



COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 7.5.2002
COM(2002) 233 final

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

**RUMO A UMA GESTÃO INTEGRADA DAS FRONTEIRAS EXTERNAS DOS
ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA**

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

RUMO A UMA GESTÃO INTEGRADA DAS FRONTEIRAS EXTERNAS DOS ESTADOS-MEMBROS DA UNIÃO EUROPEIA

I. INTRODUÇÃO

Contexto político e institucional

1. Segundo as conclusões do Conselho Europeu de Laeken de 14 e 15 de Dezembro de 2001:

«Uma melhor gestão dos controlos nas fronteiras externas da União contribuirá para lutar contra o terrorismo, as redes de imigração clandestina e o tráfico de seres humanos. O Conselho Europeu solicita ao Conselho e à Comissão que definam os mecanismos de cooperação entre os serviços responsáveis pelo controlo das fronteiras externas e estudem em que condições se poderia criar um mecanismo ou serviços comuns de controlo das fronteiras externas (...)»¹.

Esta conclusão do Conselho Europeu recorda que uma gestão coerente, eficaz e comum das fronteiras externas dos Estados-Membros da União reforçará a segurança e o sentimento dos cidadãos de pertencerem a um espaço comum e de partilharem um mesmo destino. Esta conclusão vem na continuidade das acções de luta contra o terrorismo, as redes de imigração clandestina e o tráfico de seres humanos². O Conselho Europeu sublinhou também nessa ocasião a grande complementaridade das várias tarefas exercidas aquando do controlo e da fiscalização da passagem das fronteiras externas, quando do ponto de vista institucional da União algumas destas tarefas estão repartidas entre o primeiro e o terceiro pilares.

Não há dúvida de que, por exemplo, a passagem das fronteiras externas pelas pessoas é uma matéria regida pelo direito comunitário no Título IV do Tratado CE. Também é incontestável que a captura de uma pessoa procurada pela justiça ou a detenção de uma pessoa que constitua uma ameaça para a ordem pública são matérias abrangidas pelo terceiro pilar. No dia-a-dia pode acontecer, contudo, que as autoridades de controlo das fronteiras externas tenham de exercer simultaneamente estas duas tarefas: o controlo da entrada no território começa sempre pelo controlo dos passaportes e dos vistos, tarefas estabelecidas no direito comunitário, mas o controlo da entrada pode levar ao exercício de uma acção de natureza policial ou judiciária se se verificar que a pessoa em causa é procurada ou constitui uma ameaça para a segurança.

2. As potencialidades decorrentes do Acto Único Europeu, do Tratado de Maastricht e do "laboratório de Schengen" culminaram na adopção do Tratado de Amesterdão e respectivos Protocolos. Em 1 de Maio de 1999, o que se alcançou a nível jurídico e a experiência operacional do acervo de Schengen foram incorporados no quadro institucional da União Europeia. Os dispositivos essenciais deste acervo relativo à passagem das fronteiras externas pelas pessoas foram integrados no Título IV do Tratado CE, enquanto outras disposições relativas às medidas de compensação no domínio da segurança foram integradas no Título VI do Tratado da UE. Quer se trate de medidas de segurança do primeiro pilar, tais como o

¹ Conclusão n.º 42 do Conselho Europeu de Laeken de 14 e 15 de Dezembro de 2001.

² Comunicação da Comissão relativa à imigração clandestina, COM (2001) 672 de 15 de Novembro de 2001, e discurso do Presidente Prodi perante o Colégio da Europa em Bruges, em Novembro de 2001.

reforço dos controlos nas fronteiras externas comuns³, ou do terceiro pilar, como a cooperação policial e judiciária dentro do espaço de livre circulação⁴, são complementares e devem avançar em conjunto. É exactamente esta a finalidade do espaço de liberdade, de segurança e de justiça instaurado pelo Tratado de Amesterdão.

Integrado na União Europeia, o acervo legislativo e operacional de Schengen não foi alterado, tendo-lhe sido simplesmente atribuídas novas bases jurídicas⁵. Isto significa concretamente que:

- as disposições do acervo têm actualmente o valor jurídico-institucional que lhes foi atribuído pela nova base jurídica no Título IV do Tratado CE ou no Título VI do Tratado da UE;
- a repartição do acervo de Schengen entre o Título IV do Tratado CE e o Título VI do Tratado da UE determina os procedimentos institucionais necessários para alterar ou desenvolver o acervo; mas esta repartição não prejudica nem a natureza, nem o estatuto, nem a organização das forças nacionais que cada Estado-Membro designa para aplicar as disposições do acervo de Schengen em matéria de controlos nas fronteiras externas.

Para eliminar os mal-entendidos que por vezes subsistem, é necessário insistir na distinção entre estas duas noções: por um lado, a fonte das normas jurídicas e, por outro, a organização do trabalho das autoridades nacionais em causa.

3. O actual acervo da União em matéria de fronteiras externas desenvolveu-se muito no quadro de Schengen e no Título IV do Tratado CE. Ao desenvolver uma estratégia global para as fronteiras externas da União, deve ter-se em conta que o Reino Unido e a Irlanda não participam automaticamente no acervo de Schengen nem no Título IV e que estão autorizados a manter controlos sobre as pessoas que entram no seu território a partir de outros Estados-Membros. Reciprocamente, os outros Estados-Membros estão autorizados a manter controlos sobre as pessoas que entram no seu território "em proveniência do Reino Unido ou de quaisquer territórios cujas relações externas estejam a seu cargo", bem como sobre as pessoas provenientes da Irlanda.

Estes dois Estados-Membros participam todavia na cooperação prevista no Título VI do Tratado da UE, tendo optado por participar nos aspectos de cooperação policial e judiciária do acervo de Schengen, incluindo certas medidas de luta contra a imigração clandestina. Ambos os Estados-Membros optaram igualmente por participar, neste domínio, nas acções da Comunidade abrangidas pelo Título IV, como por exemplo a responsabilidade dos transportadores, as acções contra o auxílio à entrada, ao trânsito ou à permanência ilegais no território, os acordos de readmissão com países terceiros e as medidas destinadas a reforçar a segurança dos vistos.

³ Com base no Título IV do Tratado CE, nomeadamente no artigo 62º.

⁴ O artigo 61º do Tratado CE faz referência a "medidas no domínio da cooperação policial e judiciária (...) nos termos do Tratado da União Europeia". Por outro lado, o artigo 29º do Tratado da UE prevê "um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça", graças, nomeadamente, a "uma cooperação mais estreita entre forças policiais, autoridades aduaneiras e outras autoridades competentes dos Estados-Membros (...)".

⁵ A Decisão 1999/435/CE do Conselho, de 20 de Maio de 1999, relativa à definição do acervo de Schengen (publicada no Jornal Oficial L 176 de 10 de Julho de 1999, pp. 1-16), agrupa o conjunto das disposições consideradas como pertencendo juridicamente ao acervo de Schengen em vigor.

A Decisão 1999/436/CE do Conselho, de 20 de Maio de 1999, determina, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, a base jurídica de cada uma das disposições ou decisões que constituem o acervo de Schengen (publicada no Jornal Oficial L 176 de 10 de Julho de 1999, pp. 17-30).

Não obstante a posição especial do Reino Unido e da Irlanda, considera-se que as acções destinadas a reforçar as fronteiras externas da União se revestem de interesse para os 15 Estados-Membros. Fronteiras vulneráveis, a necessidade de desenvolver infra-estruturas nos países candidatos e nos países terceiros para tratar a questão da imigração clandestina, bem como os riscos de criminalidade organizada e de terrorismo, têm repercussões em todos os Estados-Membros, quer apliquem ou não a totalidade do acervo de Schengen. A este respeito, deve colocar-se a tónica numa cooperação operacional que não exija, numa primeira fase, uma base jurídica formal, em matérias como a detecção da fraude de documentos e o reforço das autoridades nos países terceiros. A este nível poderá beneficiar da experiência e do contributo de todos os Estados-Membros.

Os desafios

4. A segurança das fronteiras externas da União Europeia constitui um tema essencial para os cidadãos europeus. Por vezes, as fronteiras externas da União Europeia surgem ainda, com ou sem razão, como o elo fraco que pode pôr em perigo o nível de segurança interna dos Estados-Membros, especialmente num espaço sem fronteiras internas. A União Europeia possui já um acervo comunitário preciso no domínio das fronteiras externas, mas a principal dificuldade neste momento consiste em poder organizar entre os Estados-Membros todas as sinergias operacionais que permitirão dispor de acções mais coordenadas e, por conseguinte, de um nível de segurança mais homogéneo em todas as fronteiras externas. Além disso, na perspectiva do alargamento, há cidadãos que recordam a necessidade de manter, ou mesmo aumentar, o nível de segurança interna de uma União Europeia alargada. Face a uma diversificação das ameaças que afectam indistintamente a passagem das fronteiras externas por pessoas ou por mercadorias, poderiam prever-se sinergias, ganhos de eficácia e uma melhor distribuição dos recursos, graças a uma gestão menos compartimentada pelos serviços nacionais, respeitando ao mesmo tempo a realidade institucional e geográfica.

Os novos desafios que se colocam em matéria de segurança interna levam a União Europeia em vias de alargamento a considerar as fronteiras externas como uma questão prioritária. Com efeito, é necessário dar resposta a quatro exigências principais:

- garantir a confiança mútua entre os Estados-Membros que aboliram os controlos das pessoas e das mercadorias⁶ nas suas fronteiras internas e facilitar, conseqüentemente, a circulação das pessoas;
- aumentar a eficácia da luta contra a imigração clandestina, respeitando os princípios do direito de asilo, contra o tráfico de seres humanos e os tráficos de todos os tipos ligados à criminalidade organizada e à droga;
- criar meios para lutar contra todas as formas de ameaças internas e externas que o terrorismo faz pairar sobre os Estados-Membros e a segurança das pessoas;
- garantir um nível elevado de segurança na União Europeia após o seu alargamento, nomeadamente depois de os novos Estados-Membros terem sido autorizados a aplicar o

⁶ O território aduaneiro comunitário abrange o território dos Estados-Membros da União Europeia. Cobre designadamente certas partes ultraperiféricas do território dos Estados-Membros que estão excluídas do âmbito de aplicação do acervo de Schengen, em conformidade com o artigo 138º da Convenção de Schengen e com as declarações feitas aquando da assinatura do Tratado de Amesterdão. O território aduaneiro comunitário não abrange, em contrapartida, a Noruega e a Islândia, nem certos territórios periféricos ou autónomos que estavam incluídos na União Nórdica de Passaportes e que continuam expressamente a ser abrangidos no que se refere à aplicação do acervo de Schengen.

acervo de Schengen⁷, o que implicará um aumento considerável da extensão das fronteiras externas terrestre num contexto regional muitas vezes mais difícil.

Recorda-se que a aplicação do acervo de Schengen se fará em duas etapas distintas para os novos Estados-Membros, como se verificou também no passado com todos os outros Estados-Membros⁸: a adesão à União Europeia não significa que um novo Estado-Membro fique automaticamente autorizado a aplicar a totalidade do acervo de Schengen, já que para isso é necessária uma decisão específica do Conselho, depois de se ter verificado que esse Estado-Membro atingiu nomeadamente o grau necessário de segurança das suas fronteiras externas. Os países candidatos estão a preparar-se cuidadosamente desde há vários anos para as exigências do acervo no domínio da Justiça e Assuntos Internos. Para isso, beneficiam de financiamentos muito substanciais e da experiência da União Europeia. A adaptação do sistema institucional e jurídico, bem como a modernização das infra-estruturas e dos equipamentos para a gestão das fronteiras dos países candidatos progride de forma muito satisfatória.

Deve também lembrar-se que a melhoria da eficácia dos procedimentos de controlo nas fronteiras externas é não só susceptível de aumentar a segurança interna dos Estados-Membros, mas também de acelerar a circulação das pessoas, dos bens e das mercadorias entre a União Europeia e os países terceiros. Os intercâmbios económicos e culturais, nomeadamente com os países terceiros geograficamente mais próximos, deverão deste modo ser favorecidos no interesse de ambas as partes.

5. As fronteiras externas da União Europeia são igualmente um local em que se afirma uma identidade comum em termos de segurança interna. A falta de uma visão e de uma política comuns claramente definidas em matéria de fronteiras externas comportaria importantes riscos políticos e estratégicos. Estes poderão, a prazo, entravar a afirmação de uma política viável da União Europeia no domínio da justiça e dos assuntos internos. Podem salientar-se vários tipos de lacunas:

- uma gestão das fronteiras externas de carácter puramente nacional ou regida por acordos entre países limítrofes: este cenário seria pouco propício ao desenvolvimento da confiança mútua, condição indispensável para a manutenção da abolição dos controlos das pessoas nas fronteiras internas;
- a impossibilidade de se dotar de um quadro orçamental estruturado, previsível e que garanta uma certa continuidade de acção: esta é uma das condições para que a União Europeia possa alcançar objectivos mais ambiciosos do que a mera sucessão de operações pontuais. O desafio diz respeito à capacidade de os Estados-Membros e de a União conseguirem uma partilha equitativa da carga financeira e à capacidade de realizar novas sinergias geradoras de economias de escala e de meios;

⁷ O artigo 8º do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia determina que "o acervo de Schengen e as demais medidas adoptadas pelas instituições no seu âmbito de aplicação entendem-se como sendo um acervo que deve ser aceite na totalidade por todos os Estados candidatos à adesão". Todavia, o acervo de Schengen não se aplicará aos novos Estados-Membros no momento da sua adesão à União Europeia, contrariamente ao acervo comunitário em matéria aduaneira.

⁸ Entre os últimos exemplos que se podem comparar melhor à situação dos actuais países candidatos contam-se, nomeadamente, a Áustria, a Finlândia e a Suécia, que se tornaram membros da União Europeia em 1 de Janeiro de 1995. A Áustria aderiu à Convenção de Schengen em 28 de Abril de 1996, mas só em 31 de Março de 1998 foi autorizada a aplicar plenamente o acervo de Schengen. A Finlândia e a Suécia aderiram à Convenção de Schengen em 19 Dezembro 1996, mas só foram autorizadas a aplicar plenamente o respectivo acervo em 26 de Março de 2001.

- a impossibilidade de fazer face a uma só voz à dimensão externa da política de controlo e de vigilância das fronteiras externas: a capacidade de a União afirmar a sua própria política é posta à prova aquando de negociações ou discussões com países terceiros ou aquando de trabalhos técnicos em organizações internacionais nos domínios directa ou indirectamente relacionados com os controlos das fronteiras.

Os objectivos

6. Uma das ambições da presente comunicação consiste em propor mecanismos de trabalho e de cooperação a nível da União Europeia que permitam aos profissionais dos controlos das fronteiras externas sentar-se à mesma mesa para coordenar as suas acções operacionais no âmbito de uma estratégia integrada que tenha progressivamente em conta a diversidade dos aspectos da gestão das fronteiras externas. Trata-se de chegar a um quadro coerente para uma acção em comum a médio e a longo prazos. A presente comunicação centra-se nas pessoas e baseia-se portanto no acervo de Schengen, actualmente a única realidade de direito comunitário nesta matéria. As orientações e medidas preconizadas pela presente comunicação têm um carácter dinâmico. São concebidas para serem aplicadas numa primeira fase como um desenvolvimento do acervo de Schengen, no âmbito dos Tratados tal como existem actualmente. Não se trata de iludir a realidade institucional dos três pilares da União, que é incontornável, para criar normas jurídicas. Trata-se antes de mais de lançar uma dinâmica de acções operacionais construída a partir da dimensão Justiça e Assuntos Internos das fronteiras externas. À medida que esta dinâmica se for desenvolvendo, revelará sem dúvida novas necessidades institucionais pelas quais a Convenção sobre o futuro da União Europeia se deverá provavelmente interessar. De qualquer modo, e para completar a reflexão sobre as fronteiras externas no contexto actual, a presente comunicação será seguida de uma segunda comunicação, centrada nas mercadorias e bens de qualquer natureza. Com base em diferentes experiências, estas duas comunicações deverão contribuir conjuntamente para uma estratégia global com o objectivo de assegurar maior eficácia à gestão integrada das fronteiras externas.

Além disso, o alargamento lançará novos desafios em matéria de protecção das fronteiras externas. Em grande medida, os futuros Estados-Membros tornar-se-ão responsáveis pela segurança interna da União, apesar de ainda se encontrarem num processo de transição económica e social. A gestão destas futuras fronteiras externas desempenhará um papel decisivo para as perspectivas de desenvolvimento das relações da União com os seus futuros vizinhos, como a Bielorrússia e a Ucrânia. Por conseguinte, convém adoptar uma abordagem coerente em estreita cooperação com os futuros Estados-Membros, no prolongamento das acções desenvolvidas desde há vários anos pela União Europeia.

7. A presente comunicação parte de uma constatação (Parte II), que descreve o acervo comunitário e as práticas operacionais existentes, a fim de fazer um diagnóstico das necessidades da União Europeia em vias de alargamento. Com base neste diagnóstico, propõe (Parte III) o desenvolvimento de uma política comum de gestão das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que integre as componentes consideradas indissociáveis.

II. UMA CONSTATAÇÃO: O ACERVO COMUNITÁRIO EM MATÉRIA DE PASSAGEM DAS FRONTEIRAS EXTERNAS CARECE AINDA DE UMA VERDADEIRA COORDENAÇÃO OPERACIONAL

Em primeiro lugar, convém descrever sucintamente o quadro jurídico e institucional decorrente do acervo de Schengen e as actuais práticas operacionais, a fim de se fazer um diagnóstico das necessidades.

II. a) O quadro jurídico e institucional para a gestão das fronteiras externas

8. O acervo comunitário e as fontes do direito positivo em vigor

Desde o início da aplicação da Convenção de Schengen em 26 de Março de 1995⁹, os controlos e a fiscalização das fronteiras externas dos Estados-Membros participantes são regidos por princípios comuns e uniformes. O teor destes princípios comuns e uniformes foi estabelecido no Capítulo 2 do Título II da Convenção de Schengen. As regras de aplicação mais precisas destes princípios foram fixadas e pormenorizadas no Manual Comum das Fronteiras Externas¹⁰. Foi atribuída uma nova base jurídica ao conjunto destas disposições no Título IV do Tratado que institui a Comunidade Europeia (Tratado CE)¹¹.

O artigo 3º da Convenção de Schengen determina que *"as fronteiras externas só podem em princípio ser transpostas nos pontos de passagem fronteiriços e durante as horas de abertura fixadas"*. O artigo 5º da Convenção de Schengen fixa os princípios de uma legislação comunitária relativa à entrada de estrangeiras para uma estada que não exceda três meses no espaço comum de livre circulação, bem como disposições legislativas que fixam a conduta a adoptar pelos guardas de fronteiras sempre que sejam assinaladas pessoas para efeitos de não admissão, com base no artigo 96º da Convenção de Schengen.

O artigo 6º da Convenção de Schengen determina as obrigações dos Estados-Membros no domínio do controlo e da fiscalização das fronteiras externas¹². São efectuados controlos das pessoas que transpõem legalmente as fronteiras externas. Em matéria de controlo das pessoas, as obrigações dos Estados-Membros são relativamente vastas. É obrigatória a verificação sistemática da identidade das pessoas, incluindo no caso dos cidadãos da União Europeia e dos beneficiários do direito comunitário. Por seu lado, a fiscalização é exercida nos espaços situados entre os pontos de passagem autorizados, por forma a dissuadir as pessoas de transporem ilegalmente a fronteira externa. Os Estados-Membros devem velar por que o nível de controlo e fiscalização seja equivalente em todas as fronteiras externas.

9. Outros elementos do acervo de Schengen são elementos indissociáveis do controlo e da fiscalização das fronteiras externas:

- as disposições do acervo de Schengen dos artigos 26º (responsabilidade dos transportadores) e 27º (responsabilidade em matéria de ajuda à imigração ilegal com fins lucrativos) da Convenção, bem como as disposições que se lhes seguiram¹³ para prevenir a imigração clandestina;

⁹ Por facilidade, fala-se da "Convenção de Schengen", mas a referência correcta é "Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985 entre os Governos dos Estados da União Económica do Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinado em Schengen em 19 de Junho de 1990". O texto integral desta Convenção está publicado no Jornal Oficial L 239 de 22 de Setembro de 2000 (pp. 19 a 62).

¹⁰ A decisão do Comité Executivo Schengen de 28 de Abril de 1999 que adoptou este Manual foi publicada no Jornal Oficial L 239 de 22 de Setembro de 2000 (p. 317). Foi-lhe atribuída uma base jurídica na União Europeia, em conformidade com a Decisão 1999/436/CE do Conselho, de 20 de Maio de 1999.

¹¹ Ver Decisão 1999/436/CE do Conselho, de 20 de Maio de 1999 publicada no Jornal Oficial L 176 de 10 de Julho de 1999.

¹² Ver definição da terminologia utilizada no Anexo 1.

¹³ Directiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de Junho de 2001, que completa as disposições do artigo 26º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985 (Jornal Oficial L 187 de 10 de Julho de 2001, pp. 45-46).

- as disposições do nº 3 do artigo 71º relativas ao reforço dos controlos da circulação das pessoas, das mercadorias e dos meios de transporte nas fronteiras externas "tendo em vista a luta contra a importação ilícita de estupefacientes e substâncias psicotrópicas..."
- disposições horizontais, tais como o Sistema de Informação de Schengen (SIS¹⁴), que também se aplicam nas fronteiras externas.

O nº 1, alínea a), do artigo 101º da Convenção de Schengen prevê que "*o acesso aos dados inseridos no Sistema de Informação Schengen, bem como o direito de os consultar directamente, são exclusivamente reservados às entidades que são competentes para os controlos fronteiriços*". Esta disposição tem como objectivo que a fronteira externa, aquando dos controlos de entrada e de saída do território de pessoas, desempenhe um papel de barragem ou de filtro, na perspectiva da segurança interna em sentido lato. Além disso, as autoridades consulares têm acesso aos dados recolhidos com base no artigo 96º da Convenção de Schengen para efeitos de não admissão de certas pessoas estrangeiras no território. Devem obrigatoriamente consultar o SIS antes de emitirem um visto a um estrangeiro¹⁵.

10. Como é garantida a boa aplicação das regras comuns para a passagem das fronteiras externas

A cooperação intergovernamental Schengen havia instaurado um dispositivo de fiscalização mútua intitulado *Comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen*, dotado de um mandato que abrangia matérias precisas¹⁶. Nos termos deste mandato, podem normalmente ser avaliados, relativamente a cada Estado-Membro, os laços e interacções entre a forma de efectuar os controlos e a fiscalização das fronteiras externas, a prática de emissão de vistos, a cooperação policial e judiciária nas fronteiras internas e a utilização do SIS. Este dispositivo de avaliação tem duas missões distintas:

- avaliar novos Estados-Membros com vista a preparar a decisão do Conselho que os autorizará a aplicar o acervo de Schengen¹⁷;
- verificar posteriormente se os Estados-Membros aplicam correctamente o acervo de Schengen¹⁸.

Este dispositivo de avaliação teve uma dupla base jurídica: o artigo 66º do Tratado CE e os artigos 30º e 31º do Tratado da UE¹⁹.

11. Actualmente, o dispositivo de avaliação não permite a realização de visitas de surpresa, o que retira a estas visitas o carácter de verdadeiras inspecções. Por conseguinte, não permite observar fenómenos ou disfuncionamentos que afectem simultaneamente vários Estados-Membros : por exemplo, certos tipos de fronteiras externas (marítimas, terrestres ou aéreas), ou ainda consulados de vários Estados-Membros na mesma região do mundo.

No caso dos Estados-Membros que aplicam o acervo de Schengen, a visita de avaliação dá origem a um relatório. Não obstante, não podem ser tiradas todas as ilações lógicas deste

¹⁴ Ver artigos 92º a 101º da Convenção de Schengen.

¹⁵ Os cidadãos da União Europeia, os nacionais dos países do Espaço Económico Europeu, bem como os membros da família destes beneficiários do direito comunitário, independentemente da sua nacionalidade, não podem, em princípio, ser inscritos a título do artigo 96º.

¹⁶ Ver a decisão do Comité Executivo Schengen SCH/Com-ex (98) 26 def. de 16 de Setembro de 1998, publicada no Jornal Oficial L 239 de 22 de Setembro de 2000 (p. 138).

¹⁷ A última avaliação deste tipo abrangeu o grupo formado pela Dinamarca, a Finlândia, a Suécia, a Noruega e a Islândia, cobrindo o período compreendido entre o primeiro trimestre de 2000 e o primeiro trimestre de 2001.

¹⁸ A última avaliação deste tipo incidiu sobre a França no primeiro trimestre de 2002.

¹⁹ Ver Decisão 1999/436/CE do Conselho, de 20 de Maio de 1999, publicada no Jornal Oficial L 176 de 10 de Julho de 1999.

relatório, por exemplo sob a forma de sanções ou de ajudas operacionais e financeiras relativamente a um ou mais Estados-Membros. Este dispositivo, com origem na *Comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen*, oferece todavia um ponto de partida precioso para reforçar, numa perspectiva de segurança interna, a função de avaliação das fronteiras externas. Merece ser aprofundado no respeito da declaração que a Comissão fez aquando da integração do acervo de Schengen na União Europeia²⁰, e no respeito do exercício institucional habitual previsto em caso de aplicação incorrecta do direito comunitário por um Estado-Membro.

II. b) As práticas operacionais actuais

12. Quem são actualmente os guardas de fronteiras dos Estados-Membros da União Europeia

O artigo 6º da Convenção de Schengen determina que os procedimentos uniformes de controlo são efectuados *"no âmbito das competências nacionais e da legislação nacional, tendo em conta os interesses de todas as Partes Contratantes"*. Assim, cada Estado-Membro tem a liberdade de confiar o controlo e a fiscalização das fronteiras externas às autoridades da sua escolha, em função da sua própria estrutura nacional. Estas missões são confiadas em certos Estados-Membros a uma única corporação, e noutros a várias dependentes de departamentos ministeriais diferentes. A coordenação entre estes diferentes serviços é feita, quer à escala nacional de forma central, quer à escala regional, como recomendado pelo "Inventário das boas práticas Schengen"²¹.

13. A natureza das missões confiadas pelos Estados-Membros às várias autoridades nacionais presentes nas fronteiras externas abrange um grande leque de actividades. Nem todos os serviços nacionais de um Estado-Membro têm um homólogo exacto com as mesmas missões e os mesmos poderes em matéria de repressão, prevenção ou investigação noutro Estado-Membro. Esta diversidade das organizações administrativas nacionais é certamente legítima, mas deve inscrever-se na prática no quadro de uma estratégia comum de gestão das fronteiras externas a nível da União Europeia. Por esta razão, seria conveniente sensibilizar os responsáveis e os agentes destes diferentes serviços para o facto de doravante serem efectivamente os guardas de fronteiras dos Estados-Membros da União Europeia. Por conseguinte, convém que estes serviços concebam a sua acção como um contributo para uma rede europeia de controlo e de fiscalização. No total, a soma das actividades e missões do conjunto destes serviços deverá assegurar uma aplicação homogénea do acervo de Schengen, do Código Aduaneiro Comunitário e de todas as outras disposições de direito CE/UE susceptíveis de serem aplicadas nas fronteiras externas. Trata-se de aumentar a coordenação entre as várias administrações em causa, o que proporcionaria valor acrescentado por exemplo no intercâmbio dos seus métodos de análise de risco.

²⁰ *"Em conformidade com o artigo 1º do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, a cooperação reforçada nos domínios Schengen "realizar-se-á no quadro institucional e jurídico da União Europeia e na observância das disposições pertinentes do Tratado da União Europeia e do Tratado que institui a Comunidade Europeia". Assim, a Comissão considera que a integração da decisão do Comité Executivo que estabelece a criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen (SCH/Com-ex (98) 26 def de 16.9.1998) no âmbito da União em nada afecta as competências que lhe são atribuídas pelos tratados, nomeadamente a sua responsabilidade enquanto guardião dos tratados" (Ver Jornal Oficial L 176 de 10 de Julho de 1999, p. 30).*

²¹ Inventário Schengen da UE: Controlos das fronteiras externas, afastamento e readmissão: recomendações e melhores práticas (documento adoptado pelo Conselho JAI em 28 de Fevereiro de 2002 e publicado pelo Secretariado-Geral do Conselho da União Europeia).

14. A nível financeiro, os custos de pessoal e de equipamento estão a cargo do orçamento nacional de cada Estado-Membro, o que, devido à configuração geográfica de cada um deles, pode traduzir-se num encargo financeiro particularmente pesado para certos Estados-Membros, nomeadamente a fiscalização das fronteiras marítimas. Os métodos de trabalho, a utilização do pessoal e do material, bem como as suas regras de gestão, são essencialmente determinados por considerações nacionais, não obstante o disposto no artigo 6º da Convenção de Schengen²². No entanto, é de assinalar que o mesmo não se verifica no domínio aduaneiro. Os Estados-Membros retêm 25% dos recursos próprios da Comunidade a partir do produto dos direitos aduaneiros para as necessidades das infra-estruturas da fronteira externa aduaneira²³. Existem ajudas comunitárias à disposição para acções conjuntas ao longo das fronteiras externas da União, incluindo nas fronteiras marítimas, no âmbito da cooperação policial, aduaneira e judiciária. Na União, estas acções são elegíveis para auxílios no âmbito da Iniciativa comunitária INTERREG que apoia a cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional. Pode estabelecer-se uma correspondência com as acções desenvolvidas do outro lado da fronteira utilizando diferentes instrumentos segundo o contexto geográfico (TACIS, PHARE, CARDS, MEDA). A iniciativa INTERREG vai ser alargada para cobrir os novos Estados-Membros após o alargamento.

15. Quais as dificuldades de aplicação do acervo comunitário em matéria de passagem das fronteiras externas pelas pessoas?

O artigo 5º da Convenção de Schengen estabelece que, para ser admitido no espaço comum de livre circulação, o estrangeiro não deve ser "*considerado como susceptível de comprometer a ordem pública, a segurança nacional ou as relações internacionais de [um dos Estados-Membros]*". Este princípio parece ser difícil de aplicar de forma homogénea nas fronteiras externas, já que a situação das pessoas é apreciada em função de critérios nacionais que variam de um Estado-Membro para outro. Pode colocar-se o mesmo problema no que diz respeito à aplicação das disposições do artigo 6º da Convenção de Schengen relativas à investigação e à prevenção de ameaças²⁴.

Eventuais diferenças entre as legislações nacionais e as práticas administrativas podem induzir diferentes níveis de segurança entre as partes da fronteira externa que é controlada pelos vários Estados-Membros. A interpretação das regras relativas ao fornecimento de dados ao SIS pode variar de um Estado-Membro para outro. Existem igualmente diferenças quanto ao acesso ao SIS por parte dos vários serviços implicados no controlo e na fiscalização das fronteiras externas. Estes factores afectam necessariamente a homogeneidade da gestão das fronteiras externas numa perspectiva de segurança interna do espaço comum de livre circulação.

Além disso, o artigo 6º da Convenção de Schengen prevê o controlo de entrada e o controlo de saída de todas as pessoas que transpõem as fronteiras externas, mas a sua redacção²⁵ pode

²² "[Os Estados-Membros] comprometem-se a afectar os efectivos adequados e em número suficiente tendo em vista o exercício do controlo e da fiscalização das fronteiras externas. (...) Nas fronteiras externas será exercido um nível equivalente de controlo".

²³ Em conformidade com a Decisão 2000/597/CE, Euratom, relativa ao sistema de recursos próprios das Comunidades Europeias, que entrou em vigor em 1 de Março de 2002, os Estados-Membros são autorizados a reter 25% a título das despesas ligadas à cobrança dos recursos próprios tradicionais.

²⁴ "O controlo das pessoas abrange (...) ainda a investigação e a prevenção de ameaças para a segurança nacional e a ordem pública [dos Estados-Membros]. Este controlo abrange igualmente os veículos e os objectos na posse das pessoas que passam a fronteira".

²⁵ "(...) à saída, proceder-se-á ao controlo exigido no interesse de todas as Partes Contratantes por força do direito dos estrangeiros e em relação às necessidades de investigação e de prevenção de ameaças

sugerir que os controlos de saída são secundários. Esta situação merece um exame aprofundado relativamente à boa aplicação de medidas de proibição de saída do território ou de fiscalização discreta das pessoas susceptíveis de constituir uma ameaça para a segurança. No que se refere nomeadamente aos controlos de saída do território, a complementaridade parece susceptível de ser aperfeiçoada entre os serviços encarregados do controlo das pessoas e os responsáveis pelos controlos de natureza aduaneira ou fiscal.

16. Formas de cooperação entre os Estados-Membros na própria fronteira externa da União Europeia

No domínio do controlo e da fiscalização das fronteiras externas, os Estados-Membros utilizam actualmente dois tipos de quadro de cooperação em aplicação do acervo de Schengen:

- o intercâmbio de oficiais de ligação previsto no artigo 7º da Convenção de Schengen²⁶: as suas finalidades são a assistência e a cooperação permanente entre os Estados-Membros *"tendo em vista uma execução eficaz dos controlos e da fiscalização"*, bem como a *"promoção de uma formação e de uma reciclagem uniformes do pessoal afectado aos controlos"*;

- os acordos bilaterais de cooperação policial celebrados entre os Estados-Membros com base no artigo 47º da Convenção de Schengen²⁷: a sua utilização nas fronteiras externas tem como objectivo fundamental a luta contra a imigração clandestina e a prevenção da criminalidade organizada, segundo as orientações fixadas pelo Comité Executivo Schengen²⁸.

17. Alguns destes acordos bilaterais de cooperação policial são por vezes utilizados como suportes para experimentar equipas mistas de dois Estados destacadas nas fronteiras externas. A sua dimensão, as suas missões e a sua capacidade de acção são ainda limitadas. Dificilmente parecem poder sair de um quadro bilateral para atingir uma dimensão realmente europeia. Por enquanto, os funcionários destacados nesta base no território de outro Estado-Membro não podem exercer as prerrogativas de autoridade pública que lhes seriam necessárias para cumprir as missões de controlo e de fiscalização das fronteiras externas. Além disso, estas formas de cooperação bilateral entre os Estados-Membros decorrentes do acervo de Schengen não parecem estar coordenadas com outras formas de cooperação, como a gestão das fronteiras externas numa perspectiva aduaneira.

II. c) Principais necessidades identificadas

18. As iniciativas apresentadas pelas sucessivas Presidências e pelos Estados-Membros parecem reflectir a necessidade de uma instância comum de cooperação e de coordenação

para a segurança nacional e para a ordem pública das Partes Contratantes. Este controlo será exercido em todos os casos relativamente aos estrangeiros; caso estes controlos não possam ser efectuados devido a circunstâncias especiais, devem ser fixadas prioridades. Para o efeito, o controlo da circulação à entrada tem, em princípio, prioridade sobre o controlo à saída. (...)

²⁶ Como base jurídica foi atribuído ao artigo 7º da Convenção de Schengen o artigo 66º do Tratado CE "na medida em que estas disposições não constituem formas de cooperação policial na acepção do Título III da Convenção de Schengen", em conformidade com a Decisão 1999/436/CE do Conselho, de 20 de Maio de 1999, publicada no Jornal Oficial L 176 de 10 de Julho de 1999.

²⁷ Esta disposição teve como base jurídica o artigo 34º e o nº 1 do artigo 30º do Tratado da União Europeia, em conformidade com a Decisão 1999/436/CE do Conselho, de 20 de Maio de 1999. O artigo 47º da Convenção de Schengen faz parte do capítulo "Cooperação policial", enquanto o artigo 7º supramencionado faz parte do capítulo "Passagem das fronteiras externas".

²⁸ Ver a Decisão do Comité Executivo SCH/Com-ex (99) 7, rev. 2, de 28 de Abril de 1999, publicada no Jornal Oficial L 239 de 22 de Setembro de 2000.

mais operacional para os profissionais²⁹ dos controlos e da fiscalização das fronteiras externas. Parecem igualmente ter por objectivo uma melhor integração das missões exercidas nas fronteiras externas com as exercidas por outras autoridades situadas no interior do espaço comum de livre circulação³⁰.

19. A Comissão recorda vários pólos de necessidades a colmatar a nível da União Europeia, tal como ilustrado pela complexidade das discussões dos últimos meses no âmbito do Conselho:

- Como obter uma maior harmonização e melhorar as práticas das unidades nacionais encarregadas de efectuar os controlos e de assegurar a fiscalização das fronteiras externas?
- Como assegurar uma melhor coerência operacional entre as acções desenvolvidas nas fronteiras externas e as acções realizadas dentro do território do espaço comum de livre circulação?
- Onde e como estabelecer um acompanhamento regular entre os responsáveis pela gestão e pela previsão operacional no que se refere à afectação de pessoal e de equipamento?
- Como permitir aos responsáveis dos serviços operacionais partilhar uma análise comum das ameaças, a fim de hierarquizar e coordenar os seus objectivos operacionais a nível da União Europeia?
- Será necessário alterar certas disposições legislativas em vigor relativas ao controlo e à fiscalização das fronteiras externas?
- Como organizar uma partilha dos encargos financeiros e operacionais?
- Como organizar um tronco comum de formação dos guardas de fronteiras?

III. PARA UMA POLÍTICA COMUM DE GESTÃO DAS FRONTEIRAS EXTERNAS: RUMO A UM CORPO EUROPEU DE GUARDA DE FRONTEIRAS

20. Para responder de forma coerente às necessidades indicadas de forma dispersa pelos Estados-Membros e acima descritas, a Comissão preconiza estruturar as acções e assegurar a sua continuidade no âmbito de uma política comum de gestão integrada das fronteiras externas. Esta política comum deverá incluir, no mínimo, cinco componentes, que parecem estar ligadas entre si:

- a) Um acervo legislativo comum;
- b) Um mecanismo comum de concertação e de cooperação operacional;
- c) Uma avaliação comum e integrada dos riscos;
- d) Pessoal formado em termos de dimensão europeia e equipamentos interoperacionais;
- e) Uma partilha dos encargos entre os Estados-Membros, na perspectiva de um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras.

²⁹ Nota da Presidência Belga ao Conselho de 27 de Novembro de 2001 relativa a um "Border management concept" (documento do Conselho 14570/01 FRONT 69).

³⁰ Ver "Workshop Police and Border Security" organizado em Neusiedl/See (Áustria) em 10 e 11 de Janeiro de 2002, financiado pelo programa OISIN.

Deve ser assegurado o controlo democrático e jurisdicional do conjunto destas actividades.

21. Relativamente a cada uma destas componentes, é necessário precisar as orientações a seguir e as acções a realizar.

Com uma preocupação de clareza, o Anexo 1 proporciona uma definição da terminologia utilizada ao longo da Parte III, sem atribuir um valor jurídico a estas noções: controlo das fronteiras externas, fiscalização das fronteiras externas, segurança interna do espaço comum de livre circulação, segurança das fronteiras externas, guarda de fronteiras e gestão das fronteiras externas.

III. a) Um acervo legislativo comum

22. O Título IV, nomeadamente os artigos 62º e 66º do Tratado CE, oferecem boas potencialidades jurídicas para estruturar a estratégia, bem como para criar e fazer funcionar o conjunto das componentes da política comum de gestão integrada das fronteiras externas.

23. A Comissão preconiza quatro medidas relativas à passagem das fronteiras externas, que podem ser realizadas **a curto prazo**:

- Proceder a uma reformulação do *Manual Comum das Fronteiras Externas* com o objectivo de clarificar a natureza jurídica das suas diferentes disposições e de torná-lo uma fonte de direito, complementar de outros instrumentos jurídicos em vigor, como os que regulam a livre circulação dos cidadãos da União, os que visam desenvolver o acervo de Schengen ou ainda convenções de direito internacional público pertinentes para o controlo das fronteiras. A Comissão tenciona tomar uma iniciativa legislativa a este respeito.

- Introduzir no Manual Comum determinadas "*boas práticas*", inspirando-se no Inventário de Boas Práticas Schengen, tornando-as desta forma obrigatórias.

- Realizar um *memorando prático* a utilizar pelos guardas de fronteiras, disponível também em suporte electrónico: o objectivo consiste em dotar cada agente dos serviços da guarda de fronteiras de um memorando de fácil utilização, susceptível de ser consultado a qualquer momento. Este memorando não constituiria uma fonte de direito, mas sim uma compilação sistemática e coerente de todas as regras de controlo e de fiscalização decorrentes dos instrumentos jurídicos pertinentes.

- Estabelecer princípios e adoptar medidas comuns em matéria de "*pequeno tráfego fronteiriço*"³¹, nomeadamente com vista ao alargamento. A Comissão tenciona tomar uma iniciativa tendente a definir melhor os princípios fundamentais e as modalidades de tal regime e, se for caso disso, prever acordos entre a Comunidade e países terceiros limítrofes.

24. A Comissão preconiza, **a médio prazo**, que "as medidas relativas à passagem das fronteiras externas" sejam completadas por novas "normas e processos a seguir pelos Estados-Membros para a realização dos controlos de pessoas nessas fronteiras externas"³²:

³¹ O artigo 3º da Convenção de Schengen dispõe o seguinte: "*Serão adoptadas pelo Comité Executivo disposições mais pormenorizadas, bem como as excepções e as modalidades do pequeno tráfego fronteiriço (...)*". Nem o Comité Executivo Schengen nem o Conselho que lhe sucedeu após a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão recorreram a esta disposição.

³² Formulação textual do ponto 2, alínea a), do artigo 62º do Tratado CE.

- Em conformidade com o nº 1 do artigo 64º do Tratado CE, incluir entre as "normas e processos a seguir pelos Estados-Membros para a realização dos controlos de pessoas nessas fronteiras", um processo de intercâmbio e de tratamento de informações que seja formalizado entre as autoridades que operam nas fronteiras externas e as que operam no território do espaço comum de livre circulação.

- Fixar as competências que, se for caso disso, poderão ser atribuídas a um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras.

- Fixar os limites geográficos em que esse Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras estará habilitado a exercer as suas missões.

25. A fim de garantir um nível objectivo de segurança interna num espaço sem fronteiras, afigura-se igualmente necessário prever um enquadramento jurídico para o exercício de uma verdadeira *função de inspecção das fronteiras externas*. Este mecanismo de inspecção com carácter operacional deverá poder agir, quer a pedido de um Estado-Membro, quer por sua própria iniciativa, em especial quando manifestamente todos os Estados-Membros devam deslocar reforços para uma fronteira externa que temporária e objectivamente apresente dificuldades em ser controlada ou fiscalizada.

26. É igualmente oportuno prever, para além do contributo nacional, o financiamento desta política comum, recorrendo nomeadamente ao artigo 66º do Tratado CE, relativo a uma cooperação administrativa entre os serviços competentes dos Estados-Membros e entre esses serviços e a Comissão Europeia

III. b) Como estabelecer um mecanismo comum e operacional de concertação e de cooperação

27. Um mecanismo comum de concertação e de cooperação operacional poderá basear-se em dois instrumentos:

- uma *instância comum de profissionais das fronteiras externas* que será útil criar;
- um *processo permanente de intercâmbio e de tratamento de informações*, que convirá criar progressivamente, a médio prazo, entre as autoridades dos vários Estados-Membros que operam nas fronteiras externas e as que operam no interior do território do espaço comum de livre circulação.

28. A instância comum de profissionais das fronteiras externas

A Comissão preconiza a criação de uma *instância comum de profissionais das fronteiras externas*³³ encarregada das seguintes funções:

- actuar como "responsável" pela política comum de gestão das fronteiras externas para proceder a uma avaliação comum e integrada dos riscos;
- actuar como "maestro" coordenando e dirigindo acções operacionais no terreno, nomeadamente em situação de crise;
- actuar como gestor e estratega, a fim de assegurar uma maior convergência entre as políticas nacionais no domínio do pessoal e do equipamento;
- exercer uma forma de poder de inspecção, nomeadamente em caso de crise, ou se a avaliação dos riscos o exigir.

³³ No Conselho Europeu extraordinário de 21.09.2001 e no Conselho JAI de 16.11.2001, a Finlândia havia já evocado a ideia de um "Fórum para as fronteiras externas".

29. A *instância comum de profissionais das fronteiras externas*, criada principalmente para associar responsáveis e profissionais do controlo e da vigilância das fronteiras externas, não se limitaria estritamente aos domínios abrangidos pelo ponto 2, alínea a), do artigo 62º do Tratado CE³⁴. Será conveniente que esta *instância comum* desempenhe plenamente um papel pluridisciplinar e horizontal para associar responsáveis e profissionais cujas missões possam ter uma ligação com a segurança das fronteiras externas:

- as autoridades encarregadas da emissão de vistos de curta duração e de vistos de longa duração, cujas missões são abrangidas, respectivamente, pelo ponto 2, alínea b), subalínea ii), do artigo 62º³⁵ e pelo ponto 3, alínea a), do artigo 63º³⁶ do Tratado CE;

- as autoridades encarregadas de aplicar o conjunto das medidas compensatórias referidas na alínea e) do artigo 61º³⁷ e no nº 1 do artigo 62º³⁸ do Tratado CE, destinadas a criar um "espaço de liberdade, de segurança e de justiça": pode tratar-se concretamente das autoridades policiais, judiciárias, aduaneiras e da EUROPOL, na acepção do Tratado da União Europeia³⁹.

30. As orientações políticas gerais da *instância comum de profissionais das fronteiras externas* seriam fixadas pelo Conselho, na medida em que essa *instância comum* se deverá desenvolver provavelmente a partir do grupo de trabalho SCIFA (Strategic Committee for Immigration, Frontiers and Asylum), na reunião dos responsáveis dos serviços dos Estados-Membros que garantem o controlo das fronteiras externas. Nesta primeira fase, o quadro de actividade desta instância seria regido pelo artigo 66º do Tratado CE, uma vez que a mesma reuniria os responsáveis com capacidade para vincular as respectivas administrações nacionais em relação a acções concretas de cooperação administrativa para o controlo e a fiscalização das fronteiras externas nos domínios abrangidos pelo acervo de Schengen e pelo Título IV do Tratado CE. Parece evidente, no entanto, que apenas o quadro do SCIFA, ou mesmo o artigo 66º do Tratado CE, rapidamente se revelará insuficiente para que esta instância possa ser verdadeiramente pluridisciplinar, assegurando as sinergias úteis com a cooperação aduaneira e, sobretudo, com a cooperação policial do terceiro pilar.

Será conveniente, por conseguinte, que pelo menos em relação a uma parte das suas funções, a *instância comum de profissionais das fronteiras externas* possa alargar progressivamente a sua actividade para além do artigo 66º do Tratado CE e, se necessário, fora da estrutura dos grupos de trabalho do Conselho, em especial se da criação de um Corpo Europeu de Guarda das Fronteiras emergir a necessidade de uma estrutura permanente de estado-maior

³⁴ "As normas e processos a seguir pelos Estados-Membros para a realização do controlo de pessoas nas fronteiras externas".

³⁵ "Os processos e condições de emissão de vistos pelos Estados-Membros".

³⁶ "Condições de entrada e de residência, bem como normas relativas aos processos de emissão de vistos de longa duração e autorizações de residência permanente, pelos Estados-Membros, nomeadamente para efeitos de reagrupamento familiar".

³⁷ "Medidas no domínio da cooperação policial e judiciária em matéria penal, destinadas a assegurar um elevado nível de segurança através da prevenção e combate da criminalidade na União, nos termos do Tratado da União Europeia".

³⁸ "Medidas destinadas a assegurar, de acordo com o artigo 14º [do Tratado CE], a ausência de controlos de pessoas, quer se trate de cidadãos da União, quer de nacionais de países terceiros, na passagem das fronteiras internas".

³⁹ As disposições da alínea e) do artigo 61º do Tratado CE fazem referência a disposições do Tratado da União Europeia, que comporta nomeadamente o artigo 29º, com a seguinte redacção: "Sem prejuízo das competências da Comunidade Europeia, será objectivo da União facultar aos cidadãos um elevado nível de protecção num espaço de liberdade, segurança e justiça (...), através de uma cooperação mais estreita entre forças policiais, autoridades aduaneiras e outras autoridades competentes dos Estados-Membros, tanto directamente como através do Serviço Europeu de Polícia (Europol)..."

encarregado do seu comando operacional, da gestão do seu pessoal e da gestão do seu equipamento.

No que se refere ao exercício da sua função de inspecção, a *instância* utilizaria como ponto de partida o mandato da Comissão permanente de aplicação e de avaliação Schengen, que faz parte do acervo, mas que talvez fosse útil melhorar e reforçar sem dissociar a ligação horizontal que este mandato estabelece entre actividades regidas pelo primeiro e terceiro pilares. Esta forma de proceder parece ser a mais pragmática, porque actualmente este mandato é executado pelo grupo do Conselho *Schengen-Avaliação* (SCH/EVAL), que de facto está sob a autoridade do SCIFA, que deverá dar origem à *instância comum de profissionais das fronteiras externas*. Não haverá, por conseguinte, multiplicação de estruturas: a função de inspecção em tempo de crise será na prática realizada pelos superiores hierárquicos dos profissionais que asseguram actualmente as visitas de avaliação "de rotina" efectuadas pelo grupo de trabalho SCH/EVAL.

De qualquer modo, seja a curto prazo ou num horizonte mais alargado, as funções exercidas pela *instância comum* incluiriam actividades destinadas a melhorar a eficácia da aplicação das regras jurídicas da União, mas não comportariam, em contrapartida, qualquer actividade de proposta legislativa ou de medida de execução, na acepção do artigo 202º do Tratado CE.

A Comissão participa na formação desta *instância comum*, nela exercendo o seu papel institucional de iniciativa e de controlo que o Tratado CE lhe confere.

31. O quadro das actividades desenvolvidas por esta *instância comum de profissionais das fronteiras externas*, que deve ser concebido como um desenvolvimento do acervo de Schengen, seria igualmente a instância ideal para acolher progressivamente os novos Estados candidatos à adesão à União. A plena participação dos novos Estados-Membros nas diferentes actividades da *instância comum* e na política comum de gestão integrada das fronteiras externas deverá seguir o mesmo ritmo que a aplicação das disposições do acervo de Schengen por cada Estado-Membro. No entanto, seria desejável poder antecipar este calendário em matéria de convergência das políticas de pessoal e de equipamento, bem como no que diz respeito a eventuais exercícios temáticos que poderiam pontualmente associar os novos Estados-Membros ou os países candidatos.

32. No âmbito da sua função de análise dos riscos, poderá ser solicitada à *instância comum de profissionais das fronteiras externas* a realização de uma análise destinada a elaborar o segundo instrumento do mecanismo comum de concertação e de cooperação operacional, ou seja, o processo de intercâmbio e de tratamento permanente da informação que é objecto dos pontos seguintes.

33. Intercâmbio e tratamento permanente de informações

O mecanismo de intercâmbio e de tratamento permanente de informações previsto não é uma base de dados ou uma rede informática, nem a criação de uma estrutura administrativa. Trata-se de um procedimento ou de um código de conduta que, consoante a natureza das informações e dos riscos identificados, teria como finalidade estabelecer ligações e intercâmbios directos entre as autoridades implicadas na segurança das fronteiras externas. Este procedimento de segurança (PROSECUR⁴⁰: "PROcédure de SECURité" ou "PROcedure of SECURity") basear-se-ia em vários instrumentos e modalidades técnicas de intercâmbio, algumas das quais já existem, enquanto outras deveriam ser progressivamente criadas. Para

⁴⁰ Propõe-se designá-lo assim no resto do texto por uma questão de facilidade.

dar um exemplo concreto, a PROSECUR poderá dispor, por exemplo, dos seguintes instrumentos, que seriam utilizados de forma complementar, a fim de cobrir, se possível, todos os aspectos da segurança das fronteiras externas:

- o SIS utilizado para consultar informações aquando dos controlos nas fronteiras externas;
- os diferentes bancos de dados electrónicos em desenvolvimento (por exemplo, a rede de vistos emitidos e recusados), para consultar as informações disponibilizadas por outras autoridades;
- os canais de intercâmbio de informações relativas à prevenção do tráfico de droga;
- uma Intranet cifrada que ligue pontos de contacto nacionais para um intercâmbio interactivo de informações ou para uma concertação sobre acções muito precisas a realizar em prazos muito curtos relativamente a uma pessoa que transponha a fronteira externa;
- os meios clássicos de telecomunicação por telefone ou rádio, passando, se necessário, por pontos de contacto nacionais⁴¹.

34. No âmbito da PROSECUR, poderá igualmente ser pedido a um serviço que transmita a outro serviço as informações e documentos necessários para assegurar o tratamento completo de uma infracção, de um delito ou de uma ameaça verificados na fronteira externa. Isto poderá verificar-se sempre que, por razões jurídicas ou materiais, um serviço não possa assegurar a totalidade deste tratamento e deste acompanhamento. Espera-se que, numa situação deste tipo, a PROSECUR consiga ultrapassar a compartimentação entre os serviços sem afectar as competências e os poderes que lhes são confiados pela legislação nacional. A PROSECUR deverá igualmente prever procedimentos de alerta dos serviços aduaneiros, bem como procedimentos de requisição dos serviços fitossanitários ou de laboratórios científicos. Reciprocamente, os serviços de informação de um Estado-Membro deverão ter a possibilidade de comunicar sem demora a todos os serviços de *guarda de fronteiras* e consulados dos Estados-Membros informações suficientemente pertinentes e precisas para lhes permitir exercer durante um dado período uma vigilância orientada para certos tipos de perfis de indivíduos, objectos, proveniências geográficas e meios de transporte.

35. Para poder funcionar correctamente, a PROSECUR deverá, a prazo, ser formalizada através de um instrumento jurídico⁴² que precise, a nível da União, os deveres e os direitos recíprocos:

- entre os vários serviços de guarda de fronteiras competentes para o controlo e a fiscalização da passagem das fronteiras externas pelas pessoas ou pelas mercadorias;
- entre estes serviços de guarda de fronteiras e outros serviços administrativos, policiais ou judiciais situados no território da União e que contribuam para a segurança do espaço comum de livre circulação.

Na medida do possível, o intercâmbio de informações abrangido pelo código de conduta PROSECUR deverá aplicar-se da mesma forma entre autoridades de um mesmo Estado-Membro ou entre autoridades de Estados-Membros diferentes. Em função da natureza das informações e dos riscos, das modalidades técnicas de intercâmbio e do grau de urgência da informação, a PROSECUR deverá estabelecer relações privilegiadas com a EUROPOL, bem como com os outros mecanismos de cooperação policial, aduaneira ou judiciária existentes

⁴¹ Quer por facilidade linguística, quer quando se trate de informações que interessam os serviços de segurança nacional.

⁴² Este instrumento jurídico poderá ser adoptado com base no ponto 1 e no ponto 2, alínea a), do artigo 62º do Tratado CE, já que completaria as modalidades de controlo das pessoas nas fronteiras externas, a fim de poder tomar em consideração a segurança do espaço comum de livre circulação, no espírito das disposições do artigo 6º da Convenção de Schengen.

III. c) Como estruturar a avaliação comum e integrada dos riscos

36. A avaliação comum e integrada dos riscos é igualmente uma componente essencial para tratar conjuntamente três linhas estratégicas de protecção das fronteiras externas: os países terceiros, a fronteira externa e o interior do espaço comum de livre circulação.

Deverão distinguir-se duas etapas cronológicas sucessivas:

- a determinação inicial dos indicadores considerados pertinentes para a análise e a evolução dos riscos;
- após a adopção dos indicadores comuns, o acompanhamento constante e contínuo da sua evolução para extrair as conclusões operacionais úteis no terreno.

Para alcançar este objectivo, será desejável que a *instância comum de profissionais das fronteiras externas* seja encarregada de estruturar a actividade e avaliar as necessidades operacionais imediatas. Além disso, o carácter pluridisciplinar da *instância comum* deverá permitir estabelecer todas as sinergias necessárias com a EUROPOL e as instâncias de cooperação policial para seleccionar os riscos especialmente relevantes para as fronteiras externas.

37. Agir nos países terceiros e com os países terceiros, a fim de identificar os riscos a montante da fronteira externa

Dois eixos podem estruturar a análise dos riscos em países terceiros para garantir um elevado nível de *segurança das fronteiras externas* da União Europeia: uma acção orientada para os consulados dos Estados-Membros⁴³ e uma acção destinada aos oficiais de ligação e aos agentes de polícia destacados. A cooperação consular local, estabelecida pela *Instrução consular comum*⁴⁴ e a política de vistos devem contribuir para a protecção das fronteiras externas dos Estados-Membros da União. O envio de oficiais de ligação para países terceiros poderá ser menos pontual no tempo e no espaço. O papel dos oficiais de ligação e dos agentes de polícia destacados afectados junto das embaixadas de certos Estados-Membros poderá assumir mais importância e beneficiar todos os Estados-Membros, a fim de a cooperação consular abranger domínios mais vastos e contribuir mais para a prevenção do risco de terrorismo.

38. Como identificar os riscos na própria fronteira externa

O trabalho de análise de riscos nos pontos de passagem fronteiriços poderá articular-se em torno de vários eixos:

- a) A optimização das boas práticas de controlo e de fiscalização: o *Inventário de Boas Práticas Schengen* deverá facilitar a análise de riscos, nomeadamente no domínio das fronteiras marítimas. As diferentes formas de organização do trabalho poderão ser analisadas na perspectiva da sua fiabilidade relativamente à *segurança das fronteiras externas* e à sua facilidade de adaptação às flutuações das necessidades.
- b) A vigilância tecnológica: a análise do risco deverá antecipar as consequências dos progressos tecnológicos no trabalho dos *guardas de fronteiras*, por exemplo através da

⁴³ Se for caso disso, destinada aos serviços comuns de emissão de vistos.

⁴⁴ A decisão do Comité Executivo Schengen que adoptou a instrução consular comum foi publicada no Jornal Oficial L 239 de 22 de Setembro de 2000 (p. 317). Foi-lhe conferida uma base jurídica na União Europeia, em conformidade com a Decisão 1999/436/CE do Conselho, de 20 de Maio de 1999.

utilização das bases de dados electrónicas, de dados biométricos digitalizados ou de meios de fiscalização das fronteiras externas por teledetecção. No momento em que a União acaba de decidir desenvolver um instrumento como o programa *Galileu*, são de assinalar as suas possibilidades de utilização para a fiscalização dos fluxos que transpõem as fronteiras externas.

c) As questões práticas de cooperação quotidiana com os países terceiros limítrofes nas fronteiras externas terrestres: a análise dos riscos poderá procurar obter uma organização económica dos *controles* em termos de tempo e de infra-estruturas⁴⁵, favorável à cooperação transfronteiriça. Sem delegar de facto uma parte da *fiscalização* ou do *controlo* da fronteira externa num país terceiro, trata-se de identificar fluxos de risco logo após a sua passagem ou o seu aparecimento em países ou territórios terceiros, muitas vezes limítrofes, com a participação destes.

d) As "distorções de segurança" ligadas à topografia da fronteira e ao meio regional.

e) A melhoria e o desenvolvimento de uma função de recolha de informações: a análise dos riscos deverá neste caso determinar a forma de otimizar a utilização da fronteira externa como "captador de informações" sobre os movimentos de pessoas, bens, objectos e veículos, incluindo, se for caso disso, o risco de tráfico de estupefacientes.

39. Como identificar e tratar os riscos que requerem uma acção contínua entre os guardas de fronteiras e outras autoridades no interior do território

Aquando da fase inicial, que consistirá em determinar os indicadores pertinentes para a análise dos riscos, a nova *instância comum de profissionais das fronteiras* deverá examinar o tipo de informações úteis a recolher nas fronteiras externas. Esta análise deverá igualmente incidir na exploração destas informações que deverá ser feita no interesse da segurança interna do espaço comum de livre circulação. Tratar-se-á de:

a) Seleccionar os tipos de missões que beneficiariam com o facto de serem articuladas e que são executadas, respectivamente, pelos serviços de *guarda de fronteiras* e pelos serviços situados dentro do território;

b) Determinar categorias de informações que deverão ser trocadas entre os serviços de *guarda de fronteiras* e os serviços situados no interior do território, a fim de desenvolver uma acção de repressão, prevenção ou investigação ligada a um risco suficientemente preciso e susceptível de se manifestar nas fronteiras externas.

No termo desta análise, a *instância comum de profissionais das fronteiras* deverá ser capaz de precisar o conteúdo da PROSECUR.

III. d) Como dotar a política comum de gestão integrada das fronteiras externas de pessoal e equipamento interoperacionais

40. O pessoal e o equipamento operacional utilizado para o controlo e a fiscalização representam a componente mais tangível da política comum de gestão integrada das fronteiras externas. Deverá aumentar-se a sua eficácia, procurando obter uma maior convergência entre as políticas nacionais neste domínio.

⁴⁵ Os "Bureaux à Contrôles Nationaux Juxtaposés" (BCNJ) são apreciados pelos Estados-Membros que os utilizaram durante várias décadas antes da aplicação da Convenção de Schengen e que continuam a desenvolvê-los nas fronteiras terrestres com países terceiros.

41. Como desenvolver a complementaridade entre as políticas nacionais de pessoal e de formação do pessoal

A convergência das políticas nacionais de pessoal deverá ter como objectivo reduzir progressivamente as disparidades quantitativas e qualitativas susceptíveis de criar nas fronteiras externas "distorções de segurança" entre os Estados-Membros.

Poderá prever-se a muito curto prazo a concepção de um *tronco comum para a formação dos guardas de fronteiras* e dos quadros intermédios e a organização periódica de estágios de aperfeiçoamento. Deverá ser dedicada especial atenção à formação dos guardas de fronteiras no que se refere à dimensão europeia das suas missões, nomeadamente através da aprendizagem de línguas, da aquisição de noções essenciais sobre as competências e o estatuto dos *guardas de fronteiras* dos outros Estados-Membros, bem como da realização de estágios de imersão num serviço de *guarda de fronteiras* de outro Estado-Membro⁴⁶. A formação dos agentes poderá também reforçar o carácter integrado da gestão das fronteiras externas, familiarizando-os com as missões dos serviços que contribuem para a *segurança interna do espaço comum de livre circulação* e com as missões dos serviços consulares e dos oficiais de ligação em serviço nos países terceiros. Também é importante assegurar a formação dos guardas de fronteiras em matéria de respeito dos direitos e da protecção dos requerentes de asilo.

42. A este respeito, será conveniente confiar à *instância comum de profissionais das fronteiras* a tarefa de conceber um currículo de formação específico dos guardas de fronteiras, com base na rede de institutos de formação nacionais, para atingir finalmente uma *Academia Europeia de Guardas de Fronteiras*.

43. Como desenvolver a complementaridade entre as políticas nacionais no que se refere aos equipamentos operacionais

Dever-se-á igualmente procurar alcançar uma convergência das políticas nacionais em matéria de equipamento dos serviços de *guardas de fronteiras*, de infra-estruturas fixas, de equipamentos móveis e de telecomunicações.

O desenvolvimento dos pontos de passagem autorizados nas fronteiras externas terrestres (postos rodoviários ou ferroviários), nos portos e nos aeroportos depende sobretudo da evolução dos movimentos das pessoas, das trocas comerciais e dos serviços. Será desejável uma boa concertação entre as autoridades públicas e os agentes económicos privados para que possam ser abertos novos pontos de passagem autorizados, assim como uma harmonização com as grandes políticas de transportes decididas a nível da União Europeia. A este respeito, com a aproximação do momento em que novos Estados-Membros serão autorizados a aplicar plenamente o acervo de Schengen, as estratégias de investimentos dos Estados-Membros e dos países candidatos nas futuras fronteiras internas terrestres deveriam ser modificadas e harmonizadas com a política comum de gestão das fronteiras externas.

44. Uma política comum no domínio das infra-estruturas fixas poderá igualmente incluir o desenvolvimento de novas tecnologias susceptíveis de facilitar os *controles* nos pontos de passagem fronteiriços e a *fiscalização* entre os pontos de passagem. A fiscalização das costas por radar ou por satélite mereceria ser objecto de uma política melhor coordenada entre os Estados-Membros, a fim de assegurar um nível de segurança mais homogéneo. A situação geográfica de certos Estados-Membros deverá implicar uma partilha dos encargos para um bom funcionamento das infra-estruturas fixas e móveis de controlo ou de fiscalização de que

⁴⁶ O novo programa ARGO servirá, sem dúvida, de apoio, numa primeira fase.

beneficiarão todos os Estados-Membros. O sistema *Galileu* constitui um exemplo de instrumento europeu de alta tecnologia susceptível de conferir uma nova dimensão à política comum de fiscalização e de controlo das fronteiras externas⁴⁷.

A convergência das políticas nacionais deverá igualmente procurar obter a maior interoperabilidade possível entre os equipamentos móveis dos Estados-Membros⁴⁸. Trata-se igualmente de procurar a sua maior mobilidade geográfica possível, por forma a poder deslocá-los facilmente de um Estado-Membro para outro em função das flutuações das necessidades. Se for caso disso, os equipamentos particularmente onerosos, como por exemplo uma rede de fiscalização das fronteiras marítimas por satélite, deverão ser comuns.

III. e) Da partilha dos encargos financeiros entre os Estados-Membros até um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras

45. A Comissão é de parecer que a prazo será necessário criar um mecanismo de partilha dos encargos financeiros entre os Estados-Membros, que recorra aos meios de financiamento nacionais existentes e a um apoio do orçamento da União. Esta repartição financeira deverá igualmente, a prazo, ser completada por uma partilha dos encargos em termos de forças operacionais, graças à criação de um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras, uma vez superadas as dificuldades constitucionais dos Estados-Membros. A Comissão não deixará de proceder a uma primeira avaliação das incidências financeiras, assim que forem identificadas acções precisas em função das opções que forem feitas.

46. Apoio orçamental para uma repartição dos encargos financeiros

A política comum de gestão integrada das fronteiras externas deverá eleger igualmente como objectivo uma verdadeira repartição dos encargos financeiros, bem como uma partilha dos encargos com equipamentos e recursos humanos. Actualmente, estes encargos não são partilhados de modo equilibrado entre os Estados-Membros. Alguns deles, devido à sua situação geográfica, são obrigados a controlar e fiscalizar no interesse comum fronteiras externas marítimas ou terrestres muito expostas e muito longas, enquanto outros Estados-Membros só têm como fronteira externa os aeroportos. Estes últimos Estados também têm interesse em participar no esforço comum de protecção de todas as fronteiras externas, dado que dele depende a segurança de todo o espaço sem fronteiras internas. A partilha dos encargos não deverá ter por finalidade financiar a integralidade dos controlos e a fiscalização das fronteiras externas pelo orçamento comunitário. Os orçamentos nacionais continuarão a ser a fonte principal dos recursos afectadas a esta despesa. No entanto, uma opção poderia ser a utilização do apoio orçamental da Comunidade para criar um mecanismo de redistribuição financeira entre Estados-Membros, bem como para financiar a mais longo prazo aquisições de materiais comuns, em especial na hipótese da criação de um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras. A curto prazo, por exemplo, o programa ARGO deverá poder financiar as necessidades mais prementes de formação comum. Deve lembrar-se igualmente que os países candidatos beneficiam já de financiamentos bastante substanciais no quadro dos programas PHARE para se dotarem de meios de controlo e de fiscalização das fronteiras externas eficazes e compatíveis com a sua adesão à União Europeia.

⁴⁷ A União Europeia está a dotar-se do sistema GALILEU de navegação por satélite, que deverá estar operacional a partir de 2008. Este sistema, que será reforçado por estações terrestres, disporá nomeadamente de um sinal governamental cifrado e protegido.

⁴⁸ Veículos para efectuar patrulhas nas fronteiras terrestres, vedetas marítimas para a fiscalização das costas, helicópteros ou aviões de fiscalização capazes de fornecer informações a veículos terrestres ou vedetas marítimas.

De qualquer modo, quaisquer que sejam as opções para a utilização do apoio orçamental comunitário, estas deverão sem dúvida ter como principal finalidade evitar as contribuições financeiras fixadas por acordos bilaterais entre Estados-Membros, que rapidamente se tornam complexas e pouco equitativas. Poderia também ser uma garantia de estabilidade e de previsibilidade para os Estados-Membros, uma garantia de maior transparência para o Parlamento e uma garantia de gestão racional, graças ao controlo do Tribunal de Contas. A prazo, uma repartição dos encargos entre Estados poderá permitir igualmente prever uma partilha dos encargos financeiros entre os serviços, reunindo num mesmo quadro orçamental o financiamento:

- das actividades de controlo e de fiscalização da passagem das fronteiras externas por pessoas e mercadorias⁴⁹;
- dos instrumentos utilizados para o intercâmbio e o tratamento de informações que seria eventualmente estabelecido entre as autoridades que operam, por um lado, nas fronteiras externas e as que operam, por outro, no território do espaço comum de livre circulação.

No momento oportuno, a Comissão examinará de forma aprofundada todos os aspectos orçamentais, jurídicos e institucionais que possam decorrer das várias opções previstas.

47. Rumo a um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras

A Comissão preconiza que os serviços nacionais dos Estados-Membros possam ter o apoio de um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras. Numa primeira fase, este poderia exercer verdadeiras *missões de fiscalização* nas fronteiras externas, com equipas mistas compostas por agentes de diversas nacionalidades, começando talvez pelas fronteiras marítimas. Com efeito, de momento parece que a experiência comum está menos desenvolvida neste domínio, em comparação com uma certa cooperação bilateral que existe entre Estados-Membros no que se refere às fronteiras terrestres ou aéreas. As tarefas operacionais devem ser objecto, naturalmente, de actos legislativos, porque desse facto depende a clareza e a segurança jurídica das missões deste Corpo Europeu, sem esquecer o necessário controlo jurisdicional e democrático que deve poder rodear estas missões. De qualquer modo, para já, este Corpo não poderá substituir as autoridades nacionais no que diz respeito à manutenção da ordem pública e da salvaguarda da segurança interna dos Estados de acolhimento, em conformidade com o nº 1 do artigo 64º do Tratado CE.

48. Na situação actual, pode considerar-se que um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras deverá ser concebido e funcionar em conformidade com os seguintes princípios elementares⁵⁰:

- assegurar, numa primeira fase, missões de *fiscalização* nas fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia⁵¹; numa segunda fase, assegurar missões de controlo nos pontos de passagem fronteiriços;

⁴⁹ Poderão ser examinadas sinergias com o financiamento do funcionamento das fronteiras externas em matéria aduaneira, mesmo se não estiver explicitamente previsto qualquer financiamento no orçamento comunitário, dado que os Estados-Membros retêm 25% dos recursos próprios cobrados pelas suas administrações aduaneiras.

⁵⁰ O estudo de viabilidade, cuja responsabilidade foi confiada à Itália, sobre o tema "Uma Polícia europeia das fronteiras" dará um contributo para a reflexão daquilo que se poderá designar por "Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras". Esta terminologia permite ultrapassar as diferenças de designações, de estatuto e de competência dos agentes que exercem actualmente missões de controlo e de fiscalização.

⁵¹ Tratar-se-ia, numa primeira fase, de fiscalizar ou controlar as fronteiras externas dos Estados-Membros autorizados a aplicar a totalidade do acervo de Schengen. Numa etapa posterior, fórmulas de cooperação reforçadas poderão eventualmente permitir que o Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras se empenhe em missões de fiscalização das fronteiras externas do espaço aduaneiro comunitário, incluindo no território dos Estados-Membros que não aplicam todo o acervo de Schengen.

- ser composto por agentes que possuam todas as prerrogativas de autoridade pública necessárias ao cumprimento das missões supramencionadas, independentemente da sua nacionalidade e do local da sua afectação;
- estar sob o comando operacional da *instância comum de profissionais das fronteiras externas*;
- respeitar a competência das autoridades nacionais locais no que diz respeito às matérias não abrangidas pelos Títulos IV⁵² ou X⁵³ do Tratado CE, nem por qualquer outra disposição de direito comunitário de aplicação directa;
- estar aberto, a todos os níveis hierárquicos, a todos os nacionais de um Estado-Membro da União Europeia⁵⁴, desde que estes satisfaçam as exigências profissionais e deontológicas necessárias.

49. A principal dificuldade a superar para a criação de um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras parece estar ligada à concessão de prerrogativas de autoridade pública a agentes do Corpo Europeu que não possuam a nacionalidade do Estado-Membro a que estão afectados. Trata-se de uma questão fundamental por razões constitucionais. Outro obstáculo poderá ser o modo de recrutamento dos agentes, bem como o seu regime estatutário e disciplinar. Deverá, sem dúvida, prever-se que a maior parte dos efectivos deste Corpo Europeu seja constituído por pessoal temporariamente disponibilizado pelos Estados-Membros por um período determinado. Em caso de crise, este núcleo estável de efectivos poderá ser completado, se necessário, por uma reserva de agentes nacionais que tenha sido objecto de uma pré-selecção e que seja considerada como uma reserva rapidamente mobilizável pela *instância comum de profissionais das fronteiras externas*.

O equipamento do Corpo Europeu deverá estar previsto no orçamento da Comunidade, para que a *instância comum de profissionais das fronteiras externas* não tenha de fazer escolhas delicadas entre prioridades nacionais e prioridades da União no que diz respeito à utilização de certos equipamentos móveis.

50. As tarefas indissociáveis do cumprimento efectivo de missões comuns de fiscalização deverão requerer autorização para:

- *controlar* os documentos de identidade, os documentos de viagem e os vistos das pessoas que transpõem legal ou ilegalmente a fronteira externa;
- interrogar estrangeiros sobre os motivos da sua estada no espaço comum de livre circulação ou sobre as razões que os levaram a transpor a fronteira externa fora dos pontos de passagem autorizados;
- subir a bordo de um navio civil ou de uma embarcação nas águas territoriais de um Estado-Membro para interrogar o capitão sobre o seu itinerário e verificar a identidade dos passageiros;
- notificar a uma pessoa a admissão ou a recusa da sua entrada no espaço comum de livre circulação;
- deter uma pessoa para a entregar às autoridades nacionais competentes para que estas tomem, se for caso disso, as medidas preventivas ou repressivas adequadas de natureza administrativa, policial, aduaneira ou judiciária.

51. Estas competências atribuídas a agentes do Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras poderão ser limitadas territorialmente ao estritamente necessário para a fiscalização e os

⁵² "Vistos, asilo, imigração e outras políticas relativas à livre circulação de pessoas".

⁵³ "A cooperação aduaneira".

⁵⁴ A Noruega e a Islândia deverão ser igualmente associadas no que diz respeito às missões do Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras resultantes da aplicação do acervo de Schengen.

controles previstos no artigo 62º do Tratado CE, sem prejuízo das actividades de cooperação policial realizadas com base em acordos baseados nos artigos 7º e 47º da Convenção de Schengen. Poder-se-á prever limitar estas competências, para efeitos de fiscalização, a uma faixa de território de algumas centenas de metros de largura nas fronteiras externas terrestres, bem como a uma parte das águas territoriais. Poder-se-á eventualmente incluir alguns pontos de passagem terrestres, marítimos e aéreos, para efeitos de controlo. Estas faixas de território, dotadas de um estatuto derogatório, deverão ser exaustivamente enumeradas e delimitadas de forma precisa em mapas e planos, que poderão ser anexados ao Manual Comum das Fronteiras Externas.

IV. SÍNTESE DAS ACÇÕES PRIORITÁRIAS

52. A União Europeia possui legislação comunitária relativamente completa e pormenorizada no domínio do controlo da passagem das fronteiras externas pelas pessoas. Este acervo comunitário é constituído essencialmente pelo acervo de Schengen, a que foram agora atribuídas novas bases jurídicas no Título IV do Tratado CE. A dificuldade reside neste momento sobretudo na necessidade de uma maior coordenação operacional e de uma maior complementaridade de acção entre os serviços nacionais responsáveis pelas fronteiras externas. Pode também referir-se que existe uma necessidade real de ter mais em conta as múltiplas dimensões da segurança das fronteiras externas que são susceptíveis de ter um efeito sobre a segurança interna do espaço comum de livre circulação onde os controlos das pessoas foram suprimidos entre Estados-Membros.

As acções previstas inserem-se numa evolução dinâmica, que consiste em desenvolver uma política comum de gestão das fronteiras externas. Algumas destas acções podem começar no actual quadro institucional sem alteração dos Tratados. Outras acções, provavelmente, exigirão uma evolução dos Tratados relativamente a determinados pontos para poderem ser plenamente desenvolvidas. A fim de dar uma ideia do horizonte previsto pela Comissão para as medidas acima indicadas, pode considerar-se que o curto prazo corresponde aproximadamente a um ano. O médio prazo significa que seria desejável que a medida pudesse estar operacional antes de os novos Estados-Membros serem autorizados a aplicar o acervo de Schengen.

A Comissão considera que convém realizar, a curto e a médio prazo, as seguintes acções:

a) Um acervo legislativo comum

- *A curto prazo e sem alteração dos Tratados*, proceder a uma reformulação do Manual Comum das Fronteiras Externas, na sequência de uma proposta que a Comissão tenciona apresentar num prazo razoável.
- Conferir carácter normativo a algumas das recomendações do Inventário das Boas Práticas de Schengen.
- Criar um memorando prático destinado aos guardas de fronteiras, que constituiria uma compilação integral das regras de controlo e de fiscalização decorrentes dos instrumentos jurídicos pertinentes.
- Precisar o quadro jurídico e as modalidades práticas em matéria de "pequeno tráfico fronteiriço", com base numa iniciativa que a Comissão tenciona apresentar a breve trecho.

- *A médio prazo e se necessário depois da alteração dos Tratados*, precisar o quadro institucional e jurídico dos agentes de um futuro Corpo Europeu de Guardas de Fronteiras.

b) Um mecanismo comum e operacional de concertação e de cooperação

- *A curto prazo*, criar uma *instância comum de profissionais das fronteiras externas* que associe os responsáveis dos serviços de guarda de fronteiras dos Estados-Membros, bem como, num espírito pluridisciplinar, os representantes de diversos serviços cujas missões contribuam igualmente para a segurança das fronteiras externas. Com este objectivo, a *instância comum* deverá ter um papel de "direcção" para efectuar a avaliação integrada dos riscos, coordenar acções no terreno, favorecer uma maior convergência no domínio do pessoal e do equipamento, exercer uma função de inspecção e propor medidas operacionais de emergência. A Comissão avaliará, quando for oportuno, os aspectos jurídico-institucionais desta *instância comum*, em especial para determinar as medidas que exigiriam uma alteração dos Tratados.
- *A médio prazo e sem alteração dos Tratados*, a *instância comum* de profissionais deverá explorar a viabilidade e a pertinência de um procedimento de segurança das fronteiras externas, que consista em estabelecer intercâmbios de informações e um tratamento das informações entre as autoridades envolvidas na segurança das fronteiras, eventualmente através da criação de pontos de contacto permanentes.

c) Avaliação comum e integrada dos riscos

- *A curto prazo e sem alteração dos Tratados*, a *instância comum* de profissionais das fronteiras externas deverá elaborar a grelha comum de análise dos riscos.
- *A médio prazo e sem alteração dos Tratados*, a *instância comum* deverá assegurar o acompanhamento permanente da evolução dos riscos, com vista a extrair conclusões práticas para a afectação do pessoal e do equipamento nas fronteiras externas.

d) Pessoal e equipamento interoperacional

- *A curto prazo e sem alteração dos Tratados*, a *instância comum* de profissionais das fronteiras externas deverá criar um tronco comum de formação dos guardas de fronteiras da União Europeia.
- Poderá favorecer a utilização comum de equipamento móvel de fiscalização.
- *A médio prazo e sem alteração dos Tratados*, poderá ser criada uma rede comum de fiscalização das fronteiras externas por radar ou por satélite, nomeadamente graças ao sistema *Galileu*, e assegurada uma melhor coordenação a nível da União Europeia no que diz respeito às infra-estruturas fixas de controlo nas fronteiras externas.
- Do mesmo modo, com base nas redes de institutos de formação nacionais, será conveniente conceber a criação de uma Academia Europeia de Guardas de Fronteiras.

e) Repartição dos encargos entre os Estados-Membros e a União

- *A curto prazo e sem alteração dos Tratados*, organizar as bases para um financiamento comunitário das actividades da política de gestão das fronteiras externas abrangidas pelo

Título IV do Tratado CE. A Comissão não deixará de proceder a uma primeira avaliação das consequências financeiras das medidas previstas.

- *A médio prazo e provavelmente após alteração dos Tratados*, criar um Corpo Europeu de Guarda de Fronteiras, cuja primeira missão consistiria na "fiscalização comum" dos locais mais sensíveis, nomeadamente nas fronteiras marítimas, antes de assegurar missões de controlo nos pontos de passagem fronteiriços. No momento oportuno, a Comissão avaliará a natureza jurídica e institucional desta estrutura.
- Estabelecer a médio prazo uma complementaridade de acção com os serviços aduaneiros e instaurar sinergias para criar economias de escala em matéria de financiamento comunitário da gestão das fronteiras externas, na medida em que os Tratados o permitam.

ANEXO 1

TERMINOLOGIA UTILIZADA NA PRESENTE COMUNICAÇÃO

Controlo das fronteiras externas:

Conjunto das operações realizadas pelas autoridades públicas dos Estados-Membros nos pontos de passagem fronteiriços, a fim de assegurar, em aplicação do *artigo 6º da Convenção de Schengen*, que as pessoas, o seu veículo e os seus objectos pessoais podem ser autorizados a entrar no espaço comum de livre circulação ou autorizados a deixá-lo.

Fiscalização das fronteiras externas:

O conjunto das actividades e operações efectuadas pelas autoridades públicas dos Estados-Membros nas fronteiras externas terrestres, marítimas e aéreas destinadas a impedir, em aplicação do *artigo 6º da Convenção de Schengen*, que pessoas contornem os pontos de passagem fronteiriços autorizados para escaparem aos controlos e entrem ilegalmente no espaço comum de livre circulação.

Segurança interna do espaço comum de livre circulação:

Nível de protecção de que gozam, no espaço comum de livre circulação, as pessoas singulares e as pessoas colectivas, as mercadorias e os bens de qualquer natureza, os capitais, as prestações de serviços e qualquer transacção comercial lícita, bem como os direitos de propriedade intelectual ou artística, contra os ataques aos seus interesses ou as ameaças à sua integridade causados por:

- desrespeito das regulamentações comunitárias ou nacionais;
- a criminalidade, o terrorismo, o tráfico de seres humanos, os crimes contra as crianças, o tráfico de armas, a corrupção e a fraude, na acepção do artigo 29º do Tratado da UE, bem como o tráfico de estupefacientes.

Segurança das fronteiras externas:

Capacidade de as fronteiras externas constituírem para os Estados-Membros uma barragem, ou pelo menos um filtro fiável, contra as ameaças susceptíveis de afectar:

- a eficácia dos controlos e da fiscalização;
- o respeito pelas regulamentações comunitárias ou nacionais;
- o nível de segurança interna do espaço comum de livre circulação;
- a ordem pública ou a segurança nacional dos Estados-Membros, com exclusão da defesa militar das fronteiras externas da União Europeia contra uma agressão aberta ou reivindicada por um ou vários países terceiros.

Guarda de fronteiras:

Agente público afectado quer a um ponto de passagem fronteiriço terrestre, marítimo ou aéreo, quer ao longo da fronteira externa terrestre ou marítima ou na proximidade imediata desta, e que é investido das prerrogativas de autoridade pública para exercer uma ou mais das seguintes missões:

- efectuar os controlos ou a fiscalização das fronteiras externas;
- tomar as medidas preventivas ou repressivas necessárias na fronteira externa para assegurar o respeito das regulamentações comunitárias, a segurança interna do espaço comum de livre circulação, a ordem pública ou a segurança nacional;
- realizar as investigações cujo facto gerador foi constatado aquando do exercício dos controlos ou da fiscalização das fronteiras externas.

Gestão das fronteiras externas:

O conjunto das actividades exercidas pelas autoridades públicas dos Estados-Membros com o objectivo de:

- efectuar os controlos e a fiscalização das fronteiras externas previstos nos artigos 5º e 6º da *Convenção de Schengen*;
- recolher, analisar e trocar qualquer informação específica ou geral que permita aos guardas de fronteiras avaliar o risco que uma pessoa, um objecto ou um bem representam para a segurança interna do espaço comum de livre circulação, para a ordem pública ou para a segurança nacional dos Estados-Membros e para o respeito geral da regulamentação comunitária;
- analisar a evolução das ameaças susceptíveis de afectar a segurança das fronteiras externas e fixar, consequentemente, as prioridades de acção dos guardas de fronteiras;
- antecipar as necessidades em termos de pessoal e de equipamento, a fim de assegurar a segurança das fronteiras externas.