COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 19.7.2006
COM(2006) 402 final

-

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

sobre as prioridades da política de luta contra a imigração clandestina de nacionais de países terceiros

{SEC(2006) 964}
{SEC(2006) 965}
{SEC(2006) 1010}

1. introdução

1. A presente comunicação faz parte integrante da abordagem global e estrutural da UE tendo em vista uma gestão eficaz da imigração e complementa as recentes iniciativas lançadas neste domínio, tais como o Plano de Acção sobre a migração legal[1], a Comunicação sobre migração e desenvolvimento[2] e a Comunicação que propõe uma Agenda Comum para a Integração[3].

2. A problemática específica de luta contra a imigração clandestina de nacionais de países terceiros tem constituído uma vertente central da política comum da UE em matéria de migração desde a sua criação. Em especial, na sua Comunicação de 2001 relativa a uma política comum em matéria de imigração clandestina, a Comissão anunciou a sua intenção de "*tratar a questão da imigração clandestina no âmbito de uma abordagem global",* englobando as diferentes etapas do processo de migração. Os três Planos de Acção do Conselho de 2002 sobre a imigração clandestina, as fronteiras externas e o regresso enumeram um conjunto completo de medidas. A Comunicação de 2003 da Comissão avaliou os progressos realizados ao abrigo dos referidos Planos de Acção e anunciou que se procederia a um balanço anual, que se concretizou no relatório anual de 2004. Em anexo à presente comunicação, consta um relatório análogo sobre os progressos registados em 2005. Um anexo suplementar contém dados estatísticos sobre os fluxos migratórios em direcção à UE-25.

3. O termo 'imigração clandestina' é utilizado para descrever diversos fenómenos. Inclui a entrada de nacionais de países terceiros no território de um Estado-Membro ilegalmente por via terrestre, marítima e aérea, incluindo as zonas de trânsito nos aeroportos, o que ocorre frequentemente mediante a utilização de documentos falsos ou falsificados ou com a assistência de redes de criminalidade organizada de passadores e traficantes. Além disso, um número significativo de pessoas entram legalmente com um visto válido ou ao abrigo de um regime de isenção de visto, mas excedem o período de estadia autorizada ou mudam a finalidade da sua estadia sem a aprovação das autoridades; em último lugar, refira-se o caso dos requerentes de asilo cujo pedido foi indeferido mas que não partem após uma decisão final negativa.

4. O Programa da Haia define as acções para intensificar a luta contra a imigração clandestina em diversos domínios de intervenção política: segurança nas fronteiras, trabalho clandestino, regresso e cooperação com países terceiros. Decorridos cinco anos após a primeira Comunicação relativa à imigração clandestina e seis meses após a apresentação do Plano de Acção sobre a migração legal, chegou o momento de abordar novamente este tema fundamental, à luz das crescentes pressões migratórias nas fronteiras externas da UE. A presente comunicação define por conseguinte, as novas prioridades políticas e propõe uma série de medidas práticas e concretas.

2. Vectores da abordagem da UE

5. A entrada, o trânsito e a permanência irregulares de nacionais de países terceiros que

---

1 COM (2005) 669 de 21 Dezembro de 2005.
2 COM (2005) 390 de 1 Setembro de 2005.
3 COM (2005) 389 de 1 Setembro de 2005.

não têm necessidade de protecção internacional compromete a credibilidade da política de imigração comum. Sem um reforço da acção da Comunidade, a crise já patente actualmente agravar-se-á em termos qualitativos e quantitativos.

6. A abordagem abrangente da UE de luta contra a imigração clandestina norteia-se por um conjunto de princípios fundamentais que visam reconciliar a necessidade de solidariedade no âmbito da União, os direitos fundamentais, as expectativas dos países terceiros e a opinião pública nos Estados-Membros.

7. **A solidariedade, a confiança mútua e a partilha das responsabilidades entre os Estados-Membros** são indispensáveis num espaço desprovido de fronteiras internas, que pressupõe uma responsabilidade particular para os Estados-Membros que controlam uma fronteira externa face às fortes pressões exercidas pela imigração clandestina.

8. Impõe-se a protecção e a promoção dos **direitos fundamentais.** Os migrantes clandestinos devem beneficiar de um tratamento humano e digno, em especial porque são muitas vezes vítimas das redes de traficantes e explorados pelos seus empregadores. Qualquer iniciativa legislativa neste domínio deve portanto ser objecto de uma avaliação a fim de determinar o seu impacto sobre os direitos fundamentais. Qualquer restrição deve ser consentânea com a Carta dos Direitos Fundamentais e com a Convenção Europeia sobre os Direitos Humanos e as Liberdades Fundamentais, devendo estar consequentemente em conformidade com a lei e ser necessária numa sociedade democrática.

9. Os **fluxos migratórios mistos** mediante os quais as pessoas tentam entrar na UE por toda uma série de motivos diversos, incluindo a protecção internacional, suscitam um conjunto de desafios para os Estados-Membros. É por esta razão que uma política eficaz em matéria de imigração clandestina deve assegurar uma intervenção em diferentes domínios que sejam fonte de preocupação e, simultaneamente, assegurar a plena observância das obrigações internacionais no domínio dos direitos humanos, incluindo o **direito ao asilo**.

10. Um vector essencial da gestão da migração na UE prende-se com a **parceria com os países terceiros** com vista a assegurar a coerência entre a acção interna e externa. Para além da cooperação com o objectivo imediato de atenuar e impedir a imigração clandestina, tal engloba igualmente medidas destinadas a auxiliar os países de origem a solucionar as causas profundas e os factores que se encontram na origem dos fluxos de migração clandestina. A imigração clandestina é um fenómeno complexo que deve ser abordado em todas as suas dimensões.

11. Uma política firme de prevenção e redução da imigração clandestina reforçará a credibilidade de **regras claras e transparentes da UE em matéria de migração legal,** conforme previsto no Plano de Acção adoptado pela Comissão[4]. Por outro lado, a existência de tais regras pode, só por si, reduzir a imigração clandestina ao oferecer perspectivas para todos aqueles que poderiam, caso contrário, imigrar clandestinamente. De modo geral, a migração de trabalhadores pode contribuir tanto para fazer face aos efeitos da evolução demográfica na UE como para dar resposta às necessidades do mercado de trabalho.

[4] Ver nota 1.

12. É importante não criar expectativas falsas ou desproporcionadas a nível da opinião pública. As razões que levam os nacionais de países terceiros a imigrar clandestinamente são tão diversas e tão complexas que não seria realista crer que será possível pôr completamente termo aos fluxos de imigração clandestina. Devem igualmente ser tidos em conta certos sectores da **opinião pública** que tende a associar determinados problemas sociais com a imigração clandestina. A UE e os seus Estados-Membros devem promover um debate racional no intuito de erradicar o racismo e a xenofobia, nomeadamente mediante a adopção e a aplicação de legislação da UE eficaz neste domínio.

3. Prioridades de intervenção

13. Impõe-se uma abordagem pluridimensional que preveja a adopção de medidas para cada etapa do processo migratório, atendendo à dimensão do desafio e à complexidade do fenómeno. A presente comunicação aborda nove domínios prioritários diferentes. Em relação a cada um deles, examina-se a situação actual e apresenta-se o respectivo contexto. Nessa base, apresentam-se as soluções e as actividades preconizadas.

a. Cooperação com países terceiros

14. O diálogo e a cooperação no domínio da migração entre a UE e os países de origem e de trânsito são fundamentais e deverão ser reforçados. Esta cooperação tem vindo a desenvolver-se com os países vizinhos da UE a leste e a sul, bem como com os Balcãs. Uma colaboração mais estreita com outros países cruciais, tais como a Líbia, é necessária para assegurar o empenho numa cooperação eficaz. A imigração clandestina tende igualmente a ser abordada de forma crescente no âmbito das relações com os países da América Latina e certos países asiáticos.

15. Em resposta aos movimentos recentes e contínuos de imigração clandestina na região do Mediterrâneo, o Conselho Europeu de 15-16 de Dezembro de 2005 sublinhou a necessidade de uma **abordagem global baseada em acções concretas e decidiu afectar até 3% dos instrumentos financeiros relevantes** à intensificação da assistência financeira em domínios directa ou indirectamente relacionados com a migração. Numa perspectiva de curto e médio prazo, adoptaram-se medidas tais como a criação de patrulhas comuns, operações de controlo e o reforço da capacidade de intervenção que se destinam a evitar a perda de vidas no mar**.** Foi adoptada, para além disso, uma facilidade para o reforço da capacidade no domínio da migração para os países ACP, com um montante de 25 milhões de euros, destinada essencialmente a prestar assistência técnica para uma melhor gestão da migração. **Uma maior cooperação e diálogo** sobre um vasto leque de questões relativas à migração com os países da África subsariana e países vizinhos em toda a região do Mediterrâneo fazem parte da agenda de longo prazo. Os enquadramentos relevantes incluem (a) o diálogo político ao abrigo do Acordo Cotonou entre a UE e os países ACP, nomeadamente o seu artigo 13.º; (b) o diálogo político com os parceiros mediterrânicos da UE; (c) diálogo com e entre organizações (sub)regionais, incluindo a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO) e a União Africana (UA); e (d) iniciativas regionais *ad hoc* específicas tais como a Conferência de Rabat.

16. No contexto do desenvolvimento das políticas e dos programas de cooperação para o desenvolvimento, a UE continuará a **abordar os factores na origem da imigração clandestina**, tais como a pobreza, o desemprego, os conflitos, a degradação do ambiente, a má governação, a falta de acesso à educação, a saúde, etc. Os diferentes aspectos associados à migração continuarão a ser incorporados nas estratégias da UE de assistência aos países em desenvolvimento, em estreita colaboração com os países em causa. Quando adequado e de comum acordo, a UE auxiliará os seus parceiros no mundo em desenvolvimento a reforçar a sua capacidade de gestão dos fluxos migratórios e a lutar contra o tráfico de seres humanos.

17. Além disso, e como anunciado no Plano de Acção relativo à migração legal, a Comissão tomará medidas para **desenvolver as fontes de informação** disponíveis nos países de origem sobre as possibilidades e as condições de imigração legal para a UE. Para o efeito, o Plano de Acção prevê que a Comissão deve começar a preparar um Portal europeu de imigração que deverá ser criado em 2006. Este portal incluirá simultaneamente informações sobre as oportunidades em matéria de migração legal e os riscos e as consequências da imigração clandestina na UE. Além disso, examinar-se-á a possibilidade de criar pontos de informação, por exemplo em determinados países europeus, bem como a exequibilidade de campanhas de informação.

b. Segurança nas fronteiras – Gestão integrada das fronteiras externas

18. O Código comunitário das fronteiras, incluindo o guia prático não vinculativo destinado aos guardas nas fronteiras que deverá ser publicado em Setembro de 2006, o Regulamento relativo ao tráfego local nas fronteiras e o Regulamento que institui a Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas (FRONTEX) criam um enquadramento jurídico e operacional que permitirá reforçar a qualidade dos controlos nas fronteiras.

19. O futuro Fundo das Fronteiras Externas intensificará ainda mais a solidariedade entre os Estados-Membros, ao favorecer a repartição equitativa das responsabilidades no que se refere aos encargos financeiros resultantes da gestão das fronteiras externas da União.

20. Com vista a reforçar a eficácia das operações conjuntas de controlo nas fronteiras, o FRONTEX facilitará a cooperação técnica e celebrará os acordos necessários com os países terceiros, nomeadamente com os países vizinhos e os países candidatos.

21. Cabe desenvolver uma **concepção comum da gestão integrada das fronteiras** que englobe todo o leque de actividades de gestão das fronteiras a nível da UE. Esta abordagem abrangeria a identificação das melhores práticas no que respeita a um modelo de gestão integrada das fronteiras. Para apoiar esta iniciativa, a Comissão propôs um regulamento que institui um mecanismo que permite prestar uma assistência rápida a um Estado-Membro que se defronte com uma situação caracterizada por pressões específicas nas fronteiras externas[5]. Em 2007, procederá igualmente a uma avaliação do FRONTEX que englobará um exame das suas funções actuais, com vista a determinar se o seu mandato deverá ser alargado. Além disso, está a examinar-se a possibilidade de criar um mecanismo de supervisão destinado a

[5] COM (2006) 401 de 9 de Julho de 2006.

complementar o actual processo de avaliação de Schengen, incluindo inspecções surpresa.

22. A tecnologia biométrica terá um impacto significativo sobre os sistemas de controlo nas fronteiras. Deve tirar-se partido do potencial desta tecnologia para melhorar a eficácia das operações de controlo nas fronteiras, mas tendo em conta preocupações éticas e a protecção dos direitos fundamentais.

23. Para o efeito, a luta contra a imigração clandestina deve incluir uma **abordagem tecnológica integrada – «fronteiras electrónicas».** No contexto de uma gestão das fronteiras baseada na informação[6], utilizam-se informações prévias sobre os passageiros para efeitos de controlo nas fronteiras. A Directiva 2004/82/CE prevê a obrigação para determinados transportadores de comunicarem os dados que figuram nos passaportes dos seus passageiros às autoridades responsáveis pelo controlo das pessoas nas fronteiras externas. Após a plena execução da referida directiva até Setembro de 2006, este sistema deverá ser alargado a outros transportadores e ser objecto de novas melhorias, com vista a desenvolver análises de ameaças e avaliações de riscos, o que requer uma utilização mais exaustiva e orientada dos dados. Neste contexto, o interesse geral da União no âmbito da luta contra a imigração clandestina será prosseguido no pleno respeito das obrigações em matéria de protecção de dados.

24. **A tecnologia deve ser igualmente utilizada aquando da entrada/saída.** As regras comunitárias não prevêem actualmente o registo automático dos nacionais de países terceiros aquando da sua entrada ou saída do território da UE[7]. Os Estados-Membros são obrigados a carimbar de forma sistemática os documentos de viagem dos nacionais de países terceiros, tanto aquando da entrada como da saída, o que é efectuado manualmente pelos guardas nas fronteiras quando um nacional de um país terceiro atravessa a fronteira. Deste modo, as pessoas que excedem o período de estadia autorizada apenas podem ser identificadas mediante a comparação dos carimbos de entrada e de saída.

25. O Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) permitirá às autoridades responsáveis pelo controlo nas fronteiras verificar os antecedentes de um pedido de visto e garantir que a pessoa que apresenta o visto corresponde efectivamente à pessoa à qual o visto foi emitido. No entanto, este sistema não registará as diversas entradas de nacionais de países terceiros, nem verificará se as pessoas relevantes abandonaram o território no termo da sua autorização de estadia. Além disso, o VIS não diz respeito aos nacionais de países terceiros que não estão sujeitos à obrigação de visto para entrar na UE. O sistema de informação de Schengen de segunda geração (SIS II) contribuirá para a manutenção de um elevado grau de segurança num espaço desprovido de controlos nas fronteiras internas. Os alertas registados no que se refere aos nacionais de países terceiros dizem apenas respeito às pessoas às quais deve ser recusado o acesso ao espaço Schengen, ou seja, um número muito limitado de pessoas comparativamente ao número de pessoas que serão registadas no âmbito de um sistema de entradas-saídas.

---

6 A gestão das fronteiras baseada na informação refere-se a um processo de recolha e análise de dados destinados às análises de ameaças e análises de riscos, com vista a identificar certos critérios de risco. Este processo permitiria às autoridades de controlo nas fronteiras proceder a uma triagem dos passageiros que se inserem numa destas categorias, a fim de realizar controlos suplementares.

7 Ver também COM (2005) 597 de 24 de Novembro de 2005.

26. A fim de fazer face aos condicionalismos acima referidos no que respeita aos sistemas VIS e SIS II, a **criação de um sistema de entradas-saídas generalizado e automatizado** para complementar as bases de dados existentes facilitaria a realização de controlos do estatuto em termos de imigração e residência dos nacionais de países terceiros que entram e saem do território da UE. Tal reforçaria a capacidade de os Estados-Membros verificarem se um nacional de um país terceiro excedeu o período de estadia autorizado ou se já o excedeu anteriormente. Um sistema deste tipo poderia ser igualmente utilizado enquanto registo dos trabalhadores provenientes de países terceiros para facilitar a gestão da migração legal, nomeadamente no âmbito dos regimes aplicáveis aos trabalhadores sazonais, em conformidade com o Plano de Acção de 2005 relativo à migração legal.

27. Atendendo ao enorme impacto, às importantes implicações financeiras e à complexidade tecnológica de um sistema deste tipo, a Comissão **realizará um estudo global,** a ser iniciado em 2006, para apreciar a viabilidade e a proporcionalidade de um sistema desta natureza, bem como para determinar as suas repercussões legais e, mais particularmente neste contexto, o respeito das regras em matéria de protecção de dados.

c. Luta contra o tráfico de seres humanos

28. O Plano da UE relativo às melhores práticas, normas e procedimentos para combater e impedir o tráfico de seres humanos, adoptado pelo Conselho em 1 de Dezembro de 2005 e baseado na Comunicação da Comissão[8], estabelece o programa a médio prazo neste domínio. O Plano de Acção abrange uma série de questões tais como medidas destinadas a melhorar a compreensão deste fenómeno de criminalidade nos seus diferentes aspectos, a impedir o tráfico de seres humanos, a reduzir a procura, a promover uma investigação e uma repressão mais eficientes, a assegurar a protecção e o apoio às vítimas, o regresso e a reintegração em segurança, bem como questões relacionadas com a luta contra o tráfico em países terceiros. O Plano de Acção prevê expressamente a inclusão de estratégias de prevenção especificamente orientadas para grupos vulneráveis tais como as mulheres e as crianças.

29. A Comunidade continuará a financiar – em especial através da política de desenvolvimento da UE, centrada no objectivo fundamental da redução da pobreza e na realização dos objectivos de desenvolvimento do Milénio – medidas orientadas para os factores que tornam as pessoas vulneráveis ao tráfico, por exemplo, a pobreza, a discriminação e a falta de acesso ao ensino básico e superior. Neste contexto, deve salientar-se que as elevadas somas pagas aos traficantes de seres humanos se traduzem numa perda líquida para as pessoas em causa.

30. As **prioridades actuais da Comissão no que diz respeito à execução** do referido Plano de acção centram-se no desenvolvimento dos mecanismos de coordenação e cooperação necessários a nível da UE, no fomento das melhores práticas no domínio da identificação e do acompanhamento das vítimas, na criação de redes, na participação de organizações internacionais e não governamentais, bem como no desenvolvimento de orientações relativas à recolha de dados.

---

[8] COM (2005) 514 de 18 de Outubro de 2005.

d. Segurança dos documentos de viagem e de identidade

31. A segurança dos documentos de viagem é importante para os controlos nas fronteiras, mas igualmente no quadro das medidas adoptadas após a entrada. Os identificadores biométricos reforçam a segurança dos vistos e das autorizações de residência, o que facilita ademais a passagem das fronteiras pelos viajantes de boa fé. É fundamental velar não só pela segurança dos documentos de viagem e de identidade, mas garantir igualmente que estes documentos não tenham sido obtidos de forma fraudulenta, por exemplo, mediante o recurso a documentos falsificados ou mediante a usurpação de uma identidade alheia. Devem ser elaboradas **directrizes comuns** relativas a normas de segurança mínimas, nomeadamente no que diz respeito aos procedimentos de emissão.

32. A Comissão tem vindo também a cooperar activamente com países terceiros, em especial com países vizinhos e com os países dos Balcãs Ocidentais, no intuito de os auxiliar a assegurar a segurança dos seus documentos de viagem através de dados biométricos.

e. A questão das regularizações

33. O direito comunitário em vigor, incluindo as regras Schengen, não contempla a questão das regularizações, ou seja, a decisão discricionária de autorizar a estadia legal no território; estas decisões são actualmente adoptadas com base nos poderes discricionários dos Estados-Membros. Dadas as dificuldades defrontadas em tolerar a presença prolongada no seu território de um importante número de imigrantes clandestinos provenientes de países terceiros, vários Estados-Membros lançaram, ao longo dos últimos anos, programas de regularização de grande escala. Estas medidas nacionais suscitaram reacções de preocupação e interesse noutros Estados-Membros. Além disso, tais medidas podem ter implicações para outros Estados-Membros em consequência da supressão dos controlos nas fronteiras internas no âmbito do espaço Schengen. De igual forma, a Directiva 2003/109/CE relativa aos residentes de longa duração prevê a possibilidade de os nacionais de países terceiros mudarem a sua residência para outro Estado-Membro após cinco anos de residência legal no primeiro Estado-Membro de residência.

34. Em resposta aos acontecimentos recentes, incluindo em matéria de regularizações, e conforme solicitado pelo Conselho, a Comissão propôs a criação de um sistema de informação mútua sobre as medidas nacionais no domínio da migração e do asilo susceptíveis de ter um impacto noutros Estados-Membros ou na Comunidade no seu conjunto. Prevê-se que este sistema entre em funcionamento em 2007.

35. Além disso, no intuito de fazer face à falta de elementos comprovativos sólidos e de informações actualizadas, **será lançado um estudo em 2007** sobre as actuais práticas, efeitos e repercussões das medidas de regularização nos Estados-Membros. Este estudo servirá de base para futuras discussões, nomeadamente com vista a determinar a necessidade de um quadro jurídico comum em matéria de regularizações a nível da UE.

f. Combater um factor de atracção fundamental : o trabalho clandestino

36. Um dos eixos centrais da acção da UE em matéria de luta contra a imigração clandestina prende-se com a supressão dos factores de incentivo nos países de destino. Os factores de atracção estão muito simplesmente relacionados com o facto de que, uma vez que pretendem uma vida melhor, os migrantes continuarão a querer vir para a UE desde que nela encontrem maiores possibilidades de melhorar as suas condições de vida do que nos seus países de origem. Todavia, os Estados-Membros criam igualmente factores de atracção ao tolerarem o trabalho clandestino de nacionais de países terceiros. A possibilidade de encontrar trabalho quando se encontram clandestinamente na UE[9] constitui um factor de atracção significativo, uma vez que o risco de detecção pelas autoridades competentes é actualmente muito reduzido, tanto para o empregador como para o trabalhador assalariado. Além disso, o trabalho clandestino, nomeadamente nas pequenas e médias empresas e no domínio do trabalho sazonal, compromete gravemente a credibilidade das vias de migração legal e reduz as receitas fiscais dos Estados-Membros. Pode igualmente conduzir a graves situações de exploração ou mesmo de verdadeira escravatura, o que não pode ser tolerado na União Europeia. Tais condições não se circunscrevem aos casos que envolvem redes de criminalidade organizada. O trabalho clandestino impede os trabalhadores de beneficiarem das prestações da segurança social e põe em causa a igualdade das condições de concorrência para os empregadores. De igual forma, em caso de transferência de postos do mercado de trabalho normal para a economia subterrânea, tal pode ser fonte de ressentimento sempre que tais postos forem ocupados por nacionais de países terceiros. A redução do trabalho não declarado pode contribuir para diminuir formas intoleráveis de exploração, aumentar as receitas fiscais e conter as atitudes de xenofobia.

37. A Estratégia Europeia para o Emprego e as Orientações para o emprego apelam para a tomada de medidas destinadas a fomentar o trabalho declarado. Iniciativas como a modernização da segurança social, a redução dos custos não salariais da mão-de-obra e a redução dos encargos fiscais que recaem sobre os trabalhadores pouco qualificados ou que auferem baixos salários são susceptíveis de contribuir para reduzir os incentivos a favor do trabalho não declarado e, deste modo, o recrutamento de imigrantes clandestinos.

38. Além disso, deve ser especificamente visado o emprego de nacionais de países terceiros ou de pessoas cujo estatuto de residência não as autorizam a trabalhar. Simultaneamente, deve prestar-se atenção ao funcionamento geral dos mercados de trabalho da UE. Neste contexto, são de salientar três fenómenos generalizados, designadamente, o trabalho nos sectores da construção civil, da restauração e dos têxteis, frequentemente assegurado por pessoas recrutadas através de redes de criminalidade organizada; a venda de mercadorias frequentemente objecto de contrafacção; e o trabalho doméstico nos lares privados. Alguns Estados-Membros adoptaram medidas na sequência de uma Recomendação do Conselho de 1995 relativa à harmonização dos meios de luta contra a imigração clandestina e o trabalho clandestino e a melhoria dos meios de controlo previstos para o efeito[10],

---

[9] Para efeitos da presente comunicação, por trabalho clandestino deve entender-se qualquer tipo de actividade económica remunerada realizada por um nacional de um país terceiro em situação irregular na UE (o que abrange todos os nacionais de países terceiros que não disponham de uma autorização de estadia ou residência válida).

[10] JO C 5 de 10.1.1996, p.1.

nomeadamente obrigando os empregadores a verificar o estatuto dos nacionais de países terceiros em matéria de imigração antes de lhe oferecerem um emprego, mediante consulta das autoridades responsáveis pela emissão das autorizações de residência e de trabalho. Introduziram-se igualmente sanções aplicáveis aos empregadores, desde a exclusão de contratos públicos, restrições dos recrutamentos futuros (listas negras) até sanções penais ou a obrigação de suportar os custos de regresso. **Uma primeira prioridade deverá consistir na adopção de medidas similares pelos Estados-Membros que ainda as não adoptaram e numa aplicação efectiva por todos os Estados-Membros.** Os Estados-Membros deverão aplicar sanções efectivas às infracções à legislação, em especial em matéria de saúde e segurança no local de trabalho, que ocorrem frequentemente no contexto do trabalho clandestino.

39. Simultaneamente, a Comissão lançará em 2006 uma **avaliação do impacto e das eventuais deficiências** no que se refere ao conjunto de medidas relativas aos passageiros, abrangendo a Directiva 2002/90/CE e a Decisão-Quadro 2002/946/JAI do Conselho que definem auxílio à entrada, ao trânsito e à residência irregulares e que reforçam o quadro penal para impedir estes fenómenos. Esta avaliação terá em conta o impacto do acórdão recentemente proferido pelo Tribunal de Justiça no âmbito do processo C-176/03. Apesar de a natureza destas medidas ser, por definição, muito mais alargada, trata-se dos primeiros instrumentos adoptados a nível da UE para lutar contra o auxílio ilegal à entrada e estadia ilegais. A Comissão encetará discussões com os Estados-Membros e outras partes interessadas, em especial as associações patronais e os sindicatos, quanto à responsabilidade dos empregadores em caso de recrutamento pelas empresas de nacionais de países terceiros em situação irregular. No termo deste processo, a Comissão apreciará a necessidade de tomar medidas suplementares a nível da UE para harmonizar as sanções aplicáveis às empresas que empregam nacionais de países terceiros em situação irregular.

40. As políticas de luta contra o trabalho clandestino devem ser apoiadas por uma **melhor informação** tanto sobre o fenómeno do trabalho realizado por nacionais de países terceiros em situação irregular como sobre as medidas dos Estados-Membros destinadas a conter este tipo de emprego. Tal deve incluir informações recolhidas directamente junto dos trabalhadores não declarados em cooperação com as ONG.

41. As regras da UE relativas à admissão dos migrantes económicos foram anunciadas no seu recente Plano de Acção sobre a migração legal[11]. Devem prever-se **medidas** destinadas a **reduzir o risco de abusos**. O Plano de Acção anunciou uma proposta de directiva-quadro para 2007 com vista a estabelecer um enquadramento comum destinado a garantir os direitos de todos os nacionais de países terceiros que ocupam um posto de trabalho legal e que incluirá igualmente medidas de luta contra o trabalho clandestino. Estas últimas deverão compreender a criação de uma autorização única de trabalho/residência que contenha identificadores biométricos a fim de estabelecer um vínculo fiável entre o documento e respectivo titular. Além disso, poderá ser feito apelo à responsabilidade financeira dos empregadores, em consonância com o princípio consignado na Directiva 2005/71/CE relativa à admissão de nacionais de países terceiros para efeitos de investigação.

[11] COM (2005) 669 de 21 de Dezembro de 2005.

g. Política de regresso

42. O regresso, no pleno respeito dos direitos fundamentais, continua a ser uma pedra angular da política da UE em matéria de migração. Uma política de regresso eficaz é essencial para que a opinião pública apoie medidas em domínios tais como a migração legal e o asilo.

43. A **celebração de acordos de readmissão** continuará a ser uma prioridade. Impõe-se concluir as negociações em curso e devem adoptar-se novos mandatos de negociação, a começar pelos países dos Balcãs Ocidentais e, logo que possível, com certos países vizinhos.

44. A proposta de directiva relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros no que respeita ao regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular está actualmente a ser debatida no Parlamento Europeu e no Conselho. Prevê regras comuns em matéria de regresso, recurso a medidas de coacção, prisão preventiva e readmissão.

45. Graças ao futuro Fundo de Regresso, a Comunidade disporá de um instrumento que lhe permitirá apoiar e incentivar os esforços envidados pelos Estados-Membros no sentido de melhorar a gestão dos regressos em todos os seus aspectos, incluindo uma cooperação acrescida, o que reforçará a solidariedade entre os mesmos.

46. A **organização de voos de regresso comuns** baseia-se em três elementos: a Decisão 2004/573/CE do Conselho que estabelece uma base jurídica para os referidos voos; as acções preparatórias e o futuro fundo de regresso que prevêem disposições relativas ao seu financiamento; e os meios de comunicação assegurados pela rede ICONet na Internet que permitem aos Estados-Membros procederem ao intercâmbio das informações necessárias Trata-se da base actual de cooperação. O FRONTEX prestará a assistência necessária para a organização e a coordenação das operações conjuntas de regresso dos Estados-Membros. Além disso, a Directiva 2003/110/CE do Conselho reforça a cooperação entre Estados-Membros em caso de trânsito por via aérea. A Comissão ponderará a possibilidade de apresentar **novas propostas** com base nas conclusões do Conselho de 2003 que incentivam os Estados-Membros a facilitar o trânsito a curto prazo por via terrestre ou marítima.

47. A falta de documentação continua a ser um obstáculo ao regresso efectivo dos migrantes clandestinos, nomeadamente porque o documento de viagem da UE nem sempre é reconhecido por um grande número de países terceiros. O actual documento de viagem da UE baseia-se numa recomendação do Conselho de 1994 e, em Junho de 2004, o Conselho adoptou conclusões relativas ao seu reexame. O FRONTEX deverá desenvolver trabalhos relativos à identificação das melhores práticas em matéria de obtenção de documentos de viagem e de regresso dos nacionais de países terceiros.

48. Devem estabelecer-se igualmente **normas comuns para a formação** dos funcionários responsáveis pelo regresso, por exemplo, mediante a elaboração de um guia de formação comum e a organização de seminários normalizados e especializados à escala da UE.

h. Melhorar o intercâmbio de informações através dos instrumentos existentes

49. A cooperação operacional entre os Estados-Membros apenas poderá ser frutífera se os Estados-Membros estiverem em condições de partilhar rápida e facilmente informações de natureza técnica e estratégica.

50. A rede ICONet está actualmente operacional. O acesso a ser facultado à Europol e à Frontex no decurso de 2006 deverá aumentar a eficácia. No futuro, a rede ICONet poderia servir de sistema de alerta precoce no quadro da coordenação das operações de regresso e de plataforma para o intercâmbio de informações entre os agentes de ligação da imigração (ALI).

51. Estes agentes dos Estados-Membros fornecem informações cruciais provenientes dos países de origem no que diz respeito à imigração clandestina. A **cooperação entre ALI deve ser facilitada e intensificada** a fim de tirar o melhor partido possível destas informações. No intuito de fazer face às actuais pressões resultantes da imigração clandestina, cabe instituir de forma prioritária estas redes de agentes de ligação da imigração nos países africanos relevantes e nos Balcãs Ocidentais.

52. A Europol assegura um apoio operacional e estratégico aos Estados-Membros no âmbito do seu mandato de prevenção do tráfico de seres humanos. Todavia, a **cooperação operacional** e a comunicação entre os Estados-Membros e a Europol poderia ser melhorada e reforçada. Para o efeito, convém estabelecer uma cooperação estruturada entre os serviços de imigração nacionais, os guardas das fronteiras, os serviços policiais e outros organismos de repressão responsáveis pela luta contra o auxílio à imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, cooperação essa que deverá igualmente abranger o intercâmbio e a análise conjunta de informações. De igual modo, os Estados-Membros deveriam tirar melhor partido das equipas comuns de investigação para desmantelar as redes de passadores, em conformidade com a Decisão-Quadro 2002/465/JAI e com a participação da Europol.

i. Responsabilidade das transportadoras

53. No que diz respeito às obrigações dos transportadores em matéria de prevenção da imigração clandestina, o artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, a Directiva 2001/51/CE relativa à responsabilidade das empresas de transporte e a Directiva 2004/82/CE relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras são particularmente relevantes neste contexto. Proceder-se-á a uma **avaliação dos efeitos destas medidas** com vista a suprir eventuais deficiências ou a colmatar lacunas. O fórum instituído em 2001 e composto por representantes dos Estados-Membros, sector dos transportes e organizações humanitárias deve analisar as possibilidades de cooperação entre as autoridades responsáveis pela migração e as transportadoras e ainda identificar as melhores práticas no decurso de 2007.

4. conclusão

54. O Programa da Haia confirma que a implementação das medidas já acordadas faz parte integrante da luta da UE contra a imigração clandestina. Para que estas medidas tenham o pleno impacto previsto, é fundamental assegurar um intercâmbio de informações de natureza informal entre os Estados-Membros e que a Comissão

acompanhe a observância do actual acervo pelos Estados-Membros.

55 No contexto da abordagem pluridimensional acima descrita, a Comunidade deve promover a adopção de uma abordagem comum baseada na confiança mútua e na partilha de competências e de conhecimentos com vista a reforçar a cooperação e a desenvolver políticas comuns. As medidas propostas assentam em bases sólidas e contribuirão para a prossecução do objectivo do Programa da Haia que consiste em melhorar a capacidade da União de regular os fluxos migratórios. A Comissão apresentará um relatório ao Conselho sobre os progressos realizados a nível da implementação destas medidas decorrido um ano após a adopção da presente comunicação.