

**PROPOSTA DE PLANO GLOBAL DE LUTA CONTRA A IMIGRAÇÃO ILEGAL E O TRÁFICO
DE SERES HUMANOS NA UNIÃO EUROPEIA**

(2002/C 142/02)

ÍNDICE

	Página
I. INTRODUÇÃO	24
II. MEDIDAS E ACÇÕES	26
A. Política em matéria de vistos	26
I. Regras uniformes em matéria de vistos e de segurança	26
II. Criação de estruturas administrativas comuns	27
III. Desenvolvimento de um Sistema Europeu de Identificação de Vistos	27
B. Intercâmbio e análise das informações	28
I. Estatísticas	28
II. Recolha de informações, serviços de informação e análise	28
III. Desenvolvimento do sistema de alerta	28
C. Medidas a montante das fronteiras	29
I. Apoio e aconselhamento por parte de oficiais de ligação	29
II. Apoios técnico e financeiro a acções desenvolvidas nos países terceiros	29
III. Campanhas de sensibilização	30
D. Medidas relativas à gestão das fronteiras	30
I. Gestão das fronteiras num espaço comum	30
II. Controlo das fronteiras marítimas	30
III. Programas de estudos e de formação comuns	30
IV. Cooperação na gestão das fronteiras e intervenção de equipas conjuntas	31
E. Política de readmissão e de repatriação	31
I. Estabelecimento de uma abordagem comum e cooperação entre os Estados-Membros no que se refere à execução das medidas de repatriação	31
II. Acordos de readmissão com países terceiros	31
III. Trânsito de repatriados	32
IV. Normas mínimas comuns para os procedimentos de repatriação	32
F. Europol	32
G. Sanções	32
I. Introdução clandestina de migrantes	33
II. Tráfico de seres humanos	33
III. Emprego ilegal	33
IV. Imigração clandestina e benefícios económicos	33
V. Responsabilidade das transportadoras	34
III. AVALIAÇÃO DO PLANO	34
ANEXO	35

I. INTRODUÇÃO

1. O Conselho Europeu de Laeken de 14 e 15 de Dezembro de 2001 reafirmou o seu compromisso no que se refere às orientações políticas e aos objectivos definidos em Tampere sobre a criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça na União Europeia, e considerou que o objectivo de alcançar nesse espaço uma verdadeira política comum de asilo e de imigração pressupõe a introdução de diversos instrumentos, nomeadamente a integração da política dos fluxos migratórios na política externa da União Europeia. Nessa medida, solicitou o desenvolvimento de um plano de acção baseado na comunicação da Comissão relativa à imigração clandestina e ao tráfico de seres humanos.
2. 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 imigração. A entrada em vigor do Tratado de Amesterdão introduziu novas competências, com a inclusão do novo título IV no Tratado que institui a Comunidade Europeia. Enquanto o artigo 62.º desse Tratado constitui a base jurídica da regulamentação relativa aos controlos nas fronteiras e à política de vistos, o n.º 3 do artigo 63.º 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 29.º, 30.º e 31.º do Tratado da União Europeia) também são aplicáveis.
3. 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 1998, 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.
4. Além disso, o Conselho Europeu de Tampere de Outubro de 1999 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 Schengen. O 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.

5. 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 Europeia. 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 imigrantes, bem como a cooperação com os países de origem e a definição de uma política comum coerente em matéria de readmissão e de regresso.
6. Assim, em 15 de Novembro de 2001, a Comissão aprovou a Comunicação ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina, na qual se convida o Conselho da União Europeia a aprovar, o mais rapidamente possível, um plano de acção para prevenir e combater a imigração clandestina, indicando quais as acções que devem ser elaboradas prioritariamente.

A. Dimensão do fenómeno

7. 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 de forma ilegal ou através de um posto fronteiriço, mas utilizando 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.
8. Existe também um número elevado de pessoas que residem clandestinamente na União Europeia e 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.

9. 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.
10. Por conseguinte, devem ser incentivados os esforços no sentido de analisar 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.

B. Obrigações internacionais e direitos do Homem

11. 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 3.º, e da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados, designadamente os seus artigos 33.º e 31.º 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 1.º, 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».
12. 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 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. Independentemente das medidas postas em prática para lutar contra a imigração clandestina, devem ser respeitadas as necessidades específicas de grupos potencialmente vulneráveis, como os menores e as mulheres.

C. Relação com países terceiros

13. 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.
14. 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 8.º do Protocolo de Schengen. Os países candidatos devem também elaborar planos de acção nacionais pormenorizados relativos à implementação deste acervo.
15. Deverá também avançar-se na cooperação com os países de trânsito. Os passadores utilizam vários modos de transporte e diferentes itinerários para as suas actividades ilegais. Dado que geralmente 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.
16. A União Europeia 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, como, por exemplo, o ACNUR, 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.

D. Aplicação das regras existentes

17. 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, à introdução clandestina de migrantes, 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 da União Europeia. Além disso, e muito mais importante, no âmbito de Schengen foi estabelecido um grande número de regras vinculativas. A este respeito, há que destacar a importância da avaliação do acervo de Schengen.
18. Não faz qualquer sentido introduzir novas regras ou harmonizar as regras a nível da União Europeia 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.
19. 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.
20. Em todo o caso, o plano de acção deverá ser desenvolvido tendo em conta o conteúdo do direito comunitário aplicável.

E. Sanções

21. As actividades ilegais, 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 um espaço para a prática de actos ilícitos. 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 n.º 23, o Conselho Europeu de Tampere insistiu, por conseguinte, na adopção de legislação que preveja sanções severas contra os crimes graves e, no n.º 45 das conclu-

sões de Laeken, o Conselho referiu que há que prosseguir os esforços tendentes a superar as dificuldades ligadas à diferença de sistemas jurídicos, no âmbito do reforço do espaço de liberdade, de segurança e de justiça.

22. A Convenção das Nações Unidas contra a Criminalidade Organizada Transnacional, aprovada em Palermo em 12 a 15 de Dezembro de 2000, e os seus dois protocolos anexos relativos à luta contra o tráfico de pessoas e ao tráfico de migrantes 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.

II. MEDIDAS E ACÇÕES

A. Política em matéria de vistos

23. Nos termos do artigo 61.º do Tratado que institui a Comunidade Europeia, 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 e coadjuvar na luta contra o terrorismo. 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.
24. 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-Membros.
25. Dada a constante evolução dos fluxos migratórios, estas listas deverão ser reavaliadas anualmente, sem prejuízo dos mecanismos ordinários de revisão previstos no regulamento.

I. Regras uniformes em matéria de vistos e de segurança

26. 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 uso fraudulento por razões óbvias. Por conseguinte, os Estados tentam continuamente aumentar o grau de segurança

destes documentos. Um exemplo de 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.

27. Por conseguinte, devem ser adoptadas medidas destinadas a melhorar a segurança da utilização dos vistos e das autorizações de residência com base nas novas tecnologias. Em particular, será tida em conta a possibilidade de incluir nos vistos e, se for caso disso, nas autorizações de residência, não só a fotografia do requerente mas também os seus dados biométricos.

II. Criação de estruturas administrativas comuns

28. 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».
29. Para o desenvolvimento dessa política comum em matéria de vistos, de acordo com a abordagem seguida nas referidas conclusões, é indispensável partir de um reforço da cooperação entre as representações diplomáticas e consulares dos Estados-Membros nos países de onde provêm os fluxos migratórios.
30. 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.
31. Neste contexto, a ideia da criação de postos conjuntos para a emissão de vistos foi lançada regularmente, mas sem nenhum resultado concreto até ao presente, devido a dificuldades práticas, jurídicas e de partilha de custos, pelo que é necessário levar por diante o estudo sobre a criação desses serviços consulares comuns, tal como preconizado nas conclusões de Laeken (ponto 42).
32. 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 documen-

tos 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 consistiria numa implementação mais uniforme das regras comuns e na redução do «visa shopping».

33. Por conseguinte, e por todas essas razões, independentemente do carácter imprescindível de um aumento da colaboração consular local, devem ser adoptadas gradualmente medidas destinadas a criar, no futuro, postos conjuntos para a emissão de vistos, tendo em vista a exigência de alcançar uma maior eficácia no controlo das fronteiras externas, de acordo com o previsto nas conclusões de Laeken. A curto prazo, poderiam levar-se a cabo as possíveis iniciativas de Estados-Membros interessados no estabelecimento de serviços ou infra-estruturas comuns, como «projecto-piloto» prioritário. Ao mesmo tempo, seria realizado um estudo de viabilidade sobre os problemas jurídicos, técnicos e financeiros suscitados pelo estabelecimento de serviços consulares comuns de carácter integrado.

III. Desenvolvimento de um sistema europeu de identificação de vistos

34. 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.
35. Além disso, o n.º 42 das conclusões de Laeken recorda que o Conselho e os Estados-Membros devem adoptar as disposições necessárias para a criação de um sistema comum de identificação dos vistos. Foi aventada a hipótese de completar este sistema com a introdução de um registo central europeu de residentes estrangeiros.
36. No contexto da prevenção das ameaças terroristas, as conclusões do Conselho Justiça e Assuntos Internos de 20 de Setembro de 2001 convidaram 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 poderá complementar a segurança dos documentos, por forma a criar um processo de identificação duplo, baseado em documentos seguros e numa base de dados.

37. Para garantir que os serviços competentes disponham de uma informação tão ampla e útil quanto possível, a referida base de dados não deveria limitar-se aos vistos concedidos, mas deveria conter também os dados relativos aos vistos solicitados e recusados.
38. Tal sistema poderá conter informações, que já são actualmente recolhidas ou exigidas aos requerentes de vistos, tais como os sinais particulares. Além disso, poderá ser tirada e armazenada uma fotografia electrónica, a juntar aos dados biométricos do requerente. 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.
39. Qualquer sistema deste tipo deverá ser concebido em conformidade com as regras em vigor em matéria de protecção de dados de carácter pessoal.
40. Por conseguinte, devem ser adoptadas medidas urgentes destinadas a instaurar um sistema comum de identificação de vistos, sem prejuízo do estudo dos eventuais problemas técnicos e jurídicos que poderiam levantar-se.

B. Intercâmbio e análise das informações

I. Estatísticas

41. Segundo um ponto de vista amplamente partilhado, a dimensão do fenómeno da imigração, tanto legal como 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.
42. 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.
43. Por conseguinte, deverão adoptar-se as medidas necessárias para pôr à disposição dos Estados-Membros dados estatísticos fiáveis que permitam analisar regularmente, tanto os fluxos migratórios legais como a imigração clandestina.

II. Recolha de informações, serviços de informação e análise

44. 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, em ligação com as medidas referentes à Europol constantes do presente plano global.
45. Por forma a estabelecer um intercâmbio de informações constante entre os Estados-Membros, foi criado um centro para o intercâmbio de informações, o CIREFI, onde, 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 deverá ser reforçada, o que exigiria um trabalho em rede mais intenso entre os serviços operacionais dos Estados-Membros, nomeadamente no domínio da análise. Neste contexto, será útil estudar como os instrumentos existentes poderão ser mais bem aproveitados.
46. Por conseguinte, de entre as iniciativas que devem ser abordadas neste contexto, assinala-se um estudo de viabilidade com vista desenvolver um sistema europeu de intercâmbio de informações sobre a migração e os países de origem, de acordo com o previsto nas conclusões de Laeken (ponto 40).

III. Desenvolvimento do sistema de alerta

47. 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.

48. 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.

49. Por conseguinte, deverão adoptadas medidas destinadas a implementar e gerir um sistema de alerta rápido que venha desenvolver o já existente.

C. Medidas a montante das fronteiras

I. Apoio e aconselhamento por parte de oficiais de ligação

50. Foram dados os primeiros passos para desenvolver o conceito de oficiais de ligação nos países de trânsito e de origem e para coordenar estes esforços entre os Estados-Membros. Em conformidade com as conclusões, que foram aprovadas pelo Conselho em Novembro de 2000 e em Maio de 2001, o trabalho em rede está a ser intensificado entre os oficiais de ligação dos Estados-Membros, por exemplo no que diz respeito à cooperação com a zona dos Balcãs ocidentais.

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

52. Por conseguinte, dado que é necessário existir uma coordenação e um ajustamento das acções dos Estados-Membros no que diz respeito à utilização de oficiais e peritos de ligação e de outros intervenientes neste domínio, bem como uma maior cooperação nos controlos de embarque nos pontos de origem, devem ser adoptadas, tomando como base a experiência iniciada na região dos Balcãs, que poderiam estender-se a outras regiões de interesse estratégico para a União, medidas destinadas a coordenar de modo eficaz as tarefas, a formação e a colocação desses oficiais de ligação; para o efeito, há que

criar, em ligação com o desenvolvimento do sistema de alerta, uma rede de informação de todos os oficiais de ligação dos Estados-Membros que lhes permita elaborar relatórios conjuntos a analisar posteriormente pelo grupo CIREFI.

II. Apoios técnico e financeiro a acções desenvolvidas nos países terceiros

53. 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. Nesta mesma linha, cabe recordar os planos de acção preparados pelo grupo de alto nível do asilo e migração.

54. 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,
- criação de centros de acolhimento para imigrantes ilegais em países de trânsito,
- campanhas de sensibilização,
- melhoramento da segurança dos documentos,
- luta contra a corrupção,
- destacamento dos oficiais de ligação,
- reuniões de peritos, formação e seminários,
- apoio ao repatriamento de imigrantes em situação irregular,
- melhoramento da gestão e do equipamento de controlo das fronteiras.

55. Por conseguinte, devem ser adoptadas, dentro dos recursos disponíveis, medidas destinadas a complementar as acções nacionais de apoio técnico e financeiro a países terceiros, no âmbito das orientações europeias sobre a imigração, dedicando especial atenção à coerência global das acções externas dos Estados-Membros e da União.

III. Campanhas de sensibilização

56. Na sua conclusão n.º 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.

57. Por conseguinte, dado que a preparação de campanhas de informação, por parte tanto da União Europeia como dos Estados-Membros, requer uma solução adaptada a cada país ou mesmo região de origem, e sendo além disso a dimensão cultural um elemento fundamental dessas campanhas, as mesmas devem ser cuidadosamente preparadas por forma a assegurar que produzem o efeito desejado na região e no público-alvos.

D. Medidas relativas à gestão das fronteiras

58. 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 centra exclusivamente no aspecto da imigração, servindo igualmente outros objectivos: fins aduaneiros, segurança do trânsito, prevenção da entrada de mercadorias perigosas ou ilícitas, identificação de pessoas procuradas com vista à sua detenção ou extradição a pedido de uma autoridade judicial competente, etc.

59. Todos estes elementos devem ser integrados numa estratégia coerente, que deverá basear-se nas conclusões de Tampere e Laeken. Deverão ter-se em conta a próxima comunicação da Comissão sobre o controlo fronteiriço, bem como os resultados do estudo de viabilidade sobre a polícia europeia de fronteiras e o seminário sobre polícia e segurança de fronteiras.

I. Gestão das fronteiras num espaço comum

60. A existência e o melhoramento dos controlos fronteiriços externos, que deverão ser objecto de um sistema de avaliação de riscos, num espaço comum como o que surgiu na sequência da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, relativa à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, não deve fazer esquecer a realidade dos fluxos migratórios clandestinos no interior desse espaço comum, devendo pois evitar-se dar autorização legal de entrada a estrangeiros que possam permanecer ilegalmente nos países da União Europeia uma vez expirada essa autorização legal.

61. Por conseguinte, há que enfrentar os efeitos indesejáveis da supressão dos controlos nas fronteiras comuns, em especial na perspectiva do alargamento, como a facilitação do trânsito ilegal entre os Estados-Membros e o incentivo que este pode constituir para as redes de tráfico de seres humanos, com medidas eficazes que partam dessa realidade e evitem o trânsito entre os Estados-Membros com vista à permanência ilegal. Todavia, essas medidas não devem constituir um entrave à liberdade de circulação de pessoas num espaço de liberdade, de segurança e de justiça, nos termos das disposições previstas no Tratado de Amesterdão, no plano de acção de Viena e nas conclusões de Tampere e Laeken.

II. Controlo das fronteiras marítimas

62. As estatísticas evidenciam que, nos últimos anos, o número de imigrantes ilegais entrados por via marítima aumentou por várias razões (extensão das fronteiras marítimas, dificuldade de as controlar, etc.).

63. Esta situação demonstra a necessidade de serem adoptadas iniciativas legislativas e/ou operacionais a nível europeu destinadas a melhorar os controlos nas fronteiras marítimas. Assim sendo, a Comissão é convidada a levar a cabo um estudo de viabilidade sobre o melhoramento desse controlo.

III. Programas de estudos e de formação comuns

64. 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.

65. 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 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. Deverá estudar-se cuidadosamente o eventual contributo da Academia Europeia de Polícia (AEP) para a realização destes objectivos.

66. Por conseguinte, convém analisar se seria possível dar uma resposta mais eficaz a estas necessidades específicas através da criação de uma rede de estruturas de formação nacionais já existentes e que proporá serviços adequados e orientados, tais como a concepção de programas, seminários, grupos de trabalho, etc., que criem condições para o fomento de acções de formação conjunta.

IV. *Cooperação na gestão das fronteiras e intervenção de equipas conjuntas*

67. Os artigos 7.º e 47.º 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 oficiais de ligação. Com base em acordos bilaterais, o destacamento recíproco de oficiais de ligação é já uma realidade. Estes oficiais 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 gradualmente, não só através de uma cooperação bilateral entre Estados-Membros, mas também mediante uma abordagem comunitária coerente. Do mesmo modo, é importante ter em conta a integração de novos Estados-Membros. Poderia estudar-se a utilidade de um mecanismo de apoio em matéria de cooperação técnica, conforme referido no ponto relativo ao melhoramento da cooperação e da coordenação a nível operacional, constante da Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu, de 15 de Novembro de 2001, relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina.

68. Por conseguinte, sem prejuízo dos acordos que existam neste domínio entre os Estados-Membros, e sendo necessário analisar a criação e a conexão dos diferentes serviços operacionais dos Estados-Membros, devem ser adoptadas medidas destinadas a desenvolver e intensificar a cooperação prática e a coordenação nos controlos e na vigilância das fronteiras, e a analisar a necessidade e a viabilidade de um serviço comum de fronteiras externas.

E. **Política de readmissão e repatriação**

69. A política de readmissão e repatriação constitui uma parte integrante e crucial da luta contra a imigração clandestina. Em virtude da sua importância, deve ser objecto de uma reflexão própria, independente e mais profunda, para a qual a Comissão deve apresentar urgentemente um Livro Verde dedicado à análise das eventuais medidas e acções a empreender para dar corpo a uma política comunitária de repatriação e que deverá analisar igualmente a conveniência de criar um instrumento financeiro para a repatriação.

70. Não obstante, podem já destacar-se algumas acções concretas cuja implementação deve ser considerada.

I. *Estabelecimento de uma abordagem comum e cooperação entre os Estados-Membros no que se refere à execução das medidas de repatriação*

71. Uma política comunitária em matéria de regresso deverá basear-se em dois elementos: princípios comuns e medidas comuns. Entre os princípios comuns importantes

conta-se, por exemplo, o reforço da obrigação prevista no direito internacional de readmitir os próprios nacionais, princípio confirmado nas conclusões de Tampere (ponto 26). De igual modo, deve ser possível assegurar que os nacionais de países terceiros abandonem o território dos Estados-Membros quando não tenham um estatuto jurídico que os autorize a permanecer de forma permanente ou temporária.

72. Não obstante, as medidas e regulamentações comuns não devem ser um obstáculo para a cooperação administrativa entre os Estados-Membros, que tem de ser melhorada e desenvolvida.

73. Neste contexto, é de assinalar que um sistema europeu de identificação de vistos facilitará significativamente o processo de identificação de residentes ilegais e de emissão de documentos de viagem para efeitos de regresso.

74. Por conseguinte, sem prejuízo da definição de princípios comuns, é necessário enveredar por uma colaboração mais estreita relativamente às questões do trânsito e da readmissão, bem como da identificação de residentes ilegais e da emissão de documentos de viagem para efeitos de regresso.

II. *Acordos de readmissão com países terceiros*

75. O conceito de acordos de readmissão, que foi aprovado na conclusão n.º 27 do Conselho Europeu de Tampere, deve ser desenvolvido. Todavia, antes da negociação de qualquer acordo de readmissão, convém tomar em consideração o interesse da União Europeia e dos Estados-Membros.

76. Mas não é preciso esperar pela conclusão e aplicação dos primeiros acordos comunitários de readmissão, que a Comissão está a negociar com base nos mandatos conferidos pelo Conselho, para identificar sem demora os países terceiros de que provém a imigração clandestina e com os quais é necessário negociar e celebrar novos acordos de readmissão, de acordo com o estabelecido nas conclusões de Laeken (ponto 40). 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.

77. Por conseguinte, há que determinar os países terceiros com os quais é necessário negociar e celebrar novos acordos de readmissão, e adoptar medidas comuns destinadas a fazer com que os referidos países cumpram a sua obrigação de readmitir os seus próprios cidadãos, em conformidade com as regras já estabelecidas no direito internacional. Tais acordos devem incluir igualmente a obrigação de readmissão de nacionais de países terceiros e apátridas procedentes do país em causa ou que nele tenham residido.

III. Trânsito de repatriados

78. Uma questão que está estreitamente relacionada com a readmissão é a questão do trânsito: em muitas ocasiões, constata-se que os nacionais de países terceiros que se encontram em situação ilegal no território dos Estados-Membros não chegaram lá directamente a partir do seu país de origem, mas sim transitando pelo território de outros países.

79. Por conseguinte, deverão ser estabelecidas regras sobre o trânsito dos candidatos ao regresso a nível da União Europeia, bem como com os países terceiros, se necessário.

IV. Normas comuns para os procedimentos de repatriação

80. As disposições normativas relativas aos procedimentos de repatriação e as práticas correspondentes distinguem-se pela sua heterogeneidade, o que dificultará de futuro a definição de uma política comunitária eficaz em matéria de repatriação de nacionais de países terceiros que se encontrem em situação ilegal no território dos Estados-Membros.

81. Por conseguinte, seria oportuno analisar a oportunidade de tomar medidas conformes com o n.º 3, alínea b), do artigo 63.º do Tratado CE destinadas a alcançar normas comuns referentes aos procedimentos de repatriação.

F. Europol

82. 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.

83. 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.

84. Devem ser tomadas medidas destinadas a conferir 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.

85. Por conseguinte, com esta finalidade deverá ser aplicado na sua integralidade o artigo 30.º do TUE e a Europol deverá ter a possibilidade 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, quando seja possível e apropriado, na comparação e intercâmbio de informações produzidas pelos organismos de execução das leis relativas às transacções 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.

G. Sanções

86. 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 os recentes progressos relativos 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.

I. *Introdução clandestina de migrantes*

Distinção entre a introdução clandestina e o tráfico de seres humanos

87. 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 15 de Dezembro de 2001.

88. Estas definições tornam claro que a introdução clandestina de migrantes está relacionada 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.

89. Por conseguinte, em matéria de introdução clandestina de migrantes deverão ser tidas em conta as seguintes considerações:

— No que diz respeito ao problema da introdução clandestina de migrantes, o artigo 27.º 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 acerca de 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 irregulares.

II. *Tráfico de seres humanos*

90. 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 pertinente neste contexto. Prevê medidas destinadas a salvaguardar, por exemplo, o direito das vítimas à informação e à protecção no âmbito do processo penal.

91. Todavia, também é importante clarificar o estatuto das vítimas do tráfico no que diz respeito a certos benefícios ou à assistência especial quando elas 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 um procedimento judiciário que permita levar a cabo investigações eficazes contra os traficantes.

III. *Emprego ilegal*

92. 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 terceiros, a questão sensível do emprego ilegal de nacionais de Estados terceiros não voltou a ser abordada no Conselho. A Comissão aprovou uma comunicação sobre o trabalho não declarado em 1998, que diz igualmente respeito ao emprego ilegal de residentes em situação ilegal nacionais de Estados terceiros.

93. Por conseguinte, a fim de tratar globalmente o problema da imigração clandestina, deve abordar-se a questão do emprego ilegal de residentes em situação ilegal, com estudo prévio da situação das legislações dos Estados-Membros.

IV. *Imigração clandestina e benefícios económicos*

94. Há que destacar os progressos efectuados na preparação e adopção de normas relativas ao branqueamento de capitais, à identificação, detecção, congelamento, apreensão e perda dos instrumentos e produtos do crime para a prevenção e a repressão da introdução clandestina de migrantes e do tráfico de seres humanos.

95. Por conseguinte, deverá ser dada prioridade, como princípio comum, à apreensão de todos os benefícios económicos provenientes das actividades criminosas relacionadas com a imigração clandestina, assim como ao confisco de meios de transporte utilizados para o tráfico de imigrantes. Por conseguinte, se tal ainda não tiver sido feito, devem ser adoptadas e devidamente aplicadas regras 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.

V. Responsabilidade das transportadoras

96. Actualmente, as transportadoras são já obrigadas a assegurar o regresso dos estrangeiros a quem é recusada a entrada com base no artigo 26.º 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 26.º Esta directiva prevê três possibilidades de sanções contra as transportadoras que não respeitem as obrigações que lhes incumbem.
97. Por conseguinte, deve efectuar-se um seguimento das orientações da referida directiva, a fim de velar pela sua transposição e observância.

III. AVALIAÇÃO DO PLANO

98. As medidas e acções a desenvolver e implementar no que toca à prevenção e luta contra a imigração ilegal, como parte essencial da política comum de asilo e imigração da União Europeia terão de ser numerosas e de índoles muito diversas, como se viu neste plano global para a luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos, sendo necessário, para a sua plena efectividade, prever um mecanismo de acompanhamento e avaliação das iniciativas apresentadas, e dos progressos e resultados alcançados.
99. Tal acompanhamento e avaliação deve ser efectuado a nível adequado e com uma periodicidade que resulte útil, a fim de assegurar um rápido desenvolvimento do ambicioso programa de trabalho instaurado por este instrumento, e tendo em conta as novas dimensões que apresenta o fenómeno da imigração à escala mundial.
100. Assim sendo, a Comissão Europeia deverá elaborar um relatório anual de acompanhamento e avaliação do plano global para a luta contra a imigração ilegal e o tráfico de seres humanos na União Europeia, relatório que será apresentado para debate ao Conselho.
101. O relatório anual de acompanhamento e avaliação da Comissão incluirá um indicador, também actualizado anualmente, que mostre os progressos alcançados em cada medida e acção a desenvolver.
102. Do mesmo modo, convida-se a Comissão a ter em conta o conteúdo do presente plano global na elaboração das próximas directivas a apresentar ao Conselho.

ANEXO

SUMÁRIO DAS MEDIDAS E ACÇÕES A ADOPTAR E EXECUTAR NA LUTA CONTRA A IMIGRAÇÃO ILEGAL E O TRÁFICO DE SERES HUMANOS ⁽¹⁾

Política em matéria de vistos	Regras uniformes em matéria de vistos e de segurança	A curto prazo: melhoramento da segurança dos documentos com base nas novas tecnologias. A médio prazo: possível inclusão de dados biométricos nos documentos.
	Criação de estruturas administrativas comuns	A curto prazo: implementação de um «projecto-piloto» de utilização de infra-estruturas comuns. A curto prazo: reforço da cooperação consular. A médio prazo: entrada em funcionamento de serviços consulares integrados.
	Desenvolvimento de um Sistema Europeu de Identificação de Vistos	A curto prazo: realização de um estudo de viabilidade para determinar as características do Sistema Comum de Identificação de Vistos. A médio prazo: criação na prática do Sistema Comum de Identificação de Vistos.
Intercâmbio e análise das informações	Estatísticas	A curto prazo: relatório anual de descrição estatística e análise dos dados. A médio prazo: revisão do sistema.
	Recolha de informações, serviços de informação e análise	A curto prazo: estudo de viabilidade para desenvolver um sistema europeu de intercâmbio de informações. A médio prazo: determinação de um sistema europeu de intercâmbio de informações.
	Desenvolvimento do sistema de alerta	A curto prazo: execução e avaliação do sistema de alerta existente.
Medidas a montante das fronteiras	Apoio e aconselhamento por parte de oficiais de ligação	A curto prazo: intensificação da colaboração no seio da rede de oficiais de ligação.
	Apoios técnico e financeiro a acções desenvolvidas nos países terceiros	A curto prazo: implementação dos planos de acção do grupo de alto nível do asilo e migração.
	Campanhas de sensibilização	A médio prazo: preparação de campanhas nos países de origem e trânsito.
Medidas relativas à passagem das fronteiras	Gestão das fronteiras num espaço comum	A curto prazo: criação na prática de um sistema de avaliação de riscos.
	Controlo das fronteiras marítimas	A curto prazo: elaboração de um estudo de viabilidade para melhorar o controlo nas fronteiras marítimas. A médio prazo: implementação de acções para melhorar o controlo das fronteiras marítimas.
	Programas de estudos e de formação comuns	A curto prazo: análise da possível contribuição da AEP para o melhoramento da formação. A médio prazo: criação de uma rede de organizações nacionais de formação.
	Cooperação na gestão das fronteiras e intervenção de equipas conjuntas	A curto prazo: intensificação da cooperação dos serviços operacionais dos Estados-Membros. A curto prazo: análise da viabilidade de um serviço comum das fronteiras externas. A médio prazo: acções e medidas baseadas no estudo de viabilidade.

⁽¹⁾ A curto prazo: acções e medidas a implementar logo que possível e, em princípio, no prazo de um ano.

A médio prazo: acções e medidas a implementar logo que possível e, em princípio, no prazo de três anos.

Política de readmissão e de repatriação	Estabelecimento de uma abordagem comum e cooperação entre os Estados-Membros no que se refere à execução das medidas de repatriação	A curto prazo: melhoramento da cooperação prática entre os serviços competentes. A curto prazo: definição de critérios adequados e disposições práticas para a repartição entre os Estados-Membros dos custos resultantes da aplicação das directivas relativas à expulsão, conforme previsto na directiva do Conselho relativa ao reconhecimento mútuo de decisões de expulsão. A curto prazo: análise das acções e medidas que poderão ser previstas com base no Livro Verde da Comissão sobre repatriação.
	Acordos de readmissão com países terceiros	A curto prazo: celebração dos acordos pendentes. A curto prazo: identificação dos países terceiros com que é necessário negociar acordos. A médio prazo: celebração de outros acordos de readmissão distintos dos pendentes.
	Trânsito de repatriados	A curto prazo: definição de regras sobre o trânsito de repatriados, ao nível da União Europeia e com os países terceiros, se necessário.
	Normas mínimas comuns para os procedimentos de repatriação	A médio prazo: analisar a possibilidade de adoptar medidas destinadas a alcançar normas mínimas comuns referentes aos procedimentos de repatriação.
Europol	A médio prazo: aplicar na íntegra o artigo 30.º do Tratado da União Europeia, outorgando à Europol maiores competências para apoiar investigações nos Estados-Membros em matéria de redes de imigração clandestina, incluindo o tráfico de seres humanos; apoio aos Estados-Membros, e participação, quando seja possível e apropriado, no cotejo e intercâmbio de informações, dos organismos responsáveis pela execução de leis relativas a esses casos.	
Sanções	Introdução clandestina de migrantes	A curto prazo: implementação dos novos instrumentos comunitários destinados à luta contra o tráfico ilícito de seres humanos.
	Tráfico de seres humanos	A curto prazo: determinação da possibilidade de conceder às vítimas do tráfico de seres humanos certos benefícios ou assistência especial.
	Emprego ilegal	A curto prazo: realização de um estudo sobre as legislações dos Estados-Membros. A médio prazo: preparação de uma proposta para harmonizar o tratamento a nível europeu do emprego ilegal.
	Imigração clandestina e benefícios económicos	A curto prazo: análise da possibilidade de adoptar disposições relativas ao confisco dos benefícios económicos e de meios, em especial meios de transporte utilizados para actividades delituosas relativas à imigração ilegal.
	Responsabilidade das transportadoras	A curto prazo: acompanhamento da directiva relativa à responsabilidade das transportadoras.