

PT

PT

PT



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 13.10.2010
COM(2010) 554 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**sobre a aplicação do Título III (Fronteiras Internas) do Regulamento (CE) n.º 562/2006
que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas
fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)**

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre a aplicação do Título III (Fronteiras Internas) do Regulamento (CE) n.º 562/2006 que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)

1. INTRODUÇÃO

O Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen, a seguir designado «CFS» ou «Código»)¹, entrou em vigor a 13 de Outubro de 2006. O CFS consolidou e desenvolveu o acervo de Schengen, em especial as disposições relevantes da Convenção de Schengen² e do Manual Comum³. O Título III do Código confirmou a inexistência de controlos das pessoas que passam nas fronteiras internas entre os Estados-Membros que fazem parte do espaço Schengen. A criação de um espaço sem fronteiras internas no qual se garante a livre circulação de pessoas representa uma das conquistas mais tangíveis da União.

O Código prevê critérios para determinar se o exercício das competências de polícia no espaço das fronteiras internas tem um efeito equivalente ao do controlo fronteiriço. Nos termos do Código, a eliminação dos controlos nas fronteiras internas obriga também os Estados-Membros a suprimir todos os obstáculos ao tráfego nos pontos de passagem rodoviários das fronteiras internas. Em circunstâncias excepcionais, como uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna de um Estado-Membro, pode ser reintroduzido o controlo nas fronteiras internas desse país durante um período limitado, em conformidade com o disposto no Código.

O artigo 38.º do CFS estabelece que *a Comissão deve apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, até 13 de Outubro de 2009, um relatório sobre a aplicação do Título III.*

A Comissão enviou um questionário aos Estados-Membros para obter informações acerca da aplicação do Título III. O presente relatório foi redigido com base nas respostas enviadas por vinte e três Estados-Membros. Dois Estados-Membros (HU e MT) não forneceram as informações solicitadas. O presente relatório inclui igualmente informações enviadas à Comissão por cidadãos e deputados do Parlamento Europeu relativamente a alegados controlos fronteiriços nas fronteiras internas.

2. SUPRESSÃO DO CONTROLO FRONTEIRIÇO NAS FRONTEIRAS INTERNAS (ARTIGO 20.º)

O Código confirma que as fronteiras internas podem ser transpostas em qualquer local sem que se proceda ao controlo das pessoas, independentemente da sua nacionalidade. A

¹ JO L 105 de 13.4.2006, p. 1.

² Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, JO L 239 de 22.9.2000, p. 19.

³ JO C 313 de 16.12.2002, p. 97. O Manual Comum foi revogado com a entrada em vigor do Código.

supressão do controlo fronteiriço nas fronteiras internas implica também a supressão da vigilância de fronteiras. É de assinalar que a obrigação das empresas transportadores de reencaminhar passageiros transportados por terra, ar ou mar não se aplica ao tráfego interno no espaço Schengen⁴.

3. APLICAÇÃO PRÁTICA DAS DISPOSIÇÕES QUE REGULAM OS CONTROLOS NO INTERIOR DO TERRITÓRIO DOS ESTADOS-MEMBROS E DIFICULDADES ENCONTRADAS (ARTIGO 21.º)

3.1. EXERCÍCIO DAS COMPETÊNCIAS DE POLÍCIA [ARTIGO 21.º, ALÍNEA A)]

3.1.1. BASE JURÍDICA

Em princípio, a passagem numa fronteira interna entre dois Estados-Membros deve ser considerada equivalente a uma deslocação entre distritos ou regiões de um Estado-Membro. No entanto, visto que os Estados-Membros têm de manter a lei e a ordem e garantir a segurança interna, é admissível que façam controlos de acordo com uma avaliação de riscos em todo o seu território, incluindo as zonas de fronteira interna. A frequência dos controlos desta natureza varia consoante as zonas.

O controlo de pessoas no âmbito do exercício das competências de polícia pelas autoridades dos Estados-Membros, nos termos da lei nacional, é permitido em todo o território, incluindo as zonas de fronteira, desde que o exercício dessas competências não tenha efeito equivalente ao do controlo fronteiriço. O Código contém uma lista não exaustiva de critérios para avaliar se o exercício das competências de polícia equivalem ou não a controlos fronteiriços. De acordo com essa lista, os actos de polícia não são considerados equivalentes a controlos de fronteira se:

não tiverem como objectivo o controlo fronteiriço,

se basearem em informações policiais de carácter geral e na experiência em matéria de possíveis ameaças à ordem pública e se destinarem particularmente a combater o crime transfronteiras,

forem concebidos e executados de forma claramente distinta dos controlos sistemáticos de pessoas nas fronteiras externas,

forem aplicados com base em controlos por amostragem.

3.1.2. APLICAÇÃO DOS CRITÉRIOS

No intuito de mostrar que as fronteiras internas e as zonas de fronteira são espaços em que por vezes se podem efectuar controlos, foram fixados diversos critérios que permitem determinar se esses controlos equivalem ou não a controlos fronteiriços. As zonas de fronteiras podem apresentar um particular risco para a prática de crimes transfronteiriços, pelo que a frequência e a intensidade dos controlos policiais podem ser mais elevadas nessas zonas do que noutras partes do território. No entanto, estes controlos devem ter objectivos específicos, devem

⁴ Artigo 26.º da Convenção de Schengen e Directiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de Junho de 2001, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985, JO L 187 de 10.7.2001, p. 45.

basear-se em informações concretas e factuais e na experiência da polícia em matéria de ameaças à ordem pública e não devem ser sistemáticos. As informações policiais devem basear-se em factos e ser objecto de reavaliações constantes. Por conseguinte, os controlos devem ser efectuados de forma aleatória, de acordo com os resultados da avaliação de riscos.

A maior parte dos Estados-Membros declara que os controlos que efectua não são sistemáticos, mas sim aleatórios, com base em avaliações de risco da segurança (em especial, o risco de imigração clandestina ou de violações da lei em matéria penal, de segurança ou de tráfego), em informações trocadas a nível nacional, regional ou local e em perfis. Estes controlos são, muitas vezes, o resultado da cooperação internacional entre países vizinhos (reuniões periódicas e intercâmbio de informações policiais através dos pontos de contacto nacionais) e podem consistir em patrulhas conjuntas realizadas no âmbito de acordos de cooperação policial.

Se é fácil determinar que alguns controlos são efectuados para garantir o cumprimento do código da estrada, não constituindo portanto controlos fronteiriços – por exemplo o controlo de condutores que regressam de uma discoteca situada nas proximidades da fronteira interna e são submetidos a um teste de alcoolemia –, já é mais difícil determinar a natureza dos controlos cujo objectivo seja o cumprimento das leis da imigração.

Outro elemento importante é o objectivo dos controlos, que podem ter como alvo mercadorias e não as pessoas enquanto tais. Esse objectivo é decisivo para determinar eventuais violações do Código das Fronteiras Schengen ou as normas da UE em matéria de livre circulação de mercadorias. Em contrapartida, a entidade nacional que efectua o controlo não é relevante, visto que os Estados-Membros podem conferir competências diferentes a entidades diferentes, ou seja, um agente aduaneiro pode ter poderes para verificar a legalidade de uma estadia e um agente da polícia pode ter poderes para inspeccionar mercadorias.

3.1.3. FREQUÊNCIA DOS CONTROLOS – CONTROLOS NÃO SISTEMÁTICOS

Um elemento importante para determinar se os controlos policiais efectuados equivalem a controlos fronteiriços é, portanto, a frequência com que são efectuados nas zonas de fronteira interna, em comparação com outras zonas do território em que a situação é semelhante. No entanto, a maior parte dos Estados-Membros não dispõe de dados sobre a frequência dos controlos efectuados em zonas de fronteira. Para alguns países, é impossível comparar a frequência dos controlos efectuados em zonas de fronteira com a dos controlos efectuados no restante território, dado que as práticas e prioridades são diferentes nas zonas de fronteira. Vários Estados-Membros afirmam que a frequência dos controlos policiais nas proximidades das fronteiras internas é igual à dos controlos efectuados no restante território.

Não é possível definir de forma rígida a frequência e regularidade adequadas com que os controlos devem ser realizados não é possível, visto que estes devem reflectir a situação de segurança no território do Estado-Membro em causa. Embora uma frequência elevada dos controlos possa dar uma indicação, será sempre difícil avaliar em concreto se essa frequência elevada tem efeito equivalente ao do controlo fronteiriço sistemático.

3.1.4. VERIFICAÇÃO DA APLICAÇÃO CORRECTA DOS CRITÉRIOS

Em 22 de Junho de 2010, num acórdão de referência⁵, o Tribunal de Justiça da União Europeia veio esclarecer que a legislação nacional que confere às autoridades policiais de um Estado-Membro competência para controlar, unicamente numa zona de vinte quilómetros a partir da fronteira terrestre desse Estado-Membro, a identidade de qualquer pessoa, independentemente do comportamento desta e de circunstâncias particulares que demonstrem a existência de um risco de violação da ordem pública, a fim de verificar o respeito das obrigações de posse, porte e apresentação dos títulos e documentos previstos na lei, sem prever o necessário enquadramento dessa competência que garanta que o seu exercício prático não possa ter efeito equivalente ao dos controlos de fronteira, viola o artigo 67.º, n.º 2, do TFUE, bem como os artigos 20.º e 21.º do Código das Fronteiras Schengen.

Na sequência deste acórdão, a Comissão instou os Estados-Membros a adaptarem a legislação nacional que confere competências específicas às autoridades nacionais de polícia em zonas de fronteira interna.

A Comissão considera que, para avaliar se os controlos policiais têm ou não efeito equivalente ao dos controlos fronteiriços, carece de mais informações dos Estados-Membros acerca dos motivos e da frequência dos controlos efectuados em zonas de fronteira interna. Estas informações são necessárias para controlar a situação nas zonas de fronteira interna e para responder às queixas dos cidadãos e às perguntas que os deputados ao Parlamento Europeu fazem à Comissão relativas ao facto de os viajantes serem periódica ou mesmo sistematicamente submetidos a controlos em determinadas zonas de fronteira interna. A este propósito, é de assinalar que alguns Estados-Membros têm dificuldade em avaliar o objectivo dos controlos aos quais os países vizinhos submetem sistematicamente os seus cidadãos no momento de passagem na fronteira interna comum.

Deste modo, a Comissão continuará a avaliar cuidadosamente as queixas e a dirigir-se aos Estados-Membros para obter explicações. Se essas explicações não forem satisfatórias, a Comissão recorrerá a todos os meios de que dispõe, incluindo o processo de infracção, para garantir a aplicação correcta do direito da União.

Por conseguinte, a Comissão solicitará aos Estados-Membros estatísticas relativas a controlos policiais efectuados nos respectivos territórios, sobretudo nas zonas de fronteira.

Para efeitos de verificação prática da frequência dos controlos e das informações gerais que justificam um determinado controlo, a Comissão previu a possibilidade de efectuar visitas no terreno sem aviso prévio na proposta de regulamento do Conselho que cria um mecanismo de avaliação para verificar a aplicação do acervo de Schengen⁶. A Comissão irá manter o conceito de visitas sem aviso prévio na versão actualizada da proposta, na sequência da entrada em vigor do Tratado de Lisboa⁷.

Por último, se for necessário efectuar controlos periódicos e sistemáticos em resposta à situação de segurança dos respectivos territórios, os Estados-Membros devem prever a reintrodução temporária do controlo fronteiriço nas fronteiras internas, em conformidade com o artigo 23.º e seguintes do Código.

⁵ Processos apensos C-188/10 e C-189/10, *Melki e Outros*.

⁶ COM(2009) 102 final.

⁷ A Comissão apresentará esta proposta revista em Outubro de 2010.

3.2. CONTROLOS DE SEGURANÇA SOBRE AS PESSOAS [ARTIGO 21.º, ALÍNEA B)]

A supressão do controlo nas fronteiras internas não prejudica *os controlos de segurança sobre as pessoas efectuados nos portos ou aeroportos pelas autoridades competentes, por força do direito de cada Estado-Membro, pelos responsáveis portuários ou aeroportuários ou pelos transportadores, desde que estes controlos sejam igualmente efectuados sobre as pessoas que realizam viagens no interior de um Estado-Membro.* O pessoal dos aeroportos, portos ou empresas transportadoras verificam a identidade dos passageiros durante os controlos de segurança, tanto no *check-in* como na entrada em zonas de segurança dos aeroportos ou antes do embarque no avião, ou numa combinação destes controlos. Embora a Comissão não conteste a possibilidade de combinar os referidos tipos de controlo, recomenda porém que seja evitada, uma vez que os cidadãos sentem a sucessão de controlos como um obstáculo à liberdade de circulação que lhes assiste.

Nesses controlos a identidade deve ser verificada apenas através de um documento de viagem. Os cidadãos da UE podem identificar-se com o passaporte ou bilhete de identidade. As empresas transportadoras não são obrigadas a fazê-lo, mas podem aceitar outros documentos, como cartas de condução, cartões bancários, etc., apesar de estes não serem documentos de identidade. Os nacionais de países terceiros podem identificar-se com um passaporte. Os controlos não devem verificar se os nacionais de países terceiros são titulares de visto ou autorização de residência, uma vez que consistem apenas em controlos de identidade por motivos de segurança comercial ou de transporte. Os Estados-Membros não podem exigir a realização de controlos adicionais e as empresas transportadoras não podem ser responsabilizadas por transportarem pessoas que eventualmente não preenchem as condições para entrar ou permanecer noutros Estados-Membros que fazem parte do espaço Schengen. De igual modo, as empresas transportadoras não podem obrigar os nacionais de países terceiros a provar a legalidade da sua estadia mediante a apresentação de visto ou autorização de residência. A inclusão de uma obrigação deste tipo no contrato com o viajante viria contornar a supressão do controlo nas fronteiras internas.

3.3. OBRIGAÇÃO DE POSSE OU PORTE DE TÍTULOS E DOCUMENTOS [ARTIGO 21.º, ALÍNEA C)]

A supressão dos controlos nas fronteiras internas não prejudica a *possibilidade de um Estado-Membro prever por lei a obrigação de posse ou porte de títulos e documentos.* Se os Estados-Membros impuserem esta obrigação, devem fazê-lo em todo o seu território ou nas zonas de fronteira externa. A obrigação não pode limitar-se às zonas de fronteira interna, visto que se assim fosse seriam efectuados controlos apenas nessas zonas, o que teria efeito equivalente ao dos controlos fronteiriços.

3.4. OBRIGAÇÃO DE ASSINALAR A PRESENÇA [ARTIGO 21.º, ALÍNEA D)]

Por último, a supressão dos controlos nas fronteiras internas não prejudica a *obrigação imposta aos nacionais de países terceiros de assinalarem a sua presença no território de um Estado-Membro, em conformidade com o artigo 22.º da Convenção de Schengen.* Alguns Estados-Membros não aplicam esta norma (SE, EE, DE, FI, LT, DK, NO), outros reconhecem as dificuldades práticas de verificação do seu cumprimento, ao passo que outros a consideram útil para obter dados relativos ao número de nacionais de países terceiros presentes no respectivo território. A Comissão considera que a aplicação desta norma coloca dificuldades práticas e duvida que, do ponto de vista da relação custo/benefício, esta obrigação tenha qualquer impacto sobre a identificação dos imigrantes ilegais. Sendo assim, a Comissão irá

propor que a Convenção de Schengen seja alterada no sentido de suprimir a obrigação imposta aos nacionais de países terceiros de assinalar a sua presença quando entrarem no território dos Estados-Membros.

4. APLICAÇÃO DA OBRIGAÇÃO DE SUPRIMIR OS OBSTÁCULOS AO TRÁFEGO NOS PONTOS DE PASSAGEM RODOVIÁRIOS DE FRONTEIRAS INTERNAS (ARTIGO 22.º)

Nos termos do artigo 22.º do CFS, *os Estados-Membros suprimem todos os obstáculos que impeçam a fluidez do tráfego nos pontos de passagem rodoviários de fronteiras internas, especialmente todas as limitações de velocidade que não se baseiem exclusivamente em considerações relacionadas com a segurança rodoviária.* Em simultâneo, os Estados-Membros devem dispor de locais para a realização de controlos para os casos de reintrodução temporária do controlo fronteiriço nas fronteiras internas, em conformidade com os artigos 23.º a 31.º do Código⁸.

A Comissão recebeu inúmeras queixas de cidadãos relativas à presença contínua de obstáculos à fluidez do tráfego em certos pontos de passagem rodoviários de fronteiras internas, em especial infra-estruturas obsoletas (por exemplo, edifícios, cabines de controlo, alpendres sobre a estrada ou equipamento móvel, como cones de plástico, redução do número de faixas de rodagem, semáforos ou sinais de trânsito) e consequentes limitações consideráveis de velocidade.

Na maioria dos casos, grande parte dos obstáculos que podiam ser imediatamente desmontados foram removidos pelos Estados-Membros logo após a supressão do controlo nas fronteiras internas. Alguns obstáculos foram removidos gradualmente, devido a dificuldades técnicas, e determinados obstáculos ainda existem. Os Estados-Membros que aderiram ao espaço Schengen em Dezembro de 2007 aplicaram esta obrigação em várias fases, segundo o grau de dificuldade de remoção dos referidos obstáculos (ou seja, a maioria dos obstáculos, como os sinais de trânsito, foram imediatamente removidos após a supressão do controlo nas fronteiras internas, mas a remoção ou adaptação das infra-estruturas de maior envergadura ainda está em curso). Em geral, os custos, as limitações impostas por direitos de propriedade, o planeamento de futuras adaptações ou obras de grande envergadura ligadas ao reordenamento de pontos de passagem rodoviários são os motivos invocados com maior frequência para os atrasos no cumprimento desta obrigação. A Comissão lamenta que o mesmo se aplique a certos Estados-Membros que já fazem parte do espaço Schengen há bastante tempo. No intuito de garantir a aplicação correcta do direito da União, a Comissão abriu um processo de infracção por incumprimento do referido artigo 22.º, que ainda está em curso.

Alguns Estados-Membros (PT, CZ, EL, EE, FR, AT, FI, LT, LV, SI, LU) conservaram a antiga infra-estrutura em determinados pontos de passagem rodoviários para a eventual reintrodução do controlo fronteiriço. Alguns mantêm também a infra-estrutura para a realização de controlos aduaneiros ou controlos de veículos pesados de mercadorias (LU)⁹,

⁸ Dado que os países associados de Schengen não são membros da União Aduaneira, ainda se efectuam controlos aduaneiros nas suas fronteiras com os Estados-Membros que fazem parte do espaço Schengen e esses países associados podem manter as infra-estruturas adequadas, incluindo os consequentes limites de velocidade.

⁹ A Comissão assinala que os controlos aduaneiros de veículos pesados de mercadorias devem efectuar-se em conformidade com o direito da União em matéria de livre circulação de mercadorias e de transportes.

enquanto outros tencionam utilizar equipamento móvel se o controlo de fronteiras for reintroduzido (CZ, FR, LT, LV). Outros Estados-Membros (DE, PL, DK, IT) desmontaram todas as infra-estruturas nos locais em que era possível fazê-lo e utilizam apenas equipamento móvel para a reintrodução temporária do controlo de fronteiras. Para a Comissão, é possível manter uma infra-estrutura permanente para as situações de reintrodução do controlo de fronteiras na medida do necessário, desde que isso não represente um obstáculo à fluidez do tráfego e não implique a redução dos limites de velocidade. De qualquer forma, a Comissão sublinha que a reintrodução do controlo de fronteiras pode implicar em alguns casos o recurso a infra-estruturas e equipamentos móveis que podem ser ainda mais onerosos do que a conservação de uma estrutura permanente.

A maioria dos Estados-Membros afirma que os limites de velocidade se justificam apenas por motivos de segurança rodoviária (por exemplo, estado das estradas, obras na estrada ou pontos de passagem rodoviários situados em zonas urbanas ou montanhosas). No entanto, a Comissão considera inaceitável que alguns Estados-Membros, especialmente os que mantêm a antiga infra-estrutura nos pontos de passagem, mantenham limites de velocidade (juntamente com obstáculos amovíveis como cones ou barreiras de plástico) que podem chegar aos 10 km por hora ou mantenham certas faixas de rodagem cortadas por motivos de «segurança rodoviária». O objectivo do artigo 22.º é garantir a fluidez do tráfego nos pontos de passagem rodoviários das fronteiras internas. Para este efeito, além da obrigação de suprimir os limites de velocidade que não se baseiem exclusivamente em motivos de segurança rodoviária, devem ser tomadas outras medidas, em especial no que se refere às infra-estruturas existentes. A Comissão considera que a conservação de infra-estruturas de grande dimensão não pode ser justificada por motivos de segurança rodoviária. É compreensível que as infra-estruturas existentes nos antigos pontos de passagem de fronteiras não permitissem o aumento dos limites de velocidade para o máximo previsto naquele tipo de estrada. No entanto, após a supressão do controlo nas fronteiras internas, a situação nos antigos pontos de passagem teve de ser adaptada. O mesmo se aplica aos grandes projectos de readaptação dos antigos pontos de passagem rodoviários que prevêm a manutenção das antigas infra-estruturas durante a obra. A Comissão assinala que, nestes casos, os Estados-Membros devem também tomar todas as medidas *temporárias* necessárias para assegurar a fluidez do tráfego.

Por último, mesmo que alguns Estados-Membros utilizem as infra-estruturas que foram conservadas num antigo ponto de passagem rodoviário de uma fronteira interna para efectuar controlos policiais (cf. ponto 3.1), esses antigos pontos de passagem não podem ser os únicos locais em que os referidos controlos são efectuados. Além disso, as vantagens práticas das instalações não podem ser o motivo determinante para a realização de controlos policiais.

5. REINTRODUÇÃO TEMPORÁRIA DO CONTROLO FRONTEIRIÇO NAS FRONTEIRAS INTERNAS (ARTIGOS 23.º A 31.º)

5.1. PROCEDIMENTO

Desde a entrada em vigor do CFS, doze Estados-Membros procederam à reintrodução temporária do controlo de pessoas em fronteiras internas, tanto devido a acontecimentos previsíveis como por motivos de acção urgente (FR, ES, DE, AT, IT, DK, FI, EE, LV, MT, NO, IS). Os países vizinhos enviaram informações sobre a cooperação mútua durante a reintrodução do controlo de fronteiras (PT, PL, CZ, SK, SI, NL, LU, CH). Nenhum dos Estados-Membros referiu ter recorrido à possibilidade de prolongar uma reintrodução

temporária prevista do controlo em fronteiras internas. O Anexo I enumera as notificações dos Estados-Membros relativas à reintrodução temporária do controlo de fronteiras nas suas fronteiras internas, incluindo os motivos e a duração.

A Comissão faz notar que o prazo (entre a notificação dos Estados-Membros e a reintrodução *de facto* do controlo nas fronteiras internas no caso de acontecimentos previsíveis) para a emissão do seu parecer no âmbito da consulta formal entre os Estados-Membros e a Comissão é demasiado curto¹⁰. Por outro lado, as notificações não contêm muitas vezes informações suficientes para que a Comissão possa formular um parecer. Visto isto, até agora a Comissão não emitiu qualquer parecer.

Além disso, as informações enviadas acerca da reintrodução temporária são frequentemente muito gerais e não permitem uma avaliação global da eficácia das medidas tomadas para reagir à ameaça à ordem pública ou à segurança interna. A Comissão exige que os Estados-Membros forneçam informações mais substanciais logo que possível, bem como actualizações adequadas, de modo a permitir a análise completa da oportunidade das medidas previstas. Para este efeito, a Comissão irá fornecer um formulário-tipo que deverá ser preenchido em caso de reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas. Porém, com base nas informações disponíveis, a Comissão considera que os Estados-Membros não abusaram da possibilidade de reintroduzir controlos fronteiriços.

Durante a fase de aplicação, as dificuldades comunicadas pelos Estados-Membros referem-se à necessidade de redistribuir recursos humanos, materiais ou técnicos segundo a situação nas fronteiras. Na maior parte dos casos, a cooperação com os países vizinhos durante a reintrodução do controlo nas fronteiras foi considerada positiva. Contribuem em geral para o êxito das operações as consultas prévias e a coordenação das medidas planeadas (especialmente de apoio operacional) com os países vizinhos, bem como os contactos regulares e a troca de informações entre as autoridades a todos os níveis. Em alguns casos, a cooperação operacional começa logo com uma avaliação conjunta de riscos e pode traduzir-se em controlos conjuntos utilizando locais de controlo comuns ou no destacamento de agentes de ligação. As instalações nos pontos de passagem são também adaptadas para a reintrodução do controlo fronteiriço em ambos os lados da fronteira (por exemplo, colocação de sinais de limite de velocidade ou barreiras móveis). Contudo, alguns Estados-Membros consideram ser necessário um maior envolvimento no processo, nomeadamente para poderem informar o público.

5.2. LEI APLICÁVEL

Nos termos do artigo 28.º, caso seja reintroduzido o controlo nas fronteiras internas, aplicam-se, com as necessárias adaptações, as disposições aplicáveis do Título II. As disposições aplicáveis não são mais pormenorizadas porque a intenção é permitir que os Estados-Membros abordem as situações e efectuem controlos fronteiriços de forma flexível, com uma intensidade proporcional à ameaça. As medidas tomadas durante a reintrodução do controlo de fronteiras devem limitar-se ao necessário para garantir a ordem pública e a segurança interna do Estado-Membro em causa. Dependerá da natureza da ameaça, mas provavelmente nem todas as pessoas deverão necessariamente ser controladas nas fronteiras. Os controlos devem efectuar-se de forma proporcionada em termos de tempo e localização e

¹⁰ Em alguns casos, a notificação foi enviada poucos dias antes da reintrodução do controlo fronteiriço.

devem ter por base análises de riscos e dados dos serviços de informação disponíveis, devendo também guiar-se pelo motivo da reintrodução do controlo.

Os Estados-Membros podem decidir até que ponto necessitam de reintroduzir igualmente a vigilância das fronteiras.

As decisões de recusa de entrada só podem ser tomadas por motivos ligados à reintrodução do controlo de fronteiras. O formulário-tipo da Parte B do Anexo V do CFS não pode ser dado a cidadãos da UE, visto que estes cidadãos só podem ser impedidos de entrar por motivos de ordem pública, segurança pública ou saúde pública e com as garantias processuais fixadas na Directiva 2004/38/CE¹¹. Se não for permitida a entrada de nacionais de países terceiros por se encontrarem em situação irregular, devem ser iniciados os procedimentos previstos na Directiva 2008/115/CE¹². Se o controlo de fronteiras for reintroduzido, as fronteiras internas não se tornam fronteiras externas, pelo que não são aplicáveis as disposições relativas à aposição de carimbos em passaportes (artigo 10.º do CFS) ou à responsabilidade das empresas transportadoras. Além disso, a Comissão lembra que a FRONTEX não pode participar em operações durante a reintrodução do controlo nas fronteiras internas, visto que só tem competência para proceder ao controlo das fronteiras externas.

5.3. INFORMAÇÃO DO PÚBLICO

O Código prevê uma obrigação de informar o público da decisão de reintroduzir o controlo nas fronteiras internas, sem prejuízo de razões imperiosas de segurança. Os Estados-Membros aplicam esta obrigação de forma diferente, consoante a natureza do acontecimento (reintrodução planeada ou acção urgente). As campanhas de informação devem ser lançadas antecipadamente, dependendo do tempo disponível e recorrendo a todos os meios de comunicação disponíveis (por exemplo, televisão, rádio, jornais, internet ou serviços de imprensa das autoridades nacionais envolvidas). Os cidadãos são informados, acima de tudo, da obrigação de estarem na posse de documentos de viagem para atravessar a fronteira e dos motivos e extensão do controlo. Em geral, tudo indica que o público foi suficientemente informado na maioria das situações. Nenhum Estado-Membro (excepto a FI) recorreu à cláusula de confidencialidade do artigo 31.º, embora este artigo seja considerado muito importante caso a sua aplicação se revele necessária.

A Comissão considera que, em geral, o actual quadro normativo que regula a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas é suficiente, mas insta os Estados-Membros a fornecerem mais informações substanciais em tempo útil.

6. CONCLUSÕES

1. A Comissão lamenta não ter sido possível cumprir o prazo de apresentação do presente relatório, o que se fica a dever ao envio tardio das informações por vários Estados-Membros.

¹¹ Directiva 2004/38/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros, JO L 158 de 30.4.2004, p. 77.

¹² Directiva 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 [a transpor pelos Estados-Membros até 24 de Dezembro de 2010], JO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

2. A Comissão identificou, relativamente à aplicação do Título III, três questões específicas que suscitam preocupação:

2.1. A criação de um espaço sem fronteiras internas, no qual se garante a livre circulação de pessoas, representa uma das conquistas mais substanciais e tangíveis da União. Quaisquer restrições, como controlos policiais na proximidade de fronteiras internas, são sentidas pelos cidadãos como obstáculos ao direito de livre circulação que lhes assiste. As pessoas não podem ser controladas apenas porque atravessam uma fronteira interna, nem no ponto de passagem nem nas zonas limítrofes.

A Comissão preocupa-se com as dificuldades comunicadas pelos viajantes relativamente a presumíveis controlos regulares e sistemáticos efectuados em certas zonas de fronteira interna. A Comissão está a acompanhar de perto a situação nessas zonas. Para este feito, continuará a avaliar cuidadosamente as queixas e a dirigir-se aos Estados-Membros para obter explicações. Para garantir a aplicação correcta do direito da União, a Comissão está pronta a recorrer a todos os meios ao seu alcance, incluindo o processo de infracção, sempre que for necessário.

Por conseguinte, a Comissão solicitará aos Estados-Membros estatísticas relativas a controlos policiais efectuados nos respectivos territórios, sobretudo nas zonas de fronteira interna.

A Comissão lembra que se a situação de segurança exigir que os Estados-Membros efectuem controlos regulares e sistemáticos, estes países devem prever a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas, em conformidade com o artigo 23.º e seguintes do CFS.

Na proposta que apresentou de revisão do mecanismo de avaliação de Schengen, a Comissão prevê a realização de inspecções no terreno sem aviso prévio, a fim de verificar a inexistência de controlos nas fronteiras internas.

A Comissão assinala também que nos Estados-Membros cuja lei nacional confira competências específicas às autoridades policiais nas zonas de fronteira interna devem adaptar, o mais brevemente possível, as normas nesta matéria, de forma a respeitarem o disposto no acórdão do Tribunal de Justiça no processo Melki.

2.2 Os Estados-Membros devem suprimir todos os obstáculos à fluidez do tráfego nos pontos de passagem rodoviários das fronteiras internas, especialmente todas as limitações de velocidade que não se baseiem exclusivamente em motivos de segurança rodoviária. A Comissão considera que a conservação de infra-estruturas de grande dimensão, frequentemente acompanhadas de limites de velocidade rígidos, não pode ser incluída nos argumentos em favor da segurança rodoviária.

2.3 A Comissão insiste na necessidade de notificar atempadamente os planos de reintrodução do controlo nas fronteiras internas e exige que os Estados-Membros enviem informações circunstanciadas, nos termos do artigo 24.º, para que a Comissão possa, se necessário, dar um parecer e proceder às consultas formais entre os Estados-Membros e a Comissão.

ANEXO I

Notificações dos Estados-Membros relativas à reintrodução temporária do controlo fronteiriço nas fronteiras internas nos termos do artigo 23.º e seguintes do Código das Fronteiras Schengen

Estado-Membro	Duração	Motivos
França	21/10/2006, 08h — 20:00	<p>Jornadas da Juventude de jovens radicais bascos em Saint-Pée-sur-Nivelle e manifestação organizada em Bayonne pelo comité de apoio a Philippe Bidart.</p> <p>Fronteira terrestre FR-ES (ponto de passagem da fronteira na auto-estrada A63 em Biriadou, ponte St Jacques, ponte Béhobie e estação de Hendaye)</p>
Finlândia	9–21/10/2006	<p>Reunião informal dos Chefes de Estado e de Governo em Lahti.</p> <p>Controlos sobretudo nos aeroportos de Helsinki-Vantaa, Turku e Tampere-Pirkkala, nos portos de Helsínquia, Hanko e Turku e nas fronteiras terrestres FI-SE e FI-NO.</p>
Finlândia	13–29/11/ 2006	<p>Reunião do EUROMED em Tampere.</p> <p>Controlos sobretudo nos aeroportos de Helsinki-Vantaa, Turku e Tampere-Pirkkala, nos portos de Helsínquia, Hanko e Turku e nas fronteiras terrestres FI-SE e FI-NO.</p>
França	12–16/02/2007	<p>Conferência dos Chefes de Estado de África e França em Cannes (13-16/2/2007).</p> <p>Fronteira FR-IT (informações detalhadas fornecidas na notificação)</p>
Alemanha	25/5–9/06/2007	<p>Cimeira do G8 em Heiligendamm/Mecklenburg – Pomerânia Ocidental (6-8/6/2007)</p> <p>Fronteiras terrestres, aéreas e marítimas</p>
Islândia	2–3/11/2007	<p>Participação dos <i>MC Hells Angels</i> na inauguração do Clube de Motociclismo da Islândia em Reiquiavique (1-4/11/2007).</p> <p>Fronteiras aéreas (controlo de 14 voos provenientes da SE, DK, FI, DE e NO)</p>

Áustria	02/06/2008– 01/07/2008	Campeonato Europeu de Futebol EURO 2008, AT-CH (7/6-29/6/2008). Fronteiras terrestres e aéreas
França	27/09/2008, 08h — 18:45	Manifestação de 27 de Setembro às 16h00 em Bayonne, organizada pelo Batasuna. Cinco pontos de passagem da fronteira FR-ES (Hendaye: auto-estrada A63, ponte internacional St Jacques, ponte internacional Béhobie, estação e porto de Hendaye)
Finlândia	24/11/2008– 5/12/2008	Reunião do Conselho de Ministros da OCDE em Helsínquia (4-5/12/2008). Controlos sobretudo no aeroporto de Helsinki-Vantaa e nos portos de Helsínquia e Turku
Islândia	05-07/03/2009	Visita dos <i>MC Hells Angels</i> ao Clube de Motociclismo da Islândia em Reiquiavique. Fronteiras aéreas (controlo de 16 voos provenientes da SE, DK, NL, FR, DE e NO)
Alemanha	20/03/2009– 5/04/2009	Cimeira da NATO em Estrasburgo, Baden-Baden e Kehl (3-4/4/2009). Fronteiras terrestres, aéreas e marítimas
França	30/03/2009– 5/04/2009	Cimeira da NATO em Estrasburgo (3-4/4/2009). Fronteiras terrestres e aéreas com BE, LU, DE, CH, IT e ES
Itália	28/06/2009– 15/07/2009	Cimeira do G8 em L'Aquila (10-12/7/2009) Fronteiras terrestres, aéreas e marítimas
França	19/09/2009, 13h — 19:40	Manifestação do Batasuna em Bayonne. Cinco pontos de passagem da fronteira FR-ES (auto-estrada A63, ponte internacional St Jacques, ponte internacional Béhobie, estação e porto de Hendaye)
Espanha	26-27/09/2009	Celebração do «Dia do Soldado Basco» no País Basco e em Navarra (ES) e nos Pirenéus Orientais (FR) Fronteiras terrestres ES-FR nas províncias de Guipuzcoa e Navarra

França	27/09/2009	50.º aniversário da ETA. Fronteiras terrestres FR-ES, pontos de passagem de fronteira de Hendaye e Arneguy (14 PPF).
Noruega	27/11/2009– 12/12/2009	Cerimónia de entrega dos Prémios Nobel em Oslo (10/12/2009). Fronteiras NO–DE, NO–DK e voos escolhidos de outros países Schengen para NO
Dinamarca	1-18/12/2009	Conferência das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas em Copenhaga (7-18/12/2009). Fronteiras DK-DE e DK-SE
Malta	5-18/04/2010	Visita do Papa Bento XVI (17-18/04/2010) Aeroporto Internacional de Malta e terminal marítimo de passageiros de La Valeta
Estónia	17-23/04/2010	Reunião informal dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da NATO em Tallinn (22-23/04/2010). Fronteiras terrestres, aéreas e marítimas (informações detalhadas fornecidas na notificação)
França	28/05- 02/06/2010	Cimeira Franco-Africana em Nice (31/05-01/06/2010). Fronteira FR-IT (informações detalhadas fornecidas na notificação)
Letónia	24/05- 01/06/2010	Assembleia Parlamentar da NATO em Riga (28/05-01/06/2010). Fronteiras terrestres LV-EE e LV-LT, porto e aeroporto internacional de Riga