

**PT**

**PT**

**PT**



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 23.2.2011  
COM(2011) 76 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO  
CONSELHO**

**Avaliação dos acordos de readmissão da União Europeia**

SEC(2011) 209 final  
SEC(2011) 210 final  
SEC(2011) 211 final  
SEC(2011) 212 final

# COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

## Avaliação dos acordos de readmissão da União Europeia

### 1. INTRODUÇÃO

No Programa de Estocolmo, o Conselho convidou a Comissão a apresentar, «em 2010», uma avaliação dos acordos de readmissão da UE, bem como das negociações em curso nesse contexto, e propor um sistema que permita acompanhar a sua execução<sup>1</sup>. Além disso, «o Conselho deverá definir uma estratégia renovada e coerente para a readmissão, tendo em conta as relações globais com o país em causa, incluindo uma abordagem comum face a países terceiros que não cooperem na readmissão dos seus próprios nacionais».

A presente Comunicação<sup>2</sup> tem como objectivo (1) avaliar a execução dos acordos de readmissão da UE já em vigor, (2) fazer o ponto da situação sobre as negociações em curso em matéria de readmissão e as directrizes de negociação «abertas» e (3) formular recomendações para uma futura política da União Europeia em matéria de readmissão, incluindo no que se refere aos mecanismos de acompanhamento.

Os acordos de readmissão da União Europeia impõem obrigações recíprocas às partes contratantes no que diz respeito à readmissão dos seus nacionais e, em certas condições, dos nacionais de países terceiros e apátridas. Estabelecem também pormenorizadamente os critérios operacionais e técnicos aplicáveis a este processo.

No plano político, os acordos de readmissão da União Europeia são considerados um instrumento necessário para a gestão eficaz dos fluxos migratórios para os Estados-Membros da UE. Uma vez que devem facilitar o regresso rápido dos migrantes em situação irregular, pressupõe-se que constituem um elemento fundamental da luta contra a imigração ilegal. Os acordos não definem os critérios de legalidade da presença de uma pessoa na UE ou num país parceiro – esta questão deve ser avaliada pelas autoridades nacionais, em conformidade com o direito nacional, bem como, se for caso disso, com o direito da União Europeia.

Desde 1999, ano em que a competência neste domínio foi conferida à Comunidade Europeia, o Conselho emitiu directrizes de negociação para a Comissão relativas a 18 países terceiros. O ponto da situação sobre as directrizes de negociação é anexado ao documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Avaliação dos acordos de readmissão da União Europeia, Acordos de readmissão da União Europeia: Breve panorâmica da situação em Fevereiro de 2011». Desde a entrada em vigor do Tratado de Lisboa, a conclusão de acordos de readmissão da União Europeia tem uma base jurídica precisa (artigo 79.º, n.º 3, do TFUE). Além disso, um

---

<sup>1</sup> JO C 115 de 4.5.2010, p. 31.

<sup>2</sup> Em 2004, a Comissão Europeia publicou uma «Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre as prioridades a respeitar para assegurar o sucesso de uma política comum de readmissão», SEC (2004) 946 final de 19.7.2004.

princípio do direito internacional (consuetudinário) prevê que cada país tem a obrigação de readmitir os seus próprios nacionais.

## **2. AVALIAÇÃO DOS ACORDOS DE READMISSÃO DA UE EM VIGOR**

Ao abrigo das 18 directrizes de negociação emitidas até à data pelo Conselho, entraram em vigor 12 acordos de readmissão da UE<sup>3</sup>. Três deles prevêem um período transitório para a readmissão dos nacionais de países terceiros (ver pontos 2.4 e 3.2).

Uma vez que os Estados-Membros são responsáveis pela execução dos acordos de readmissão da UE, a Comissão solicitou-lhes que apresentassem dados pormenorizados e comentários sobre a aplicação destes acordos<sup>4</sup>. Estas informações foram complementadas por dados provenientes do EUROSTAT<sup>5</sup>.

### **2.1. Qualidade dos dados**

A Comissão recebeu respostas de 21 Estados-Membros (França, Suécia, Bélgica, Estónia, Portugal, Polónia, Malta, Letónia, Roménia, Finlândia, Bulgária, Grécia, República Checa, Eslovénia, Eslováquia, Espanha, Hungria, Reino Unido, Países Baixos, Irlanda e Alemanha). A falta de resposta de 5 Estados-Membros (a Dinamarca não está vinculada por qualquer acordo de readmissão da UE), entre os quais alguns muito afectados pela migração ilegal, limita significativamente as conclusões que podem ser extraídas com base nas informações recebidas.

Embora alguns Estados-Membros tenham apresentado números precisos sobre aspectos específicos das readmissões, outros apenas puderam apresentar uma estimativa do número anual de pedidos de readmissão por país terceiro. Em geral, os dados não estão harmonizados e vários Estados-Membros incluem casos diferentes nas mesmas rubricas<sup>6</sup>. Poucos Estados-Membros dispõem de dados exaustivos relativos ao período anterior a 2008.

Nestas circunstâncias, os únicos dados disponíveis em matéria de regressos relativos a todos os Estados-Membros da UE são os do EUROSTAT, embora também padeçam de algumas deficiências. Por exemplo, mostram o número de nacionais de um determinado país terceiro que foram afastados de um Estado-Membro específico, mas não indicam se a pessoa em causa foi enviada para o seu país de origem, o país de trânsito ou outro Estado-Membro. Os dados também não estabelecem uma distinção entre os regressos voluntários e os regressos forçados. Só muito raramente se recorre aos acordos de readmissão da UE para os regressos voluntários.

---

<sup>3</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulado «Avaliação dos acordos de readmissão da União Europeia, Acordos de readmissão da União Europeia: Breve panorâmica da situação em Fevereiro de 2011».

<sup>4</sup> Também foram reunidas informações a nível dos comités mistos de readmissão. A Comissão solicitou igualmente dados aos países terceiros, mas, devido ao número muito limitado de respostas (recebidas unicamente dos seguintes países: BH, FYROM, HK, ALB, SER e MO), os dados apenas foram utilizados subsidiariamente para efeitos da avaliação.

<sup>5</sup> Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulado «Avaliação dos acordos de readmissão da União Europeia, dados do EUROSTAT».

<sup>6</sup> Por exemplo, um Estado-Membro inclui várias categorias de pedidos na rubrica de afastamentos efectivos, o que por vezes dá origem a um número de afastamentos muito superior ao número de pedidos de readmissão.

Por este motivo, os números globais recolhidos pela Comissão junto dos Estados-Membros<sup>7</sup> diferem muito dos números do EUROSTAT relativos a qualquer país terceiro. Por exemplo, em 2009, o EUROSTAT assinala mais de 4300 regressos de nacionais russos a partir dos Estados-Membros, ao passo que, de acordo com os dados fornecidos pelos Estados-Membros, tiveram lugar pouco mais de 500 regressos efectivos ao abrigo do acordo de readmissão da UE com a Rússia.

**Recomendação 1:** *A Comissão examinará a possibilidade de alargar a actual recolha de dados do EUROSTAT sobre os regressos, de modo a que estas estatísticas constituam uma base útil para avaliar a aplicação dos acordos de readmissão da UE. Entretanto, a FRONTEX deve recolher dados estatísticos globais sobre os regressos (sem incluir os dados pessoais) com vista à obtenção de informações mais fíaveis sobre o número real de readmissões realizadas ao abrigo dos acordos de readmissão da UE.*

## 2.2. Utilização dos acordos de readmissão da UE

A maioria dos Estados-Membros aplica acordos de readmissão da UE para a totalidade dos seus regressos, embora alguns continuem a utilizar os acordos bilaterais que já tinham concluído antes da entrada em vigor de um acordo de readmissão da UE. Um Estado-Membro declarou não ter apresentado qualquer pedido de readmissão ao abrigo de um acordo de readmissão da UE. As razões avançadas para justificar a não aplicação dos acordos de readmissão da União Europeia são a inexistência de um protocolo de execução bilateral e/ou o facto de os acordos de readmissão da UE só serem utilizados se facilitarem os regressos.

Embora os períodos transitórios aplicáveis aos nacionais de países terceiros previstos em certos acordos de readmissão da UE e a necessidade de adaptar os procedimentos administrativos nacionais possam explicar que os acordos bilaterais continuem a ser utilizados em certos casos, a inexistência de protocolos de execução<sup>8</sup> não pode servir de desculpa. A Comissão (com o firme apoio dos Estados-Membros) sempre insistiu no facto de os acordos de readmissão da UE serem instrumentos autónomos e directamente aplicáveis que não exigem necessariamente a conclusão de protocolos de execução bilaterais com o país terceiro. A longo prazo, os protocolos são meros facilitadores, embora por vezes sejam obrigatórios, como por exemplo no acordo de readmissão da UE com a Rússia.

O aplicação incoerente dos acordos de readmissão da UE é muito nefasta para a credibilidade da política de readmissão da União Europeia relativamente aos países terceiros, que supostamente devem aplicar correctamente os acordos de readmissão da UE. Mais grave ainda é o facto de os direitos humanos e as garantias de protecção internacional previstos nos acordos de readmissão da UE poderem revelar-se ineficazes se os Estados-Membros não repatriarem os imigrantes em situação irregular ao abrigo desses acordos.

---

<sup>7</sup> Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulado «Avaliação dos acordos de readmissão da União Europeia, Dados globais relativos às categorias seleccionadas reunidos pela Comissão junto dos Estados-Membros com base num questionário».

<sup>8</sup> Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulado «Avaliação dos acordos de readmissão da União Europeia: protocolos de execução assinados/concluídos pelos Estados-Membros ao abrigo dos acordos de readmissão da UE em vigor».

**Recomendação 2:** *Os Estados-Membros devem aplicar os acordos de readmissão da UE a todos os regressos realizados. A Comissão acompanhará de perto a correcta aplicação dos acordos de readmissão da UE pelos Estados-Membros e, se necessário, ponderará a possibilidade de intentar uma acção judicial em caso de aplicação incorrecta ou de não aplicação.*

### **2.3. Readmissão dos próprios nacionais**

Mesmo com base em dados incompletos, é possível extrair algumas conclusões sobre a dimensão das readmissões efectuadas ao abrigo dos acordos de readmissão da UE. É evidente que, no que diz respeito aos próprios nacionais, os acordos de readmissão da UE constituem um instrumento importante no âmbito da luta contra a imigração ilegal. Os dados fornecidos pelos Estados-Membros<sup>9</sup> indicam que já foi enviado um número substancial de pedidos de readmissão a praticamente todos os países terceiros em causa. A taxa de reconhecimento destes pedidos variou entre 50 % e 80 % - 90 % ou mais (Ucrânia, República da Moldávia e antiga República jugoslava da Macedónia), facto que desempenhou um importante papel na prevenção da migração ilegal a partir destes países. Esta análise é confirmada pelos dados do EUROSTAT, que revelam que, em 2009, 20,1 % dos nacionais de países terceiros interceptados na União Europeia eram originários de países com os quais a UE tinha concluído um acordo de readmissão. Trata-se de uma redução significativa em relação a 2007, ano em que a parte dos referidos países representava 26,9 %.

Infelizmente, os dados não permitem tirar conclusões fiáveis sobre os regressos efectivos. Sobre este ponto os dados variam muito; a taxa é extremamente elevada para alguns países e muito baixa para outros. No entanto, no que diz respeito aos regressos efectivos, os dados do EUROSTAT revelam que, em 2009, embora os nacionais de países partes em acordos de readmissão da UE estivessem implicados em apenas cerca de 20 % das decisões de regresso, representaram 40 % dos cidadãos de países terceiros que regressaram efectivamente a partir da UE.

**Recomendação 3:** *A Comissão deve prosseguir o diálogo (em especial, no âmbito dos comités mistos de readmissão) com vista a continuar a melhorar a taxa de pedidos de readmissão aprovados e de regressos realizados.*

### **2.4. Readmissão de nacionais de países terceiros**

As cláusulas relativas aos nacionais de países terceiros permitem solicitar a readmissão de pessoas que não possuem a nacionalidade de nenhuma das partes (incluindo os apátridas) e que tenham transitado pelo território de uma das partes. Esta cláusula figura em todos os acordos de readmissão da UE, embora alguns deles tenham previsto o adiamento da sua aplicabilidade (2 anos no que diz respeito à Albânia e à Ucrânia, 3 anos no caso da Federação da Rússia)<sup>10</sup>.

<sup>9</sup> Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Avaliação dos acordos de readmissão da União Europeia, dados globais relativos às categorias seleccionadas reunidos pela Comissão junto dos Estados-Membros com base num questionário».

<sup>10</sup> A cláusula é aplicável desde 1 de Maio de 2008 no que toca à Albânia, desde 1 de Janeiro de 2010 no que se refere à Ucrânia e desde 1 de Junho de 2010 no que diz respeito à Rússia.

Não há dúvida de que a cláusula relativa aos nacionais de países terceiros constante do acordo de readmissão da UE com a Ucrânia funcionou. Em 2009, os pedidos relativos aos nacionais de países terceiros enviados à Ucrânia foram quase tão numerosos como em 2008, tendo representado quase metade dos pedidos relativos aos próprios nacionais. Estes dados provêm exclusivamente dos Estados-Membros que utilizaram os respectivos acordos bilaterais existentes, como o permitiam expressamente os acordos de readmissão da UE durante o período transitório (Eslováquia, Hungria e Polónia). Não existe, porém, qualquer indício de que a tendência se tenha alterado desde 1 de Janeiro de 2010 no que diz respeito à Ucrânia.

Em forte contraste com a utilização frequente da cláusula relativa aos nacionais de países terceiros para os regressos à Ucrânia, apenas foram formulados 63 pedidos relativos a nacionais de países terceiros pelo conjunto dos Estados-Membros ao abrigo dos outros acordos de readmissão da UE. A cláusula também foi utilizada pelos países parceiros para reenviar para a UE 32 nacionais de países terceiros.

A cláusula relativa aos nacionais de países terceiros só foi utilizada 28 vezes nos acordos de readmissão da UE concluídos com países não vizinhos da UE (por exemplo, o Sri Lanka, o Montenegro, Hong Kong e Macau<sup>11</sup>). Alguns Estados-Membros declararam que, por questões políticas, se limitam a enviar pessoas para os países de origem.

**Recomendação 4:** *A necessidade concreta de cláusulas relativas aos nacionais de países terceiros deve ser cuidadosamente avaliada relativamente a cada país com o qual a UE enceta negociações em matéria de readmissão (ver também ponto 3.2).*

## 2.5. Procedimento de trânsito e procedimento acelerado

Só muito raramente os Estados-Membros recorrem ao procedimento de trânsito e ao procedimento acelerado. Com excepção da Sérvia, com 249 pedidos no âmbito do procedimento acelerado em 2008 e com um único pedido no ano seguinte, e do Montenegro, com 88 pedidos em 2008 e 3 pedidos no ano seguinte, todos os Estados-Membros apresentaram um total de 31 pedidos com procedimento acelerado no quadro de todos os acordos de readmissão da UE. Do mesmo modo, o número total de pedidos de trânsito apresentados por todos os Estados-Membros a título de todos os acordos de readmissão da UE ascendeu a 37.

Vários Estados-Membros não utilizaram nenhuma das cláusulas, embora estas figurem sempre nas directrizes de negociação transmitidas à Comissão e constituam, por vezes, graves obstáculos às negociações.

**Recomendação 5:** *Nos casos em que seja provável que nenhum dos procedimentos venha a ser utilizado com frequência na prática, deve ser ponderada a sua exclusão das futuras directrizes de negociação, reservando-os para os protocolos de aplicação bilaterais.*

---

<sup>11</sup> Embora, em bom rigor, Hong Kong e Macau não sejam países, mas sim Regiões Administrativas Especiais da República Popular da China, para efeitos da presente avaliação são considerados países.

### 3. AVALIAÇÃO DAS NEGOCIAÇÕES EM CURSO E DAS DIRECTRIZES DE NEGOCIAÇÃO «ABERTAS»

Ao analisar a evolução das 18 directrizes de negociação emitidas até à data<sup>12</sup> (ou seja, o período decorrido entre as directrizes de negociação recebidas pela Comissão e a primeira ronda de negociações e/ou entre a primeira ronda de negociações e a assinatura do acordo), é óbvio que, em quase todos os países (exceptuando os países dos Balcãs Ocidentais, a Moldávia e a Geórgia), a negociação de acordos de readmissão da UE é extremamente morosa. O exemplo de Marrocos é eloquente a este respeito: as directrizes de negociação foram recebidas em 2000, a primeira ronda de negociações teve lugar em 2003 e actualmente desenrola-se o décimo quinto ciclo de negociações, havendo poucas perspectivas de uma conclusão rápida. Além disso, em dois casos (China e Argélia), a UE nem sequer conseguiu iniciar oficialmente as negociações.

Estes atrasos excessivos e a dificuldade de levar os países parceiros à mesa das negociações explicam-se principalmente pelo seguinte: (1) falta de incentivos e (2) uma certa falta de flexibilidade dos Estados-Membros relativamente a alguns aspectos (técnicos).

#### 3.1. Falta de incentivos

A primeira abordagem da UE consistia em convidar os países terceiros a negociarem um acordo de readmissão sem oferecer uma contrapartida. Uma vez que estes acordos trazem poucos benefícios para o país terceiro em causa, este normalmente quer receber uma contrapartida em troca da conclusão de um acordo de readmissão com a UE. As negociações com a Federação da Rússia e a Ucrânia, por exemplo, só registaram verdadeiros progressos quando a UE se comprometeu, a pedido destes países, a negociar paralelamente acordos de facilitação de vistos. A falta de incentivos é também precisamente a razão pela qual a UE não foi até agora capaz de iniciar negociações com a Argélia<sup>13</sup> ou com a China: ambos os países têm solicitado reiteradamente «medidas em matéria de vistos», mas por diversas razões a UE não está disposta a dar resposta a tais pedidos. Marrocos e a Turquia solicitaram também a adopção de medidas em matéria de vistos.

Uma avaliação dos acordos de facilitação de vistos da UE<sup>14</sup> demonstrou claramente que a aplicação destes acordos não acarreta um aumento da imigração ilegal proveniente dos países em causa para a União Europeia. Os Estados-Membros continuam a ser inteiramente livres de decidir a quem concedem vistos. Esta conclusão, juntamente com as melhorias gerais introduzidas pelo Código de Vistos relativamente às práticas de emissão de vistos, indica claramente que os acordos de facilitação de vistos podem proporcionar os incentivos necessários para as negociações de acordos de readmissão sem aumentar a imigração ilegal.

---

<sup>12</sup> Ver documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Avaliação dos acordos de readmissão da União Europeia, acordos de readmissão da União Europeia: Breve panorâmica da situação em Fevereiro de 2011».

<sup>13</sup> No caso da Argélia, é de assinalar que o artigo 84.º, n.º 2, do Acordo de Associação estabelece que «As partes, desejando facilitar a circulação e a permanência dos seus nacionais em situação regular, acordam em entabular negociações, a pedido de uma parte, com vista à conclusão de acordos de luta contra a imigração clandestina, bem como de acordos de readmissão. Estes últimos acordos contemplarão, se tal for considerado necessário por uma das partes, a readmissão de nacionais de outros países directamente provenientes do território de uma das partes (...)».

<sup>14</sup> Documento de trabalho dos serviços da Comissão SEC (2009) 1401 final de 15.10.2009, «Evaluation of the implementation of the European Community's visa facilitation agreements with third countries».



O outro incentivo com grande potencial é a assistência financeira à aplicação do acordo. Para os países de acolhimento, a readmissão dos respectivos nacionais e dos nacionais de países terceiros implica um encargo financeiro considerável. No que diz respeito aos próprios nacionais, importa criar condições para uma melhor reintegração dessas pessoas na sociedade, o que impediria também o seu regresso ilegal à UE. No que diz respeito aos nacionais de países terceiros que devem aguardar a readmissão ulterior no seu país de origem, a UE deve estar disposta a ajudar o país parceiro a criar infra-estruturas de acolhimento adequadas, conformes com as normas da UE. A União Europeia já financiou vários projectos destinados a apoiar as políticas de reintegração, bem como a reforçar as capacidades de acolhimento de alguns países terceiros com os quais concluiu acordos de readmissão.

Os países parceiros têm frequentemente solicitado assistência financeira (nomeadamente, Marrocos e a Turquia, mas também a Ucrânia e alguns países dos Balcãs Ocidentais). Esta assistência pode exercer um efeito de alavanca eficaz, desde que os fundos sejam substanciais e venham juntar-se a dotações já programadas ou prometidas ao abrigo dos programas geográficos pertinentes da UE (por exemplo, o Instrumento de Assistência de Pré-Adesão e o Instrumento Europeu de Vizinhança e Parceria). O único instrumento que, em princípio, poderia conceder este financiamento adicional aos países terceiros é o programa temático de cooperação nos domínios da migração e do asilo. Mas o programa temático dispõe de um orçamento muito limitado (cerca de 54 milhões de EUR por ano) e destina-se a financiar acções de cooperação a nível mundial, o que significa que os recursos potencialmente disponíveis para um determinado país terceiro são bastante reduzidos. Além disso, o programa temático destina-se unicamente aos países em desenvolvimento e aos países pertencentes à região coberta pela política europeia de vizinhança, pelo que os países candidatos à adesão são excluídos. Por esta razão, a única assistência financeira da UE neste domínio consistiu, até à data, na afectação de fundos que, na realidade, já se encontravam disponíveis ao abrigo dos programas geográficos. Não é surpreendente que este tipo de assistência seja muitas vezes considerado insuficiente pelos parceiros nas negociações.

Até ao presente, só muito raramente foram utilizadas medidas de incentivo mais abrangentes e mais substanciais, tanto no domínio da migração como noutros domínios da cooperação com os países parceiros (chamadas «caixa de ferramentas» da abordagem global da migração). As parcerias para a mobilidade envolvem apenas um número limitado de Estados-Membros e encontram-se ainda numa fase preliminar. Além disso, apesar de preverem algumas oportunidades de imigração legal para o país terceiro, tendo em conta o interesse limitado manifestado pelos Estados-Membros até à data, só foram apresentadas propostas em pequena escala, que dificilmente podem ser consideradas incentivos para efectuar progressos em matéria de readmissão.

A concepção dos acordos de readmissão da UE tem de ser fundamentalmente alterada, em especial no que diz respeito aos incentivos. A UE deve ser firme ao integrar a obrigação de readmissão nos acordos-quadro com os países terceiros: readmissão automática no que diz respeito aos próprios nacionais e readmissão ligada a outros incentivos para os nacionais de países terceiros. Concretamente, e após ter avaliado a adequação da medida com o Serviço Europeu para a Acção Externa, tal pode traduzir-se na substituição da cláusula padrão relativa à migração utilizada nos acordos-quadro (de associação ou cooperação) da UE por cláusulas de readmissão mais elaboradas e directamente aplicáveis. Isto permitiria uma melhor utilização do efeito de alavanca que estes acordos representam para o país parceiro. Este efeito de alavanca também pode ser utilizado através da negociação de um acordo de readmissão da UE paralelamente à negociação de um acordo de parceria e cooperação ou de outro tipo de acordo de associação ou cooperação.

O não respeito da obrigação de readmissão deve traduzir-se em sanções contra os países parceiros cuja cooperação seja insuficiente no combate à migração ilegal, sem prejuízo das obrigações jurídicas previstas nos acordos-quadro concluídos entre a UE e os países terceiros, nomeadamente no que diz respeito aos critérios para a suspensão da cooperação.

**Recomendação 6:** *A UE deve desenvolver os quatro principais incentivos de que dispõe (vários instrumentos relacionados com a política de vistos, assistência financeira, elementos da «caixa de ferramentas» da abordagem global da migração e migração legal) integrando-os num pacote coerente, que deve ser apresentado ao país parceiro no início das negociações. Devem deixar de ser propostas directrizes de negociação autónomas em matéria de readmissão. Sempre que possível, as negociações dos acordos de readmissão devem ser iniciadas paralelamente às negociações de um acordo-quadro. As futuras directrizes de negociação de acordos de readmissão devem incluir os incentivos oferecidos pela UE, em especial no caso de as directrizes de negociação conterem uma cláusula relativa aos nacionais de países terceiros, indicando ao mesmo tempo eventuais medidas de retaliação por parte da UE em caso de recusa de cooperação persistente e injustificada por parte do país parceiro.*

### 3.2. Falta de flexibilidade

Muitas negociações arrastam-se interminavelmente devido a desacordos de fundo entre as duas partes relativamente a certas questões técnicas (incluindo os procedimentos referidos no ponto 2.5).

Nas negociações, a Comissão é sempre obrigada a tentar impor um prazo que, na melhor das hipóteses, é igual à duração de detenção máxima mais curta aplicada em qualquer Estado-Membro, uma vez que os períodos de detenção não foram plenamente harmonizados na UE. Esta duração máxima mais curta, complementada com o princípio de que a falta de resposta dentro deste período significa a aceitação da readmissão por parte do país parceiro, é impossível de aplicar em muitos países terceiros devido às suas capacidades administrativas limitadas. Esta questão poderá tornar-se menos premente no futuro (próximo), graças às novas tecnologias. Vários Estados-Membros estão a ponderar a hipótese de prolongar os seus períodos de detenção. Mas, por enquanto, este é um dos maiores obstáculos à rápida conclusão das negociações, quer com o país terceiro em causa quer com o Estado-Membro. Outra tendência verificada é o facto de a Comissão ser frequentemente obrigada a prosseguir as negociações sobre um projecto de acordo devido à insistência de um único ou de um número muito reduzido de Estados-Membros, quando o projecto já é considerado aceitável para a grande maioria deles. Se é certo que nestes casos os países mais interessados são os que têm mais a ganhar ou a perder com o acordo, não é menos verdade que a conclusão de tal acordo apenas requer uma maioria qualificada no Conselho.

**Recomendação 7:** *Relativamente à questão dos períodos de detenção, é recomendado acordar com todos os Estados-Membros um período fixo que seja realista e exequível, tanto para os países terceiros como para os Estados-Membros. Ao acordar tal período, deve ter-se em mente que este não deve ser excessivamente longo, já que devem ser sempre respeitadas as limitações estritas previstas no artigo 15.º da «Directiva regresso» (detenção como último recurso, preferência por medidas não coercivas, controlo judicial regular da decisão de detenção e obrigação de os Estados-Membros promoverem procedimentos de afastamento com a diligência devida). Os Estados-Membros devem apoiar com mais convicção os*

*esforços da Comissão no âmbito das negociações de acordos de readmissão e não perder de vista o interesse geral que a conclusão de um acordo de readmissão da UE representa para toda a União Europeia.*

Todos os acordos de readmissão da UE concluídos até à data prevêm a obrigação de readmitir também, em determinadas condições, os nacionais de países terceiros que tenham transitado pelo território de uma parte contratante.

Todos os países terceiros têm uma forte aversão pela cláusula relativa aos nacionais de países terceiros, argumentando que não podem ser considerados responsáveis por cidadãos de países terceiros e que, por conseguinte, não têm a obrigação de readmitir tais pessoas. Se a UE não tivesse solicitado uma cláusula relativa aos nacionais de países terceiros ou se esta tivesse sido acompanhada de incentivos adequados, algumas negociações poderiam já ter sido concluídas (por exemplo, com Marrocos e a Turquia), e muitas outras poderiam ter sido concluídas muito mais rapidamente. É claro, porém, que um acordo de readmissão da UE concluído com um país de trânsito importante do ponto de vista da imigração ilegal para a UE tem pouco valor para a UE se não contiver uma cláusula relativa aos nacionais de países terceiros.

Segundo a experiência da Comissão, quando o país terceiro aceita finalmente o princípio da inclusão de uma cláusula relativa aos nacionais de países terceiros, já se perdeu muito tempo e são necessárias concessões suplementares para se chegar a um acordo quanto à fórmula precisa e às condições a reunir previamente, muitas vezes em detrimento da eficácia da cláusula. Para manter essa eficácia, teria sido útil recorrer a uma «alavanca» apropriada nos casos em que é particularmente importante para a União Europeia incluir uma cláusula relativa aos nacionais de países terceiros. Em princípio, a readmissão dos próprios nacionais não deve requerer incentivos importantes. É interessante notar que os acordos de readmissão bilaterais dos Estados-Membros raramente incluem uma cláusula relativa aos nacionais de países terceiros (sobretudo quando existe uma fronteira terrestre comum). No entanto, os Estados-Membros exigem sempre uma cláusula relativa aos nacionais de países terceiros nos acordos concluídos a nível da UE. Esta situação suscita algumas questões importantes, uma vez que, tal como os dados recolhidos pelos Estados-Membros revelam (ver ponto 2.4), a cláusula relativa aos nacionais de países terceiros é na realidade muito pouco utilizada pelos Estados-Membros, mesmo relativamente a países de trânsito, como os países dos Balcãs Ocidentais, com os quais a União Europeia tem fronteiras terrestres comuns.

Tendo em conta o que precede, se a cláusula relativa aos nacionais de países terceiros não for amplamente utilizada, a UE deveria centrar mais a sua política de readmissão nos principais países de origem - e não nos países de trânsito - da migração ilegal, por exemplo, os países da África subsaariana e da Ásia.

**Recomendação 8:** *A abordagem actual deve ser revista. Regra geral, as futuras directrizes de negociação não devem aplicar-se aos nacionais de países terceiros, o que suprimiria a necessidade de importantes medidas de incentivo. Deve ser incluída uma cláusula relativa aos nacionais de países terceiros apenas nos casos em que, devido à sua situação geográfica em relação à UE (vizinhos directos, certos países mediterrânicos), o país em causa represente um grande risco potencial de migração ilegal a transitar pelo seu território para a UE e apenas na condição de serem oferecidos incentivos adequados. Nesses casos, a UE deve também mencionar expressamente que, por princípio, privilegiará sempre a readmissão da pessoa em causa no seu país de origem. A UE deve também centrar mais a sua política de readmissão nos principais países de origem.*

## 4. ACOMPANHAMENTO DA APLICAÇÃO DOS ACORDOS DE READMISSÃO DA UE, INCLUINDO A MELHORIA DA PROTECÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS

### 4.1. O mecanismo de acompanhamento

Até ao presente, o principal instrumento de acompanhamento da aplicação dos acordos de readmissão da UE foram os comités mistos de readmissão. Estes comités foram oficialmente criados ao abrigo de cada um dos 11 acordos de readmissão da UE, com excepção do acordo com o Sri Lanka, onde a situação política e as questões técnicas impediram, até à data, a organização de uma reunião. As reuniões dos comités mistos realizam-se em função das necessidades e a pedido de qualquer uma das partes. Com excepção de Hong Kong e de Macau, os comités mistos reúnem-se pelo menos uma vez por ano e, no caso de alguns países, mesmo duas vezes por ano. Os comités mistos são especificamente encarregados de acompanhar a aplicação dos respectivos acordos de readmissão da UE e podem tomar decisões vinculativas para as partes. Em conformidade com os acordos de readmissão da UE existentes, os comités mistos são co-presididos pela Comissão (em nome da UE, mas nalguns casos, assistida por peritos dos Estados-Membros) e pelo país terceiro em causa.

A avaliação global que os Estados-Membros fazem do trabalho dos comités mistos de readmissão é bastante positiva. A Comissão partilha o ponto de vista de alguns Estados-Membros, que preconizam a participação sistemática de peritos dos Estados-Membros nestes comités.

No entanto, tendo em conta o papel cada vez mais importante que os acordos de readmissão da UE desempenham no procedimento de regresso e as suas possíveis interacções, na prática, com os direitos humanos e as normas de protecção internacionais, deve ser ponderada a possibilidade de convidar as ONG e as organizações internacionais pertinentes para as reuniões dos comités mistos de readmissão. Naturalmente, o acordo da co-presidência seria previamente exigido<sup>15</sup>. Além disso, com vista a reforçar o papel dos actuais e futuros comités mistos de readmissão no acompanhamento da aplicação dos acordos da UE, os comités mistos devem basear-se muito mais em informações pertinentes sobre a situação no terreno, que podem ser recolhidas junto de ONG e organizações internacionais, das embaixadas dos Estados-Membros e das delegações da União Europeia.

**Recomendação 9:** *Deve ser ponderada a participação sistemática de peritos dos Estados-Membros em todos os comités mistos de readmissão. A participação de ONG e de organizações internacionais nos comités mistos deve também ser estudada caso a caso. Os comités mistos devem colaborar de forma mais estreita com os intervenientes pertinentes no terreno nos países terceiros, incluindo no que diz respeito ao acompanhamento do tratamento dos nacionais de países terceiros. As informações sobre a aplicação devem ser obtidas mais frequentemente a partir de fontes como as delegações da UE, as embaixadas dos Estados-Membros da UE, as organizações internacionais ou as ONG.*

<sup>15</sup> Com efeito, todos os regulamentos internos dos comités mistos de readmissão já prevêem a possibilidade de convidar peritos externos para as reuniões desses comités mistos.

#### **4.2. A actual abordagem da protecção dos direitos humanos ao abrigo dos acordos de readmissão da UE**

A União Europeia considera que os acordos de readmissão da UE são instrumentos técnicos que trazem melhorias processuais à cooperação entre as administrações. A situação da pessoa abrangida por acordos de readmissão não foi regulada, tendo estas questões sido deixadas para o direito internacional, o direito da União Europeia e o direito nacional aplicável.

A estrutura jurídica dos acordos de readmissão da UE concluídos até à data (e das directrizes de negociação adoptadas até ao momento), tem-se baseado no facto de os procedimentos de readmissão só se aplicarem às pessoas que se encontrem em situação ilegal no território das partes contratantes. A legalidade ou não da estada de uma pessoa é determinada por uma decisão de regresso, em aplicação das leis (administrativas) pertinentes aplicáveis no território de cada uma das partes e das garantias processuais nelas consignadas (representação jurídica, controlo judicial, respeito do princípio de não repulsão, etc.). A «Directiva regresso»<sup>16</sup>, que tinha de ser transposta pelos Estados-Membros até 24 de Dezembro de 2010 e deve ser aplicada pelos mesmos em conformidade com os direitos fundamentais, nomeadamente a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, estabeleceu certas garantias processuais destinadas aos nacionais de países terceiros objecto de um procedimento de regresso (incluindo o respeito do princípio de não repulsão).

Se a pessoa em causa solicitou protecção internacional, o acervo da UE em matéria de asilo dispõe, nesse caso, que esta tem o direito de permanecer no território de um Estado-Membro até ser tomada uma decisão sobre o seu pedido. Só pode ser emitida ou executada uma decisão de regresso depois de um pedido ter sido recusado; com efeito, uma pessoa que introduza um pedido de protecção internacional válido não pode ser objecto de uma readmissão, uma vez que a sua estada não pode ser considerada ilegal.

Os instrumentos internacionais juridicamente vinculativos ratificados por todos os Estados-Membros<sup>17</sup> são geralmente aplicáveis a todas as pessoas objecto de um procedimento de readmissão, independentemente do acervo da União Europeia em matéria de regresso e de asilo. Estes instrumentos garantem que nenhuma pessoa pode ser afastada de um Estado-Membro se tal for contrário ao princípio de não repulsão ou se no país de acolhimento a pessoa em causa puder ser sujeita a tortura ou a tratamentos ou sanções desumanos ou degradantes. Em tais casos, não pode ser dado início a um procedimento de readmissão e este facto é reconhecido pelos acordos de readmissão da UE na denominada «cláusula de não incidência», que confirma a aplicabilidade e o respeito dos instrumentos no domínio dos direitos humanos. Consequentemente, qualquer regresso/readmissão, só pode ser efectuado na sequência de uma decisão de regresso, que por sua vez só pode ser emitida se as garantias acima mencionadas forem respeitadas. Além disso, quando aplicam os acordos de readmissão da UE, os Estados-Membros devem respeitar a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

---

<sup>16</sup> Directiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular.

<sup>17</sup> Convenção para a protecção dos direitos do homem e das liberdades fundamentais (CEDH) de 1950, Convenção sobre a tortura e outras penas e tratamentos cruéis, desumanos e degradantes de 1984 e Convenção de Genebra relativa ao estatuto dos refugiados de 1951, alterada pelo Protocolo de Nova Iorque de 1967.

#### **4.3. Algumas medidas possíveis para reforçar as garantias em matéria de protecção dos direitos humanos nos acordos de readmissão da UE e acompanhar a aplicação destes acordos**

Tendo em conta o que precede, é evidente que o quadro jurídico dos acordos de readmissão da UE já impede a sua aplicação a pessoas que possam ser objecto de perseguição, tortura ou tratamentos ou sanções desumanos ou degradantes no país para o qual seriam enviadas.

No entanto, a prática administrativa e judicial que é realmente aplicada no terreno é importante. Dado o número considerável de acordos de readmissão da UE e o papel significativo que desempenham nas políticas da UE contra a imigração ilegal, deve ser ponderada a inclusão de algumas medidas de acompanhamento, mecanismos de controlo e/ou garantias nos futuros acordos de readmissão da UE, de modo a garantir que os direitos humanos dos repatriados sejam plenamente respeitados em todas as circunstâncias. Os comités mistos de readmissão existentes devem, na medida do possível, desempenhar um papel importante a este respeito. Ao estudar as possíveis medidas, devem ser tidos em mente os seguintes factores:

(i) Os instrumentos existentes (em especial, o acervo da União Europeia em matéria de asilo e de regresso) devem continuar a ser os principais pilares do sistema de regresso e de readmissão da UE. As melhorias introduzidas na política e nos acordos de readmissão da UE não devem duplicar as garantias já estabelecidas noutros instrumentos. Isto não traria qualquer valor acrescentado à situação concreta das pessoas. As melhorias da política e dos acordos de readmissão devem ter como objectivo completar os instrumentos existentes, centrando-se nas lacunas práticas susceptíveis de conduzir a violações dos direitos fundamentais aquando da execução de um procedimento de readmissão.

(ii) O principal objectivo dos acordos de readmissão da UE (ou de qualquer acordo de readmissão nesta matéria) consiste em chegar a um acordo com a administração do país parceiro para que os procedimentos de readmissão sejam rápidos e eficazes. Este princípio não deve ser comprometido pela inclusão de medidas que poderiam dar azo à revisão de decisões de regresso definitivas anteriormente emitidas ou de recusas definitivas de pedidos de asilo, salvo se o acervo da União Europeia na matéria o permitir.

(iii) A inexistência de um acordo de readmissão da UE com um determinado país terceiro não impede os Estados-Membros de solicitarem a esses países terceiros a readmissão numa base bilateral. Por conseguinte, independentemente das melhorias introduzidas a nível da UE, as mesmas não afectarão, em princípio, as readmissões efectuadas bilateralmente pelos Estados-Membros.

(iv) Algumas medidas propostas, em especial no ponto V abaixo, implicam não só um aumento dos encargos para a Comissão e, eventualmente, para as delegações da União Europeia em termos de recursos financeiros e humanos, mas requerem também inequivocamente a cooperação dos Estados-Membros e dos países terceiros em causa. Com efeito, estes últimos podem nem sempre estar dispostos a cooperar neste domínio.

#### **I Melhorar o acesso dos nacionais de países terceiros à protecção internacional e às vias de recurso na prática**

(1) Muitos acordos (em especial os concluídos com os países terceiros vizinhos da UE) contêm disposições especiais aplicáveis às pessoas interceptadas na região fronteiriça

(incluindo os aeroportos), o que permite a sua readmissão num prazo muito mais curto — através do chamado «procedimento acelerado». Embora os mecanismos de protecção previstos no acervo da União Europeia (como o acesso ao procedimento de asilo e o respeito do princípio de não repulsão) não sejam de modo nenhum suspensos pelo procedimento acelerado, podem no entanto verificar-se deficiências na prática. Além disso, os Estados-Membros podem optar por não aplicar algumas das salvaguardas previstas na «Directiva regresso» às pessoas interceptadas na região fronteiriça, dado que a directiva apenas obriga os Estados-Membros a respeitar um determinado número de disposições fundamentais, incluindo o princípio de não repulsão.

**Recomendação 10:** *As disposições relativas a esta questão específica e que sublinham, em geral, a importância de os guardas de fronteira identificarem as pessoas que solicitam protecção internacional, podem ser incluídas no Manual prático para os guardas de fronteira<sup>18</sup>. O texto dos acordos pode também incluir uma cláusula que subordine o procedimento acelerado a estas informações<sup>19</sup>.*

(2) A «Directiva regresso» contém normas pormenorizadas sobre o efeito suspensivo dos recursos e o direito a um recurso efectivo. De igual modo, a «Directiva procedimentos de asilo» exige que os Estados-Membros garantam o acesso dos requerentes de asilo às vias de recurso. Na prática, podem registar-se algumas tentativas de repatriamento de pessoas, apesar de estar pendente um recurso com efeito suspensivo.

**Recomendação 11:** *Os acordos de readmissão da UE devem indicar claramente que só podem ser aplicados a pessoas cujo regresso/afastamento não tenha sido suspenso<sup>20</sup>.*

## II Prever cláusulas suspensivas em todos os futuros acordos de readmissão

A conclusão de acordos de readmissão da UE com países com um baixo nível de protecção dos direitos humanos e de protecção internacional suscita muitas interrogações. Uma solução poderia consistir numa cláusula suspensiva aplicável em caso de violações persistentes dos direitos humanos no país terceiro em causa.

**Recomendação 12:** *Os Estados-Membros devem sempre respeitar os direitos fundamentais na aplicação dos acordos de readmissão da UE, devendo, por conseguinte, suspender a respectiva aplicação quando a mesma seja susceptível de conduzir à violação dos direitos fundamentais.*

*Este princípio basilar poderá ser ainda reforçado mediante a inclusão no acordo de uma cláusula suspensiva com efeito recíproco. Esta cláusula preveria a suspensão temporária do acordo em caso de risco persistente e grave de violação dos direitos humanos das pessoas readmitidas. Neste caso, a UE poderia pôr termo unilateralmente à aplicação do acordo, mediante notificação à outra parte contratante (se necessário após consulta do comité misto de readmissão).*

<sup>18</sup> Recomendação da Comissão, de 6 de Novembro de 2006, relativa ao estabelecimento de um «Manual prático para os guardas de fronteira (Manual Schengen)» a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros quando procedem ao controlo de pessoas nas fronteiras (C (2006) 5186 final).

<sup>19</sup> A situação pode ser melhorada mediante a adopção da proposta reformulada da «Directiva procedimentos de asilo», que reforça o direito à informação nos pontos de passagem fronteiriços.

<sup>20</sup> A situação pode ser melhorada mediante a adopção da proposta reformulada da «Directiva procedimentos de asilo», que prevê o princípio geral do efeito suspensivo automático.

### **III Prever cláusulas específicas relativas à partida voluntária em todos os futuros acordos de readmissão**

A preferência manifestada na «Directiva regresso» pela partida voluntária pode ser dificultada, na prática, por problemas administrativos para a obtenção do livre-trânsito necessário para regressar e pelo receio de ser objecto de sanções administrativas ou penais (por incumprimento das normas em matéria de migração) ao chegar ao país de origem.

**Recomendação 13:** *Prever um artigo em cada acordo de readmissão da UE no qual as partes se comprometam a dar preferência à partida voluntária, a emitir os papéis e documentos necessários para a partida voluntária e a não impor sanções pelo não cumprimento das normas em matéria de migração às pessoas que regressam voluntariamente.*

### **IV Exigir o respeito dos direitos humanos no tratamento dos repatriados**

Os nacionais de países terceiros que tenham sido readmitidos num país de trânsito podem encontrar-se numa situação particularmente precária, em especial nos países cujo sistema de direitos humanos seja deficiente, incluindo em matéria de protecção internacional. Correm, por exemplo, o risco de lhes serem aplicadas medidas administrativas desproporcionadas, que não são autorizadas ao abrigo das normas gerais em matéria de direitos humanos (por exemplo, um período de detenção prolongado ou indeterminado na pendência da futura expulsão para o seu país de origem), ou de serem repatriados posteriormente para o país de origem, apesar dos receios legítimos de perseguição neste último. Os nacionais de países terceiros que não se encontram em detenção podem enfrentar dificuldades no que diz respeito aos meios de subsistência durante a sua permanência no país de readmissão.

#### **Recomendação 14:**

*Qualquer acordo de readmissão da UE que contenha uma cláusula relativa aos nacionais de países terceiros deve prever uma cláusula segundo a qual as partes se comprometem a tratar os nacionais de países terceiros em conformidade com as principais convenções internacionais sobre os direitos humanos de que sejam partes. Se o país de readmissão não tiver ratificado as principais convenções internacionais sobre os direitos humanos, os acordos de readmissão da UE devem obrigar expressamente esse país a respeitar as normas estabelecidas nessas convenções internacionais.*

### **V Criar um mecanismo de acompanhamento «pós-regresso» nos países de regresso com vista a recolher informações sobre a situação das pessoas readmitidas ao abrigo de acordos de readmissão da UE, incluindo sob o prisma do respeito dos direitos humanos**

Até ao presente não existe qualquer mecanismo que permita saber o que acontece às pessoas (designadamente os nacionais de países terceiros) após concluída a sua readmissão. Seria importante saber se o país terceiro respeitou os direitos humanos das pessoas após a sua readmissão. Deve ser prestada a devida atenção à viabilidade prática, ao respeito pela soberania dos países terceiros e às formas de encorajar os repatriados a cooperar activamente no acompanhamento pós-regresso.

**Recomendação 15:** *A Comissão deve prever o lançamento, com o apoio do Serviço Europeu para a Acção Externa, de um projecto-piloto com uma das principais organizações*



*internacionais que operam no domínio da migração num determinado país terceiro com o qual esteja em vigor um acordo de readmissão da UE (por exemplo, o Paquistão e a Ucrânia), encarregando a referida organização de acompanhar a situação das pessoas readmitidas ao abrigo desse acordo e de enviar um relatório ao respectivo comité misto de readmissão. Com base numa avaliação deste primeiro projecto-piloto, e tendo devidamente em conta os recursos humanos e financeiros disponíveis, a Comissão pode decidir alargar o projecto a todos os países terceiros com os quais tenham sido concluídos acordos de readmissão. Podia também ser examinado em que medida o sistema de acompanhamento dos regressos forçados, tal como previsto pela «Directiva regresso», pode contribuir para o acompanhamento «pós-regresso» em causa.*

## **5. CONCLUSÕES**

Em geral, o quadro que emerge desta avaliação é contrastado. Por um lado, é evidente que, quando correctamente utilizados, os acordos de readmissão da UE trazem valor acrescentado no que diz respeito à readmissão dos nacionais, especialmente para os países vizinhos da União Europeia. Enquanto tal, constituem um instrumento importante da luta contra a imigração ilegal proveniente de países terceiros. Por outro lado, as directrizes de negociação são rígidas relativamente a alguns aspectos (técnicos) e não oferecem incentivos suficientes, o que dá origem a atrasos na conclusão das negociações e/ou a concessões adicionais. No que se refere ao acompanhamento da aplicação dos acordos de readmissão da UE e das questões relacionadas com os direitos humanos, há claramente margem para melhorias, em especial através do reforço do papel dos comités mistos de readmissão.

A Comissão propõe ao Conselho e ao Parlamento Europeu a revisão da política da União Europeia em matéria de readmissão, em conformidade com as recomendações da presente comunicação. A Comissão recomenda, em especial, que os incentivos disponíveis a nível da UE sejam desenvolvidos de modo a integrarem um pacote de medidas de mobilidade coerente, que deve ser proposto ao país terceiro em causa no início das negociações. Devem deixar de ser propostas directrizes de negociação autónomas, devendo as futuras directrizes de negociação incluir incentivos a facultar pela UE, em especial no caso de as directrizes de negociação incluírem uma cláusula relativa aos nacionais de países terceiros, e ao mesmo tempo prever medidas de retaliação que a UE pode adoptar em caso de recusa persistente de cooperação por parte do país envolvido nas negociações. Além disso, a política de readmissão da União Europeia deve ser integrada de forma mais sólida na política geral de relações externas da UE, nomeadamente através da procura de eventuais sinergias com as negociações de acordos-quadro com os países terceiros.