visto que o princípio básico do acervo, neste caso a exigência de vistos à Rússia, permaneceria inalterado. As alterações técnicas seriam incluídas, junto com outra legislação derivada, nas listas que os países candidatos devem apresentar.
- A regulamentação relativa aos DTF seria vinculativa para todos os Estados-Membros. Por conseguinte, um tal sistema especial não constituiria, por si só, um entrave à abolição dos controlos nas fronteiras internas por parte dos futuros Estados-Membros.

6. Um regulamento CE poderia criar as condições jurídicas necessárias para:

- definir uma nova forma de trânsito, de uma parte de um país terceiro para outra parte desse mesmo país terceiro através do território de um ou vários Estados-Membros. Tal definição não se encontra actualmente especificada no acervo;
- confirmar que esse DTF seria considerado equivalente a um visto;
- permitir o trânsito de entrada múltipla entre várias partes do mesmo país terceiro estabelecer a sua validade durante um período de tempo substancial (se adequado, vários anos);

- limitar a duração do trânsito (por exemplo, 24 a 36 horas e não 5 dias, como no trânsito normal);
- estabelecer sanções em caso de abuso, como sanções financeiras ou, em última análise, a retirada do documento;
- definir características de segurança adequadas através do recurso ao procedimento previsto no Regulamento n° 334/2002.

ISENÇÃO DE VISTOS EM RELAÇÃO AOS PASSAGEIROS DE TRANSPORTES SEM PARAGENS

1. REQUISITOS DO ACERVO

A parte relevante do acervo constitui um misto de herança de Schengen (hoje em dia, o acervo CE/UE) e do Regulamento Vistos, que especifica a Rússia como um dos países cujos cidadãos são obrigados a apresentar vistos para efeitos de entrada no território da UE.

Nos termos do artigo 5º da Convenção de Schengen e em relação a uma estada que não exceda três meses, a entrada pode ser autorizada ao estrangeiro que preencha as seguintes condições:

1. Possuir um documento de viagem válido, bem como, se tal for exigido, um visto;
2. Apresentar, se for caso disso, os documentos que justifiquem o objectivo e as condições da estada prevista e dispor de meios de subsistência suficientes, quer para a duração dessa estada, quer para o regresso, ou estar em condições de adquirir legalmente estes meios;
3. Não estar indicado para efeitos de não admissão;
4. Não ser considerado como susceptível de comprometer a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais dos Estados-Membros.

A primeira condição é a questão crucial e foi debatida de forma aprofundada no âmbito do trânsito de Kalinegrado. A questão dos passaportes internos é abordada mais abaixo.

A segunda condição não é directamente relevante para o trânsito de e para Kalinegrado. É muito improvável que, em relação ao trânsito directo de e para Kalinegrado, os Estados-Membros em questão (sobretudo a Lituânia) estabeleçam condições como as relativas a meios de subsistência suficientes para a duração da estada prevista. Nenhum país candidato levantou essa questão.

A terceira condição, que implica o recurso ao Sistema de Informação de Schengen (SIS) e ao disposto no artigo 96º da Convenção de Schengen pode ser aplicada integralmente a partir do momento da abolição dos controlos nas fronteiras internas. Até então, os novos Estados-Membros utilizam os registos nacionais para procurar pessoas indicadas e para efeitos de não admissão. Mais tarde, utilizar-se-á o SIS para efeitos de não admissão. Os Estados-Membros terão de utilizar o registo comum do SIS dos dados referidos no artigo 96º para efeitos de não admissão, visto terem sido já abolidos os controlos nas fronteiras internas.

Os Estados-Membros procedem ao intercâmbio de informação (fora do âmbito do SIS) também no que respeita à quarta condição.

Os nacionais de determinados países terceiros, incluindo a Rússia, devem encontrar-se na posse de um visto quando atravessam as fronteiras externas dos Estados-Membros (nº 1 do artigo 1º do Regulamento Lista de Vistos). O Tribunal indicou que, face ao disposto na alínea d) do artigo 3º do Tratado CE, se tal passagem das fronteiras externas não constituir uma entrada e circulação dentro do território comunitário, pode não ser exigido um visto (ponto 22

do Processo C-170/96). Por conseguinte, os passageiros de um comboio directo que atravessa o território comunitário poderiam, em certas circunstâncias, não estar sujeitos à exigência de um visto. No entanto, o Tribunal apenas aplicou esta abordagem ao trânsito num aeroporto e o Conselho, no seguimento desta jurisprudência, elaborou o segundo travessão do artigo 2º do Regulamento Vistos, por forma a não requerer a apresentação de um visto de trânsito através do território comunitário apenas com vista ao trânsito em aeroportos. No entanto, com base no acórdão do Tribunal, não é de excluir o alargamento do âmbito desta excepção, podendo ser possível um ajustamento do acervo em relação a esta questão.

2. PROPOSTAS EM RELAÇÃO AO TRÂNSITO

Ao voarem ou utilizarem a ligação *ferry* prevista, os russos podem viajar de e para Kaliningrado sem visto e utilizando apenas passaportes internos. Os requisitos constantes do acervo apenas se aplicam às viagens em estrada. Afigura-se evidente (e o memorando russo reconhece este facto) que os passageiros que viajem em automóvel devem estar sujeitos aos requisitos normais do acervo (visto, documento de viagem, controlo nas fronteiras), incluindo as oportunidades proporcionadas pelo acervo para facilitar o trânsito (vistos de entrada múltipla e taxas a cobrar pelos vistos). É o que sucede desde 1995 com o trânsito de automóveis provenientes do resto da Rússia.

O memorando russo propõe o trânsito com isenção de visto para os passageiros de comboios e autocarros. Além disso, a Rússia solicitou um "processo simplificado de emissão de vistos" na fronteira para os passageiros de automóveis. Estas propostas estiveram obviamente na base do convite do Conselho Europeu de Sevilha para que a Comissão analisasse hipóteses de flexibilidade, observando-se o disposto no acervo.

Três formas de transporte terrestre

1.1. Transporte ferroviário

Para que o sistema de trânsito ferroviário observe o disposto no acervo, basta que esteja em conformidade com um único requisito básico: nenhum passageiro deve poder sair do comboio durante a travessia do território lituano. Se este requisito puder ser garantido, não é necessário aplicar os requisitos acima referidos do acervo, designadamente a apresentação obrigatória de um visto. No entanto, é óbvio que, para viabilizar este tipo de trânsito seguro, a Lituânia deve estar em posição de exercer um controlo total do comboio e dos respectivos passageiros, o que parece ser reconhecido no memorando russo.

Por outras palavras, os comboios de trânsito apenas poderão ser utilizados após a adesão caso a Lituânia os aceite e a segurança do trânsito seja garantida, a fim de que se verifique que todas as pessoas que atravessam as fronteiras externas são identificadas antes de o comboio entrar na Lituânia e que ninguém pode entrar ou sair do comboio depois de os controlos terem sido efectuados. Se se chegar a acordo que são compatíveis com o acervo de Schengen, estas mesmas regras aplicar-se-iam igualmente depois da abolição dos controlos nas fronteiras internas e não constituiriam um entrave à aplicação integral do mesmo por parte da Lituânia.

Na prática, isso significa que a Lituânia deve poder:

1. verificar os documentos de viagem, a fim de verificar a identidade e controlar quem se encontra no comboio (podendo recusar a entrada de pessoas indicadas);

2. assegurar fisicamente a segurança do trânsito, o que significa que não será possível a entrada no território lituano.

O comboio não deve efectuar paragens e deve ser bem vigiado durante o trânsito através da Lituânia. Apenas deveriam ser possíveis paragens técnicas. Idealmente, o comboio de trânsito deveria ser um comboio de "alta velocidade". No entanto, neste contexto, "alta velocidade" significa apenas que um comboio de trânsito sem paragens deve viajar suficiente e consistentemente rápido para evitar que as pessoas saltem para fora do comboio. É essencial poder garantir que esta condição é, ou será, observada.

Até ao presente, a Lituânia afirmou claramente que a segurança do trânsito não é aceitável: as pessoas que saltam para fora dos comboios aproveitam-se da circunstância de eles se deslocarem lentamente, pararem várias vezes no território lituano e não serem suficientemente bem guardados durante o trânsito. Esta opção necessitaria, portanto, de uma análise cuidadosa e mais aprofundada. A Rússia, por seu turno, elaborou várias propostas destinadas a contribuir para o funcionamento seguro do sistema.

A UE deveria analisar de forma construtiva a proposta russa de comboios de trânsito, a fim de poder estabelecer a sua compatibilidade com o acervo de Schengen e as suas implicações no que respeita à aplicação integral deste acervo pela Lituânia. Deveriam ser apresentadas ao lado russo algumas questões adicionais sobre o funcionamento do sistema, para que a UE possa garantir à Lituânia que este regime não limitará nem retardará a abolição dos controlos nas fronteiras internas em relação à Lituânia.

1.2. Autocarros

O referido requisito básico aplica-se igualmente à proposta russa sobre os autocarros de trânsito. Para que o sistema de trânsito observe o disposto no acervo, os passageiros não deveriam poder sair dos autocarros durante a travessia do território lituano. No entanto, no que respeita aos autocarros, não é possível garantir de forma adequada a segurança do trânsito. A primeira condição pode ser respeitada: podem ser controladas todas as pessoas que atravessem a fronteira lituana. Não será fácil implementar a segunda condição (segurança do trânsito), que é até impossível impor a seres humanos. Na prática, pode esperar-se que as pessoas necessitem de parar durante o trânsito, o que equivaleria a entrarem na Lituânia sem visto. Além disso, a garantia da segurança desse trânsito constituiria um encargo desproporcionado para as autoridades lituanas, visto que teriam de acompanhar todos os autocarros durante o trânsito.

Em conclusão, o tráfego de trânsito em autocarro não pode ser organizado por forma a que observe o disposto no acervo. Em todo o caso, a Lituânia poderia considerar a ideia de autocarros de trânsito dificilmente aceitável em termos políticos e por motivos de ordem prática.

1.3. Automóveis

A Rússia já não insiste no trânsito com isenção de visto de veículos privados, embora em relação a estes casos solicite um processo simplificado de emissão de vistos na fronteira.

A emissão de vistos na fronteira é juridicamente exequível até ao momento da abolição dos controlos nas fronteiras internas, mas não é do interesse da UE recomendar o recurso a esta

via de forma mais lata do que a descrita no acervo de Schengen (ou seja, em casos excepcionais) A verificação adequada na fronteira dos registos nacionais pertinentes antes da emissão dos vistos requer muito tempo e é difícil. Além disso, o modelo-tipo de requerimento de vistos e as vinhetas de vistos modernas (Regulamentos 1683/1995 e 334/2002) demoram tempo a imprimir e preencher, o que poderá comprometer ainda mais a passagem rápida da fronteira, que é já difícil e lenta. Os pontos de passagem das fronteiras deveriam estar adequadamente equipados com o equipamento sofisticado e dispendioso necessário para a produção de vinhetas de vistos. A Lituânia declarou que não pretende recorrer a este meio num âmbito mais lato do que o previsto no acervo de Schengen. É essencial assegurar instalações consulares suficientes para garantir que os vistos sejam emitidos de forma eficaz e rigorosa. Reconhecer que os países candidatos podem ter de emitir vistos na fronteira é uma questão totalmente distinta da inclusão desta possibilidade nalgum tipo de acordo com a Rússia.

A criação de instalações consulares junto da fronteira facilitaria muito esta questão, uma vez que a Comissão recomendaria que o princípio da emissão de vistos na fronteira não fosse aceite nas conversações com a Rússia. A Lituânia está pronta a abrir consulados nas fronteiras com Kalininegrado (Sovetsk) e a Bielorrússia (Grodno). Importará verificar se é necessário financiamento comunitário adicional.

ABORDAGEM COMUM DE 13 DE MAIO DE 2002

KALININEGRADO: CIRCULAÇÃO E TRÂNSITO DE PESSOAS

Atendendo aos esforços envidados para apurar quais as possibilidades oferecidas pelo acervo e à longa lista de reuniões entre a UE e a Rússia, previstas para esta Primavera, é óbvio que a UE atribui grande prioridade à situação de Kalininegrado. Todavia, é à Rússia que cabe a responsabilidade final em relação a Kalininegrado. Nenhum outro actor pode fazer mais do que a própria Rússia para melhorar a situação de Kalininegrado.

O acervo da União Europeia e as suas consequências para Kalininegrado

O presente documento informal refere-se ao período que mediará entre a adesão à UE e a abolição dos controlos nas fronteiras internas em relação aos novos Estados-Membros. Após esse período, o acervo de Schengen será inteiramente aplicado.

O acervo em vigor exige que, ao passarem as fronteiras externas dos Estados-Membros, os nacionais dos países terceiros enumerados no Anexo 1 do Regulamento nº 539/2001, alterado pelo Regulamento nº 2414/2001, sejam possuidores de um visto apenso a um documento de viagem válido. Esta condição é aplicável tanto ao trânsito como a uma curta estada até três meses. Os vistos emitidos pelos novos Estados-Membros serão vistos nacionais emitidos em conformidade com a legislação nacional, de acordo com os princípios estipulados no acervo em relação à emissão de vistos.

A UE consultou os países candidatos interessados, pressupondo-se claramente que, antes da adesão, as medidas estão sujeitas à sua decisão nacional soberana. Contudo, não deverão ser contempladas quaisquer medidas que possam pôr em perigo a aplicação integral de Schengen, esperando-se que os países candidatos não introduzam nenhuma medida que contrariem os princípios básicos do acervo.

Face ao que precede, são as seguintes as principais possibilidades no âmbito do acervo:

- vistos de entrada múltipla emitidos caso a caso, incluindo o tratamento favorável para determinados profissionais como os condutores de camiões e as tripulações dos meios de transportes que necessitam de passar regularmente as fronteiras,
- flexibilidade no que respeita às taxas a cobrar pela concessão de vistos até à abolição dos controlos nas fronteiras internas,
- isenção da exigência de visto para determinadas categorias de pessoas, tal como previsto no Regulamento nº 539/2001,
- por via de regra, os vistos serão emitidos pelos postos consulares.

Ao aplicar as possibilidades oferecidas pelo acervo, os países candidatos contam normalmente com a aplicação do princípio da reciprocidade.

É importante referir que o acervo garante, no interesse de ambos os lados da fronteira, que a passagem se possa realizar de forma controlada e segura, sem dificultar desnecessariamente a circulação de pessoas.

A via a seguir

Estão a ser debatidas no âmbito do APC novas iniciativas destinadas a melhorar a situação de Kalininegrado. Os programas de ajuda externa da UE prestam e podem proporcionar apoio, por exemplo, para o desenvolvimento de infra-estruturas nos pontos de passagem das fronteiras, a modernização dos procedimentos fronteiriços e a formação no sentido de facilitar a circulação das pessoas e das mercadorias, assim como a cooperação com a Rússia no combate à criminalidade organizada e à corrupção. A este respeito, o Grupo de Missão sobre a Criminalidade Organizada na Região do Mar Báltico está a proceder a úteis operações conjuntas de aplicação da lei.

Os programas comunitários são e podem ser utilizados, se for caso disso, para actividades similares, incluindo os serviços consulares.

No âmbito da cooperação destinada a facilitar a emissão de vistos e a passagem das fronteiras, a UE espera que a Rússia desempenhe o seu papel de molde a promover a colaboração entre as autoridades aduaneiras e serviços de gestão de fronteiras e de imigração da Rússia e da UE, conforme previsto no Protocolo Adicional ao APC. Esta cooperação não deverá limitar-se a aspectos puramente relacionados com Kalininegrado, devendo incluir a celebração de um acordo de readmissão e a adopção das disposições adequadas neste contexto, a promoção do estabelecimento e funcionamento de consulados no território do Oblast de Kalininegrado e do resto da Rússia, a gestão de fronteiras apoiada em fronteiras demarcadas, com base nos acordos já ratificados, a emissão em Kalininegrado de passaportes que respeitem as condições requeridas pelas normas da ICAO e outros problemas do âmbito da Justiça e dos Assuntos Internos que possam ser considerados pertinentes.

CALENDÁRIO PROVISÓRIO DAS PRÓXIMAS FASES

- **12-14 de Setembro: Encontro informal de Ministros da Justiça e dos Assuntos Internos**
- **18 de Setembro: Debate da comunicação a nível da Comissão**
- **25 de Setembro: 1º debate no COREPER**
- **30 de Setembro: 1º debate no Conselho de Assuntos Gerais**
- **24-25 de Outubro: Aprovação pelo Conselho da Europa da posição da UE com vista à Cimeira UE-Rússia**
- **25 de Outubro a 10 de Novembro: Contactos com o Governo Russo**
- **5 de Novembro: Tróica JAI UE/Rússia**
- **11 de Novembro: Cimeira UE-Rússia em Copenhaga (declaração conjunta)**