

II

(Comunicações)

COMUNICAÇÕES DAS INSTITUIÇÕES, ÓRGÃOS E ORGANISMOS DA UNIÃO EUROPEIA

COMISSÃO EUROPEIA

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO

que fornece orientações operacionais para a gestão das fronteiras externas a fim de facilitar as passagens de fronteira nas fronteiras entre a UE e a Ucrânia

(2022/C 104 I/01)

Após o início da invasão militar russa na Ucrânia, a 24 de fevereiro de 2022, o Conselho Europeu, nas conclusões emitidas no mesmo dia, condenou com a maior veemência a agressão militar não provocada e injustificada da Rússia contra a Ucrânia, sublinhando a violação grosseira do direito internacional e dos princípios da Carta das Nações Unidas, bem como a ameaça que constitui para a segurança e a estabilidade europeias e mundiais.

A União Europeia é diretamente afetada pela guerra nas suas fronteiras externas, nomeadamente através do aumento da pressão migratória resultante dos muitos milhares de pessoas que buscam proteção nos Estados-Membros da UE. Em poucos dias, no início de março, mais de 650 000 pessoas deslocadas tinham chegado à União Europeia pela Polónia, a Eslováquia, a Hungria e a Roménia. Prevê-se que estes números venham a aumentar ainda mais. Os tempos de espera nos pontos de passagem de fronteira estão constantemente a aumentar, ao mesmo tempo que se registam filas e congestionamentos, sobretudo no lado ucraniano da fronteira.

A União Europeia enfrenta uma situação caracterizada por um afluxo maciço de ucranianos e de outros nacionais de países terceiros residentes na Ucrânia à data do conflito. Neste contexto, o Conselho Europeu apelou ⁽¹⁾ para que se avançasse com os trabalhos de preparação e prontidão a todos os níveis e convidou a Comissão, em especial, a apresentar medidas de contingência. Na sua reunião extraordinária de 27 de fevereiro de 2022, o Conselho (Justiça e Assuntos Internos) saudou igualmente a intenção da Comissão de propor recomendações sobre a realização dos controlos de segurança ⁽²⁾.

As presentes orientações destinam-se a ajudar os Estados-Membros limítrofes da Ucrânia face à situação atual nas fronteiras externas da UE decorrente da agressão russa contra a Ucrânia. As orientações centram-se nas medidas à disposição dos Estados-Membros, a fim de garantir uma gestão eficaz e eficiente da passagem de pessoas em fuga da Ucrânia através das fronteiras com a Polónia, a Eslováquia, a Hungria e a Roménia, e de evitar congestionamentos nas fronteiras e arredores, mantendo simultaneamente um elevado nível de segurança em todo o espaço Schengen.

Em particular, as orientações fornecem uma panorâmica abrangente das medidas de facilitação em matéria de controlos fronteiriços disponíveis ao abrigo das regras de Schengen ⁽³⁾, garantindo em simultâneo o nível necessário de controlos de fronteira. A Comissão recomenda o recurso a esses mecanismos de flexibilidade e simplificação em conformidade com as presentes orientações operacionais.

⁽¹⁾ <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2022/02/24/european-council-conclusions-24-february-2022/>

⁽²⁾ <https://www.consilium.europa.eu/pt/meetings/jha/2022/02/27/>

⁽³⁾ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

Estas medidas incluem:

- a simplificação dos controlos nas fronteiras para determinadas categorias de pessoas, incluindo pessoas vulneráveis como as crianças, e outras categorias, como os trabalhadores do setor dos transportes que se encontram na Ucrânia durante a prestação dos seus serviços;
- a possibilidade de organizar controlos fronteiriços fora dos pontos de passagem de fronteira;
- disposições especiais para permitir a passagem das fronteiras aos serviços de salvamento, polícia, corporações de bombeiros e guardas de fronteira, bem como aos marítimos independentemente da sua nacionalidade;
- a criação de corredores de apoio de emergência, a fim de assegurar o acesso e o regresso das organizações que prestam ajuda humanitária às populações no território ucraniano;
- fora do âmbito de aplicação das regras de Schengen, a isenção de direitos aduaneiros e as medidas destinadas a facilitar a entrada de animais de companhia que viajam com os seus proprietários em proveniência da Ucrânia.

Por último, as presentes orientações recomendam vivamente aos Estados-Membros em causa que tirem partido do apoio da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) em todas as atividades realizadas pelos guardas de fronteira nas fronteiras. A este propósito, a Frontex deve dar tratamento prioritário a todos os pedidos dos Estados-Membros em causa aos serviços de fusão EUROSUR, em particular no sentido de assegurar trabalho regular de monitorização com recurso a serviços de imagiologia à medida das necessidades, incluindo dados satelitares, abrangendo as zonas pré-fronteiriças adjacentes da Ucrânia, a fim de avaliar a situação e prestar um serviço de vigilância aérea polivalente adaptado às necessidades. A Comissão também recomenda vivamente aos Estados-Membros com uma fronteira comum com a Ucrânia que solicitem o apoio da Europol.

Pode ser prestado reforço técnico e operacional, por parte das equipas de apoio à gestão da migração (Frontex/Agência da União Europeia para o Asilo/Europol e outras agências competentes), para apoiar os Estados-Membros confrontados com desafios migratórios desproporcionados, em conformidade com o artigo 40.º do Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira ⁽⁴⁾. A Comissão coordena esse processo em conjunto com as agências competentes e os Estados-Membros.

Tendo em conta a proposta da Comissão de invocar a Diretiva Proteção Temporária ⁽⁵⁾, os Estados-Membros devem, em ligação com a Comissão, cooperar e trocar informações para facilitar a aplicação da proteção temporária. Tal deve ser realizado através de uma «plataforma de solidariedade», que permite aos Estados-Membros trocarem informações sobre as suas capacidades de acolhimento e o número de pessoas que beneficiam de proteção temporária nos respetivos territórios. Esta plataforma de solidariedade asseguraria a coordenação destes instrumentos, podendo envolver as agências da UE e outros instrumentos ou meios da União à disposição dos Estados-Membros.

A fim de continuar a apoiar os Estados-Membros na resposta aos atuais desafios na fronteira externa com a Ucrânia, a Comissão convocará reuniões a nível de peritos para debater a aplicação das presentes orientações, levando igualmente em conta eventuais orientações futuras que a Frontex venha a emitir.

1. Reduzir o congestionamento nos pontos de passagem de fronteira

Base jurídica: Artigo 9.º do CFS

A fim de aumentar a fluidez do tráfego na fronteira, os Estados-Membros deverão recorrer ao apoio da Frontex e da Europol. A Frontex pode destacar o corpo permanente para apoiar a identificação das pessoas que pretendem atravessar a fronteira, incluindo o rastreio da nacionalidade e o controlo dos documentos de viagem (bem como de certificados de vacinação contra a COVID), em particular prestando apoio com o equipamento do Eurodac, os controlos no SIS e o pessoal que apoia o registo e a recolha das impressões digitais dos migrantes sujeitos a tal obrigação ⁽⁶⁾. A Europol, designadamente, pode destacar agentes convidados para apoiar os Estados-Membros na realização de controlos de segunda linha nas fronteiras.

Para facilitar as passagens de fronteira, os Estados-Membros podem recorrer às disposições do Código das Fronteiras Schengen (artigo 9.º), que preveem a possibilidade de simplificar os controlos fronteiriços nas fronteiras externas, devido a circunstâncias excecionais e imprevistas.

⁽⁴⁾ Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (JO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

⁽⁵⁾ Diretiva 2001/55/CE.

⁽⁶⁾ Requerentes de proteção internacional e nacionais de países terceiros detidos por ocasião de uma passagem irregular das fronteiras externas.

Considera-se que tais circunstâncias excepcionais e imprevistas se verificam quando acontecimentos imprevisíveis provocam uma tal intensidade de tráfego que o tempo de espera no ponto de passagem se torna excessivo e quando se esgotaram os recursos em termos de pessoal, meios e organização. A atual situação na Ucrânia, causada pela agressão russa e geradora de um movimento intenso de pessoas em fuga ou em regresso ao palco de guerra, justifica a simplificação temporária dos controlos fronteiriços na fronteira ucraniana com a UE.

Os guardas de fronteira podem aplicar medidas de simplificação em relação a todos ou a determinados grupos de viajantes. Ao decidir sobre a aplicação direcionada da simplificação e, designadamente, ao decidir sobre os grupos a sujeitar ou não a controlo, importa ter em conta os seguintes critérios:

- nacionalidade de um Estado-Membro da UE;
- estatuto de residência já existente num Estado-Membro da UE;
- a nacionalidade do viajante (em particular se o país terceiro está sujeito ou não à obrigação de visto);
- o estatuto de residência na Ucrânia de nacionais de países terceiros sem cidadania ucraniana;
- a vulnerabilidade e a idade dos viajantes, tomando em especial consideração o interesse superior da criança;
- todas as informações disponíveis sobre ameaças à segurança, como o terrorismo ou a criminalidade organizada, sobre eventuais ameaças à segurança pública e sobre os riscos de imigração ilegal;
- a existência de um passaporte biométrico;
- a existência (ou ausência) de um documento de viagem válido em geral;
- o estatuto de trabalhador essencial, como os trabalhadores do setor dos transportes (incluindo os marítimos), independentemente da sua nacionalidade, na posse de documentos válidos que comprovem a sua profissão.

Em todo o caso, cumpre ter em atenção o respeito da unidade familiar durante os procedimentos de controlo nas fronteiras e garantir que as crianças nunca estão separadas dos pais, dos membros da família ou dos cuidadores que as acompanham.

Em caso de dúvida quanto à identidade da pessoa e/ou a uma eventual ameaça, como acima especificado, o guarda de fronteira não deve recorrer à possibilidade de flexibilização, mas ao invés efetuar um controlo de fronteira regular, em conformidade com o artigo 8.º do CFS.

Tendo em conta a situação excepcional nas fronteiras externas da União com a Ucrânia devido à agressão militar russa, e as potenciais questões de segurança geradas na fronteira por um afluxo maciço de ucranianos e de outros nacionais de países terceiros que dão entrada na UE em proveniência da Ucrânia, resultando em longas filas de espera e em concentrações de pessoas na fronteira, os Estados-Membros podem, alternativa ou cumulativamente, ou seja, para as categorias de pessoas não sujeitas à simplificação dos controlos de fronteira, ponderar a realização de controlos de fronteira não nos pontos de passagem de fronteira, mas antes num local seguro diferente afastado da fronteira. Os controlos poderiam ser efetuados durante ou após o transporte dos viajantes para esse local seguro.

Tal permitiria prevenir eventuais ameaças para a segurança interna e a ordem pública dos Estados-Membros, assegurando, nomeadamente, a realização de controlos de segurança e de identidade no Sistema de Informação de Schengen (SIS) e noutras bases de dados pertinentes, bem como de controlos sanitários, apesar da situação crítica na fronteira, evitando ao mesmo tempo os problemas de segurança que as grandes multidões concentradas na fronteira poderão implicar. Os Estados-Membros podem pedir à Frontex para ajudar na identificação das pessoas, incluindo o rastreio da nacionalidade e o controlo dos documentos de viagem, em particular prestando apoio com o equipamento e o pessoal do Eurodac que apoia o registo e a recolha das impressões digitais dos migrantes sujeitos a tal obrigação.

2. Derrogações do cumprimento das condições de entrada para os nacionais de países terceiros

Base jurídica: artigo 6.º, n.º 5, alínea c), do CFS

Os Estados-Membros são livres de autorizar a entrada no seu território de nacionais de países terceiros que não preencham uma ou mais das condições previstas no artigo 6.º, n.º 1, do CFS (condições de entrada para os nacionais de países terceiros) **por razões humanitárias**, por razões de interesse nacional ou por força de obrigações internacionais. Esta ampla derrogação pode ser aplicada na atual crise a fim de permitir a entrada de todas as pessoas que estão a fugir do conflito na Ucrânia.

Os Estados-Membros devem suspender a aplicação de proibições de entrada/indicações no SIS sobre a proibição de entrada e permanência na UE por motivos migratórios (artigo 11.º da Diretiva 2008/115/CE). No entanto, importa ter em consideração as proibições de entrada emitidas com base em razões de segurança.

Os Estados-Membros devem assegurar que os nacionais de países terceiros não ucranianos que não sejam abrangidos pelo âmbito de aplicação da Diretiva Proteção Temporária (7) ou que tenham o direito de permanecer na União por outros motivos transitam para os seus países de origem ou de residência habitual após a entrada. A fim de evitar situações de permanência irregular, os Estados-Membros são incentivados a, em caso de necessidade, prestar assistência no seu repatriamento ou na regularização da sua situação, conforme adequado. O corpo permanente da Frontex pode ser destacado para apoiar estas partidas assistidas.

Sempre que possível, os Estados-Membros devem disponibilizar, à entrada, folhetos de fácil compreensão nas línguas mais frequentemente utilizadas ou compreendidas por esses nacionais de países terceiros, indicando onde obter assistência e explicando os procedimentos básicos a seguir.

Em caso de falta ou de insuficiência de documentação dos nacionais de países terceiros, incluindo crianças, os Estados-Membros são incentivados a emitir uma declaração de chegada e/ou os documentos de viagem (provisórios) enumerados em:

https://ec.europa.eu/home-affairs/travel-documents-issued-member-states-part-ii_en

Este aspeto é particularmente importante para garantir que a prossecução da viagem – e o futuro regresso destas pessoas – continue a ser possível.

Alguns nacionais ucranianos poderão querer prosseguir viagem para outros destinos na UE, a fim de se reunirem com familiares ou amigos na maioria dos casos. Ao abrigo das regras atuais, estes potenciais passageiros que se apresentem com passaportes caducados ou apenas bilhetes de identidade ou certidões de nascimento para crianças não são autorizados a viajar entre Estados-Membros. Embora caiba às transportadoras decidir se autorizam essas pessoas a bordo, os Estados-Membros são incentivados a apoiá-las a este respeito. Em particular, relativamente às ligações de ou para Estados-Membros onde os controlos nas fronteiras internas ainda não tenham sido levantados, estes países poderão considerar a possibilidade de fornecer garantias às transportadoras de que não serão multadas por transportarem passageiros indevidamente documentados por causa do conflito em curso na Ucrânia. Os Estados-Membros são incentivados a exercerem flexibilidade para facilitar esses casos e a isentar as transportadoras do pagamento de tais coimas.

3. **Passagem das fronteiras externas fora dos pontos de passagem de fronteira oficiais em situações de emergência imprevistas**

Base jurídica:

— Artigo 5, n.º 2, alínea b), do CFS

— Artigo 9.º do CFS

Em situações de emergência imprevistas, os Estados-Membros podem autorizar pessoas ou grupos de pessoas a atravessarem as fronteiras externas fora dos pontos de passagem de fronteira oficialmente notificados, bem como fora das horas de abertura fixadas. Sugere-se que os Estados-Membros criem **pontos de passagem de fronteira temporários**, que podem ser abertos enquanto durar a situação de emergência. A utilização desses pontos de passagem de fronteira temporários pode ser combinada com a flexibilidade oferecida pelo artigo 9.º do CFS (simplificação dos controlos de fronteira). A criação de pontos de passagem de fronteira temporários poderia ser útil na situação atual, por exemplo no caso de as estradas para os pontos de passagem de fronteira ficarem bloqueadas por automóveis abandonados.

4. **Ações de facilitação para os serviços de salvamento**

Base jurídica: anexo VII, ponto 7, do CFS

Os Estados-Membros podem prever disposições ao abrigo do direito nacional relativas à entrada e saída de membros dos serviços de salvamento, da polícia e das corporações de bombeiros que atuem em situações de emergência, bem como dos guardas de fronteira que atravessam a fronteira no exercício das suas funções profissionais.

A cooperação bilateral com a Ucrânia poderá realizar-se numa base *ad hoc*, tendo em vista, por exemplo:

— o reboque de automóveis abandonados que bloqueiam o acesso aos pontos de passagem de fronteira e/ou

— a prestação de assistência médica, alimentação, água ou outro tipo de apoio às pessoas que aguardam a passagem da fronteira.

(7) Como estabelecido na Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia, na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária (JO L 71 de 4.3.2022, p. 1).

5. Criação de corredores de apoio de emergência

A fim de garantir o acesso e o regresso rápidos e seguros dos comboios humanitários e dos prestadores da assistência humanitária oferecida ao abrigo do Mecanismo de Proteção Civil da União, bem como de ajuda humanitária às populações no território ucraniano, os Estados-Membros devem designar corredores especiais nos pontos de passagem de fronteira para esse efeito, assinalados como «corredores de apoio de emergência».

Importa dar prioridade à manutenção do fluxo de tráfego nestes corredores a todo o momento. Os Estados-Membros também poderão criar tais corredores fora ou junto dos pontos de passagem de fronteira já existentes, garantindo a prestação rápida de assistência e a segurança dos trabalhadores humanitários.

Caso a configuração do ponto de passagem de fronteira em causa o permita e os Estados-Membros possam destacar um número suficiente de funcionários aduaneiros, incentiva-se a designação de corredores semelhantes para camiões, a fim de assegurar a continuidade da prestação de bens e serviços, bem como o regresso dos trabalhadores do setor dos transportes da Ucrânia.

6. Orientações para as autoridades competentes que atuam na fronteira no respeitante a bens pessoais e artigos valiosos trazidos por pessoas deslocadas da Ucrânia

Os artigos 4.º a 11.º do Regulamento (CE) n.º 1186/2009, de 16 de novembro de 2009, relativo ao estabelecimento do regime comunitário das franquias aduaneiras, podem ser invocados para o tratamento dos bens pessoais das pessoas deslocadas da Ucrânia. Nos termos do artigo 11.º do referido regulamento, as autoridades competentes podem derrogar certas condições que limitam a franquia de direitos quando, devido a circunstâncias políticas excecionais, uma pessoa tiver de transferir a sua residência habitual de um país terceiro para o território aduaneiro da Comunidade. Assim, as pessoas deslocadas da Ucrânia podem trazer bens pessoais para a União sem serem aplicados direitos aduaneiros. As declarações aduaneiras também podem assumir uma forma simplificada, incluindo a declaração oral.

Analogamente, também se podem invocar os artigos 4.º a 11.º da Diretiva 2009/132/CE do Conselho, de 19 de Outubro de 2009, que determina o âmbito de aplicação das alíneas b) e c) do artigo 143.º da Diretiva 2006/112/CE, no que diz respeito à isenção do imposto sobre o valor acrescentado de certas importações definitivas de bens, para o tratamento dos bens pessoais das pessoas deslocadas da Ucrânia. Nos termos do artigo 11.º da referida diretiva, as autoridades competentes podem derrogar certas condições que limitam a isenção de IVA quando, devido a circunstâncias políticas excecionais, uma pessoa tiver de transferir a sua residência habitual de um país terceiro para um Estado-Membro da Comunidade. Assim, as pessoas deslocadas da Ucrânia podem trazer bens pessoais para a União sem ser aplicado o IVA na importação.

Pode-se invocar o artigo 32.º do Regulamento (UE) n.º 576/2013 relativo à circulação sem caráter comercial de animais de companhia para facilitar a entrada de animais de companhia que viajem com os seus donos em proveniência da Ucrânia. A fim de facilitar este processo, e em derrogação das condições previstas para a circulação sem caráter comercial de animais de companhia, os Estados-Membros podem autorizar, em situações excecionais, a circulação sem caráter comercial para o seu território de animais de companhia que não satisfaçam as condições referidas no âmbito de regimes de autorização específicos. As autoridades veterinárias competentes de todos os Estados-Membros já foram informadas desta possibilidade e começaram a aplicar essas disposições na fronteira.

No caso de numerário (moeda, meio de pagamento ao portador ou produtos utilizados como reservas de valor de elevada liquidez, como ouro), as disposições relativas ao controlo das somas em dinheiro líquido estabelecidas no Regulamento (UE) 2018/1672 deverão ser aplicadas dentro do possível nas circunstâncias específicas. Tal pode ser realizado mediante a declaração do dinheiro líquido transportado de valor igual ou superior a 10 000 EUR, quer através de uma declaração de dinheiro líquido incompleta, quer simplesmente através de uma autodeclaração que contenha as seguintes informações:

- Transportador do dinheiro líquido com dados de contacto, e
- Montante em dinheiro.

Não obstante, caberá às autoridades competentes assegurar uma análise de risco e um acompanhamento adequados.

As autoridades devem estar atentas ao risco de os autores de fraudes tirarem partido da crise para importar ilegalmente mercadorias perigosas (armas, explosivos, etc.).

No ponto de entrada na União, os agentes responsáveis pelos controlos nas fronteiras externas devem averiguar e verificar se uma pessoa está na posse de uma arma de fogo.

Se uma pessoa solicitar o transporte para o território da União de uma arma de fogo legal para uso civil, são aplicáveis as regras da UE em matéria de importação de armas de fogo para uso civil, nomeadamente é necessária uma autorização de importação em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 258/2012 relativo à importação/exportação de armas de fogo para uso civil, em conjugação com a Diretiva (UE) 2021/555 relativa ao controlo da aquisição e da detenção de armas (codificação).

Recomenda-se que os agentes responsáveis pelos controlos nas fronteiras externas trabalhem, sempre que possível, em colaboração com os seus homólogos do lado ucraniano do ponto de passagem de fronteira, a fim de permitir que as pessoas portadoras de uma arma de fogo em incumprimento dos requisitos de importação da UE entreguem essa arma de fogo de forma segura antes de atravessarem a fronteira.
