



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 22.12.2006  
COM(2006) 840 final

## **RELATÓRIO DA COMISSÃO**

**sobre o funcionamento do regime de trânsito facilitado entre a região de Kaliningrado e o resto do território da Federação Russa**

## I. INTRODUÇÃO

Kaliningrado é uma parte única da Rússia, separada geograficamente do resto do país e rodeada pela UE. No âmbito do alargamento, tem sido prestada cada vez mais atenção a esta região. A introdução do acervo pelos novos Estados-Membros teve um impacto em países terceiros em termos de obrigação de vistos e de controlos fronteiriços. Embora as consequências do acervo sejam as mesmas para Kaliningrado que para qualquer outra parte da Rússia ou para outros países terceiros limítrofes, o impacto sobre a população poderá vir a ser maior em Kaliningrado do que noutras partes da Rússia, dada a sua situação geográfica.

Independentemente das negociações de adesão com a Polónia ou a Lituânia, foi proposto na Comunicação da Comissão ao Conselho de 17 de Janeiro de 2001<sup>1</sup> que “as medidas práticas destinadas a realizar um controlo adequado e eficaz das fronteiras sejam mantidas, facilitando assim a circulação das pessoas e das mercadorias na passagem da futura fronteira externa”.

Recomendou-se que se examinasse a possibilidade de tirar partido de todas as medidas especiais possíveis no âmbito do acervo, recorrendo a exemplos proporcionados em medidas já existentes, nomeadamente nos países candidatos. Além disso, no contexto mais alargado das políticas da Comunidade, deverá ser examinado “o custo dos passaportes (responsabilidade da Rússia) e dos vistos (competência dos actuais e futuros Estados-Membros da UE. Os Estados-Membros novos e actuais poderiam considerar a hipótese da abertura de consulados (ou a partilha de instalações para reduzir os custos) em Kaliningrado, com o objectivo de facilitar a concessão de vistos e a gestão eficaz dos fluxos migratórios”.

Por outro lado, a Declaração Comum no contexto da Cimeira UE - Rússia de 3 de Outubro de 2001 apelava a uma análise da situação especial de Kaliningrado no contexto do alargamento.

No seguimento do debate sobre Kaliningrado na Cimeira UE-Rússia em Moscovo, o Conselho Europeu de Sevilha, de 21 e 22 de Junho de 2002, 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 Kaliningrado ou dele proveniente”. Na Comunicação da Comissão ao Conselho sobre Trânsito em Kaliningrado<sup>2</sup>, de 18 de Setembro de 2002, foram sugeridas diversas possibilidades tendo em vista um regime de trânsito facilitado. Contudo, umas das condições prévias era que a solução prevista não comprometesse a plena participação da Lituânia no acervo de Schengen. Finalmente, foi criado o Documento de Trânsito Facilitado/Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado (DTF/DTFF).

Na Declaração Conjunta sobre trânsito da Cimeira UE/Rússia em Bruxelas, de 11 de Novembro de 2002, a Federação Russa tomou nota da intenção da União Europeia de rever a operação do regime DTF até 2005”. É igualmente feita referência a um relatório ao Conselho

---

<sup>1</sup> COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO "A União Europeia e Kaliningrado" - COM (2001) 26 final

<sup>2</sup> COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO – Kaliningrado: Trânsito” – COM (2002) 510 final

e ao Parlamento Europeu sobre o funcionamento do sistema no artigo 13.º do Regulamento (CE) n.º 693/2003 do Conselho: “A Comissão apresentará ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre o funcionamento do regime de trânsito facilitado, o mais tardar três anos após a entrada em vigor da primeira decisão prevista no n.º 1 do artigo 12.º”. A Lituânia comunicou ao Conselho e à Comissão a sua decisão de aplicar o regime DTF/DTFE a partir de 1 de Julho de 2003. Por conseguinte, a Comissão tem de apresentar o seu relatório até 1 de Julho de 2006.

O presente relatório baseia-se nas respostas da Federação Russa e da Lituânia a um questionário elaborado pelos serviços da Comissão, que realizou igualmente um controlo in loco do regime DTF/DTFE entre 22 e 24 de Março de 2006.

## **II. O SISTEMA DTF/DTFE TAL COMO ESTABELECIDO PELO REGULAMENTO E O ACORDO BILATERAL ENTRE A LITUÂNIA E A FEDERAÇÃO RUSSA.**

No seguimento do debate sobre Kaliningrado na Cimeira UE-Rússia<sup>3</sup> realizada em Moscovo em Novembro de 2002, com base na Comunicação da Comissão ao Conselho sobre trânsito em Kaliningrado (COM/2002/510 final), o Conselho adoptou em 14 de Abril de 2003 os dois regulamentos seguintes:

- Regulamento (CE) n.º 693/2003 do Conselho que estabelece um Documento de Trânsito Facilitado (DTF) e um Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado (DTFE) específicos e que altera as Instruções Consulares Comuns e o Manual Comum;
- Regulamento (CE) n.º 694/2003 do Conselho que estabelece formatos uniformes para o Documento de Trânsito Facilitado (DTF) e para o Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado (DTFE).

Ambos os regulamentos são redigidos não só para "Kaliningrado" mas também para a Lituânia mas para todos os casos possíveis de “trânsito especial” relacionados com os Estados-Membros, que podem optar por aplicar o Regulamento (CE) n.º 693/2003 nesses casos.

Elementos básicos

### **a) Como funciona o regime DTF/DTFE?**

O Regulamento (CE) n.º 693/2003 estabelece os princípios básicos de funcionamento do regime DTF/DTFE. Os aspectos práticos foram estabelecidos mediante um acordo bilateral, de 20 de Junho de 2003, sobre o procedimento de emissão dos DTFF entre a Federação Russa e a Lituânia, e o Regulamento N361, adoptado pela Federação Russa, sobre medidas relativas ao respeito dos compromissos assumidos pela Federação Russa ao abrigo da Declaração Conjunta da Federação Russa e da UE sobre o trânsito entre a região de Kaliningrado e resto do território da Federação Russa.

---

<sup>3</sup> Declaração Conjunta da União Europeia e da Federação Russa, de 11 de Novembro de 2002, sobre o trânsito entre a região de Kaliningrado e o resto da Federação Russa.

O DTF é emitido a cidadãos russos que viajam frequentemente por terra da região de Kalininegrado para o resto do território da Rússia e vice-versa. Permite o trânsito com múltiplas entradas e pode ser válido por vários anos. O procedimento de pedido no serviço consular é semelhante (quase idêntico) ao procedimento de emissão de um visto. O DTF é apostado no passaporte do cidadão russo; o custo é de cinco euros.

O DTFF foi criado para passageiros dos transportes ferroviários e é válido exclusivamente para o trânsito directo entre Kalininegrado e o resto do território da Rússia para uma viagem única de trânsito (ida e volta). O procedimento de emissão é facilitado e o DTFF é gratuito.

Os cidadãos russos que pretendem fazer viagens únicas de ida e volta de comboio através do território da República da Lituânia podem obter um Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado (DTFF) com base em dados pessoais apresentados no momento da compra do bilhete. Esta informação é transmitida por via electrónica às autoridades lituanas, que devem responder no prazo de 24 horas. As autoridades russas não emitem bilhetes aos cidadãos russos nos casos em que a República da Lituânia tem objecções ao respectivo trânsito pelo seu território. Neste caso, é emitido um DTFF ao passageiro pelas autoridades consulares lituanas na fronteira lituana, ou antes dela, depois de a República da Lituânia verificar que a documentação de viagem do passageiro está em ordem.

Em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 693/2003, um cidadão russo que pretenda viajar de comboio com um passaporte internacional deve receber um DTFF apostado no seu passaporte. Contudo, o titular de um passaporte interno russo recebe um DTFF apostado numa folha separada, tal como indicado no Regulamento (CE) n.º 333/2002. A partir de 1 de Janeiro de 2005, os cidadãos russos deverão possuir um passaporte internacional no qual possa ser aposta a vinheta DTFF. Os portadores de um DTFF não podem fazer escala na Lituânia e a duração de cada trânsito está limitada a 6 horas.

#### **b) Apoio financeiro ao regime DTF/DTFF<sup>4</sup>**

No contexto das prioridades políticas relacionadas com a adesão da República da Lituânia à União Europeia em 2004, o Conselho Europeu concordou que é essencial apoiar a Lituânia a encontrar uma solução para a questão do trânsito, a fim de permitir um regime de visto facilitado entre a região de Kalininegrado e o resto do território da Rússia. Por conseguinte, foi estabelecido no Tratado de Adesão no Protocolo n.º 5 sobre Kalininegrado que a Lituânia obterá apoio financeiro para suportar os custos suplementares incorridos para a aplicação do sistema DTF/DTFF.

A União Europeia lançou dois programas de apoio a Kalininegrado no sentido de prestar assistência à Lituânia na aplicação do regime DTF/DTFF:

- O primeiro programa, executado ao abrigo do programa Phare, concedia 12 milhões de euros para o período de Dezembro de 2003 a Abril de 2006.
- O segundo programa concede 40 milhões de euros para o período de Maio de 2004 a Dezembro de 2006 e destina-se a cobrir as taxas (de visto) não recebidas e quaisquer custos suplementares para investimentos, formação e custos operacionais (por exemplo, salários).

---

<sup>4</sup> Este ponto é meramente informativo dado que não está sujeito a avaliação.

- No que se refere à nova perspectiva financeira 2007-2013, a Comissão propôs um mecanismo separado ("regime de trânsito para Kaliningrado") no artigo 6.º da (proposta de) Decisão do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece um Fundo para as Fronteiras Externas para o período 2007-2013 como elemento do programa geral "Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios". No n.º 9 do artigo 15.º, foi proposto para 2007-2013 um montante máximo de 108 milhões de euros destinados a cobrir taxas não recebidas de vistos de trânsito e custos suplementares incorridos com a aplicação do regime DTF/DTF. Contudo, a decisão sobre o montante final deverá agora ser tomada pelo Conselho e pelo Parlamento.

### III. APLICAÇÃO DO SISTEMA DTF/DTF

A aplicação do sistema DTF/DTF teve início em 1 de Julho de 2003 (a nível nacional) e em 1 de Maio de 2004 ao abrigo do regime comunitário.

#### a) Estatísticas

O meio de transporte mais utilizado de Kaliningrado para o resto do território da Rússia é o comboio (70%), seguido do automóvel (20%) e do avião (10%). Em média, 1,5 milhões de pessoas viajam anualmente de e para Kaliningrado utilizando todos os meios de transporte, um número elevado se tivermos em conta que a população da região é de cerca de um milhão de pessoas. O número de viajantes aumenta durante o Verão e diminui entre Fevereiro e Março. De acordo com a resposta das autoridades lituanas, o número de viajantes corresponde ao indicado no quadro que se segue.

	2003 (de 1/7 a 31/12)	2004	2005
Número de passageiros, dos quais 1 078 459 utilizaram DTF	293 719	613 101	412 711
Número de DTF emitidos	1 836	3 095	3 149

Os DTF são utilizados sobretudo por cidadãos russos do resto da Rússia. A maioria dos cidadãos russos de Kaliningrado viaja com DTF. Contudo, é-lhes mais conveniente obter um visto lituano que lhes dá a possibilidade não só de viajar em trânsito mas também de visitar a Lituânia. Os procedimentos para obter estes vistos e o DTF são muito semelhantes mas o DTF tem uma taxa de 5 euros enquanto que os vistos lituanos para os residentes em Kaliningrado são gratuitos. Este facto explica por que motivo o número de vistos lituanos emitidos aos residentes em Kaliningrado é duas a três vezes mais elevado do que o número de DTF. Por outro lado, a exigência introduzida em Abril de 2005 de possuir um seguro obrigatório de doença a fim de receber um visto lituano (exigência inexistente para obter um DTF) contribuirá igualmente para um aumento da procura dos DTF.

## **b) O sistema DTF/DTFE na prática**

A aplicação do sistema DTF/DTFE teve início em 1 de Julho de 2003 (a nível nacional) e em 1 de Maio de 2004 ao abrigo do regime comunitário.

Tanto durante a primeira visita, em Junho de 2004, no âmbito do Mecanismo de Kaliningrado, como durante a segunda visita, em Março de 2006, constatou-se que o sistema funciona bem, não se tendo registado nenhum problema significativo. Verificou-se que os DTFE não são apostos no passaporte russo mas sempre numa folha separada. Com este procedimento, pode-se deitar fora o DTFE e solicitar outro várias vezes, sem encher o passaporte de carimbos. Contudo, tem uma desvantagem, dado que as viagens frequentes, para as quais um DTF seria mais apropriado, são menos identificáveis. Isto pode acontecer frequentemente dado que o DTFE é mais fácil de obter (na estação) e é gratuito enquanto que o DTF se destina a viagens múltiplas e deve ser solicitado no serviço consular ao preço de cinco euros; também explica o reduzido número de DTF emitidos.

As autoridades lituanas argumentaram que é difícil apor o DTFE num passaporte com o comboio em andamento. Por conseguinte, preparam as folhas antecipadamente e só as distribuem no comboio quando controlam a lista dos passageiros e dos passaportes.

A segunda visita, mais minuciosa, foi realizada entre 22 e 24 de Março de 2006 e o seu objectivo consistia em efectuar uma visita de avaliação no terreno, em colaboração com as autoridades lituanas e russas.

No intuito de preparar esta visita, a Comissão tinha enviado cartas às autoridades lituanas e russas com um questionário sobre diversos aspectos da aplicação do regime de trânsito. As respostas recebidas foram bastante positivas no que respeita ao sistema DTF/DTFE. Reflectiam as apreciações feitas anteriormente e que tinham sido exprimidas antes, nomeadamente que o sistema de trânsito funciona bem, não sendo necessário introduzir nenhuma alteração. Foram igualmente apresentadas algumas estatísticas.

## **IV. OBSERVAÇÕES GERAIS:**

Já em Junho de 2004, os peritos da Comissão tinham visitado a Lituânia e sido informados dos procedimentos que podiam ser observados nos comboios. Aparentemente, o sistema funciona bem, tendo-se verificado um único incidente num comboio, sem qualquer relação directa com o regime DTFE.

Durante ambas as visitas, tanto o lado lituano como o russo reconheceram o bom funcionamento do regime de trânsito facilitado e manifestaram o seu apreço pelos esforços envidados pelas respectivas autoridades na aplicação deste regime. Não se verificaram problemas de maior nem atrasos na entrega dos DTFE e DTF. A Rússia indicou que: (i) o regime de trânsito facilitado e (ii) o regime de visto previsto no Acordo lituano-russo de 30 de Dezembro de 2002 relativo às viagens recíprocas deveria continuar depois de a Lituânia aderir ao espaço Schengen de livre circulação sem fronteiras internas. Parece haver uma verdadeira cooperação e empenho da parte dos serviços competentes da Lituânia e da Rússia no sentido de aplicar o regime de trânsito.

Contudo, a Rússia declarou que, desde a entrada em vigor do regime de trânsito facilitado, registou uma diminuição de cerca de 30% do número de passageiros, o que constitui uma

perda de 122 milhões de rublos para a companhia de caminhos-de-ferro nacional. Nem as autoridades lituanas nem as russas definiram claramente as razões que levaram à diminuição do número de passageiros que viajam de comboio. Essa diminuição pode estar relacionada com o aumento do número de passageiros que viajam de avião (o transporte aéreo é subvencionado). Além disso, a exigência de possuir um passaporte internacional desde 1 de Janeiro de 2005 pode estar na origem da diminuição significativa de passageiros uma vez que o pessoal militar colocado em Kalininegrado não está em posição de obter tais passaportes e tem consequentemente de viajar de avião. Esta situação só pode ser alterada pela Rússia, dado tratar-se de uma questão nacional.

## V. AVALIAÇÃO

O regime de trânsito é parte integrante do acervo de Schengen e, por conseguinte, inteiramente compatível com Schengen. Em princípio, não há razões significativas para alterar o regime DTF/DTFF.

Alguns pontos tiveram de ser esclarecidos:

- Parece haver alguns mal-entendidos em relação ao aumento do preço dos vistos Schengen mas não dos DTFF/DTF, uma vez que estes últimos não são considerados vistos.
- Foi esclarecido que o Regulamento não exige a presença da pessoa na estação de caminhos-de-ferro; desta forma, um grupo de crianças, por exemplo, não tem de comparecer na estação de caminhos-de-ferro se os seus passaportes forem apresentados no acto da compra do bilhete.

Foram ainda levantadas e debatidas outras questões com ambas as partes:

- A possível introdução de fotografia no DTFF/DTF a fim de harmonizar estes documentos com os outros formatos harmonizados (vistos, autorizações de residência) por razões de segurança: do lado russo, não há possibilidade de introduzir a fotografia no DTFF, dado que isso implicaria que todo o sistema informático "Express" teria de ser adaptado, o que seria totalmente desproporcionado em relação ao aumento de segurança obtido. Até à data, não foi detectado nenhum DTFF falsificado. Apenas um passageiro no período de três anos abrangido pelo presente relatório tentou desembarcar do comboio na Lituânia. Por conseguinte, a Comissão não insistirá na introdução da fotografia no DTFF dado que não seria uma medida razoável. Contudo, em relação aos DTF, essa medida seria possível uma vez que os DTF são emitidos no serviço consular, que já dispõe do equipamento necessário para esse efeito.
- O preenchimento do formulário de dados pessoais para o DTFF a bordo do comboio somente para os passageiros que, por razões técnicas, não figuram na lista de passageiros. No momento da compra do bilhete, o sistema "Express" prevê apenas um número limitado de 64 caracteres para a transmissão dos dados pessoais às autoridades lituanas. Por conseguinte, o formulário foi criado no intuito de fornecer mais dados à Lituânia com o objectivo de efectuar uma pesquisa pormenorizada em casos específicos. Não seria razoável abolir este formulário uma vez que, ao assiná-lo, o passageiro confirma que tomou conhecimento de todas as condições de trânsito.

- A possibilidade de reduzir a duração do procedimento para emissão do DTFF: redução do tempo de resposta da Lituânia de 24 horas para cerca de 10 ou 15 horas; as autoridades lituanas sublinharam que, em geral, isso não é possível. Contudo, as respostas são enviadas o mais rapidamente possível, o que significa que 24 horas não é o tempo de resposta normal, mas um tempo de resposta *máximo*, tal como previsto no Regulamento.
- Tal como se constatou novamente no serviço consular lituano e no comboio, os DTFF são actualmente apostos num formulário separado (em conformidade com o disposto no Regulamento (CE) n.º 333/2002). O DTFF é impresso no serviço consular em conformidade com os dados transmitidos pelo sistema "Express" russo e aposto na folha separada, uma vez que a Lituânia considera que é demasiado difícil apor o DTFF no passaporte dos cidadãos russos num comboio em andamento. Por outro lado, o passaporte ficaria rapidamente cheio de DTFF dado que é utilizado pelos viajantes não só para viagens únicas de ida e volta, mas também por cidadãos russos que viajam frequentemente de comboio entre Kaliningrado e o resto do território da Rússia. Contudo, do ponto de vista da Comissão, o DTF deveria ser utilizado para viagens frequentes, não se devendo tirar partido do facto de o DTFF ser gratuito. Por conseguinte a aposição do DTFF no passaporte - em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 693/2003- torná-lo-ia mais óbvio, se uma pessoa viajar frequentemente.

Alguns pontos a melhorar não abrangidos pelo Regulamento (CE) n.º 693/2003:

- Diminuir o tempo necessário para as formalidades de controlo fronteiriço e, desta forma, diminuir a duração das paragens do comboio nas fronteiras russo-lituana e lituano-bielorrussa, ou pelo menos uma destas fronteiras. (Actualmente, há quatro controlos fronteiriços, dois em cada lado das fronteiras, que duram 50 minutos no lado russo e 40 minutos no lado lituano, num total de cerca de 2 horas e 45 minutos para uma viagem de cerca de 22 horas de Kaliningrado a Moscovo). Este período de tempo poderia ser bastante diminuído mediante a realização de controlos de fronteira durante a viagem e antes das paragens do comboio em pontos de passagem de fronteiras. Outra possibilidade seria os serviços de guarda de fronteiras de ambos os países em causa realizarem os respectivos controlos fronteiriços numa só paragem em cada fronteira. Contudo, trata-se de uma questão que deverá ser resolvida pelas autoridades lituanas, russas e bielorrussas a nível bilateral.

## VI. CONCLUSÕES

A Comissão constata com satisfação que, três anos após a sua entrada em vigor, o sistema de trânsito facilitado funciona bem e ambos os parceiros estão satisfeitos com a sua aplicação. Tal como observado durante as visitas, existem alguns aspectos menores que poderiam ser melhorados, que dependem sobretudo das disposições bilaterais entre a Lituânia e a Rússia. O sistema DTF/DTFF satisfaz também os requisitos do acervo de Schengen dado que não se verificou nenhuma imigração ilegal neste contexto.

Por conseguinte, a Comissão não vê necessidade de modificar o sistema. Numa perspectiva de longo prazo, o regime de trânsito facilitado dependerá da evolução das medidas em matéria de política de vistos entre a UE e a Rússia.

A Comissão continuará a apoiar financeiramente o regime de trânsito através do Fundo para as Fronteiras Externas.

Dois pontos terão ainda de ser examinados. Contudo, não afectam a eficácia do regime DTF/DTFE enquanto instrumento de gestão do trânsito de Kaliningrado.

- (1) O DTFE é apostado num formulário separado e não no passaporte do viajante segundo as exigências do Regulamento (CE) n.º 693/2003. Por conseguinte, não é possível verificar se o DTFE é utilizado para viagens únicas de ida e volta ou para viagens frequentes. A correcta aplicação aumentaria igualmente os pedidos de DTF que podem ser obtidos para viagens múltiplas ao preço de cinco euros (passageiro frequente).
- (2) A questão da redução das formalidades de controlo fronteiriço poderia continuar a ser discutida numa base bilateral se as autoridades lituanas, russas e bielorrussas estiverem interessadas, O que seria possível sem reabrir a discussão sobre o regime de trânsito ou sem alterar o Regulamento. Existem duas possibilidades exequíveis: (i) em vez de duas paragens (uma em cada lado da fronteira), efectuar uma única paragem em cada fronteira. As autoridades fronteiriças de ambos os países efectuariam os seus controlos simultaneamente; (ii) prever um sistema em que ambos os lados efectuem os seus controlos durante a viagem de comboio.