



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 15.11.2001
COM(2001) 672 final

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

**RELATIVA A UMA POLÍTICA COMUM EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO
CLANDESTINA**

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

**RELATIVA A UMA POLÍTICA COMUM EM MATÉRIA DE IMIGRAÇÃO
CLANDESTINA**

ÍNDICE

1.	Resumo	3
2.	Parte I - Introdução	5
3.	Parte II – Orientações, Objectivos e Requisitos	7
3.1.	Compreensão do fenómeno	7
3.2.	Respeito pelas obrigações internacionais e pelos direitos do Homem.....	7
3.3.	Abordagem que tem em conta os vários elos da cadeia	8
3.4.	Prevenção da imigração clandestina.....	10
3.5.	Aplicação das regras existentes.....	10
3.6.	Prever sanções adequadas para as actividades criminosas	11
4.	Parte III – Plano de acção	12
4.1.	Política em matéria de vistos	12
4.2.	Intercâmbio e análise das informações.....	15
4.3.	Medidas a montante das fronteiras.....	16
4.4.	Gestão das fronteiras: em direcção à criação de uma Guarda das Fronteiras Europeias	18
4.5.	Melhoramento da cooperação e da coordenação a nível operacional	20
4.6.	O papel reforçado da Europol	21
4.7.	A lei sobre os estrangeiros e o direito penal	22
4.8.	Política em matéria de readmissão e de regresso	26
5.	Conclusão	27

1. RESUMO

Pouco antes do Conselho Europeu de Laeken, chegou-se a uma fase crucial na aplicação do Tratado de Amesterdão e das conclusões do Conselho Europeu de Tampere. Uma vez que a Comissão apresentou a maior parte das suas propostas sobre o asilo e a imigração legal, é necessário cobrir também a imigração clandestina, que constitui o elo que falta na cadeia de uma política de imigração e de asilo completa. A Comissão transmite assim ao Conselho e ao Parlamento Europeu a presente comunicação relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina.

A Comissão identificou seis domínios de intervenção para prevenir e combater a imigração clandestina:

- 1. A política em matéria de vistos**
- 2. As infra-estruturas para o intercâmbio de informações, a cooperação e a coordenação**
- 3. A gestão das fronteiras**
- 4. A cooperação policial**
- 5. A legislação sobre os estrangeiros e o direito penal**
- 6. A política de regresso e de readmissão**

Com base nos instrumentos e nas medidas existentes a nível nacional, a Comissão esforça-se por criar efeitos de sinergia entre as acções nacionais acrescentando-lhes a dimensão europeia. Além disso, a Comissão está empenhada em enriquecer os debates que actualmente têm lugar à escala europeia:

- Tendo em conta que qualquer medida de luta contra os fluxos migratórios irregulares deve ser tomada o mais próximo possível dos migrantes irregulares em causa, a UE deve procurar promover e apoiar acções nos países de origem e de trânsito, tendo em conta a política comunitária em matéria de direitos do Homem. Estas acções deverão prever uma intensificação do intercâmbio de informações, da transferência de conhecimentos e do apoio financeiro às medidas de controlo justificadas.
- Tendo em conta que é importante aplicar as regras comuns existentes, nomeadamente as que dizem respeito à normas comuns em matéria de emissão de vistos e de controlos nas fronteiras, a UE deverá reforçar os seus esforços de acompanhamento.
- A cooperação administrativa deverá ser intensificada, por exemplo continuando a desenvolver a rede dos agentes de ligação ou promovendo o conceito de equipas conjuntas para os controlos nas fronteiras.
- Para melhorar a cooperação e a coordenação das agências dos Estados-Membros encarregadas de aplicar a lei, poderá ser criado um dispositivo permanente de apoio técnico para facilitar a recolha, a análise e a difusão da informação, coordenar a cooperação administrativa e gerir as bases de dados comuns para a gestão das migrações.

- Todas as possibilidades das telecomunicações e das tecnologias modernas deverão ser utilizadas para melhorar a cooperação operacional, por exemplo no que diz respeito ao sistema de alerta rápido sobre os fluxos migratórios irregulares.
- O intercâmbio de informações, incluindo estatísticas e análises, deverá ser aperfeiçoado, graças a acções tais como a melhoria da qualidade das estatísticas ou a criação de um Observatório Europeu da Migração.
- O conceito de sanções adequadas e comparáveis contra os que promovem a imigração clandestina deverá ser melhorado e harmonizado, nomeadamente no que diz respeito às sanções severas contra as actividades criminosas. A apreensão dos benefícios financeiros obtidos ilegalmente também faz parte das medidas-chave identificadas.
- O trabalho não declarado de residentes em situação ilegal constitui outra questão preocupante que exige novas medidas destinadas a diminuir o seu atractivo para os empregadores e os potenciais imigrantes irregulares.
- A cooperação policial deverá ser reforçada e conferido à Europol um papel de relevo.
- Deverá ser prosseguido o desenvolvimento de uma política comunitária em matéria de readmissão e finalizadas em tempo útil as negociações em curso com os países terceiros.

Além disso, a Comissão tenciona lançar um debate sobre um certo número de novos conceitos inovadores para lutar contra a imigração clandestina:

- A política em matéria de regresso deve continuar a ser desenvolvida, colocando-se a ênfase em acções de coordenação interna, como sejam a criação de normas comuns e a introdução de medidas comuns. Neste contexto, a Comissão apresentará um **Livro Verde sobre a política comunitária em matéria de regresso** num futuro próximo.
- Com vista à criação de uma Guarda das Fronteiras Europeias, as primeiras medidas serão esboçadas para facilitar o processo. Serão fornecidas mais informações sobre esta questão numa **Comunicação sobre a gestão das fronteiras europeias**, que será apresentada proximamente pela Comissão.
- A União Europeia deverá reflectir sobre a criação de um sistema europeu de identificação de vistos, que permitirá um intercâmbio de informações sobre os vistos emitidos nos Estados-Membros. **Com esta finalidade, a Comissão realizará um estudo de viabilidade sobre a criação de um sistema europeu de identificação de vistos.**

2. PARTE I - INTRODUÇÃO

A prevenção da imigração clandestina e a luta contra este fenómeno constituem os elementos essenciais da política comum e global da União Europeia em matéria de asilo e de imigração¹. A entrada em vigor do Tratado de Amesterdão introduziu novas competências, com a inclusão do novo Título IV no Tratado CE. Enquanto o artigo 62º do Tratado CE constitui a base jurídica da regulamentação relativa aos controlos nas fronteiras e à política de vistos, o ponto 3) do artigo 63º do Tratado CE evoca explicitamente as medidas relativas à imigração clandestina e à residência ilegal, incluindo o repatriamento de residentes em situação ilegal. Além disso, dado que a imigração clandestina é, na maior parte dos casos, facilitada por redes de criminalidade organizada que operam a nível internacional, as disposições pertinentes do Título VI do Tratado da União Europeia relativas à cooperação policial e judiciária em matéria penal (artigos 29º, 30º e 31º do TUE) também são aplicáveis.

O Plano de Acção de Viena do Conselho e da Comissão sobre a melhor forma de aplicar as disposições do Tratado de Amesterdão relativas à criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça, de Dezembro de 1998², já precisava que, paralelamente à prioridade que deveria ser atribuída ao controlo dos fluxos migratórios, era necessário apresentar rapidamente propostas práticas para combater a imigração clandestina de forma mais eficaz.

Além disso, o Conselho Europeu de Tampere de Outubro de 1999³ sublinhou nas suas conclusões a necessidade de uma gestão mais eficaz dos fluxos migratórios em todas as etapas e de tratar o problema da imigração clandestina na sua fonte. Por outro lado, o Conselho Europeu solicitou uma cooperação mais estreita entre os Estados-Membros e confirmou que os novos Estados-Membros deveriam aceitar na sua totalidade o acervo pertinente, incluindo as disposições definidas no âmbito da cooperação de Schengen⁴. O recente acordo a que o Conselho chegou sobre a Directiva relativa à definição do auxílio à entrada, à circulação e à permanência irregulares e sobre a Decisão-Quadro de acompanhamento relativa ao reforço do quadro penal para prevenir o auxílio à entrada, à circulação e à permanência irregulares, bem como sobre a Directiva relativa à harmonização das sanções pecuniárias impostas aos transportadores que encaminhem para o território dos Estados-Membros nacionais de países terceiros que não possuam a documentação necessária para aí serem admitidos puseram de novo em destaque o interesse comum pela luta contra a imigração clandestina, a necessidade de cooperação e a determinação no combate às redes.

A Comissão consolidou um primeiro conjunto de objectivos para reforçar a luta contra a imigração clandestina no Painel de avaliação dos progressos realizados na criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça na União Europeia⁵. Para além das melhorias a nível do intercâmbio de informações e de estatísticas, é referido o reforço da luta contra o tráfico de seres humanos e a exploração económica dos

¹ Ver COM (2000) 755 final; COM (2000) 757 final.

² Ver JO C 19 de 23.01.1999, p. 1.

³ Ver pontos 22 a 25.

⁴ Ver JO L 239 de 22.09.2000, p. 1.

⁵ Ver COM (2000) 782 final; COM (2000) 167 final.

migrantes, bem como a cooperação com os países de origem e a definição de uma política comum coerente em matéria de readmissão e de regresso.

Na sua Comunicação relativa a uma política comunitária em matéria de imigração⁶, adoptada em Novembro de 2000, a Comissão sublinhou a necessidade de uma política comum global em matéria de imigração, que tenha em conta a evolução das necessidades económicas e demográficas da União Europeia. A imigração deverá ter lugar no âmbito de um procedimento jurídico claro, por forma a que os fluxos migratórios possam ser geridos eficazmente e a evitar qualquer distorção da concorrência: **a entrada ou a residência ilegais não deveriam conduzir à desejada forma de residência estável**. Actualmente existe uma necessidade crescente não só de trabalhadores altamente qualificados, mas também de trabalhadores pouco qualificados no mercado de trabalho legal. De qualquer modo, os residentes clandestinos não podem ser considerados como uma reserva para fazer face à penúria de mão-de-obra, embora se tenha de reconhecer que a possibilidade de ter acesso a um trabalho não declarado pode constituir o principal atractivo para potenciais migrantes. No entanto, a abertura ou reabertura de canais de migração legais não pode ser considerada como uma panaceia na luta contra a imigração clandestina.

Em Julho de 2001, a Comissão adoptou uma nova comunicação que apresenta as suas propostas relativas a um mecanismo de coordenação aberto para a política comunitária em matéria de imigração, destinado a completar o actual quadro legislativo⁷. Neste contexto são definidas orientações comunitárias que os Estados-Membros implementarão a nível nacional. Nesta comunicação, a Comissão sugeriu que fossem definidas inicialmente seis orientações nas áreas-chave já identificadas pelo Conselho Europeu de Tampere. A terceira orientação apresentada pela Comissão, que se refere à gestão dos fluxos migratórios, diz respeito ao reforço da luta contra a imigração clandestina, a introdução clandestina e o tráfico de seres humanos.

A Comissão prevê tratar a questão da imigração clandestina no âmbito de uma abordagem global, utilizando da melhor forma as várias possibilidades institucionais previstas nos tratados. Todavia, convém ter sempre em consideração as várias noções em jogo, como a introdução clandestina e o tráfico de seres humanos, tal como descritas no ponto 4.7 infra.

Tendo em conta as orientações comunitárias pertinentes em matéria de imigração, que devem ser implementadas a nível nacional, convém definir pormenorizadamente o que a luta contra a imigração clandestina a nível da UE deve incluir. Podem ser enumeradas muitas áreas com uma ligação com os movimentos irregulares de pessoas para a UE e a residência ilegal na UE. O objectivo da presente comunicação consiste em apresentar as evoluções actuais, que devem ser consideradas apenas como os primeiros passos, e eventuais iniciativas futuras a nível da UE a desenvolver num quadro coerente. A comunicação pretende identificar os elementos-chave desta política (Parte II) e expor, de modo estruturado, as futuras medidas e formas de cooperação susceptíveis de contribuir para o desenvolvimento de uma luta comum efectiva contra a imigração clandestina (Parte III).

⁶ Ver Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma Política da Comunidade em matéria de Imigração, COM (2000) 757 final.

⁷ COM (2001) 387 final.

3. PARTE II – ORIENTAÇÕES, OBJECTIVOS E REQUISITOS

3.1. Compreensão do fenómeno

A imigração clandestina apresenta facetas múltiplas no que se refere às pessoas implicadas e às formas que seguiram para entrar e residir ilegalmente na UE. Em primeiro lugar, temos as pessoas que entraram ilegalmente no território de um Estado-Membro transpondo a fronteira com documentos falsos ou falsificados. Com frequência, estas entradas ilegais ocorrem de modo individual ou independente. Todavia, as entradas ilegais são cada vez mais organizadas por intermediários, que fornecem transporte, alojamento temporário, documentos de viagem, informações, vigilância ou outros serviços de apoio desde os países de origem, passando pelos países de trânsito, até ao país de destino. O preço dos serviços dos intermediários é muito elevado, de modo que muitos imigrantes clandestinos têm de lhes pagar uma grande parte ou mesmo todas as suas economias. Nos casos em que os imigrantes clandestinos não podem pagar, tornam-se frequentemente vítimas dos passadores, que os exploram para obterem o “reembolso” das despesas da viagem.

Existe também um número elevado de pessoas que residem clandestinamente na União Europeia que entraram com um visto ou uma autorização de residência válidos, mas permaneceram mais tempo do que a autorização permitia. Outras entram simplesmente com documentos de viagem válidos, quando a sua nacionalidade os isenta da obrigação de visto para uma estada de curta duração. No entanto, esta residência legal torna-se ilegal a partir do momento em que a pessoa em causa inicia uma actividade independente ou assalariada não coberta pela isenção de visto ou pelo visto obtido. Em muitos casos, pessoas que possuem uma autorização de residência e de trabalho válida permanecem simplesmente mais tempo do que o legalmente autorizado ou violam de outra forma a regulamentação relativa à residência.

Devido à natureza do fenómeno, não é possível avaliar a percentagem exacta de cada uma das categorias de residentes em situação ilegal. Contudo, parece óbvio que cada categoria representa uma parte significativa da imigração clandestina em termos globais e que qualquer acção futura deverá portanto visar cada uma destas categorias. No entanto, para garantir a eficácia desta acção, é necessária uma análise mais aprofundada do fenómeno, por forma a poder determinar melhor os instrumentos adaptados às várias categorias de residentes ilegais e formas de residência ilegal.

A Comissão considera que devem ser analisadas mais aprofundadamente as formas de residência ilegal na União Europeia, a fim de ajustar melhor as futuras medidas aos verdadeiros problemas que devem ser tratados para prevenir e lutar eficazmente contra a imigração clandestina. Com este objectivo, a Comissão preconiza, na Parte III, a criação dos instrumentos e estruturas necessários para tornar possível a realização de uma análise à escala da UE.
--

3.2. Respeito pelas obrigações internacionais e pelos direitos do Homem

As medidas relativas à luta contra a imigração clandestina devem encontrar o justo equilíbrio entre o direito de decidir se convém ou não admitir no território nacionais de países terceiros e a obrigação de proteger as pessoas que necessitam verdadeiramente de protecção internacional. Devem, nomeadamente, respeitar as

obrigações de protecção decorrentes da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, designadamente o seu artigo 3º, e da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, designadamente os seus artigos 33º e 31º. Este último estabelece que *“os Estados Contratantes não aplicarão sanções penais, devido a entrada ou estada irregulares, aos refugiados que, chegando directamente do território onde a sua vida ou liberdade estavam ameaçadas no sentido previsto pelo artigo 1º, entrem ou se encontrem nos seus territórios sem autorização, desde que se apresentem sem demora às autoridades e lhes exponham razões consideradas válidas para a sua entrada ou presença irregulares”*.

Na medida em que impede um recurso abusivo ao sistema de asilo, uma acção eficaz contra a imigração clandestina desempenha um papel essencial se se pretender obter a adesão do público à admissão de refugiados por motivos humanitários. No entanto, a luta contra a imigração clandestina deve ser conduzida com sensibilidade e de forma equilibrada. Por conseguinte, os Estados-Membros deverão explorar a possibilidade de oferecer um acesso rápido à protecção, por forma a que os refugiados não necessitem de recorrer à imigração clandestina ou aos passadores. Isto pode implicar uma maior utilização do poder discricionário dos Estados-Membros para autorizarem mais pedidos de asilo feitos do estrangeiro ou o tratamento de pedidos de protecção na região de origem, facilitando a chegada de refugiados ao seu território no âmbito de um programa de reinstalação. Estas práticas poderão permitir assegurar um nível suficiente de protecção aos refugiados sem prejudicar a eficácia das medidas contra os fluxos migratórios ilegais. Por último, independentemente das medidas destinadas a lutar contra a imigração clandestina, devem ser respeitadas as necessidades específicas de grupos potencialmente vulneráveis, como os menores e as mulheres.

Tal como indicado na Comunicação "Em direcção a um procedimento comum de asilo e a um estatuto uniforme, válido na União, para os beneficiários de asilo", de Novembro de 2000⁸, a Comissão considera que tratar os pedidos de protecção nas regiões de origem e facilitar a chegada de refugiados ao território dos Estados-Membros através de um mecanismo de reinstalação poderão constituir meios para proporcionar um acesso rápido à protecção e evitar que os refugiados se tornem vítimas de redes de imigração clandestina e do tráfico de seres humanos. Com este objectivo, a Comissão encomendou dois estudos sobre esta nova abordagem da protecção.

3.3. Abordagem que tem em conta os vários elos da cadeia

Os esforços de gestão dos movimentos migratórios não podem ser plenamente eficazes se não forem implementadas medidas no início da cadeia da migração, através da promoção da paz, da estabilidade política, dos direitos do Homem, dos princípios democráticos, bem como de um desenvolvimento económico, social e ambiental sustentável nos países de origem. Com esta finalidade, convém integrar as questões da imigração nas parcerias existentes, que constituem o quadro geral das nossas relações com os países terceiros.

⁸ COM (2000) 755 final, ponto 2.3.2.

A etapa seguinte consistiria em reforçar ainda mais a cooperação com os países de trânsito. Os passadores utilizam vários modos de transporte e diferentes itinerários para as suas actividades ilegais. Dado que normalmente não existem ligações directas a partir dos principais países de origem, a norma consiste em transitar por países terceiros. Os imigrantes clandestinos tiram partido das lacunas a nível dos controlos nas fronteiras e de outras deficiências das medidas de controlo. Alguns países de trânsito mostram uma certa relutância em combater de forma adequada os fluxos migratórios ilegais, para não se tornarem por sua vez países de destino. Por conseguinte, é necessário estabelecer um diálogo com os países de trânsito, por forma a apoiar os seus esforços para tratar o problema. Por exemplo, a criação de estruturas de determinação e de acolhimento de refugiados nesses países poderia ser substancialmente apoiada.

No contexto do alargamento, os países candidatos devem adoptar na sua legislação e práticas internas o acervo comunitário existente em matéria de luta contra a imigração clandestina. Isto pressupõe igualmente a transposição integral do acervo de Schengen, tal como previsto no artigo 8º do Protocolo de Schengen. Os países candidatos devem também apresentar planos de acção pormenorizados relativos à transposição deste acervo.

É importante reconhecer que, apesar das medidas de controlo existentes, fluxos migratórios irregulares podem continuar a existir dentro das fronteiras externas da UE, uma vez que os migrantes clandestinos procuram alcançar o Estado-Membro em que pretendem instalar-se transitando por outros Estados-Membros. Não obstante as medidas já em vigor para combater a imigração clandestina e a cooperação entre Estados-Membros, convém continuar a acompanhar e a orientar os movimentos clandestinos, mesmo dentro do território dos Estados-Membros, principalmente através da partilha de informações e da intensificação da cooperação.

A UE e os seus Estados-Membros deverão continuar a participar activamente noutras instâncias internacionais e a celebrar acordos multilaterais sobre esta questão. O reforço da cooperação internacional poderá igualmente facilitar e promover a cooperação dos países terceiros e outras acções destinadas a lutar contra a imigração clandestina. Nomeadamente, quando são aplicadas medidas sobre imigração clandestina em países terceiros, a experiência de organizações internacionais, tais com o ACNUR ou a OIM, podem revelar-se muito úteis em vários aspectos. Em primeiro lugar, estas organizações poderiam confirmar que as medidas em causa respeitam plenamente as necessidades de protecção justificadas. Em segundo lugar, o facto de utilizar infra-estruturas existentes em vez de criar novas infra-estruturas permitiria obter efeitos de sinergia. Por último, tal participação poderia conduzir a uma melhor compreensão mútua entre os vários intervenientes.

É necessário aplicar uma gestão eficaz dos fluxos migratórios a todos os níveis, a fim de acompanhar os movimentos irregulares. Para a elaboração de futuras políticas, a Comunidade aplicará a abordagem que tem em conta os vários elos da cadeia, a fim de acompanhar e orientar os movimentos irregulares dos países e regiões de origem para os países de destino através de países de trânsito. Consequentemente, a luta contra a imigração clandestina passa também pela mobilização de um certo número de elementos do domínio da política externa.

3.4. Prevenção da imigração clandestina

Já se reconheceu a nível europeu, no domínio específico do tráfico de seres humanos, que apenas uma abordagem pluridisciplinar que abranja simultaneamente a repressão e a prevenção permitiria combater o fenómeno de forma eficaz e coerente. O desenvolvimento de uma política equilibrada em matéria de imigração clandestina deve igualmente incluir a prevenção enquanto elemento crucial da estratégia da União Europeia. A vertente da prevenção no domínio da imigração clandestina deve incluir a procura das causas, uma melhor compreensão do fenómeno, a detecção das novas tendências, o lançamento de campanhas de informação, a promoção de novas parceiras e o desenvolvimento das redes existentes. Neste domínio, convém também dedicar uma certa atenção às regiões ultraperiféricas da União, cuja situação geográfica as expõe mais particularmente aos fluxos migratórios.

O Fórum europeu para a prevenção da criminalidade organizada, que foi lançado pela Comissão em Maio de 2001 e já se debruçou sobre a prevenção do tráfico de seres humanos, poderá servir de catalisador para a promoção destas iniciativas.

3.5. Aplicação das regras existentes

Obviamente, existe já em todos os Estados-Membros da União Europeia um quadro jurídico em matéria de luta contra a imigração clandestina, bem como regulamentação relativa à emissão de vistos, aos controlos nas fronteiras, à entrada e permanência ilegais, às actividades dos passadores, ao tráfico de seres humanos, ao emprego ilegal e à responsabilidade das transportadoras. Alguns princípios comuns relativos a estas questões foram expostos em várias recomendações ao abrigo do regime do Tratado de Maastricht⁹. Além disso, e muito mais importante, no âmbito de Schengen foi estabelecido um grande número de regras vinculativas.

Não faz qualquer sentido introduzir novas regras ou harmonizar as regras a nível da UE se a aplicação das regras já existentes não for assegurada através de recursos suficientes e, sobretudo, com a determinação necessária. Os esforços comuns estão condenados ao fracasso se os serviços e as práticas dos Estados-Membros não respeitarem as regras adoptadas em comum, por exemplo em matéria de emissão de vistos e de controlos nas fronteiras comuns. Quer sejam países de trânsito, quer de destino, os Estados-Membros devem, por conseguinte, trabalhar intensamente no sentido de alcançar uma verdadeira parceria baseada na confiança mútua na aplicação, por cada um deles, das disposições regulamentares.

A criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça exige que todos os Estados-Membros apliquem efectivamente regras comuns. A força do sistema de segurança comum mede-se pelo seu ponto mais fraco. Por conseguinte, é crucial atribuir a maior prioridade à boa aplicação das regras existentes.

⁹ JO C 5 de 10.01.1996, p. 1; JO C 5 de 10.01.1996, p. 3; JO C 304 de 14.10.1996, p. 1; JO L 342 de 31.12.1996, p. 5.

Apenas a aplicação concreta e eficaz das regras existentes, bem como das futuras medidas comuns, assegurará a credibilidade do Estado de direito num espaço de liberdade, de segurança e de justiça, como previsto no Tratado de Amesterdão. Por conseguinte, convém reforçar o acompanhamento da aplicação das regras comuns existentes, por exemplo através da realização de controlos regulares conjuntos nos postos consulares e nas fronteiras externas.

3.6. Prever sanções adequadas para as actividades criminosas

As actividades criminosas, que estão regularmente ligadas aos fluxos migratórios irregulares, constituem uma grande fonte de inquietude em todos os Estados-Membros. O tráfico e a introdução clandestina de seres humanos, nomeadamente, são consideradas actividades totalmente inaceitáveis que exigem a adopção de disposições penais adequadas. A nível da UE, nenhum Estado-Membro deveria ser considerado por eventuais criminosos como relativamente “mais seguro” para a prática de actividades ilícitas. Deste modo, seria possível reforçar a justiça na União Europeia e dar um sinal inequívoco de que os Estados-Membros estão empenhados em aplicar sanções severas. Na sua conclusão nº 23, o Conselho Europeu de Tampere insistiu, por conseguinte, na adopção de legislação que preveja sanções severas contra os crimes graves.

Em Setembro de 2001, o Conselho Justiça e Assuntos Internos alcançou um acordo político relativamente a uma decisão-quadro relativa à luta contra o tráfico de seres humanos¹⁰. Esta decisão-quadro prevê nomeadamente uma definição comum de tráfico, que contribuirá para facilitar a aplicação da lei e a cooperação judiciária em matéria penal. Para além dos artigos relativos à responsabilidade das pessoas colectivas, às sanções que lhes são aplicáveis, à competência e às acções penais, a decisão-quadro prevê igualmente uma pena privativa de liberdade comum não inferior a oito anos, caso o crime tenha sido cometido em circunstâncias especificamente definidas.

Na sequência do acordo político alcançado no Conselho em Maio de 2001 relativamente à proposta de decisão-quadro relativa à introdução clandestina de migrantes, os trabalhos precisam igualmente de ser completados com vista a harmonizar a legislação penal dos Estados-Membros e a assegurar a sua execução o mais rapidamente possível a nível nacional. Além disso, é importante dispor de normas comuns para tratar o problema do emprego ilegal, a responsabilidade das transportadoras, bem como a entrada e residência ilegais.

Além disso, será necessário ter em consideração que as vantagens financeiras constituem o incentivo determinante para quase todos os que fomentam a imigração clandestina. As sanções penais, por si só, não são suficientes para uma acção eficaz. O custo da imigração clandestina deverá ser aumentado através de um determinado número de medidas com impacto financeiro sobre os traficantes e os passadores, mas também sobre os empregadores de residentes em situação ilegal. O conjunto de medidas deverá, em primeiro lugar, incluir o congelamento, a apreensão dos ganhos dos traficantes e dos passadores. Em segundo lugar, os traficantes, os passadores e os empregadores de trabalhadores ilegais deveriam ser obrigados a reembolsar todos os

¹⁰ COM (2000) 854 final.

custos relacionados com o regresso dos residentes ilegais. Por último, as vantagens em termos concorrenciais de que beneficiam os empregadores de trabalhadores ilegais deverão ser anuladas mediante sanções pecuniárias.

Tendo em conta o papel crescente desempenhado pelas organizações criminosas internacionais na imigração clandestina e no tráfico de seres humanos, o Conselho, ao implementar o Plano de Acção de 1997 relativo à criminalidade organizada, deverá identificar medidas particularmente pertinentes e, sempre que necessário, dar prioridade à sua adopção ou implementação. Num contexto mais lato, a Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, aprovada em Palermo em 12-15 de Dezembro de 2000, e os seus dois Protocolos anexos relativos à luta contra o tráfico de pessoas e ao tráfico de migrantes¹¹ constituem actualmente a base para um reconhecimento global do problema e para uma abordagem comparável para o resolver. Por conseguinte, é fundamental assegurar uma ratificação rápida destes instrumentos, bem como uma implementação coordenada das suas disposições a nível da União Europeia.

4. PARTE III – PLANO DE ACÇÃO

4.1. Política em matéria de vistos

Nos termos do artigo 61º do Tratado CE, a política em matéria de vistos constitui uma medida de acompanhamento directamente relacionada com a livre circulação de pessoas no que diz respeito aos controlos nas fronteiras externas. Ao mesmo tempo que facilita a livre circulação de pessoas, a política em matéria de vistos pode também contribuir significativamente para a prevenção da imigração clandestina. No entanto, a política de vistos, por si só, não pode combater a imigração clandestina, por exemplo quando se trata de nacionais de países terceiros que entram legalmente na UE mas permanecem mais tempo do que o autorizado.

4.1.1. Listas dos países cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto

A adopção do Regulamento do Conselho que fixa a lista dos países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto para transporem as fronteiras externas e a lista dos países terceiros cujos nacionais estão isentos dessa obrigação constitui um passo suplementar para o desenvolvimento de uma política de vistos harmonizada e um instrumento para prevenir a entrada de pessoas não autorizadas no território dos Estados-Membros¹².

4.1.2. Regras uniformes em matéria de vistos e de segurança

As questões relativas à segurança e à identificação foram abordadas através da utilização de documentos seguros, que deverão permitir identificar claramente a pessoa em causa. Além disso, os documentos de viagem destinam-se a provar que o seu titular está autorizado a exercer certos direitos. Desde que os documentos de viagem existem, têm sido objecto de falsificação e de abuso por razões óbvias. Por conseguinte, os Estados tentam continuamente aumentar o grau de segurança destes

¹¹ Doc. das Nações Unidas A/55/383 de 2 de Novembro de 2000 e COM (2000) 760 final.

¹² JO L 81 de 21.03.2001, p. 1.

documentos. Um exemplo de uma cooperação com muito êxito no domínio da segurança dos documentos é a evolução do visto autocolante UE/Schengen. Estabelecido com base no Regulamento (CE) n.º 1683/95 do Conselho, de 29 de Maio de 1995, que estabelece um modelo-tipo de visto, tornou-se um documento que obedece a normas muito exigentes, eficaz contra a falsificação ou as tentativas de falsificação. Os países terceiros deverão igualmente ser encorajados e mesmo ajudados a reforçar os seus esforços para tornar os seus documentos de viagem mais seguros.

Melhorar a segurança dos vistos constitui um processo contínuo. A este respeito, devem ser desenvolvidas novas soluções inovadoras que permitam tornar a utilização destes documentos ainda mais segura. Um aspecto consiste na ligação clara da identidade das pessoas com o visto autocolante. Isto foi tido em consideração na proposta da Comissão que altera o Regulamento (CE) n.º 1683/95 de 9 de Outubro de 2001¹³, que tem como objectivo introduzir uma fotografia produzida de acordo com padrões de segurança elevados no modelo de visto uniforme. Este é apenas o primeiro passo concreto para a integração de outros dispositivos de alta segurança, que deverão ser desenvolvidos através do recurso às novas tecnologias.

4.1.3. Criação de estruturas administrativas comuns

A conclusão n.º 22 do Conselho de Tampere sublinhou que “deverá continuar a desenvolver-se uma política comum activa em matéria de vistos e documentos falsos, que compreenderá uma cooperação mais estreita entre as missões diplomáticas da UE em países terceiros e, se necessário, a criação de serviços comuns de emissão de vistos da UE”.

O intercâmbio de informações relativas às práticas em matéria de emissão de vistos e às tendências observadas no domínio da falsificação de documentos tem já lugar, quer a nível formal, quer informal. Esta cooperação útil deverá continuar a ser promovida e reforçada através da assistência mútua no domínio da formação do pessoal. É igualmente uma prática corrente em vários locais representar outros Estados-Membros em países em que estes não tenham a sua própria representação.

Neste contexto, a ideia da criação de **postos conjuntos para a emissão de vistos** foi lançada regularmente, mas infelizmente sem qualquer resultado concreto até ao presente, devido a dificuldades práticas, jurídicas e de partilha de custos.

No entanto, afigura-se óbvio que uma das vantagens esperadas destes postos conjuntos seria uma redução dos custos de emissão de vistos. Esta partilha de custos permitiria fornecer os meios financeiros necessários para os Estados-Membros melhorarem o equipamento técnico utilizado para a emissão de vistos (detecção de documentos falsos ou falsificados, acesso a bases de dados em linha com documentos de viagem tipo, condições de armazenamento seguras para os vistos autocolantes virgens, etc.). Além disso, a partilha de pessoal daria origem a uma partilha de experiências e de conhecimentos em matéria de avaliação de riscos no que diz respeito à imigração clandestina ou à possibilidade de os visitantes permanecerem quando a sua autorização de residência chega ao seu termo. Numa perspectiva de médio ou longo prazos, outra grande vantagem dos postos conjuntos

¹³

COM (2001) 577 final.

consistira numa implementação mais uniforme das regras comuns e na redução do "visa shopping".

A criação de postos conjuntos para a emissão de vistos deverá ter início com um projecto-piloto num local adequado. A fim de superar as dificuldades jurídicas, financeiras e, em certa medida, psicológicas que possam surgir, a Comissão recomenda uma abordagem progressiva: começar pela utilização de edifícios e de instalações comuns, de seguida partilhar o equipamento técnico e, por fim, proceder ao intercâmbio de pessoal com vista à formação de equipas comuns.

4.1.4. *Desenvolvimento de um Sistema Europeu de Identificação de Vistos*

A criação de estruturas administrativas comuns poderá, por si só, constituir um grande passo em frente na via da harmonização das políticas e práticas dos Estados-Membros em matéria de vistos. Todavia, poderá prever-se uma abordagem alternativa e complementar, que consistiria em utilizar as possibilidades oferecidas pelas modernas tecnologias da informática e da comunicação.

Com efeito, mesmo um visto autocolante que obedeça a critérios de segurança elevados pode perder parte do seu impacto quando o passaporte em que é apostado não oferece garantias comparáveis. Os documentos seguros não têm qualquer utilidade se o seu titular os esconder ou os eliminar, a fim de ocultar a sua identidade, o itinerário seguido ou a data de expiração do visto. Além disso, é muito difícil identificar e controlar mesmo os viajantes de boa fé detentores de um visto válido sempre que estes não transportem consigo os seus documentos de viagem.

No contexto da prevenção das ameaças terroristas, as conclusões do Conselho Justiça e Assuntos Internos de 20 de Setembro convidam a Comissão a apresentar propostas destinadas a criar um sistema que permita proceder ao intercâmbio de informações relativas aos vistos emitidos. Um trabalho de reflexão e um estudo de viabilidade poderão determinar se um sistema electrónico comum em linha poderá complementar a segurança dos documentos, por forma a criar um processo de identificação duplo, baseado em documentos seguros e numa base de dados correspondente.

Tal sistema poderá conter informações, que já são actualmente recolhidas ou exigidas aos requerentes de vistos, tais como sinais particulares. Além disso, poderá ser tirada e armazenada uma fotografia electrónica. Os documentos de viagem deverão igualmente ser digitalizados e arquivados, o que apresentaria duas grandes vantagens. Em primeiro lugar, as manipulações subsequentes do documento de viagem poderiam ser facilmente detectadas através da comparação do documento de viagem com a sua imagem. Em segundo lugar, a imagem arquivada dos documentos de viagem poderia ser utilizada para obter novos documentos de viagem rapidamente, sempre que uma pessoa é obrigada a abandonar o país, mas tenta ocultar a sua identidade. De qualquer modo, o desenvolvimento deste sistema deverá basear-se numa definição clara das necessidades e objectivos, bem como numa avaliação global das iniciativas existentes (incluindo as possibilidades já oferecidas pelo SIS e o VISION) e dos recursos a mobilizar. Qualquer sistema deste tipo deverá ser concebido em conformidade com as regras em vigor em matéria de protecção de dados de carácter pessoal.

A Comissão propõe avaliar a viabilidade de um Sistema Europeu de Identificação de Vistos, a fim de criar um instrumento actualizado que permita autorizar estadas de curta duração e o regresso após a expiração do visto. Numa fase posterior, poderá testar-se a possibilidade de criar um sistema deste tipo, numa fase inicial limitando-o a alguns países ou regiões de origem.

4.2. Intercâmbio e análise das informações

4.2.1. Estatísticas

Segundo um ponto de vista amplamente partilhado, a dimensão do fenómeno da imigração clandestina é significativa e não pode ser negligenciada devido às suas implicações sociais, económicas e políticas nos países de destino. Todavia, por definição, é impossível dispor de um quadro preciso da amplitude do fenómeno nos Estados-Membros da União Europeia. Só se pode fazer uma estimativa a partir de dados pouco precisos associados ao fenómeno, tais como o número de entradas recusadas, o número de detenções de imigrantes clandestinos efectuadas na fronteira ou no país, o número de pedidos de protecção internacional rejeitados, o número de pedidos de regularização de processos nacionais e o número de regressos sob escolta ou forçados.

O Conselho de Maio de 2001 decidiu instituir um relatório público anual que consiste numa panorâmica geral e numa análise estatísticas para debater as tendências observadas em matéria de asilo e de fluxos migratórios e as evoluções das políticas neste domínio na União Europeia. Uma secção do relatório analisaria os dados relativos à imigração clandestina.

A Comissão apresentará um Plano de Acção destinado a implementar a decisão do Conselho e outras acções necessárias com vista a melhorar a recolha de dados sobre o asilo e a imigração, tal como indicado no documento de trabalho dos serviços da Comissão de Abril de 2001¹⁴.

4.2.2. Recolha de informações, serviços de informação e análise

Não obstante, os números por si só não são suficientes para compreender o fenómeno e para preparar decisões com objectivos operacionais. É também indispensável dispor de uma análise mais aprofundada das suas causas, dos métodos de entrada e das consequências para as nossas sociedades. Os Estados-Membros reuniram um número considerável de informações e adquiriram experiência neste domínio, mas a dimensão europeia do fenómeno não foi ainda suficientemente explorada. Embora tenham sido desenvolvidas redes formais e informais de intercâmbio de informações ao longo dos anos com este objectivo, é necessário melhorar o intercâmbio de informações a nível europeu, a fim de permitir à Comunidade conceber políticas comuns adequadas.

Por forma a estabelecer um intercâmbio de informações constante entre os Estados-Membros, foi criado um centro para o intercâmbio de informações, o

¹⁴ Ver SEC (2001) 602, de 9 de Abril de 2001.

CIREFI¹⁵. Com uma regularidade mais ou menos mensal, os peritos dos Estados-Membros partilham informações, nomeadamente sobre as tendências actuais em matéria de fluxos migratórios irregulares. No entanto, esta forma de cooperação poderá ser reforçada, o que exigiria um trabalho em rede mais intenso entre os serviços operacionais dos Estados-Membros, nomeadamente no domínio da análise.

A Comissão está a estudar a questão da criação de um Observatório Europeu da Migração, que poderá acompanhar quer os fluxos migratórios legais, quer os irregulares e elaborar análises comparativas sobre esta questão. Além disso, a Comissão sublinha a necessidade de continuar a desenvolver estruturas adequadas a nível comunitário, por forma a permitir uma acção mais coordenada dos organismos de aplicação dos Estados-Membros.

4.2.3. *Desenvolvimento do sistema de alerta rápido*

Através de uma resolução do Conselho de Maio de 1999, foi criado um sistema de alerta rápido para a transmissão de informações relativas à imigração clandestina e às redes facilitadoras. O objectivo consistia em instaurar um quadro de comunicação permanente normalizado que permitisse aos Estados-Membros denunciar de forma imediata um fenómeno de migração clandestina. Todavia, o sistema de alerta rápido encontra-se ainda numa fase rudimentar. Os principais problemas com que se debate são a sua utilização insuficiente, as lacunas na distribuição das informações dentro dos serviços em causa nos Estados-Membros e uma infra-estrutura técnica deficiente. Numa primeira fase, poderiam ser elaboradas novas orientações comuns relativas aos casos em que o sistema deve ser utilizado. No entanto, a infra-estrutura administrativa e técnica parece ser o principal obstáculo. Os serviços operacionais devem ter a possibilidade de transmitir e obter informações o mais facilmente possível, sete dias por semana e vinte e quatro horas por dia. Esta é a razão pela qual o sistema de alerta rápido deverá ser desenvolvido sob a forma de um sítio Web intranet seguro. O êxito desta abordagem dependerá obviamente em grande medida da possibilidade de os serviços operacionais terem acesso ao sistema sem dificuldade.

A Comissão apresentará uma proposta sobre a forma como um sistema de alerta rápido avançado poderá ser implementado e gerido.

4.3. **Medidas a montante das fronteiras**

4.3.1. *Aconselhamento e apoio por parte de agentes de ligação*

Foram dados os primeiros passos para desenvolver o conceito de agentes de ligação nos países de trânsito e de origem e para coordenar estes esforços entre os Estados-Membros¹⁶. Em conformidade com as conclusões, que foram aprovadas pelo

¹⁵ Centro de informação, reflexão e intercâmbio em matéria de passagem das fronteiras e imigração, JO C 274, de 19.09.1996, p. 50.

¹⁶ No âmbito de Schengen, estes conceitos foram já estabelecidos no domínio dos consultores em documentação e das fronteiras externas, cf. SCH/Comex (98) 59 rev. = JO L 239 de 22 de Setembro de 2000, p. 308 e SCH/Comex (99) 7 rev. 2 = JO L 239 de 22 de Setembro de 2000 p. 411.

Conselho em Novembro de 2000 e em Maio de 2001, o trabalho em rede está a ser intensificado entre os agentes de ligação dos Estados-Membros, por exemplo no que diz respeito à cooperação com a zona dos Balcãs Ocidentais.

Futuramente, a UE deverá continuar a reforçar a rede de agentes de ligação no domínio da imigração e do transporte aéreo, favorecendo uma cooperação mais estreita. Conviria assegurar o intercâmbio de informações permanente entre estes agentes de ligação, bem como entre os agentes de ligação da polícia e outros funcionários dos serviços de informação dos Estados-Membros. Deverá ser ministrada regularmente uma formação comum, com base em tarefas e mandatos previamente definidos. A assistência mútua entre agentes de ligação deverá ser apoiada.

Deverá existir uma coordenação eficiente no que diz respeito às tarefas, à formação e à afectação dos agentes de ligação. Além disso, parece útil instaurar uma coordenação *ad hoc* nas zonas-alvo, por exemplo a fim de estabelecer contactos com outros intervenientes no terreno.

4.3.2. Apoio financeiro a acções desenvolvidas nos países terceiros

Na aplicação da abordagem relativa aos vários elos da cadeia, é essencial apoiar medidas bem orientadas nos países de origem e de trânsito. Algumas destas formas de assistência foram já identificadas nas conclusões do Conselho Europeu de Tampere, com vista, nomeadamente, a ajudar os países em questão a reforçar a sua capacidade em matéria de combate ao tráfico de seres humanos e a respeitar as suas obrigações em termos de readmissão (ver ponto 4.8). Neste contexto, poderiam ser financiados projectos orientados no domínio da migração e do asilo nas seguintes áreas:

- Apoio às infra-estruturas de acolhimento para os requerentes de asilo;
- Desenvolvimento dos serviços de registo públicos;
- Campanhas de sensibilização;
- Melhoramento da segurança dos documentos;
- Desenvolvimento dos agentes de ligação;
- Reuniões de peritos, formação e seminários.

No que diz respeito à situação específica nos países de trânsito, poderão ser financiadas as seguintes acções suplementares:

- Apoio ao regresso de imigrantes em situação irregular;
- Melhoramento da gestão e do equipamento de controlo das fronteiras.

Com base na experiência adquirida a partir da implementação dos planos de acção elaborados pelo Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre a Imigração e o Asilo e adoptados pelo Conselho e com vista a complementar as acções nacionais

desenvolvidas no âmbito das orientações europeias sobre a imigração, a Comissão proporá um novo programa com este objectivo. Este programa poderá complementar outros programas regionais existentes, em que, apesar do seu âmbito de aplicação muito mais vasto, as questões relativas à imigração constituem também uma das prioridades. De qualquer modo, deverá ser dedicada especial atenção à coerência global das nossas acções externas.

4.3.3. *Campanhas de sensibilização*

Na sua conclusão nº 22, o Conselho Europeu de Tampere precisa que as campanhas de informação nos países de origem constituem outra forma de agir sobre os fluxos de imigração irregular. O conceito de campanhas de informação enquanto tal deverá ser interpretado em sentido lato. Poderão prever-se iniciativas destinadas a sensibilizar o público em geral para os problemas e os riscos relacionados com a imigração clandestina, bem como iniciativas dirigidas a grupos específicos, tais como os desempregados, as mulheres ou os estudantes. As iniciativas podem recorrer a vários meios para transmitir as mensagens, tais como seminários, mesas redondas, a imprensa e emissões de rádio e de televisão.

A preparação de campanhas de informação requer uma solução adaptada a cada país ou mesmo região de origem. A dimensão cultural é um elemento fundamental dessas campanhas. Assim, as campanhas de informação devem ser cuidadosamente preparadas por forma a assegurar que produzem o efeito desejado na região e no público-alvos.

A Comissão continuará a desenvolver o conceito de campanhas de sensibilização tomando em devida consideração as identidades regionais e culturais, a fim de criar um instrumento eficiente e bem adaptado nos países de origem.

4.4. **Gestão das fronteiras: em direcção à criação de uma Guarda das Fronteiras Europeias**

Os controlos de alto nível nas fronteiras externas constituem um contributo importante para prevenir a imigração clandestina. Convém igualmente sublinhar que a gestão das fronteiras não se foca exclusivamente no aspecto da imigração, servindo igualmente outros objectivos: fins aduaneiros, a segurança do trânsito, a prevenção da entrada de mercadorias perigosas ou ilícitas, a identificação de pessoas procuradas com vista à sua detenção ou extradição a pedido de uma autoridade judicial competente, etc.

Todos estes elementos devem ser integrados numa estratégia coerente. A criação de uma **Guarda das Fronteiras Europeias** enquanto elemento-chave desta estratégia foi já objecto de um forte apoio político, estando em curso um trabalho preparatório, financiado pelo programa ODYSSEUS. Com base no que precede, podem ser dados os primeiros passos a curto prazo, construindo-se o núcleo em torno do qual se desenvolverá esta abordagem global.

4.4.1. *Programas de estudos e de formação comuns*

Tal como já foi salientado, os controlos nas fronteiras são efectuados de acordo com princípios uniformes baseados numa norma comum. Todavia, estes elementos devem continuar a ser desenvolvidos. Um factor-chave para melhorar a qualidade da cooperação poderá consistir na elaboração de um programa de estudos harmonizado para os funcionários da Guarda de Fronteira, tendo em conta as especificidades de cada sistema de formação nacional.

Outra medida destinada a reforçar a cooperação entre as autoridades de controlo das fronteiras consiste na harmonização da formação dos funcionários da Guarda de Fronteira. As primeiras tentativas neste sentido estão em curso no âmbito da Academia Europeia de Polícia (**CEPOL**). No entanto, é de assinalar que, neste contexto, deve ser estabelecida uma distinção clara entre imigração e as questões em matéria de controlo das fronteiras, por um lado, e da cooperação policial, por outro. As questões relativas ao controlo das fronteiras devem ser confiadas a um serviço especializado, que exige conhecimentos específicos. Uma gestão profissional da Guarda de Fronteira requer um programa de estudos e uma formação com objectivos bem definidos. Recorde-se, além disso, que o quadro jurídico difere de um país para outro.

Por conseguinte, convém analisar se seria possível dar uma resposta mais eficaz a estas necessidades específicas através da criação de um instrumento independente e bem orientado, com base numa rede de estruturas de formação nacionais já existentes e que proporá serviços adequados e orientados, tais como a concepção de programas, seminários, *workshops*, etc. Por seu turno, esta rede poderia tornar-se a fase inicial de uma **Escola da Guarda das Fronteiras Europeias**. Esta escola poderá também ministrar formação ao pessoal dos países de trânsito que desenvolvam qualquer forma de cooperação com a União.

4.4.2. *Controlos e vigilância das fronteiras por equipas conjuntas*

Os artigos 7º e 47º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen apelam a uma cooperação mais estreita no domínio do controlo das fronteiras. Esta cooperação pode assumir a forma de um intercâmbio de agentes de ligação. Com base em acordos bilaterais, o destacamento recíproco de agentes de ligação é já uma realidade. Estes agentes de ligação podem ser afectados às autoridades operacionais da guarda das fronteiras externas. Não executam quaisquer tarefas relacionadas com a soberania dos Estados, mas aconselham e apoiam as autoridades competentes nas fronteiras. Convém examinar se um intercâmbio deste tipo poderá ser melhorado e desenvolvido, não só através de uma cooperação bilateral entre Estados-Membros, mas também mediante uma abordagem comunitária coerente. O dispositivo de apoio para a cooperação técnica referido no ponto 4.5 poderá ser utilizado com esta finalidade.

A Comissão tenciona desenvolver estas sugestões numa comunicação relativa à gestão das fronteiras europeias, a apresentar num futuro próximo. Esta abordagem global procurará nomeadamente desenvolver um conceito operacional que conduzirá, a médio prazo, à criação de uma Guarda das Fronteiras Europeias.

4.5. Melhoria da cooperação e da coordenação a nível operacional

Devido à intensificação dos esforços comuns, seria possível adaptar e coordenar melhor as acções dos Estados-Membros em vários domínios:

- Coordenação da afectação dos agentes de ligação e dos peritos (ver ponto 4.3.1),
- Coordenação das actividades dos agentes de ligação e dos peritos, bem como dos outros intervenientes neste domínio (ver ponto 4.3.1.);
- Colocação em rede e conexão dos serviços operacionais dos Estados-Membros (ver ponto 4.4.2.).

Até ao presente, foram tomadas numerosas iniciativas úteis, quer por Estados-Membros a título individual, quer pelo Conselho, muitas vezes com o apoio de um financiamento comunitário proporcionado pelo programa ODYSSEUS. No entanto, chegou o momento de abandonarmos esta abordagem fragmentária e de assegurarmos a coerência do conjunto.

A Comissão tomou em devida consideração a necessidade de uma maior cooperação ao elaborar a sua proposta¹⁷ relativa ao programa que deverá suceder ao programa ODYSSEUS, que chegou ao seu termo. Deverá igualmente ser considerada a hipótese da criação de um **mecanismo de apoio permanente em matéria de cooperação técnica**, que poderá contribuir para lançar, canalizar e coordenar acções concretas.

Na presente comunicação são identificadas outras áreas em que a melhoria da coordenação e da cooperação poderão passar pela criação de novos instrumentos ou de novas estruturas, por exemplo para recolher, analisar e divulgar informações (ver ponto 4.2), gerir os sistemas electrónicos existentes ou futuros (ver pontos 4.1.4. e 4.2.3.) ou ministrar acções de formação (ver ponto 4.4.1.). Se o Conselho seguir estas sugestões, a fim de evitar uma proliferação descoordenada, a Comissão recomendaria a adopção de uma abordagem progressiva que conduziria, a médio prazo, à **criação de uma única agência de apoio técnico**, que executaria as três funções principais, ou seja, a recolha e divulgação de informações (Observatório Europeu da Migração, sistema de alerta rápido), a coordenação da cooperação administrativa (formação, Escola da Guarda das Fronteiras Europeias, coordenação e planeamento da cooperação operacional) e a gestão dos sistemas (SIS, Eurodac, sistema europeu de identificação de vistos), com vista à gestão dos fluxos migratórios em geral.

¹⁷ Cf. Proposta de decisão do Conselho que adopta um programa de acção para a cooperação administrativa nos domínios das fronteiras externas, dos vistos, do asilo e da imigração (ARGO), COM(2001) 567 final.

Para suceder ao programa ODYSSEUS, a Comissão propõe um novo programa plurianual, o programa ARGO, destinado a apoiar a cooperação administrativa necessária para uma boa aplicação das políticas e dos instrumentos baseados no artigos 62º e 63º do Tratado CE. Muitos dos objectivos supramencionados serão tomados em consideração neste contexto. Por conseguinte, o Conselho é convidado a adoptar a sua base jurídica no mais breve prazo.

Além disso, deverá prever-se a criação de estruturas adequadas a nível comunitário com vista a assegurar a coordenação e a eficiência na execução das tarefas operacionais decorrentes do reforço da cooperação. Tal deverá ser feito de forma coerente, com base numa avaliação comum das necessidades existentes e dos recursos disponíveis, quer a nível nacional quer a nível comunitário, bem como evitando duplicações de esforços e sobreposições.

4.6. O papel reforçado da Europol

A detecção e o desmantelamento das redes criminosas constituem prioridades absolutas da luta contra a imigração clandestina. Esta acção é favorecida pela cooperação policial, no âmbito da qual o papel da Europol poderá ser reforçado.

O objectivo do trabalho da Europol no domínio do combate à imigração clandestina consiste, tal como noutras áreas, em proporcionar apoio aos Estados-Membros no que diz respeito à prevenção, investigação e análise dos crimes em causa. A Europol fornece produtos estratégicos, que incluem não só elementos descritivos mas também antecipativos. Estes elementos permitem uma boa avaliação das ameaças e dos riscos. A Europol presta apoio operacional através de boletins informativos e de ficheiros analíticos. Apoia igualmente as investigações e operações conjuntas. As operações conjuntas já efectuadas permitiram o desenvolvimento de investigações de acompanhamento e a observação, detenção e condenação de vários suspeitos.

A Task Force operacional dos chefes de polícia europeus convidou a Europol a organizar reuniões de peritos, a avaliar as ameaças e a elaborar ficheiros de análise em matéria de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de seres humanos e a apresentar-lhe relatórios destas actividades. Com esta finalidade, a Unidade solicitou aos Estados-Membros que fornecessem à Europol as informações necessárias. A Europol foi igualmente convidada a elaborar um documento estratégico sobre a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos.

A fim de reforçar o seu papel, deverão ser conferidos à Europol mais poderes operacionais, a fim de lhe permitir trabalhar conjuntamente com as autoridades nacionais no domínio do tráfico de seres humanos e da introdução clandestina de migrantes, tal como concluído também pela Task Force operacional dos chefes de polícia europeus em Março de 2001.

Com esta finalidade, deverá ser utilizado o artigo 30º do TUE e a Europol deverá ter a possibilidade, de forma juridicamente vinculativa, de:

- facilitar e apoiar em maior medida a preparação, coordenação e realização de acções de investigação específicas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo acções operacionais efectuadas por equipas de

investigação conjuntas, que incluam representantes da Europol para efeitos de apoio;

- solicitar às autoridades competentes dos Estados-Membros que conduzam investigações em casos específicos e desenvolver competências especializadas que poderão ser colocadas à disposição dos Estados-Membros para os auxiliar na investigação de casos relacionados com o tráfico de seres humanos e a sua introdução clandestina;
- participar na comparação e intercâmbio de informações produzidas pelas agências encarregadas da aplicação das leis relativas às transações financeiras suspeitas relacionadas com o tráfico e a introdução clandestina de seres humanos; O conselho de administração da Europol é convidado a considerar a hipótese da celebração de acordos com os países de trânsito para promover o intercâmbio operacional de informações.

4.7. A lei sobre os estrangeiros e o direito penal

Uma abordagem “clássica” da luta contra a imigração clandestina consiste em adoptar regulamentação ao abrigo da lei sobre os estrangeiros, por exemplo sanções contra as transportadoras ou medidas contra o emprego ilegal. Em suma, a legislação relativa aos estrangeiros inclui um conjunto de medidas que têm um efeito preventivo tanto no interior como no exterior, desde que sejam correctamente aplicadas.

Muitos instrumentos jurídicos e práticos que a UE está a criar progressivamente em domínios estreitamente relacionadas, tais como a cooperação policial e judiciária, devem ser também mobilizados de modo concreto, por forma a encontrar uma abordagem global na luta contra os passadores e os traficantes de seres humanos. Os magistrados de ligação, sempre que existam, a rede judiciária europeia e, nomeadamente, o Eurojust, deverão melhorar as suas actividades relacionadas com este tipo de crimes. Além disso, a adopção da Convenção relativa ao auxílio judiciário mútuo, de 29 de Maio de 2000, bem como as recentes evoluções relativas ao seu protocolo sobre a melhoria da assistência mútua em matéria penal, nomeadamente na área do combate à criminalidade organizada, ao branqueamento do produto do crime e da criminalidade financeira, constituirão instrumentos importantes para aumentar a eficiência da cooperação judiciária no âmbito da luta contra o tráfico de seres humanos. É necessário que se proceda a uma ratificação rápida da Convenção e, posteriormente, do seu protocolo.

4.7.1. Introdução clandestina de seres humanos

- Distinção entre a introdução clandestina e o tráfico de seres humanos

As expressões “introdução clandestina” (“*smuggling*”) e “tráfico” (“*trafficking*”) são muitas vezes utilizadas como sinónimos, embora convenha estabelecer uma distinção clara entre as duas noções, devido a diferenças substanciais. Também é útil proceder a esta distinção do ponto de vista da aplicação da lei. Foi efectuada uma clarificação da terminologia e das definições no âmbito da Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Transnacional Organizada e dos seus dois Protocolos adicionais relativos ao tráfico de migrantes (introdução clandestina) e

ao tráfico de seres humanos, assinados em Palermo em 12-15 de Dezembro de 2001¹⁸.

Estas definições tornam claro que o tráfico de migrantes (introdução clandestina) está relacionado com o apoio à transposição clandestina das fronteiras e à entrada ilegal. Por conseguinte, a introdução clandestina contém sempre um elemento transnacional, o que não se verifica necessariamente no caso do tráfico, cujo elemento-chave consiste no objectivo da exploração. O tráfico implica a intenção de explorar uma pessoa, independentemente da questão da forma como a vítima chega ao local em que a exploração tem lugar. Nos casos em que são transpostas fronteiras, a entrada no país de destino pode ser feita de forma legal ou ilegal. A imigração clandestina pode igualmente abranger certos aspectos da situação de tráfico, mas o seu âmbito de aplicação é mais lato e diz mais respeito à entrada e residência irregulares das pessoas de uma forma geral. Consequentemente, em sentido lato, os imigrantes clandestinos não são necessariamente vítimas de traficantes.

- Medidas contra a introdução clandestina de seres humanos

No que diz respeito à introdução clandestina de migrantes, o artigo 27º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen exige que sejam previstas “sanções adequadas contra quem fomenta ou tente fomentar, com fins lucrativos, um estrangeiro a entrar ou a permanecer no território de uma Parte Contratante violando a legislação desta Parte Contratante em matéria de entrada e residência de estrangeiros”.

O Conselho chegou recentemente a um acordo político relativamente a uma directiva relativa à definição do auxílio à entrada, à circulação e à permanência irregulares, bem como a uma decisão-quadro de acompanhamento relativa ao reforço do quadro penal para a repressão do auxílio à entrada e à permanência irregulares¹⁹.

Com base nos resultados deste acordo, deve avaliar-se se existe uma necessidade permanente de continuar a harmonizar as regras relativas à introdução clandestina de seres humanos. O resultado mínimo deverá ser um quadro vinculativo para a repressão das pessoas que facilitam a entrada ilegal ou os seus instigadores e cúmplices. Nesta perspectiva, conviria prever não só definições comuns e exigências básicas em matéria de pena máxima, mas também novas sanções mínimas para os crimes em causa.

¹⁸ O artigo 3º do Protocolo contra a introdução clandestina de migrantes por via terrestre, aérea e marítima determina que “a introdução clandestina de migrantes” significa “a realização, a fim de obter, directa ou indirectamente, um benefício financeiro ou outro benefício material, da entrada ilegal de uma pessoa num Estado Parte de que a pessoa em causa não seja nacional ou residente permanente”.

O artigo 3º do Protocolo relativo à prevenção, supressão e punição do tráfico de seres humanos define “tráfico de seres humanos” como “o recrutamento, transporte, transferência, abrigo ou recepção de pessoas, através da ameaça ou do uso da força ou outras formas de coerção, rapto, fraude, engano, abuso de poder ou de uma posição de vulnerabilidade ou a oferta ou a aceitação de pagamentos ou vantagens para obter o consentimento de uma pessoa que tenha autoridade sobre outra, para efeitos de exploração”.

¹⁹ A adopção formal está ainda pendente por questões processuais (no início de Novembro de 2001). Os textos baseiam-se nas iniciativas com vista à adopção de uma directiva relativa à definição do auxílio à entrada, à circulação e à permanência irregulares e à adopção da decisão-quadro do Conselho relativa ao reforço do quadro penal para a repressão do auxílio à entrada e à permanência irregulares, JO C 253 de 4.09.2000, p. 6.

4.7.2. *Tráfico de seres humanos*

Tal como indicado no ponto 3.6, o Conselho alcançou um acordo político sobre uma decisão-quadro relativa ao tráfico de seres humanos. Além disso, no domínio das medidas legislativas contra o tráfico de seres humanos, é também importante sublinhar que deve ser atribuída particular importância às vítimas. A adopção da decisão-quadro relativa ao estatuto das vítimas em procedimento penal, de 15 de Março de 2001, é particularmente relevante neste contexto. Prevê medidas destinadas a salvaguardar, por exemplo, o direito das vítimas à informação e à protecção no âmbito do processo penal. Todavia, também é importante clarificar o estatuto das vítimas do tráfico no que diz respeito ao seu direito de residência quando estas estiverem dispostas a cooperar nas investigações relativas aos seus exploradores. Esta clarificação forneceria uma base para uma ajuda e uma protecção mais estruturadas, directamente orientadas para a situação e as necessidades pessoais das vítimas, bem como para a necessidade da aplicação da legislação e de uma ordem judiciária para levar a cabo investigações eficazes contra os traficantes.

Após a adopção definitiva e a avaliação da aplicação da decisão-quadro relativa à luta contra o tráfico de seres humanos, convém avaliar, à luz do princípio da subsidiariedade, a necessidade de uma maior aproximação das regras mínimas relativas aos elementos constitutivos das infracções penais e das sanções aplicáveis. Além disso, a Comissão apresentará uma proposta legislativa relativa à concessão de autorizações de residência de curto prazo às vítimas de tráfico que estejam dispostas a cooperar nas investigações e nas acções penais contra os seus exploradores.

4.7.3. *Emprego ilegal*

Um número significativo de imigrantes clandestinos entraram no país de destino legalmente, mas permaneceram após o termo da sua autorização de residência, devido à possibilidade de continuarem a trabalhar. Desde a Recomendação do Conselho de 27 de Setembro de 1996 sobre a luta contra o emprego ilegal de nacionais de Estados terceiros²⁰, a questão sensível do emprego ilegal de nacionais de Estados terceiros não voltou a ser abordada no Conselho²¹. A Comissão adoptou uma comunicação sobre o trabalho não declarado em 1998, que diz igualmente respeito ao emprego ilegal de residentes em situação ilegal nacionais de Estados terceiros²². Esta comunicação visava lançar um debate nos Estados-Membros e entre os parceiros sociais sobre a estratégia mais adequada para lutar contra o trabalho ilegal.

Parece claro que, a fim de tratar globalmente o problema da imigração clandestina, a questão do emprego ilegal de residentes em situação ilegal deverá ser de novo introduzida na agenda política. A procura de trabalhadores ilegais deve-se principalmente aos seus empregadores. As sanções contra o emprego ilegal deverão

²⁰ JO C 304 de 14.10.1996, p. 1.

²¹ Mas, ver decisão do Conselho, de 19 de Janeiro de 2001, relativa às orientações para as políticas de emprego dos Estados-Membros em 2001, JO L 22 de 24.01.2001, p. 18-23, que se refere ao combate ao trabalho não declarado em geral.

²² COM (1998) 219 final.

ser harmonizadas, por forma a eliminar todas as vantagens concorrenciais, o que constitui um princípio fundamental do direito comunitário. Neste contexto, deverão ser previstas sanções penais mínimas. Além disso, os lucros deveriam ser diminuídos, como descrito infra.

A Comissão continuará a examinar a oportunidade de apresentar uma proposta de directiva relativa ao emprego de residentes ilegais de países terceiros, que se debruçaria sobre os requisitos específicos necessários para abordar esta questão.

4.7.4. *Imigração clandestina e vantagens financeiras*

A adopção da decisão-quadro relativa ao branqueamento de capitais, à identificação, detecção, congelamento, apreensão e perda dos instrumentos e produtos do crime representa um instrumento importante para a prevenção e a repressão da introdução clandestina de migrantes e do tráfico de seres humanos.

Como princípio comum, deve ser dada prioridade à apreensão de todos os benefícios financeiros provenientes das actividades criminosas relacionadas com a imigração clandestina. Por conseguinte, se tal ainda não tiver sido feito, devem ser adoptadas e devidamente aplicadas disposições relativas à apreensão, incluindo disposições sobre a responsabilidade das pessoas colectivas que participem nessas actividades. As sanções a aplicar às pessoas colectivas poderiam, por exemplo, prever a exclusão do direito a beneficiar de vantagens ou auxílios públicos ou a proibição de exercer actividades comerciais. Além disso, os traficantes, os passadores ou as pessoas colectivas responsáveis deverão assumir todos os custos relacionados com o regresso, incluindo os custos relativos à segurança social e outras despesas públicas incorridas durante a estada.

Os empregadores de trabalhadores ilegais estão na origem da procura de migração clandestina para efeitos de trabalho. A imigração clandestina perderia o seu atractivo se se tornasse difícil encontrar um emprego e ganhar dinheiro. Esta relação causal justifica a adopção de medidas efectivas com consequências financeiras consideráveis. Estas medidas contribuiriam igualmente para evitar a concorrência desleal.

Subsidiariamente, os empregadores de trabalhadores clandestinos poderiam igualmente ser obrigados a pagar todas as despesas ocasionadas pelo regresso dos seus trabalhadores ilegais, incluindo todas as despesas ligadas à sua estadia até ao regresso, as quais são normalmente cobertas pela segurança social ou outros recursos públicos. Poderiam ser introduzidas sanções pecuniárias contra os empregadores de trabalhadores ilegais, o que tornaria menos atraente o recurso à mão-de-obra ilegal. Estas sanções pecuniárias poderiam basear-se numa estimativa das economias realizadas com o recurso ao emprego ilegal. Os fundos recolhidos com as sanções pecuniárias poderiam ser utilizados para financiar programas de regresso voluntário, criando assim perspectivas para os imigrantes que regressam aos seus países de origem. Estas medidas financeiras diminuiriam significativamente o interesse em promover a imigração clandestina. Os Estados-Membros deveriam velar por que este não seja um negócio lucrativo.

A nível da UE, a Comissão recomenda que se trate a questão da apreensão dos benefícios financeiros de forma mais resolvida, com vista a desenvolver um quadro jurídico e regras comuns. Numa primeira fase, deverão ser adoptadas acções mais concretas, um conjunto de sanções mínimas vinculativas e uma lista de sanções opcionais relativas aos meios de transporte e aos custos relacionados com o regresso, com base numa proposta apresentada pela Comissão.

4.7.5. *Responsabilidade das transportadoras*

Actualmente, as transportadoras são já obrigadas a assegurar o regresso dos estrangeiros a quem é recusada a entrada com base no artigo 26º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985. Além disso, as transportadoras são obrigadas a tomar as medidas necessárias para se assegurar de que os estrangeiros transportados se encontram na posse de documentos de viagem válidos. Em Junho de 2001, o Conselho adoptou uma directiva que complementa as disposições do artigo 26º. Esta directiva prevê três possibilidades de sanções contra as transportadoras que não respeitem as obrigações que lhes incumbem.

Não obstante, convém proceder-se a uma reflexão sobre regulamentações futuras mais harmonizadas relativas à responsabilidade das transportadoras no âmbito de um debate aprofundado entre todas as partes interessadas. Com esta finalidade, serão realizados debates entre os Estados-Membros, o sector dos transportes e a Comissão.

Estes debates poderão contribuir para encontrar um equilíbrio que assegure a necessária responsabilidade das transportadoras reconhecendo simultaneamente as suas dificuldades em aplicar medidas de controlo. No âmbito destas discussões, convém ter em conta as características diferentes do tráfego de passageiros e do transporte de mercadorias. Além disso, as transportadoras comerciais deverão receber formação e conselhos técnicos para poderem exercer correctamente as suas responsabilidades.

4.8. **Política em matéria de readmissão e de regresso**

Uma política comunitária em matéria de regresso deverá basear-se em três elementos: princípios comuns, normas comuns e medidas comuns. Entre os princípios comuns importantes contam-se, por exemplo, a primazia do regresso voluntário sobre o regresso forçado e o reforço da obrigação prevista no direito internacional de readmitir os próprios nacionais. Com base nestes princípios, poderão ser desenvolvidas normas comuns em matéria de expulsão, detenção e afastamento. Outro tema a desenvolver deverá ser o das consequências da entrada e da residência ilegais relativamente a cada residente em situação ilegal, incluindo a viabilidade de controlos de saída.

A cooperação administrativa entre os Estados-Membros deverá ser objecto de medidas e regulamentações comuns. Por exemplo, é de assinalar que um Sistema Europeu de Identificação de Vistos, como descrito supra, poderá facilitar significativamente o processo de identificação de residentes ilegais e o fornecimento de documentos de viagem para efeitos de regresso. Com base na experiência

adquirida com a implementação do Fundo Europeu para os Refugiados, poderia também avaliar-se a necessidade de dispor de um instrumento financeiro específico para efeitos de regresso, a fim de criar um incentivo para os Estados-Membros intensificarem os seus esforços.

É igualmente necessária uma cooperação mais estreita relativamente às questões do trânsito e da readmissão. O conceito de acordos de readmissão, que foi aprovado na conclusão nº 27 do Conselho Europeu de Tampere, deve ser desenvolvido. Todavia, antes da negociação de qualquer acordo de readmissão, convém tomar em consideração a situação política e em matéria de direitos do Homem do país de origem ou de trânsito. Quando os primeiros acordos de readmissão comunitários forem celebrados e aplicados, os seus efeitos deverão ser avaliados e apreciados. Além disso, devem ser inseridas disposições relativas à readmissão em todos os futuros acordos de associação e cooperação comunitários. Se for caso disso, poderá ser prestada assistência técnica orientada, se necessário apoiada por um financiamento comunitário. A UE deve igualmente usar o seu peso político para encorajar os países terceiros que mostrem uma certa relutância em cumprir as suas obrigações em matéria de readmissão. Além disso, os Estados-Membros deverão prever a regulamentação dos procedimentos de readmissão também entre si. Uma questão que está estreitamente relacionada com a readmissão é a questão do trânsito. Deverão ser estabelecidas regras sobre o trânsito dos candidatos ao regresso a nível da União Europeia, bem como com os países terceiros, se necessário.

A política em matéria de regresso é também uma parte integrante e crucial da luta contra a imigração clandestina. Devido à importância de que se reveste, esta questão será objecto de uma reflexão mais pormenorizada num Livro Verde sobre a política comunitária em matéria de regresso. O amplo debate sobre as questões enumeradas no presente documento permitirá à Comissão elaborar, por exemplo, uma proposta de directiva do Conselho ou normas mínimas referentes aos procedimentos de regresso.

5. CONCLUSÃO

Em Tampere, o Conselho Europeu solicitou à União que desenvolvesse políticas comuns em matéria de asilo e de imigração, tendo simultaneamente em conta a necessidade de exercer um controlo coerente nas fronteiras externas, a fim de pôr termo à imigração clandestina e combater aqueles que a organizam. Os controlos nas fronteiras devem nomeadamente responder aos desafios seguintes: lutar eficazmente contra as redes criminosas, detectar com precisão os riscos terroristas e criar uma confiança recíproca entre os Estados-Membros que abandonaram os seus controlos nas fronteiras internas. Uma acção eficiente em termos de prevenção e luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos constitui, por conseguinte, um elemento-chave para o êxito do programa ambicioso previsto nestas conclusões e no Tratado. É igualmente crucial para desenvolver a necessária confiança e apoio das opiniões públicas a um regime comum de asilo muito necessário, baseado nas mais elevadas normas humanitárias, bem como a uma verdadeira política de imigração, conforme à tradição europeia de hospitalidade e solidariedade, tendo em conta as novas dimensões do fenómeno migratório à escala mundial e assegurando uma boa integração dos imigrantes legais nas nossas sociedades.

A sociedade civil deve também participar intensamente nos esforços em matéria de prevenção e luta contra a imigração clandestina. As partes interessadas tais como partidos políticos, sindicatos, representantes da indústria e da economia, bem como organizações não governamentais pertinentes, têm de ser ouvidos para desenvolver um conjunto de medidas que beneficiem da mais ampla aceitação. Este método participativo deve aplicar-se tanto a nível nacional como a nível da União Europeia, no âmbito do mecanismo de coordenação aberto proposto para a política de imigração comum.

O Conselho é convidado a aprovar o plano de acção, se possível antes do final do ano, a fim de permitir um desenvolvimento rápido, indicando quais as acções potenciais que considera deverem ser elaboradas prioritariamente. Por seu lado, a Comissão tomará em consideração os principais elementos desta abordagem na elaboração do primeiro conjunto de orientações a propor ao Conselho no início de 2002 com vista a lançar uma política de coordenação aberta no domínio da imigração.