

RECOMENDAÇÕES

RECOMENDAÇÃO (UE) 2017/820 DA COMISSÃO

de 12 de maio de 2017

sobre controlos policiais proporcionados e cooperação policial no espaço Schengen

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

- (1) Num espaço sem controlos nas fronteiras internas, é necessário dar uma resposta comum às ameaças transfronteiras que afetam a ordem pública ou a segurança interna desse espaço. O bom funcionamento desse espaço depende não só da aplicação uniforme do acervo da UE, mas também do exercício das competências nacionais em matéria de manutenção da lei e da ordem e a garantia da segurança interna em consonância com os objetivos do acervo de Schengen. Para o correto funcionamento do espaço Schengen, é importante ter em conta, não só a forma como os Estados-Membros gerem as suas fronteiras externas, mas também como exercem as suas competências policiais em todo o seu território e nas zonas de fronteira.
- (2) Em 2012, a Comissão publicou orientações dirigidas aos Estados-Membros em matéria de medidas policiais nas zonas de fronteira interna, juntamente com o primeiro relatório semestral sobre o funcionamento do espaço Schengen ⁽¹⁾. Com base na experiência adquirida nos últimos três anos, essas orientações devem ser revistas. A presente recomendação cumpre esse objetivo. A presente recomendação baseia-se nos ensinamentos obtidos, durante os últimos três anos, na forma de lidar com as ameaças para a ordem pública ou a segurança interna e nas boas práticas no exercício das competências policiais e da cooperação policial transfronteiriça, na jurisprudência pertinente sobre controlos policiais, nas avaliações de Schengen realizadas até à data no domínio da cooperação policial e nas novas possibilidades resultantes das evoluções tecnológicas.
- (3) Em conformidade com o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽²⁾, a ausência de controlos fronteiriços nas fronteiras internas não afeta o exercício das competências policiais pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, ao abrigo do direito nacional, na medida em que o exercício dessas competências não tenha efeito equivalente a um controlo de fronteira. O exercício dos poderes de polícia, em especial, não deve ser considerado equivalente ao exercício dos controlos de fronteira se as medidas policiais não tiverem como objetivo o controlo das fronteiras, se tiverem por base informações ou experiência policial de natureza geral relativamente a eventuais ameaças para a segurança pública e se forem destinadas, designadamente, a combater o crime transnacional, se forem concebidas e executadas de forma claramente diferente dos controlos de rotina de pessoas nas fronteiras externas e se forem aplicadas com base em controlos aleatórios. À luz do acórdão do Tribunal de Justiça no processo Adil ⁽³⁾, não se trata de uma lista de critérios cumulativos nem exaustivos, o que significa que não se deve considerar que estes critérios estabeleçam um único conjunto de possíveis medidas policiais nas zonas de fronteira ⁽⁴⁾.
- (4) As disposições do artigo 23.º do Regulamento (UE) 2016/399 e a redação do artigo 72.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia confirmam que a supressão dos controlos nas fronteiras internas não põem em causa as prerrogativas dos Estados-Membros em matéria de manutenção da ordem pública e de garantia da segurança interna.
- (5) Os poderes de polícia aplicáveis em todo o território de um Estado-Membro são compatíveis com o direito da União. Por conseguinte, os Estados-Membros também podem efetuar controlos policiais nas zonas de fronteira, incluindo as zonas fronteiriças internas, no âmbito dos poderes de polícia existentes ao abrigo do direito nacional aplicável a todo o território.

⁽¹⁾ COM(2012)230, Relatório semestral sobre o funcionamento do espaço Schengen 1 de novembro de 2011 — 30 de abril de 2012. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0230:FIN:PT:PDF>

⁽²⁾ 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).

⁽³⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 19 de julho de 2012, *Adil*, ECLI:EU:C:2012:508, C-278/12 PPU.

⁽⁴⁾ Acórdão *Adil*, ECLI:EU:C:2012:508, ponto 65.

- (6) Nas atuais circunstâncias de ameaças para a ordem pública ou a segurança interna decorrentes do terrorismo e de outras formas graves de criminalidade transfronteiriça, bem como do risco de movimentos secundários de pessoas que tenham atravessado irregularmente as fronteiras externas, a intensificação dos controlos policiais em todo o território dos Estados-Membros, incluindo nas zonas de fronteira e a realização de controlos policiais ao longo das principais vias de transporte, como autoestradas e caminhos-de-ferro, podem ser consideradas necessárias e justificadas. A decisão sobre esses controlos, a sua localização e intensidade cabe inteiramente aos Estados-Membros, devendo ser sempre proporcional às ameaças identificadas. Esses controlos podem revelar-se mais eficazes do que os controlos nas fronteiras internas, nomeadamente porque são mais flexíveis do que os controlos fronteiriços estáticos nas em pontos específicos de passagem de fronteiras e podem ser adaptados mais facilmente à evolução dos riscos.
- (7) As zonas de fronteira podem apresentar riscos específicos no que diz respeito à criminalidade transfronteiras e também podem estar mais expostas a determinadas infrações cometidas em todo o território, tais como assaltos, roubo de veículos, tráfico de droga, movimentos não autorizados irregulares de nacionais de países terceiros, introdução clandestina de migrantes ou tráfico de seres humanos. Os riscos de violação das normas sobre a legalidade da residência no território também podem ser mais elevados nas zonas de fronteira. Tendo em conta estes riscos, os Estados-Membros podem decidir realizar e intensificar os controlos policiais nessas zonas, que estão adaptados aos riscos específicos das zonas de fronteira, na medida em que essas medidas não tenham um efeito equivalente aos controlos de fronteira.
- (8) As tecnologias modernas visando controlar os fluxos de tráfego, nomeadamente nas autoestradas e outras estradas importantes determinadas pelos Estados-Membros, podem ser fundamentais para fazer face às ameaças para a ordem pública ou a segurança interna. Nessa perspetiva, a utilização dos sistemas de controlo e vigilância que permitem o reconhecimento automático das placas de matrícula para efeitos de aplicação da lei deve, por conseguinte, ser incentivada, sob reserva das normas aplicáveis em matéria de câmaras de vigilância, incluindo as garantias sobre a proteção de dados. Tal poderá contribuir para a vigilância dos principais corredores de transporte europeus, utilizados por um número considerável de viajantes e de veículos para se deslocarem na União, sem um impacto desproporcionado no fluxo de tráfego.
- (9) Os Estados-Membros só têm de prever um quadro específico para assegurar que os controlos policiais não constituem medidas equivalentes a controlos nas fronteiras nos casos em que os poderes de polícia no âmbito da legislação nacional são expressamente limitados às zonas de fronteira e implicam controlos de identidade, mesmo na ausência de suspeitas concretas. Embora no acórdão Melki ⁽¹⁾, o Tribunal de Justiça tenha reconhecido que os Estados-Membros podem estabelecer tais poderes de polícia específicos nas zonas de fronteira interna, a fim de permitir um reforço dos controlos de identidade apenas nessas partes do território, declarou que, nessas situações, os Estados-Membros têm de prever disposições específicas em relação à intensidade e à frequência desses controlos. Além disso, se os controlos não dependerem do comportamento das pessoas controladas ou de circunstâncias específicas ou de informações que pressuponham um risco para a ordem pública ou a segurança interna, os Estados-Membros devem prever o quadro necessário para orientar a sua aplicação prática, a fim de evitar que essas medidas policiais tenham um efeito equivalente ao dos controlos de fronteira.
- (10) Nos últimos três anos, vários Estados-Membros intensificaram os controlos policiais nas zonas de fronteira no contexto do aumento das ameaças para a ordem pública ou a segurança interna (a saber, Alemanha, Áustria, Bélgica, Dinamarca, Eslovénia, França, Itália, Países Baixos, República Checa e Suíça). Por vezes, esses controlos incidiram em determinados meios de transporte, por exemplo, comboios, ou em zonas de fronteira específicas. A utilização de meios tecnológicos também está a aumentar neste contexto. A Comissão não contestou nenhum desses casos. Alguns são exemplos de boas práticas na abordagem das ameaças crescentes e persistentes para a ordem pública ou a segurança interna.
- (11) Nos termos do Regulamento (UE) 2016/399, a reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras só pode ser utilizada em circunstâncias excecionais, como medida de último recurso. Neste contexto, a Decisão de Execução (UE) 2017/246 do Conselho ⁽²⁾ incentivava explicitamente os Estados-Membros a avaliarem se os controlos policiais não permitiriam obter os mesmos resultados que os controlos temporários nas fronteiras internas, antes de introduzirem ou prolongarem estes últimos.
- (12) Embora, nalgumas circunstâncias, possa ser evidente desde o início que os controlos policiais não são, por si só, suficientes para fazer face às ameaças para a ordem pública ou a segurança interna (por exemplo, localizar suspeitos específicos na sequência de um ataque terrorista), noutros casos, podem ser prosseguidos objetivos semelhantes à reintrodução de controlos de fronteira através de controlos policiais reforçados nas zonas de fronteira. Por conseguinte, por um lado, a decisão sobre a reintrodução temporária de controlos de fronteira nas fronteiras internas, deve ser, em princípio, precedida da avaliação de outras medidas alternativas. Em especial, no caso de decisões sobre a reintrodução temporária de controlos de fronteira nas fronteiras internas devido a acontecimentos previsíveis, os Estados-Membros devem demonstrar que foi efetuada essa avaliação. Por outro lado, em

⁽¹⁾ Acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de junho de 2010, *Melki e Abdeli*, processos apensos C-188/10 e C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363, n.ºs 73 e 74.

⁽²⁾ Decisão de Execução (UE) 2017/246 do Conselho, de 7 de fevereiro de 2017, que estabelece uma Recomendação para o prolongamento dos controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen (JO L 36 de 11.2.2017, p. 59).

casos específicos de ameaças urgentes e graves para a ordem pública ou a segurança interna a nível do espaço sem controlos nas fronteiras internas ou a nível nacional, a reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas pode ser imediatamente necessária.

- (13) A presente recomendação incentiva os Estados-Membros a utilizarem melhor os seus poderes de polícia e a dar prioridade aos controlos policiais antes de decidir sobre a reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas.
- (14) Qualquer que seja a medida tomada por um Estado-Membro para dar resposta a uma ameaça concreta para a ordem pública ou a segurança interna, este deve assegurar que a aplicação da medida não dá origem a obstáculos à livre circulação de pessoas e de mercadorias que não sejam necessários, nem justificados ou proporcionados a tais ameaças para a ordem pública ou a segurança interna e que respeitem plenamente os direitos fundamentais e, em especial, o princípio da não discriminação.
- (15) O espaço sem controlos nas fronteiras internas também depende da aplicação efetiva e eficaz pelos Estados-Membros das medidas de acompanhamento no domínio da cooperação policial transfronteiras. As avaliações de Schengen realizadas até à data no domínio da cooperação policial, sublinham que, embora em geral os Estados-Membros cumpram em termos legais o acervo de Schengen, existe uma série de obstáculos que dificultam a utilização prática de alguns instrumentos de cooperação policial transfronteiras à disposição dos Estados-Membros. Por conseguinte, os Estados-Membros devem ser incentivados a fazer face a estes obstáculos a fim de melhor lutar contra as ameaças transfronteiras.
- (16) As patrulhas policiais conjuntas e outros instrumentos existentes de cooperação policial operacional contribuem para a segurança interna no espaço sem controlos nas fronteiras internas. As patrulhas conjuntas a bordo dos comboios transfronteiriços, por exemplo, reforçam de forma clara a segurança, evitando situações em que a falta de simetria nos controlos compromete os esforços envidados apenas de um lado da fronteira. Alguns Estados-Membros puseram em prática métodos que facilitam ou permitem a realização de operações policiais conjuntas (por exemplo, esquadras de polícia conjuntas estabelecidas pela Alemanha e pela Polónia na sua fronteira destinadas a efetuar patrulhas conjuntas e outras operações, ou as micro-patrulhas criadas para proceder a investigações conjuntas na fronteira entre a Áustria e a República Checa, patrulhas conjuntas em comboios na Alemanha, Áustria, França, Hungria e Itália, ou a contratação pela polícia alemã de nacionais de outros Estados-Membros, em particular para patrulhar nas regiões fronteiriças). Outros Estados-Membros devem ser incentivados a adotar essas boas práticas.
- (17) A análise conjuntas das ameaças e o intercâmbio transfronteiras de informações entre os Estados-Membros que partilham regiões fronteiriças podem contribuir para a conceção de controlos policiais eficazes visando enfrentar ameaças identificadas. Tal cooperação pode abranger os riscos em vias de circulação transfronteiras específicos, bem como meios de transporte específicos frequentemente utilizados em atividades criminosas, a fim de permitir controlos policiais seletivos antes das zonas das fronteiras. Estes controlos policiais podem proporcionar um instrumento comum para enfrentar as ameaças para a ordem pública ou a segurança interna a que os Estados-Membros em causa têm de fazer face. Por este motivo, é importante incentivar os Estados-Membros a desenvolverem ainda mais a cooperação transfronteiriça.
- (18) A fim de reforçar a cooperação policial transfronteiras, os Estados-Membros podem solicitar o apoio da Comissão na aplicação da presente recomendação. Esse apoio pode contribuir, por exemplo, para facilitar o intercâmbio de boas práticas entre os profissionais do setor e os decisores dos Estados-Membros e reforçar a cooperação entre os Estados-Membros e as agências relevantes (Europol e Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira). Pode igualmente contribuir para reforçar as estruturas de cooperação transfronteiras, como os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira. Além disso, a Comissão apoiará a atualização, com base nas informações prestadas pelos Estados-Membros, o «Inventário de Schengen» de 2011 ⁽¹⁾, que identifica, entre outros, as melhores práticas no domínio da cooperação policial operacional transfronteiras e as fichas por país do «Manual de Operações Transfronteiras» ⁽²⁾.
- (19) Tal como demonstrou a recente crise migratória, os movimentos secundários incontrolados de migrantes irregulares podem constituir uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna. A aplicação adequada dos acordos bilaterais de readmissão em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho ⁽³⁾, pode ser útil para abordar a questão dos movimentos secundários de nacionais de países terceiros em situação irregular. Os acordos bilaterais também podem contribuir para alcançar resultados similares aos controlos de fronteiras nas fronteiras internas em termos de luta

⁽¹⁾ Documento do Conselho 15785/3/10 Rev 3.

⁽²⁾ Documento do Conselho 10505/4/09 Rev 4.

⁽³⁾ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

contra as ameaças para a ordem pública ou a segurança interna, limitando ao mesmo tempo o impacto sobre a circulação dos viajantes de boa fé. É importante, por conseguinte, que os Estados-Membros apliquem os acordos bilaterais de readmissão de forma eficaz, respeitando a Recomendação (UE) 2017/432 da Comissão ⁽¹⁾.

- (20) A Comissão considera que a presente recomendação requer um prazo razoável para ser aplicada; por conseguinte, a Comissão recomenda que seja aplicada o mais rapidamente possível e, o mais tardar, no prazo de 6 meses.
- (21) A presente recomendação deve ser aplicada no pleno respeito dos direitos fundamentais.
- (22) Os Estados Schengen vinculados pelas disposições do título III do Regulamento (UE) 2016/399 são os destinatários da presente recomendação,

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

Utilização mais eficaz dos controlos policiais

- (1) A fim de remediar adequadamente as ameaças para a ordem pública ou a segurança interna no espaço Schengen, os Estados-Membros deverão, sempre que necessário e justificado, em conformidade com o direito nacional:
 - (a) Intensificar os controlos policiais em todo o território, incluindo nas zonas de fronteira;
 - (b) Realizar controlos policiais nas principais vias de transporte, incluindo nas zonas de fronteira;
 - (c) Adaptar os controlos policiais nas zonas de fronteira com base numa avaliação constante dos riscos, assegurando ao mesmo tempo que os controlos policiais não tenham como objetivo o controlo das fronteiras;
 - (d) Utilizar as modernas tecnologias para monitorizar os veículos e os fluxos de tráfego.

Dar prioridade aos controlos policiais em caso de ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna

- (2) Nos casos em que, numa situação de ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna, os Estados-Membros considerem a aplicação do título III, capítulo II, do Regulamento (UE) 2016/399, devem, em primeiro lugar, determinar se a situação pode ser adequadamente resolvida reforçando os controlos policiais no território, incluindo nas zonas de fronteira.

Reforçar a cooperação policial transfronteiras

- (3) Para reforçar a cooperação policial transfronteiras no domínio da luta contra as ameaças para a ordem pública ou a segurança interna, os Estados-Membros deverão:
 - (a) Reavaliar em que medida utilizam atualmente todos os instrumentos de cooperação policial operacional transfronteiras, como patrulhas conjuntas, operações conjuntas, equipas de investigação conjuntas, perseguições transfronteiras ou vigilâncias transfronteiras, e os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira;
 - (b) Colaborar com os Estados-Membros vizinhos para remover os obstáculos de ordem jurídica ou operacional à plena utilização dos instrumentos da cooperação policial operacional transfronteiras;
 - (c) Desenvolver e implementar, na medida do necessário, a análise conjunta das ameaças e o intercâmbio de informações transfronteiras com os Estados-Membros vizinhos para apoiar ações conjuntas, a fim de fazer face às ameaças para a ordem pública ou a segurança interna, nas zonas de fronteira interna comuns, nomeadamente através de controlos policiais coordenados nas respetivas zonas de fronteira interna;
 - (d) Avaliar a necessidade de investimentos técnicos para reforçar as operações conjuntas, nomeadamente em matéria de vigilância e deteção.

⁽¹⁾ Recomendação (UE) 2017/432 da Comissão, de 7 de março de 2017, relativa ao aumento da eficácia dos regressos na aplicação da Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L 66 de 11.3.2017, p. 15).

Utilização eficaz dos acordos ou convénios bilaterais de readmissão entre Estados-Membros

- (4) Para garantir que os controlos policiais e a cooperação policial possam contribuir para a luta contra os movimentos secundários não autorizados, sempre que esses movimentos representem uma ameaça para a ordem pública ou a segurança interna, os Estados-Membros deverão:
- (a) Em conformidade com o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115/CE, aceitar de volta os nacionais de países terceiros que tenham transitado pelo seu território antes de serem detidos noutro Estado-Membro, ao abrigo das disposições dos acordos ou convênções bilaterais existentes à data da entrada em vigor da referida diretiva (13 de janeiro de 2009), em especial entre Estados-Membros vizinhos;
 - (b) Tomar todas as medidas necessárias, incluindo o estabelecimento de práticas operacionais entre autoridades competentes e facilitar o intercâmbio de informações, de modo a assegurar que os procedimentos ao abrigo desses acordos ou convênios bilaterais são concluídos rapidamente pelos Estados-Membros em causa para garantir que a transferência é efetuada o mais rapidamente possível;
 - (c) Assegurar que, caso um Estado-Membro decida não aplicar as disposições de um acordo ou disposição bilateral de readmissão, ou se os nacionais de países terceiros em causa forem aceites por outro Estado-Membro, os procedimentos de regresso são lançados em conformidade com a Diretiva 2008/115/CE e em consonância com a Recomendação (UE) 2017/432.

Feito em Bruxelas, em 12 de maio de 2017.

Pela Comissão
Dimitris AVRAMOPOULOS
Membro da Comissão
