



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 3.6.2003  
COM(2003) 323 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO  
AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO  
NA PERSPECTIVA DO CONSELHO EUROPEU DE SALÓNICA**

**SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA COMUM  
EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO CLANDESTINA, DE TRÁFICO ILÍCITO  
E DE TRÁFICO DE SERES HUMANOS, DE FRONTEIRAS EXTERNAS  
E DE REGRESSO DAS PESSOAS EM RESIDÊNCIA IRREGULAR**

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU  
E AO CONSELHO  
NA PERSPECTIVA DO CONSELHO EUROPEU DE SALÓNICA**

**SOBRE O DESENVOLVIMENTO DE UMA POLÍTICA COMUM EM MATÉRIA DE  
IMIGRAÇÃO CLANDESTINA, DE TRÁFICO ILÍCITO E DE TRÁFICO DE SERES  
HUMANOS, DE FRONTEIRAS EXTERNAS E DE REGRESSO DAS PESSOAS EM  
RESIDÊNCIA IRREGULAR**

**Índice**

1.	Introdução .....	3
2.	Evolução da política.....	4
2.1.	Política em matéria de vistos .....	4
2.2.	Política em matéria de controlos nas fronteiras: para o desenvolvimento de uma política comum e integrada de gestão das fronteiras externas.....	6
2.3.	Política em matéria de regresso.....	9
2.4.	Principais medidas de acompanhamento .....	11
2.5.	Cooperação operacional e intercâmbio de informações.....	12
3.	Parceria com os países terceiros.....	13
4.	Recursos financeiros adequados e mecanismo de partilha dos encargos.....	16
5.	Conclusões .....	18

## 1. INTRODUÇÃO

Já em 1994 a Comissão havia sublinhado que o controlo da imigração era, ao mesmo título que a acção sobre a pressão migratória, em especial através da cooperação com os países de origem, e o aprofundamento das políticas de integração dos imigrantes legais, uma das três componentes essenciais de uma abordagem global para uma política de imigração eficaz. O Conselho Europeu de Tampere confirmou esta abordagem e completou-a através da formulação do objectivo, distinto mas complementar, do estabelecimento de um sistema comum de asilo.

Tanto em Laeken como em Sevilha, o Conselho Europeu insistiu na importância que atribuía à luta contra a imigração ilegal. Em Sevilha, em especial, deu uma série de impulsos precisos, por vezes de carácter muito operacional, destinados a concretizar rapidamente esta prioridade. É verdade que o ano de 2002 foi particularmente fecundo em termos de programação política. Com efeito, baseando-se sempre em comunicações da Comissão, o Conselho adoptou sucessivamente três planos de acção que constituem um conjunto completo e coerente de medidas.

O Conselho Europeu de Salónica constitui a oportunidade para elaborar um primeiro balanço destes trabalhos. Este balanço será necessariamente muito preliminar, na medida em que seria demasiado ambicioso querer tirar conclusões definitivas quanto à eficácia da política comum no termo de tão breve período. É no entanto desejável que os Chefes de Estado e de Governo se debrucem sobre os progressos realizados nestes últimos meses, procedendo a uma avaliação política e formulando orientações quanto às prioridades a prosseguir antes do termo do programa global definido em Tampere.

A Comissão tenciona contribuir para este exercício através da presente comunicação. Não se trata de modo algum de um inventário exaustivo dos trabalhos realizados até agora, inventário que se encontra no "roteiro" estabelecido pela Presidência dinamarquesa e recentemente actualizado pela Presidência grega. Por outro lado, no que se refere mais especificamente à cooperação operacional em matéria de gestão das fronteiras externas, a Comissão remete para o relatório específico elaborado pela Presidência, na elaboração do qual teve a oportunidade de colaborar.

Inscrevendo-se resolutamente no quadro que viria a ser progressivamente definido nas suas três comunicações sobre a luta contra a imigração clandestina, a gestão integrada das fronteiras externas e o repatriamento das pessoas em residência ilegal, a Comissão deseja salientar a coerência desta política em desenvolvimento e lançar as bases de um processo de acompanhamento que concretizará através da elaboração anual de um relatório do mesmo tipo.

Neste contexto, será abordado mais especificamente um número limitado de iniciativas ou de questões que, para a Comissão, constituem elementos essenciais para a eficácia da acção comum, quer se trate do reforço de cooperações operacionais, nomeadamente através da criação de grandes sistemas de tratamento da informação, da mobilização dos meios financeiros para a realização de um esforço solidário ou ainda da adopção e da aplicação de instrumentos legislativos. Por outro lado, a Comissão pretende sublinhar a importância de outras medidas do domínio judiciário e penal, do domínio dos assuntos sociais ou em matéria de relações externas.

Será levado ao conhecimento dos Chefes de Estado e de Governo reunidos em Salónica dois outros dossiers relacionados com aspectos importantes da abordagem integrada proposta em Tampere, a saber, a dimensão internacional do sistema de asilo e a integração dos imigrantes. Respondendo ao pedido do Conselho Europeu, foram igualmente preparadas para o efeito comunicações específicas. A Comissão congratula-se com esta grande abertura da ordem de trabalhos e formula o voto de que se venha a confirmar a visão equilibrada que orientou até agora a União e que deverá continuar a inspirá-la no quadro de um novo tratado constitucional, reiterando simultaneamente o seu desejo de que as propostas que se encontram ainda no Conselho sejam adoptadas rapidamente.

## 2. EVOLUÇÃO DA POLÍTICA

### 2.1. Política em matéria de vistos

A política comunitária em matéria de vistos, que foi criada como uma das medidas que deve acompanhar a supressão dos controlos das pessoas nas fronteiras internas, pode contribuir de forma significativa para a prevenção da imigração clandestina. Paralelamente à ordem pública e à segurança, às relações externas da União Europeia, à coerência regional e à reciprocidade, a imigração clandestina constitui um dos critérios adoptados pelo Regulamento (CE) nº 539/2001 do Conselho para a determinação dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto.

**O reexame da lista de países terceiros cujos nacionais devem possuir um visto** constituía uma das prioridades fixadas pelo Conselho Europeu de Sevilha. A proposta apresentada pela Comissão para alterar esta lista, no sentido de transferir o Equador para a lista *negativa*, foi aprovada e adoptada pelo Conselho em Março de 2003. A alteração do Regulamento (CE) nº 539/2001 demonstra que a política comum de vistos pode contribuir para a luta contra a imigração clandestina. Uma execução correcta e rápida por todos os Estados-Membros contribuirá para realizar este objectivo.

Os Conselhos Europeus de Laeken e de Sevilha, bem como o plano global de combate à imigração clandestina e ao tráfico de seres humanos (a seguir denominado "Plano de Acção Santiago") conferiram alta prioridade ao estabelecimento de um **sistema de informação sobre vistos (VIS)** comum. Em Junho de 2002, o Conselho adoptou orientações para a introdução de um sistema deste tipo e convidou a Comissão a realizar um estudo de viabilidade com base nestas orientações. Tal como fixados nas orientações do Conselho, os objectivos do VIS consistem nomeadamente em facilitar a luta contra a fraude, contribuir para a prevenção do "visa shopping", melhorar o procedimento de consulta dos vistos, facilitar a identificação das pessoas para efeitos da aplicação do Regulamento Dublin II e dos procedimentos de regresso, contribuir para a aplicação da política comum de vistos, melhorar a segurança interna e contribuir para o combate ao terrorismo. O VIS deverá incluir um sistema central de informação sobre os vistos (C-VIS) e um sistema nacional de informação sobre os vistos (N-VIS) em cada Estado-Membro. O estudo de viabilidade, que se encontra agora disponível, proporciona uma análise dos aspectos técnicos e financeiros do VIS.

Convém sublinhar a importância dos dados biométricos para garantir a eficácia global do sistema. O estudo analisou três opções técnicas que podiam ser neste momento consideradas no quadro de um sistema de identificação biométrica - a iriscopia, o reconhecimento facial e as impressões digitais - e recomenda que as identificações sejam efectuadas principalmente com base nas impressões digitais. A tecnologia das impressões digitais proporciona a precisão requerida para identificar as pessoas e, mesmo se a tecnologia biométrica evolui, as bases de

dados dactiloscópicos continuarão a ser utilizadas nas próximas décadas. Uma segunda técnica de identificação biométrica, tal como o reconhecimento facial, poderia ser utilizada para aumentar a precisão do sistema. De qualquer modo, a utilização da biometria numa tal escala sem precedentes terá um impacto significativo no sistema tanto em termos técnicos como financeiros.

As estimativas apresentadas no estudo de viabilidade apontam para custos de investimento do sistema central C-VIS e de todos os N-VIS, incluindo a respectiva infra-estrutura de comunicação, entre cerca de 130 milhões e quase 200 milhões de euros, em função da arquitectura de base e das funcionalidades escolhidas. Estes custos, que se referem essencialmente ao desenvolvimento e implementação do modelo "biométrico", poderiam, no entanto, ser repartidos por um período de dez a doze anos em função da implementação do sistema e da rapidez a que os postos consulares seriam ligadas ao VIS. Todavia, o VIS não seria unicamente financiado pelo orçamento comunitário. O principal encargo financeiro refere-se às componentes nacionais do VIS e, em especial, ao equipamento dos postos consulares dos Estados-Membros, às conexões internacionais, à expedição e à formação.

Tendo em conta as importantes implicações financeiras do projecto VIS, o estudo centrou-se nas sinergias e recomenda uma solução que permitiria realizar economias orçamentais notáveis e que consiste na integração técnica do SIS II (segunda geração do Sistema de Informação Schengen) e da parte central do VIS. No entanto, as agendas políticas do SIS II e do VIS são neste momento muito diferentes: enquanto o novo SIS foi já objecto de uma decisão sobre o financiamento comunitário e sobre a responsabilidade pelo desenvolvimento do novo sistema que prevê uma série de funcionalidades de base que permitirá a sua implementação, o VIS acabou de ser lançado. Apesar de a Comissão atribuir alta prioridade aos dois projectos, privilegia o SIS que reforçará aspectos cruciais da cooperação de Schengen e de que a nova versão deverá estar operacional em 2006, data em que se espera que os países candidatos à adesão estejam prontos para aplicar plenamente o acervo de Schengen.

O desenvolvimento futuro do VIS dependerá das orientações estratégicas a decidir pelo Conselho, em especial no que se refere aos seguintes aspectos:

- o desenvolvimento do VIS e, se for caso disso, a escolha das opções e das soluções técnicas ligadas à arquitectura do sistema,
- a confirmação da abordagem geral descrita nas orientações do Conselho nas quais se baseia o estudo de viabilidade,
- a escolha do ou dos tipos de dados de identificação biométrica a salvaguardar e a tratar no sistema.

De acordo com estas orientações políticas, a Comissão tomará as medidas necessárias para implementar o sistema em termos técnicos, jurídicos e financeiros.

Num contexto mais vasto, a questão da verificação e identificação dos viajantes, bem como o problema da vulnerabilidade dos documentos de viagem actuais, têm integrado a agenda da UE e de outras instâncias como a OACI (Organização da Aviação Civil Internacional), o G8, a CIG e as relações transatlânticas UE/EUA. A Comissão apresentou duas propostas relativas, respectivamente, a um **modelo-tipo de visto** e a um **modelo uniforme de autorização de residência para os nacionais de países terceiros**, destinadas a tornar estes documentos mais seguros e a permitir estabelecer uma ligação fiável entre o documento emitido e o seu titular.

Estas duas propostas foram adoptadas pelo Conselho no primeiro semestre de 2002 e o comité criado pelo Regulamento nº 1683/95 que estabelece um modelo-tipo de visto ajudou a Comissão a definir especificações técnicas suplementares para o modelo tipo de visto. As especificações técnicas suplementares referentes a estes dois novos instrumentos foram adoptadas pela Comissão em Junho e Agosto de 2002.

O Conselho evocou a possibilidade de utilizar outros **elementos de identificação biométrica** para reforçar ainda mais a segurança dos vistos e das autorizações de residência e para facilitar as verificações e a identificação das pessoas. A concretização desta possibilidade implicaria uma alteração dos instrumentos acima referidos, devendo a Comissão apresentar num futuro próximo uma proposta neste sentido. Além disso, seria apropriado avançar a data prevista por estes dois instrumentos (meados de 2007) para a entrada em vigor da obrigação de integrar uma fotografia no visto e na autorização de residência. À luz dos resultados do estudo de viabilidade do VIS (sistema de informação sobre os vistos) e das recomendações da OACI, a Comissão proporá soluções harmonizadas e interoperativas no que se refere à utilização dos dados biométricos, no sentido de obter um máximo de valor acrescentado. No entanto, a questão dos elementos biométricos tem também repercussões nos passaportes devido à nova regulamentação americana que exige que os passaportes dos nacionais que beneficiam do programa americano de isenção de visto incluam dispositivos de segurança suplementares. A Comissão apresentará propostas relativas a dispositivos de segurança harmonizados, incluindo elementos biométricos, a incluir nos passaportes da União Europeia, não só para que sejam aceites mais facilmente pelos países terceiros, mas também para facilitar o seu controlo pelas autoridades e torná-los menos vulneráveis à fraude. A Comissão insiste portanto na necessidade imperiosa de dispor de normas internacionais definitivas neste domínio, no sentido de facilitar a tarefa dos intervenientes que terão de tomar decisões sobre os projectos em curso que prevêm a utilização das normas de identificação biométrica, sobretudo tendo em conta os grandes investimentos que implicam.

**A criação de estruturas administrativas comuns para o estabelecimento de postos comuns encarregados da emissão de vistos UE** constituía outro dos pontos abordados no plano de acção de Santiago no capítulo consagrado aos vistos. Tal como evidenciado pela experiência abortada de Pristina, não se registaram progressos neste domínio apesar de se tratar de uma questão essencial para reforçar a cooperação consular e harmonizar as condições de exame dos pedidos de vistos. A existência de postos comuns responsáveis pela emissão de vistos na União Europeia poderia ter um efeito de sinergia significativo em termos de equipamento técnico e de pessoal, em especial se o Conselho decidir criar e desenvolver à escala mundial o sistema de informação sobre os vistos.

## **2.2. Política em matéria de controlos nas fronteiras: para o desenvolvimento de uma política comum e integrada de gestão das fronteiras externas**

Uma política comum e integrada de gestão das fronteiras externas que contribua nomeadamente para lutar contra a imigração clandestina, era a ambição global da comunicação relativa à gestão integrada das fronteiras externas adoptada pela Comissão em Maio de 2002. No plano para a gestão das fronteiras externas, que adoptou em Junho de 2002, o Conselho aprovou a abordagem da Comissão e os seus ambiciosos objectivos. Estabeleceu um programa de acções, iniciativas e estudos a serem realizados quer pelos Estados-Membros, quer pela Comissão. O Conselho Europeu de Sevilha sublinhou a importância deste plano e atribuiu à Comissão um certo número de tarefas suplementares, tais como um estudo sobre a partilha dos encargos.

Estão a ser executados **projectos-piloto e operações conjuntas dos Estados-Membros** quer através de centros de coordenação em relação a operações conjuntas pontuais nos vários tipos de fronteiras, quer através da definição de normas europeias de avaliação de risco e para a formação de guardas de fronteira, quer ainda através da elaboração de regras comuns aplicáveis respectivamente à análise de risco e ao tronco comum da formação. A Comissão participou activamente nestes projectos operacionais e estratégicos, cujo conteúdo e objectivos podem ter um impacto extremamente significativo no objectivo comum que consiste em assegurar um nível equivalente de controlo e de fiscalização nas fronteiras externas da Europa<sup>1</sup>.

A avaliação destas operações conjuntas e destes projectos em que participaram quase todos os Estados-Membros e alguns dos países candidatos, baseia-se numa análise com duas vertentes que incide, por um lado, nos resultados imediatos em termos de práticas e experiências comuns adquiridas a partir da cooperação e, por outro, nas vantagens a longo prazo que permitem aumentar a qualidade e a eficácia das normas de segurança aplicadas nas missões de controlo e de fiscalização nas fronteiras externas. A apreciação final é positiva em todos os aspectos, na medida em que tanto os Estados-Membros como os países candidatos participaram ampla e activamente nos projectos, transmitindo as suas diversas metodologias e experiências e aceitando familiarizar-se com as dos outros Estados-Membros. Foi atingido o objectivo que consistia em melhorar a confiança e os conhecimentos mútuos numa área extremamente sensível. Como consequência lógica deste êxito, começaram a desenvolver-se gradualmente práticas comuns em matéria de actividades de controlo e de fiscalização nas fronteiras externas. Por último, os dois projectos horizontais relativos ao modelo comum de análise de risco e ao tronco comum de formação suscitaram nomeadamente uma consciencialização comum quanto à necessidade de assegurar um nível equivalente de segurança das fronteiras externas, eliminando os pontos fracos e reforçando os pontos fortes.

No entanto, na **avaliação da coordenação e da cooperação operacionais** entre os Estados-Membros, a Comissão tem de ter em consideração a declaração incluída no Anexo III do plano do Conselho para a gestão das fronteiras externas. Em conformidade com esta declaração, todas as iniciativas operacionais deverão integrar-se no quadro institucional da União Europeia, tendo na devida consideração o papel de coordenação da "instância comum de profissionais das fronteiras externas". Além disso, estas iniciativas deverão estar em conformidade com o objectivo geral da Comunidade que consiste em assegurar um nível equivalente de controlo e de fiscalização nas fronteiras externas. Esta instância comum, com tarefas de grande alcance no que se refere à gestão global da política comum europeia das fronteiras externas, tem por missão verificar o teor, aprovar e controlar a implementação das operações conjuntas e dos **projectos-piloto** em conformidade com o plano do Conselho.

**A instância comum dos profissionais das fronteiras externas** reúne-se no Conselho sob a égide do grupo de trabalho SCIFA (Comité estratégico sobre a imigração, as fronteiras e o asilo) na denominada formação SCIFA+. Este estatuto institucional coloca problemas de eficácia quando o SCIFA + tem de executar certas tarefas importantes atribuídas à unidade comum. As suas tarefas estratégicas e operacionais encontram-se no cerne da política comum de gestão das fronteiras externas. Pressupõem a realização de uma avaliação dos riscos comum e integrada, a coordenação de acções no quadro de operações conjuntas, uma gestão estratégica que assegure a convergência das políticas nacionais em matéria de recursos

---

<sup>1</sup> Os projectos objecto de acompanhamento foram o centro de Berlim para as operações conjuntas das fronteiras terrestres, o projecto finlandês sobre o CIRAM - Common Integrated Risk Analysis Model - e o projecto austríaco relativo a um tronco comum de formação dos guardas de fronteiras.

humanos e de equipamento e a realização de inspecções destinadas a avaliar os riscos em casos críticos nas fronteiras externas. A gestão quotidiana e operacional destas acções, que implica uma actividade permanente e sistemática, deveria ser confiada a uma instância com um carácter claramente mais operacional. Não obstante o bom trabalho desenvolvido na aprovação e controlo destas operações e projectos, o SCIFA+ revelou as suas limitações enquanto grupo de trabalho do Conselho quando teve de coordenar e gerir as operações conjuntas e os **projectos-piloto**, o que demonstra que é imperioso encontrar uma solução institucional alternativa.

Do ponto de vista institucional, devem ser tiradas algumas lições importantes. A rede descentralizada de centros nacionais confere um papel essencial aos serviços nacionais competentes. Trata-se de uma solução lógica e eficaz, uma vez que estes serviços dispõem de competências profissionais específicas adaptadas à execução das operações necessárias. Por outro lado, todos os intervenientes reconheceram a necessidade de uma coordenação coerente, efectiva e realmente operacional de todos estes centros. As modalidades actuais desta coordenação revelaram a existência de limitações estruturais que entravam a gestão eficaz destas acções. É conveniente encarar a possibilidade de criar novos instrumentos institucionais que facilitem a acção dos Estados-Membros, ao mesmo tempo que asseguram uma coordenação eficaz, permanente e plenamente operacional destas actividades. Este quadro deve ser desenvolvido com o objectivo final de desenvolver progressivamente uma política europeia comum integrada para a gestão das fronteiras externas e de criar um corpo europeu de guarda de fronteiras. Por conseguinte, o conceito de instância comum proposto pela Comissão na sua comunicação de 2002 e aprovado pelo Conselho Europeu deveria ser revisto: o SCIFA+ poderia continuar a executar certas tarefas de coordenação de natureza sobretudo estratégica, enquanto as tarefas de carácter sobretudo operacional poderiam ser confiadas a uma nova estrutura comunitária permanente, que estaria em condições de realizar as tarefas quotidianas de gestão e de coordenação e de dar uma resposta rápida em caso de urgência. O estatuto desta estrutura operacional comunitária, bem como a base jurídica subjacente, não foram ainda determinadas, tendo em conta a redacção actual do artigo 62º do Tratado.

No que se refere à **reformulação do Manual Comum das Fronteiras Externas**, afigura-se necessário, antes de apresentar propostas concretas, proceder a uma análise mais aprofundada do acervo em matéria de fronteiras externas, das lacunas existentes e da complexidade do processo de reformulação. A Comissão apresentará, portanto, ao Conselho um documento de trabalho sobre esta questão, analisando a situação actual e propondo diversas opções sobre a forma de proceder.

Na sequência da troca de pontos de vista com os actuais e os futuros Estados-Membros sobre o documento de trabalho da Comissão "Desenvolver o acervo em matéria de **pequeno tráfico fronteiriço**" publicado em Setembro de 2002, a Comissão apresentará oportunamente propostas legislativas.

A chegada de um número crescente de imigrantes clandestinos por via marítima reforçou a consciencialização política sobre a necessidade de instaurar um controlo e uma fiscalização eficazes das **fronteiras marítimas externas** da União Europeia. O estudo de viabilidade da Comissão sobre a melhoria dos controlos nas fronteiras marítimas destina-se a dar resposta a estas preocupações. Com efeito, o estudo tem dois objectivos claramente definidos: identificar as lacunas e as deficiências que existem nestas fronteiras e estabelecer uma lista das medidas legislativas e operacionais que serão necessárias para assegurar um nível equivalente de protecção efectiva nas fronteiras externas. Uma vez terminado, o que está previsto para Junho

de 2003, a Comissão apresentará este estudo aos Estados-Membros e organizará uma reunião de peritos no sentido de preparar o seguimento a dar-lhe.

### 2.3. Política em matéria de regresso

A importância de uma política de regresso eficaz reflectiu-se na evolução da política de luta contra a imigração clandestina durante todo o ano de 2002. Com o seu **Livro Verde relativo a uma política comunitária em matéria de regresso**, a Comissão lançou um vasto procedimento de consulta em que participaram todas as partes em causa e cujos resultados foram objecto de uma **comunicação** em Outubro de 2002. Com base nestas conclusões, o Conselho adoptou um **programa de ajuda ao regresso** em Novembro de 2002, na sequência de um pedido do Conselho Europeu de Sevilha nesse sentido.

A credibilidade e a integridade das políticas de imigração clandestina e de asilo estão em jogo se não forem acompanhadas por uma política comunitária em matéria de regresso das pessoas em situação de residência irregular. Por outro lado, podemos interrogarmo-nos sobre a utilidade real dos esforços envidados para lutar contra a imigração clandestina, quando aqueles que conseguem iludir tais medidas acabam por ficar em situação irregular. Não se devem subestimar as consequências de um eventual fracasso de uma política em matéria de regresso das pessoas em situação irregular.

O programa de ajuda ao regresso insistia sobre a necessidade de um reforço imediato da cooperação operacional entre os serviços repressivos dos Estados-Membros, preconizando simultaneamente a definição de normas mínimas comuns, a criação de programas específicos por país e o reforço da cooperação com os países terceiros em matéria de regresso. A definição de uma política comum em matéria de regresso deve ser imperativamente acompanhada pela aplicação rápida de uma série de medidas previstas no programa de ajuda ao regresso. Trata-se da única forma de fazer passar a mensagem de que a imigração deve inscrever-se no quadro de um procedimento legal bem definido e de que a entrada clandestina e a residência ilegal não proporcionam a estabilidade pretendida.

No que se refere ao **reforço da cooperação operacional entre os Estados-Membros**, a Alemanha apresentou uma proposta concreta sob a forma de uma iniciativa de ajuda ao trânsito em caso de repatriamento por via aérea que está a registar excelentes resultados. Este instrumento não se limita a facilitar os regressos para os países de origem na ausência de voos directos, contribuindo também para reforçar a cooperação entre os serviços repressivos. Tal cooperação deveria igualmente ser alargada a certas operações conjuntas de regresso, nomeadamente sob a forma de voos fretados em comum. A Comissão está, portanto, a preparar, em estreita cooperação com os Estados-Membros, um projecto de orientações relativas a medidas de segurança aplicáveis aquando dos repatriamentos por via aérea, que deveriam contribuir igualmente de forma significativa para garantir que o regresso das pessoas se processa sem problemas e com toda a segurança.

No entanto, regra geral, o principal obstáculo ao regresso não é a operação de repatriamento em si, mas o processo que consiste em obter **documentos de viagem para as pessoas em situação irregular e sem documentos**. Como é evidente, melhorar o intercâmbio de informações e consagrar as melhores práticas num manual comum contribuiriam para melhorar a situação, mas só novas técnicas de identificação das pessoas sem documentos poderiam induzir uma verdadeira mudança. O VIS poderia facilitar a identificação das pessoas sem documentos, nomeadamente graças à utilização de elementos biométricos e à reconstituição de documentos de viagem digitalizados, na condição, no entanto, que os

interessados tenham já apresentado um pedido de visto junto de um posto consular e que este tenha integrado os seus dados pessoais no sistema.

Se o exame da iniciativa alemã de ajuda ao trânsito em caso de repatriamento por via aérea já revelou que a assistência do Estado-Membro de trânsito é indispensável, foi igualmente demonstrado que é necessário dispor de uma **base legal claramente definida para prosseguir uma operação de repatriamento** iniciada por outro Estado-Membro, sobretudo quando se revela inevitável o recurso à coacção. É portanto conveniente instituir um regime vinculativo de reconhecimento mútuo e de normas comuns que facilitará a tarefa dos serviços responsáveis e incitará os Estados-Membros a intensificarem a sua cooperação. Tal regime deveria igualmente garantir que as pessoas em situação irregular e que são objecto de medidas destinadas a pôr termo à sua residência beneficiam de um tratamento adequado e similar, independentemente do Estado-Membro responsável pelo repatriamento.

A Comissão tenciona portanto preparar uma **proposta de directiva do Conselho relativa a normas mínimas para os procedimentos de regresso e ao reconhecimento mútuo das decisões em matéria de regresso**. Esta proposta basear-se-á na directiva existente relativa ao reconhecimento mútuo das decisões de afastamento dos nacionais de países terceiros, relativamente à qual se poderá criticar o facto de não ter estabelecido um quadro vinculativo para o reconhecimento mútuo de todas as decisões em matéria de regresso. Além disso, a maioria dos Estados-Membros ainda não comunicou à Comissão as medidas de transposição desta directiva para o direito interno, quando o prazo previsto para o efeito terminou em 2 de Dezembro de 2002. Entretanto, a proposta da Comissão relativa à compensação dos desequilíbrios financeiros resultantes do reconhecimento mútuo das decisões de afastamento em aplicação da directiva supracitada encontra-se a ser examinada. É no entanto conveniente precisar que um sistema bilateral de compensação financeira não poderá funcionar correctamente a longo prazo se não se dispuser de informações suficientes sobre as decisões de afastamento tomadas por outros Estados-Membros. Este elemento deverá, pois, ser tomado em consideração aquando do exame da questão da harmonização das condições prévias à inscrição de nacionais de países terceiros na lista de pessoas indicadas no SIS (Sistema de Informação Schengen) para efeitos de não admissão.

Deveriam ser lançados **programas integrados de ajuda ao regresso específicos por país** para garantir um regresso efectivo, rápido e – sobretudo – duradouro. Estes programas deveriam, por conseguinte, oferecer às pessoas que regressam ao seu país de origem, assim como aos países de origem em causa, uma ajuda razoável que permita um reforço suficiente das suas capacidades. A pedido do Conselho Europeu de Sevilha, o Conselho adoptou, em 28 de Novembro de 2002, um programa global de ajuda ao regresso, bem como um primeiro programa-piloto específico a favor do Afeganistão. Apesar de ser manifestamente prematuro tirar lições desta experiência, o que só poderá fazer-se à luz de uma avaliação completa especificamente articulada em torno do carácter duradouro dos regressos e da segurança dos interessados, podemos afirmar, desde já, que será necessário no futuro adoptar uma abordagem mais integrada. Com efeito, se as medidas de ajuda à chegada e à integração das pessoas que regressam ao seu país de origem são susceptíveis de proporcionar uma mais valia a nível comunitário, deverá assegurar-se uma melhor coordenação noutros estádios do processo de regresso para aumentar a eficácia destas iniciativas. Seria igualmente conveniente examinar a possibilidade de generalizar o modelo dos acordos trilaterais concluídos em função das necessidades dos países de destino e fazendo intervir as autoridades destes países e os operadores num estádio muito mais precoce.

## 2.4. Principais medidas de acompanhamento

Nos últimos anos, a **luta contra o tráfico ilícito e o tráfico de seres humanos** tem sido sempre evocada à margem das questões ligadas à imigração clandestina. Se se reconhece a ligação estreita que existe entre estes dois fenómenos (apesar de distintos no plano jurídico, na prática estes dois delitos surgem com frequência ao mesmo tempo na prática), essa ligação deve, no entanto, ser clarificada, na medida em que as duas actividades criminosas devem ser objecto de uma política comunitária coerente.

Em Julho de 2002, o Conselho adoptou uma decisão-quadro relativa à luta contra o tráfico de seres humanos. Além disso, a gravidade deste crime é evidenciada pelo facto de integrar o âmbito de aplicação do mandado de detenção europeu, tal como adoptado pelo Conselho. O tráfico ilícito parece ser um fenómeno transfronteiras, que afecta os Estados-Membros e os países terceiros enquanto países de origem, de trânsito e de destino. Certas vítimas penetram clandestinamente no território dos Estados-Membros da União Europeia, enquanto outros chegam em toda a legalidade, mas acabam muitas vezes por se encontrar, após algum tempo, em situação irregular.

Em Novembro de 2002, o Conselho adoptou uma directiva que define o **auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares**, bem como uma decisão-quadro destinada a **reforçar o quadro penal** para a repressão destas actividades. O elemento determinante é a entrada ilegal, o trânsito ou a residência num Estado-Membro. A luta contra o tráfico ilícito de seres humanos é o complemento de uma política de luta contra a imigração clandestina, na medida em que é muitas vezes difícil penetrar ilegalmente no território de um Estado-Membro sem recorrer a traficantes.

O tráfico ilícito e o tráfico de seres humanos são essencialmente controlados por redes criminosas que não poderão ser desmanteladas sem informações. É por esta razão que é essencial encorajar as vítimas destas redes a cooperarem com as autoridades repressivas na luta que movem aos passadores e aos traficantes de seres humanos. Em 11 de Fevereiro de 2002, a Comissão adoptou assim uma proposta relativa a um título de residência de curta duração emitido às **vítimas do auxílio à imigração clandestina ou do tráfico de seres humanos** que cooperem com as autoridades competentes, e cujo texto deve ainda ser examinado pelo Conselho.

A **declaração de Bruxelas**, adoptada na sequência da "Conferência europeia sobre a prevenção e a luta contra o tráfico de seres humanos - Um desafio mundial para o século XXI" organizada em Setembro de 2002, marcou uma etapa suplementar na elaboração de uma política comunitária neste domínio. Recomenda que seja reforçada a cooperação europeia e internacional e que sejam previstas medidas concretas, normas, melhores práticas e mecanismos destinados a prevenir e a combater o tráfico de seres humanos. Os próximos trabalhos da Comissão inspirar-se-ão nesta declaração, que constituirá igualmente a base de novas iniciativas europeias, eventualmente estruturadas por um programa de acção elaborado à luz das conclusões de um grupo de peritos constituído para o efeito.

O fenómeno do **trabalho não declarado**, apesar de difícil de quantificar, parece estar a generalizar-se em certos Estados-Membros. Tem geralmente um efeito atractivo sobre os imigrantes clandestinos, favorecendo, no entanto, a sua exploração e insegurança e causando um prejuízo ao financiamento e à prestação de serviços públicos e de segurança social. Desde 2000, as directrizes sobre as políticas de emprego incluem o compromisso de lutar contra o trabalho não declarado e as conclusões do Conselho Europeu de Estocolmo insistiam no facto de a redução da dimensão da economia informal ser uma das medidas indispensáveis para se

desenvolver uma estratégia europeia em matéria de emprego. As directrizes de 2003 fixarão, por conseguinte, novos objectivos a atingir. Para enfrentar o problema do trabalho não declarado, é conveniente elaborar uma série de políticas que aliem acções preventivas e sanções. Como acontece com o tráfico ilícito e o tráfico de seres humanos, deve ser dada uma atenção especial neste contexto às questões ligadas ao género. Estas medidas devem acompanhar a luta contra os fluxos migratórios clandestinos e oferecer aos migrantes económicos a possibilidade de utilizarem canais legais claramente definidos e transparentes para compensar as penúrias de mão-de-obra que se generalizam na maior parte dos Estados-Membros. A proposta de directiva sobre a admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de emprego, apresentada pela Comissão, contribuirá em grande medida para fazer compreender aos potenciais imigrantes a forma de obter legalmente acesso ao território da União Europeia.

No que se refere à **responsabilidade dos passadores**, a directiva que se destina a completar as disposições da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, recentemente adoptada pelo Conselho, não procede a uma harmonização suficiente a nível europeu. Só se aplica aos transportes de passageiros e não ao transporte de mercadorias; o transporte ferroviário só se encontra coberto parcialmente e os Estados-Membros dispõem de amplos poderes discricionários na aplicação das suas disposições. Além disso, alguns destes Estados-Membros registam atrasos na transposição desta directiva para o seu direito interno. Em Novembro de 2001, foi organizada uma Mesa Redonda sobre a responsabilidade dos transportadores em que participaram representantes dos Estados-Membros, do sector dos transportes, das instituições europeias, de organizações humanitárias e de outras partes interessadas, que foram convidadas a reflectir sobre eventuais estratégias a adoptar a nível europeu. Nesta sequência, realizou-se em 2002 uma série de reuniões de peritos subordinadas a temas bem definidos, no quadro do "processo da mesa redonda", que proporcionou um quadro útil que favorece os intercâmbios e a compreensão mútua dos diversos intervenientes em causa. Neste estágio, a principal conclusão deste processo é a de que não é necessário adoptar novas medidas de harmonização de imediato, mas que o processo de concertação deverá prosseguir a um ritmo regular sob os auspícios da Comissão.

## **2.5. Cooperação operacional e intercâmbio de informações**

A necessidade de **reunir e de trocar informações e análises** foi sublinhada por diversas vezes na comunicação adoptada pela Comissão em Novembro de 2001, bem como no plano de acção Santiago. Neste domínio, interferem diversos actores a níveis muito diferentes.

No que se refere às **estatísticas**, as informações disponíveis não permitem realizar um acompanhamento e avaliação adequados da política em matéria de imigração legal e ilegal. A falta de vontade de certos Estados-Membros para fornecerem estes dados, por um lado, e o facto de as definições e os métodos estatísticos só estarem parcialmente harmonizados e de os dados transmitidos raramente serem comparáveis, por outro, entram a análise das estatísticas e obstam a outras actividades. Para responder ao desejo expresso pelo Conselho nas suas conclusões de Maio de 2001, de que as acções futuras destinadas a melhorar as estatísticas se inscrevessem num quadro global e coerente, a Comissão apresentou um plano de acção para a recolha e análise das estatísticas comunitárias. Um dos principais objectivos prosseguidos consiste em lançar um debate sobre uma eventual legislação futura que regulamentasse o conjunto dos trabalhos estatísticos neste domínio. O reforço da cooperação e da coordenação entre as autoridades que fornecem os dados, as organizações internacionais e os outros actores em causa fazem parte dos outros objectivos que a Comissão pretende atingir com o seu plano de acção.

O **grupo CIREFI** prosseguiu os seus trabalhos sobre a recolha e o intercâmbio de informações sobre a imigração clandestina; sempre que se revelou necessário, analisou as informações e elaborou conclusões. Neste contexto, os serviços da Comissão propuseram, em Janeiro de 2003, aos Estados-Membros a criação de uma plataforma de intercâmbio de informações baseada em tecnologias Internet modernas e fiáveis, denominada **ICONet (Information and Co-ordination Network)**. Devido à sua flexibilidade, a ICONet seria igualmente o instrumento mais adequado para reunir e difundir informações em diferentes domínios, como os agentes de ligação em matéria de imigração ou os regressos. Tendo em conta os resultados da actual fase-piloto, a Comissão preparará uma base legal para a ICONet que definirá de uma forma mais precisa o conteúdo da plataforma, os casos de aplicação e os procedimentos de alteração.

A criação de uma rede **ALI (agentes de ligação em matéria de imigração)** era evocada na primeira comunicação de Novembro de 2001 e nos planos de acção do Conselho que se lhe seguiram. Os esforços concentraram-se em dois seminários organizados no Funchal (Portugal) e em Atenas durante as Presidências portuguesa e grega, num relatório preparado pela Presidência dinamarquesa e no projecto-piloto belga de criação de uma rede ALI nos Balcãs ocidentais. Actualmente, se os Estados-Membros reconhecem plenamente a importância do papel desempenhado pelas ALI na prevenção e luta contra a imigração clandestina nos países de origem e de trânsito e se consideram que este papel deveria ainda ser reforçado, não se chegou a qualquer acordo sobre a questão da racionalização das tarefas e das definições das ALI. A criação de redes ALI em certas regiões ou países terceiros poderia, pelo menos, servir de ponto de partida para uma cooperação e para uma coordenação entre ALI neste domínio, nomeadamente com os serviços nacionais responsáveis pela sua nomeação. A existência de uma base legal permitiria formalizar esta cooperação e esta coordenação, definindo os objectivos das redes e dando aos Estados-Membros esclarecimentos sobre o tipo de informações ou de serviços que poderão receber ou solicitar através de tais redes.

A **Europol** é também um interveniente importante, cujo objectivo consiste em reforçar a cooperação entre os Estados-Membros na prevenção e luta contra as formas graves de criminalidade internacional organizada, tais como o tráfico de imigrantes clandestinos e o tráfico de seres humanos. O apoio operacional crescente da Europol traduz-se, nomeadamente, nas análises que efectua no âmbito de inquéritos realizados pelos Estados-Membros. Por outro lado, é frequentemente levada a intervir nos **projectos-piloto** de controlos nas fronteiras e nas reuniões de peritos em que se abordam novas formas de proceder e as tendências recentemente observadas nos fluxos de imigração clandestina. A Europol dá igualmente um apoio estratégico ao divulgar boletins periódicos de informação e ao avaliar anualmente as ameaças existentes. Concluiu com diversos países terceiros e com a Interpol acordos operacionais que prevêm o intercâmbio de dados pessoais sobre as redes criminosas de imigração clandestina, bem como um intercâmbio de agentes de ligação. De futuro, será igualmente chamada a participar em acções operacionais conduzidas por equipas de investigação conjuntas que se debruçam sobre as redes criminosas.

### **3. PARCERIA COM OS PAÍSES TERCEIROS**

Para serem eficazes, os objectivos de uma política comunitária em matéria de imigração clandestina devem inscrever-se no quadro global das relações da União Europeia com os países terceiros. O Conselho Europeu de Sevilha afirmou sem qualquer ambiguidade que a União Europeia devia redobrar esforços na luta contra a imigração clandestina e adoptar uma abordagem do problema bem orientada, recorrendo a todos os instrumentos apropriados,

aplicados no quadro das relações externas da União Europeia, e prosseguindo simultaneamente sem tréguas o objectivo a longo prazo que consiste em desenvolver uma abordagem integrada e global destinada a erradicar as causas profundas da imigração clandestina.

Com a preocupação de dar seguimento concreto às conclusões formuladas em Sevilha, o Conselho designou, em Novembro de 2002, nove **países<sup>2</sup> com os quais a cooperação no domínio da gestão dos fluxos migratórios seria reforçada** numa primeira fase. Para a maior parte destes países, a Comissão programou já medidas de auxílio à criação de um quadro legislativo adequado, ao reforço das fronteiras externas e ao desenvolvimento de capacidades administrativas e institucionais com vista a gerir os fluxos migratórios. Por outro lado, trocas de pontos de vista francas e abertas sobre os problemas ligados à imigração e sobre os meios a utilizar para os resolver haviam já sido abordados no contexto mais geral do diálogo político entre a União Europeia e estes países terceiros. Estes mostram-se em geral dispostos a examinar os meios a utilizar para melhorar a gestão dos fluxos migratórios e, nomeadamente, para lutar contra a imigração clandestina, parecendo desejosos de reforçar a sua cooperação com a União Europeia neste domínio. Durante as reuniões, os países terceiros não hesitaram em afirmar que se encontravam eles próprios muitas vezes confrontados com uma imigração clandestina e de trânsito cada vez mais preocupante. Lançaram um apelo à Comissão e aos Estados-Membros para que as iniciativas de cooperação tomem este problema igualmente em consideração.

Para além destes nove Estados, existem numerosos países de origem e de trânsito que a União Europeia e os seus Estados-Membros devem ter em conta quando se debruçam sobre o problema da imigração. A este respeito, os novos vizinhos da União Europeia alargada merecem que se lhes conceda uma atenção muito especial, tal como o Conselho sublinhou nos debates que se realizaram em 14 de Abril de 2003 sobre a comunicação relativa à Europa alargada, na qual a Comissão esboça um novo quadro para as relações da União Europeia com os seus vizinhos do Leste e do Sul.

A União Europeia deve portanto prosseguir a integração das questões da migração na sua política de relações externas. É nesta óptica que a Comissão apresentou em Dezembro de 2002, a sua comunicação sobre a **integração das questões de migração nas relações da União Europeia com os países terceiros**. Com base neste documento, o Conselho adoptou, em Maio de 2003, conclusões sobre um certo número de temas importantes que apresentam igualmente interesse para este domínio de acção. Propõe assegurar que este diálogo que se instaura no quadro dos acordos de associação, de cooperação e outros acordos da mesma natureza, actuais ou futuros, aborde o conjunto das questões ligadas à imigração, nomeadamente, as causas profundas deste fenómeno e as possibilidades de as resolver através de uma acção global, a política comunitária em matéria de imigração legal, a gestão conjunta dos fluxos migratórios, nomeadamente a política em matéria de vistos, o controlo das fronteiras, o asilo, a readmissão, a luta contra a imigração clandestina e a integração dos imigrantes em situação regular que residem e que trabalham na União Europeia.

Na sua comunicação, a Comissão exprimiu a intenção de examinar se era conveniente conceder, aquando do reexame intercalar dos documentos comunitários de estratégia por país, um grau mais elevado de prioridade a programas específicos relativos à imigração, e nomeadamente à imigração clandestina, que seriam executados paralelamente com as medidas concretas neste domínio que se inscrevem já no quadro das políticas externas e dos programas

---

<sup>2</sup> Albânia, China, Sérvia e Montenegro, Marrocos, Rússia, Tunísia, Ucrânia, Líbia e Turquia.

comunitários tais como o MEDA, CARDS, TACIS e PHARE. Sem antecipar os resultados da revisão dos documentos estratégicos por país, a Comissão considerou igualmente que a rubrica orçamental B7-667 consagrada à cooperação com os países terceiros no domínio da migração deveria ser consideravelmente reforçada, vindo completar as medidas susceptíveis de serem adoptadas aquando da revisão dos documentos específicos por país, sendo o objectivo prosseguido financiar acções específicas e bem orientadas no domínio da imigração que se viriam acrescentar às financiadas pelas rubricas orçamentais consagradas ao desenvolvimento em geral. Para concretizar esta intenção, a Comissão tenciona apresentar ao Conselho uma **proposta de base legal destinada a estabelecer um programa plurianual de cooperação com os países terceiros no domínio da imigração**. O objectivo geral deste instrumento financeiro será, no futuro, responder, de forma específica e complementar, às necessidades dos países terceiros de origem e de trânsito nos seus esforços com vista a assegurar uma melhor gestão dos fluxos migratórios e em especial, de estimular os países terceiros a prepararem-se para a execução dos acordos de readmissão concluídos ou a concluir com a Comunidade ou a acompanhá-los na execução propriamente dita.

O regresso rápido dos imigrantes clandestinos ao seu país de origem constitui um dos principais elementos da luta contra a imigração ilegal. A conclusão de **acordos comunitários de readmissão** com os países terceiros em causa permitirá organizar os regressos segundo um procedimento aceitável, tanto para os Estados-Membros da União, como para os países de acolhimento. Até ao momento, o Conselho concedeu à Comissão mandatos para negociar acordos comunitários de readmissão com 11 países/entidades terceiros (Marrocos, Sri Lanca, Rússia, Paquistão, Hong Kong, Macau, Ucrânia, Albânia, Argélia, China e Turquia), tendo a Comissão chegado efectivamente a acordo com o Sri Lanca, Hong Kong e Macau. Estão bem avançadas as negociações com a maior parte dos outros países, nomeadamente a Rússia, a Ucrânia e Marrocos.

O Conselho Europeu de Sevilha exprimiu o desejo de as negociações em curso sobre os acordos de readmissão serem aceleradas. Por seu lado, a Comissão envida todos os esforços necessários para negociar acordos satisfatórios, mas deveria para isso beneficiar de um apoio político e diplomático mais forte por parte dos Estados-Membros. Ora, a experiência demonstrou que não se pode subestimar o tempo necessário à negociação de um acordo de readmissão visto como respondendo unicamente ao interesse da Comunidade. Estas negociações só poderão chegar a bom termo se se inscreverem no quadro de uma agenda de cooperação mais ampla, que tenha plenamente em consideração as dificuldades encontradas pelos países parceiros para fazerem frente eficazmente aos problemas ligados à imigração.

Medidas compensatórias no domínio da política da imigração, tais como uma política de vistos mais generosa em relação aos países que dão provas de cooperação ou o aumento das quotas para os trabalhadores migrantes desses países, bem como a intensificação da cooperação económica, o desenvolvimento das trocas comerciais, uma ajuda mais intensiva ao desenvolvimento, um acesso mais fácil aos mercados ou preferências pautais compatíveis com as regras da OMC, constituem exigências muitas vezes formuladas nos domínios em que a União Europeia e os seus Estados-Membros poderiam fazer prova de uma maior generosidade para fazer progredir as negociações.

É esta a razão pela qual a Comissão considera que a questão dos "meios de persuasão" – ou seja medidas de incentivo destinadas a assegurar a cooperação dos países terceiros na negociação e na conclusão de acordos de readmissão com a Comunidade Europeia - deveria ser perspectivada país por país no contexto mais amplo de um diálogo político, de cooperação e de programação com os países terceiros em causa, tendo em conta nomeadamente a importância do país terceiro em termos de fluxo de emigração para a União Europeia e do

estado das suas relações e da cooperação com a Comunidade e os Estados-Membros. Caberia então à Comunidade e aos seus Estados-Membros decidir se outros mecanismos de incentivo deveriam ser previstos para obter os resultados desejados. O problema não deveria, no entanto, colocar-se, em princípio, no quadro de eventuais negociações futuras com os países ACP. Na medida em que o artigo 13º do Acordo de Cotonu impõe já às partes no acordo obrigações jurídicas muito claras em matéria de readmissão dos seus nacionais em situação irregular no território de uma outra parte e de conclusão de acordos de readmissão bilaterais, a Comissão considera que outras medidas de incentivo financeiro não são necessárias e não se aplicam portanto a estes países.

#### **4. RECURSOS FINANCEIROS ADEQUADOS E MECANISMO DE PARTILHA DOS ENCARGOS**

O Conselho Europeu de Sevilha solicitou à Comissão que avaliasse os recursos financeiros disponíveis em três domínios específicos: a gestão das fronteiras externas, o regresso das pessoas em residência irregular e a cooperação com os países terceiros em matéria de imigração. A Comissão apresentou um relatório integrado sobre estes três domínios na segunda parte da sua Comunicação de 3 de Dezembro de 2002 intitulada "Integração das questões de migração nas relações da União Europeia com os países terceiros".

A declaração através da qual a Comissão insistia, nessa comunicação, sobre o desfasamento manifesto entre a importância concedida pela União Europeia às políticas JAI e a parte do orçamento comunitário afectada ao financiamento destas políticas, mantém toda a sua pertinência. Em 2002, os instrumentos financeiros de ajuda às políticas de asilo e de imigração (incluindo a reserva de urgência do Fundo Europeu para os Refugiados) que figurava na rubrica "políticas internas" das Perspectivas Financeiras representavam 0,96% do conjunto das despesas referidas nessa rubrica (6 236 milhões de euros).

**A partilha dos encargos ligados à gestão das fronteiras externas entre os Estados-Membros e a União** constitui uma das cinco componentes da política comum da gestão das fronteiras externas, tal como elaborada pela Comissão e aprovada pelo Conselho. Nas suas conclusões, o Conselho Europeu de Sevilha convidou a Comissão a realizar, antes de Junho de 2003, "um estudo ..... sobre a partilha dos encargos entre os Estados-Membros e a União em matéria de gestão das fronteiras externas".

Segundo o Plano do Conselho para a gestão das fronteiras externas, são aplicáveis as seguintes condições à partilha dos encargos e à elaboração do orçamento comunitário:

- Os orçamentos nacionais continuam a ser a principal fonte de financiamento dos investimentos e das despesas previstas.
- Os investimentos referir-se-ão essencialmente aos equipamentos e aos recursos humanos.
- As bases da partilha serão estabelecidas a nível da União nos limites das Perspectivas Financeiras comunitárias.

O plano fixa igualmente as orientações seguintes para a contribuição comunitária:

- Financiar as aquisições de materiais comuns, nomeadamente com vista a apoiar as operações conduzidas em conjunto pelos Estados-Membros.
- Criar um mecanismo de redistribuição financeira entre os Estados-Membros.

Para realizar este estudo e avaliar nomeadamente a dimensão e a natureza dos recursos financeiros nacionais afectados à gestão das fronteiras externas (fiscalização e controlo das pessoas), a Comissão recolheu informações transmitidas pelos Estados-Membros. Conseguir reunir dados pormenorizados e comparáveis não foi tarefa fácil e esta metodologia analítica não permitiu à Comissão formular conclusões pormenorizadas sobre as questões em causa. Os dados recolhidos vieram, no entanto, confirmar a dimensão considerável dos investimentos e dos custos operacionais ligados à gestão da fiscalização das fronteiras externas que consiste no essencial no controlo das pessoas.

Na sua Comunicação de Dezembro de 2002, a Comissão enunciou quatro elementos principais que deveriam ser tomados em consideração aquando da avaliação do encargo suportado por cada um dos Estados-Membros:

- a situação geográfica de cada país membro e a natureza das fronteiras;
- a pressão migratória nos diferentes tipos de fronteiras, terrestre, marítima, e aeroportuária;
- o número de controlos efectuados sobre as pessoas à entrada e à saída do território Schengen;
- o nível de qualidade dos controlos e fiscalização das fronteiras externas, em função da análise comum dos riscos aplicada a cada tipo de fronteira.

Estes elementos foram examinados várias vezes pelo Conselho desde Janeiro de 2003 e a Comissão concluiu, na sequência dos debates, que a sua pertinência tinha sido reconhecida. Alguns Estados-Membros propuseram igualmente ter em conta outros critérios ligados ao custo global do acolhimento dos requerentes de asilo ou das medidas ligadas aos regressos.

A Comissão considera que estas discussões vieram igualmente confirmar o fundamento de dois dos princípios de base enunciados na sua Comunicação de Dezembro de 2002:

- os princípios da subsidiariedade e da complementaridade da intervenção financeira da Comunidade: o orçamento comunitário só pode ser utilizado para financiar medidas que tragam manifestamente um valor acrescentado para a Comunidade;
- só os custos directamente ligados à dimensão comunitária do controlo das fronteiras externas podem ser co-financiados (organização de operações conjuntas, coordenação, desenvolvimento de normas de qualidade, controlo da aplicação, troca de informações e de experiências).

Apesar das dificuldades encontradas na recolha e análise dos dados, as opções de base foram confirmadas e foi instituído um quadro de referência para o desenvolvimento ulterior de um mecanismo de partilha de encargos.

A principal questão que ainda subsiste refere-se à disponibilidade dos recursos destinados a financiar um instrumento que responda às necessidades estruturais identificadas.

- **A curto prazo**, a Comissão evocou já a possibilidade de rever o **programa ARGO**. Mesmo se continuam a ser limitados, os fundos disponíveis no quadro deste programa poderiam ser aumentados para aliviar os encargos que incumbem aos Estados-Membros em causa. A concessão de uma ajuda financeira a projectos nacionais no domínio das fronteiras externas, com vista a compensar certas deficiências estruturais verificadas em

pontos de passagem fronteiriços estratégicos seria decidida de comum acordo com os Estados-Membros com base em critérios objectivos (avaliação de riscos). O aumento do orçamento do programa ARGO está já previsto no AO para 2004, bem como para os anos seguintes. A revisão do programa ARGO, que deverá estimular a cooperação administrativa, não permitirá todavia resolver o problema da dimensão estrutural dos investimentos necessários.

- **A longo prazo**, poderia ser elaborada uma solução apropriada e tangível para o problema da partilha dos encargos com base nas novas **perspectivas financeiras para o período posterior a 2006** no domínio da JAI. A preparação das próximas perspectivas financeiras plurianuais proporciona, com efeito, uma boa oportunidade para definir o projecto político da União alargada para o período posterior a 2006 à luz dos trabalhos da Convenção. A Comissão está determinada a colocar o desenvolvimento e a manutenção do espaço europeu de liberdade, segurança e justiça na linha dos objectivos prioritários da União.
- **Entretanto**, a autoridade orçamental poderia encarar a possibilidade de utilizar uma parte da margem disponível **para o período 2004-2006**, a fim de responder às necessidades estruturais mais urgentes neste domínio e de alargar a definição de solidariedade ao financiar igualmente os custos ligados ao acolhimento dos requerentes de asilo, a ajuda à aplicação de programas integrados de ajuda ao regresso e ao desenvolvimento do VIS.

## 5. CONCLUSÕES

Com base neste primeiro balanço, a Comissão pensa que as orientações seguintes deveriam ser consideradas como prioridades para orientar a acção das instituições da União no decurso dos próximos meses na aplicação, em conformidade com a conclusões do Conselho Europeu de Sevilha, dos planos de acção adoptados em 2002:

- Corolário da confiança mútua entre Estados-Membros em que se baseia o desenvolvimento de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, **o princípio da solidariedade** deve ser consolidado e concretizado. Inscrito no tratado actual em relação ao acolhimento dos refugiados e pessoas deslocadas, inspirou a criação do Fundo Europeu para os Refugiados. Na linha dos trabalhos da convenção, é necessário alargar o âmbito deste instrumento a todas as dimensões das políticas comuns da imigração e do asilo, nomeadamente no que se refere à emissão dos vistos e ao controlo das fronteiras externas.
- Mesmo que esta solidariedade se possa traduzir de diversas formas, nomeadamente através de um reforço das cooperações operacionais, inclui incontestavelmente um importante elemento financeiro. Por esta razão, o princípio da solidariedade deveria traduzir-se a nível orçamental, no quadro das **novas perspectivas financeiras a partir de 2007**.
- Entretanto, a Comissão está pronta a examinar, em acordo com a autoridade orçamental e no respeito dos princípios que regem a utilização do orçamento, a possibilidade de utilizar uma parte da margem orçamental disponível a título das políticas internas para apoiar, no período 2004-2006, um esforço de solidariedade que poderia incluir:
  - uma abordagem estrutural das necessidades em matéria de **controlo nas fronteiras externas**, que vá mais longe do que um simples reforço do programa ARGO; para o efeito, poderia apresentar ao Conselho, o mais rapidamente possível, uma proposta de base legal que organize a gestão de um novo instrumento que se inspire no Plano

de Acção de Junho de 2002, na Comunicação de Dezembro de 2002 (parte II), bem como nas lições tiradas dos projectos conduzidos no contexto do SCIFA+;

- por ocasião da renovação do FER, uma atitude mais orientada, que concentre portanto os meios disponíveis em matéria de acolhimento e de integração de refugiados e de pessoas deslocadas;
- o desenvolvimento progressivo do sistema de informação dos vistos (VIS), em função das opções que serão adoptadas pelo Conselho com base nos resultados do estudo de viabilidade.

Paralelamente, a Comissão está disposta a prosseguir com os Estados-Membros o exame dos elementos susceptíveis de serem tomados em consideração na elaboração de um instrumento distinto destinado a apoiar uma **política comum de regresso** através do financiamento de programas específicos que cubram as diferentes etapas deste processo e destinados a assegurar o seu carácter duradouro; as propostas necessárias serão apresentadas no final de 2003, cobrindo as diferentes etapas deste processo e as suas diferentes modalidades.

- Actualmente, a Comissão inscreveu um montante de 10 milhões de euros no Anteprojecto de Orçamento para 2004 com vista a financiar a fase inicial de desenvolvimento do VIS. Por outro lado, previu a título da sua programação para 2005-2006 um aumento das dotações previstas para o programa ARGO (de 6,5 milhões em 2004 para 12 milhões de euros por ano em 2005 e 2006), na perspectiva de um reforço do apoio da vertente «controlo nas fronteiras externas» deste programa de cooperação administrativa, guardando em mente simultaneamente que este envelope deverá igualmente dar resposta a necessidades crescentes nos domínios da imigração, do asilo e da política de vistos.

Esta programação deverá ser adaptada à luz das orientações políticas adoptadas pelo Conselho Europeu de Salónica. Segundo uma primeira estimativa objectiva e razoável, as necessidades adicionais a cobrir, no período 2004-2006, ascendem a um montante total de 140 milhões de euros, correspondente às fases ulteriores de desenvolvimento do VIS, à aplicação de um programa integrado em matéria de regresso e à instituição de um instrumento de solidariedade comunitário para a protecção das fronteiras externas.

Este esforço constituiria uma resposta adequada, tendo em conta a limitação estrutural dos meios actualmente afectados às políticas da imigração e do asilo no orçamento comunitário e seria parcialmente compensado por uma redistribuição dos montantes afectados aos instrumentos existentes (ARGO e FER). Este montante deve ser confrontado com o total das despesas anuais consagradas pelos Estados-Membros à gestão das fronteiras externas (cerca de 3 mil milhões de euros por ano) e com o esforço comunitário envidado a título da «facilidade Schengen» decidida no Conselho Europeu de Copenhaga a favor da preparação dos novos Estados-Membros para a adopção do acervo de Schengen (970 milhões de euros para o período 2004-2006). Dado que estes montantes representariam, em função dos anos, de 30% a 45% da margem actualmente prevista a título da rubrica 3 das Perspectivas Financeiras para os anos 2004-2006, tendo em conta que esta margem pode ser afectada por imprevistos, nomeadamente variações dos níveis de crescimento e de inflação em relação às previsões actuais, uma opção alternativa consistiria em adiar certas partes da iniciativa, reafirmando simultaneamente o compromisso de utilizar, à medida dos diferentes exercícios orçamentais, todas as possibilidades de

flexibilidade que venham a surgir. Neste quadro, a Comissão asseguraria, neste estágio, a programação das dotações necessárias:

- ao desenvolvimento do VIS para os anos de 2005 e 2006, respectivamente de 15 milhões de euros em 2005 e de 20 milhões de euros em 2006, o que representaria a hipótese mais modesta de realização do sistema nos seus primeiros anos;
- a um primeiro esforço de solidariedade e de reforço das cooperações em matéria de controlo nas fronteiras externas, dotado de recursos financeiros de 15 milhões de euros por ano para 2005 e 2006, e destinado a cobrir, nomeadamente, o desenvolvimento de programas de formação e de intercâmbio dos agentes responsáveis pelo controlo e pela fiscalização das fronteiras, a introdução e a generalização do recurso a novas tecnologias em matéria de fiscalização, o reforço da interoperabilidade dos sistemas existentes, bem como a melhoria da capacidade de controlo ou de fiscalização de pontos de passagem fronteiriços identificados de comum acordo como apresentando limitações estruturais. Para 2004, na pendência da adopção de uma base legal pertinente, o apoio financeiro poderia traduzir-se num reforço pontual do programa ARGO durante o procedimento orçamental num montante de 15 milhões de euros.

A aplicação de um programa integrado de regresso deveria ser adiado até à adopção das novas perspectivas financeiras a partir de 2007.

Com base nas conclusões do Conselho Europeu de Salónica, a Comissão apresentará, oportunamente, à Autoridade Orçamental uma programação revista a fim de nela integrar as novas opções adoptadas e, se necessário, uma nova ponderação das prioridades entre as diversas políticas no âmbito da rubrica 3 das Perspectivas Financeiras. Terá igualmente em consideração a elaboração das próximas perspectivas financeiras.

- As conclusões do Conselho Europeu de Sevilha lançaram as bases para uma acção vigorosa em matéria de controlo das fronteiras externas. Este impulso traduziu-se no lançamento de uma série de **projectos-piloto** destinados a testar diversas formas de cooperação identificadas tanto pelo próprio Conselho Europeu, como no âmbito do plano adoptado pelo Conselho. Estas primeiras experiências são objecto de uma avaliação com base no relatório estabelecido pela Presidência com o apoio da Comissão. É conveniente igualmente tirar as lições do estudo conduzido pela Comissão sobre a questão particularmente sensível e complexa das **fronteiras marítimas**. A Comissão está convencida de que é necessário antes de mais assegurar o carácter duradouro e a coerência da acção comunitária, fixando prioridades e estabelecendo o respectivo quadro e métodos.
- Relativamente ao primeiro ponto, a Comissão considera dever ser concedida uma atenção muito especial aos fundamentos de uma política verdadeiramente eficaz que são a análise do risco, a formação do pessoal e a aproximação dos equipamentos e processos de controlo. Relativamente ao segundo ponto, a Comissão considera que as necessidades de planificação, de apoio (formação, recolha e tratamento da informação, análise da rede), de organização e de avaliação das cooperações operacionais poderiam conduzir, para além do estabelecimento de uma instância comum de profissionais, à instituição de uma **estrutura operacional comunitária**. Esta última estrutura seria responsável pela aplicação das orientações estratégicas adoptadas pelo Conselho, apoiando-se, se fosse caso disso, nos "centros" estabelecidos a título de **projectos-piloto** e cuja contribuição teria sido validada pelo Conselho. É evidente que uma eficácia plena só seria atingida se este órgão

operacional dispusesse das competências e dos recursos - humanos, materiais e financeiros – necessários à realização das tarefas essenciais de interesse comum que lhe seriam confiadas. Nesta perspectiva, esta estrutura operacional poderia, no quadro dos meios atribuídos pela autoridade orçamental, intervir na gestão do financiamento comunitário. Para além disso, poderia constituir a primeira etapa na via da constituição de um "Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras", de cuja necessidade a Comissão continua convencida para apoiar e completar a acção dos serviços dos Estados-Membros na gestão das suas fronteiras externas.

- O desenvolvimento de um **sistema comum de informação dos vistos** constitui um desafio organizacional, tecnológico e financeiro para a União e os Estados-Membros durante os próximos anos. É indispensável que, na sequência do estudo de viabilidade da Comissão, o Conselho fixe o mais rapidamente possível e, o mais tardar, até ao final de 2003, as orientações necessárias simultaneamente à programação do desenvolvimento do sistema, à preparação da base jurídica que permita o seu estabelecimento e à obtenção dos meios orçamentais em função das opções adoptadas. A importância destas escolhas não pode ser subestimada não só a nível comunitário, mas também em termos de impacto nas administrações e orçamentos nacionais.
- Neste contexto, deveria ser desenvolvida uma abordagem coerente no que se refere aos **elementos de identificação biométrica ou dados biométricos** na União Europeia; esta abordagem permitiria elaborar soluções harmonizadas aplicáveis aos documentos de nacionais de países terceiros, aos passaportes dos cidadãos da União Europeia e aos sistemas de informação (VIS e SIS II). Em conformidade com o consenso obtido na reunião informal dos ministros que se realizou no mês de Março em Veria, a Comissão proporá instrumentos adequados: vistos e títulos de residência para os nacionais de países terceiros numa primeira fase e passaportes dos cidadãos da União Europeia em seguida.
- A aplicação de uma política comum em matéria de **regresso** das pessoas em residência irregular revela em grande parte da acção dos Estados-Membros. No entanto, poderia obter-se uma maior eficácia através do reforço da cooperação e da instituição de um quadro normativo necessário para o efeito, para além da eventual adopção de um instrumento financeiro específico. Foram realizados alguns progressos nestes dois domínios, mas são desejáveis progressos mais substanciais. Assim, a Comissão convida o Conselho a examinar a possibilidade de confiar à **estrutura operacional** que seria criada para o controlo nas fronteiras, tarefas similares de organização da cooperação em matéria de regresso. Para além disso, na perspectiva de uma consolidação dos esforços legislativos pontuais realizados até este momento, a Comissão confirma a intenção de apresentar, até ao final do ano, uma proposta que estabeleça normas mínimas comuns.
- Tanto as conclusões do Conselho Europeu de Sevilha, como as do Conselho de Novembro de 2002 e de Maio de 2003, bem como a comunicação da Comissão de Dezembro de 2002 fixaram o quadro político que rege a **integração das questões de migração nas relações com os países terceiros**. Nada há a acrescentar a este quadro e é importante aplicá-lo. A Comissão lembra que, por ocasião da sua comunicação de Dezembro, assumiu dois compromissos a este respeito. Por um lado, apresentará brevemente uma proposta de programa de cooperação destinado a dar resposta de forma específica e complementar às necessidades dos países terceiros de origem e de trânsito nos seus esforços com vista a assegurar uma melhor gestão dos fluxos migratórios em todas as suas dimensões e, em especial, a estimular os países terceiros a prepararem-se para a aplicação dos acordos de readmissão ou à acompanhá-los nessa aplicação. Por outro lado, como já se havia

comprometido na sua Comunicação de Dezembro de 2002, a Comissão assegurará que, o mais tardar até 2004, as prioridades relativas à gestão dos fluxos migratórios sejam devidamente tidas em consideração, país por país e no quadro do diálogo de programação no processo em curso de revisão dos documentos de estratégia nacional e regional.

- Deve ser prosseguido o desenvolvimento de uma **política comum de readmissão**. Isto pressupõe a conclusão rápida e a aplicação completa dos acordos já negociados. No que se refere às negociações em curso, é indispensável que a Comissão beneficie do apoio político constante dos Estados-Membros e que o Conselho manifeste abertura para considerar num contexto mais amplo as expectativas dos países terceiros parceiros nestas negociações. Por último, a Comissão recomenda que se proceda a uma avaliação aprofundada das prioridades geográficas, tendo em conta em especial a importância do país terceiro em causa e o estado das suas relações e o nível de cooperação que mantém com a Comunidade e os seus Estados-Membros antes de se lançar noutros processos de negociação, em especial no quadro da aplicação do acordo de Cotonu.
- A política comum de luta contra a imigração ilegal esboçada em Tampere e precisada em Sevilha só produzirá os seus efeitos se for integrada num conjunto de medidas correspondentes aos diferentes aspectos desta problemática. Deve assim apoiar-se em:
  - Um reforço da capacidade de recolher, de trocar e de tratar a **informação** relativa a este fenómeno, em especial a aplicação rápida e completa do plano de acção estatística, o desenvolvimento da rede ICONET, bem como a consolidação num quadro comum e a colocação em rede dos inúmeros oficiais de ligação destacados nos países terceiros; para além disso, deverá prosseguir-se a reflexão sobre a forma de inserir num quadro coerente não somente estes diferentes instrumentos mas também a EUROPOL, a estrutura operacional cuja criação a Comissão preconiza ou mesmo a rede europeia sobre as migrações cuja viabilidade está actualmente a ser estudada.
  - A procura de uma maior coerência da acção em matéria de **luta contra o tráfico ilícito e o tráfico de seres humanos**, coerência para a qual a Comissão contribuirá tomando as iniciativas necessárias com base na declaração de Bruxelas, e da **luta contra o trabalho clandestino** mediante a fixação de objectivos no quadro da estratégia europeia para o emprego e, indirectamente, através da rápida adopção da proposta de directiva sobre a admissão para efeitos de emprego.
- A eficácia da acção comum pressupõe a fixação de enquadramentos políticos e a adopção de medidas, mas igualmente a **aplicação** completa destas últimas. Isto pressupõe uma maior coerência que poderia ser obtida através da fusão dos três planos de acção que, por vezes, se afiguram redundantes. Deveria ser estabelecido um processo de acompanhamento político regular: a Comissão tenciona a partir de agora elaborar anualmente um relatório deste tipo que poderia ser debatido pelo Conselho e tirar as conclusões que se impõem para a orientação da acção comum na sua sessão do fim de ano. Por último, cabe aos Estados-Membros concretizarem os compromissos que assumiram: no que se refere à aplicação de instrumentos comunitários, a Comissão assumirá plenamente as suas responsabilidades, se for caso disso mediante o recurso ao procedimento de infracção previsto para o efeito; estes procedimentos poderão ser utilmente completados por mecanismos de avaliação pelos pares.