



Bruxelas, 27.9.2017
COM(2017) 570 final

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

sobre a preservação e o reforço de Schengen

1. Introdução

O espaço Schengen é o maior espaço de livre circulação do mundo. Permite que mais de 400 milhões de cidadãos da UE, bem como visitantes, circulem livremente, e que os bens e serviços circulem sem obstáculos. Schengen é uma das maiores realizações da integração europeia, e a Comissão está plenamente empenhada em proteger e preservar a livre circulação que assegura às pessoas.

A ausência de controlos nas fronteiras internas constitui a própria essência de Schengen. Num espaço sem controlos nas fronteiras internas, as ameaças transnacionais à ordem pública ou à segurança interna desse espaço são uma questão de interesse comum. A ausência de controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen foi sempre acompanhada de medidas nos domínios das fronteiras externas, política de vistos, Sistema de Informação de Schengen, proteção de dados, cooperação policial, cooperação judiciária em matéria penal e luta contra a droga. Num espaço de livre circulação das pessoas, a reintrodução de controlos nas fronteiras internas constitui uma medida de carácter excecional. Por conseguinte, deverá ser adotada apenas em último recurso, por um período de tempo limitado e na medida em que os controlos sejam necessários e proporcionais às ameaças graves para a ordem pública ou a segurança interna detetadas.

Desde que foi concebido, o espaço Schengen tem sido confrontado com diversos tipos de problemas e ameaças. A sua força deriva também da sua capacidade de aprender e de se adaptar. Com efeito, o Código das Fronteiras Schengen foi alterado várias vezes, de modo a manter-se adequado à sua finalidade.

A pressão exercida pelo afluxo maciço de migrantes em situação irregular e pela multiplicação dos ataques terroristas em vários Estados-Membros pôs a nu certas deficiências na arquitetura de Schengen que requerem medidas adicionais. A Comissão tomou uma série de medidas essenciais para corrigir estas deficiências, tais como o roteiro «Restabelecer Schengen». No domínio da gestão e da segurança das fronteiras externas comuns europeias, isto significou uma transição rápida para uma responsabilidade e uma gestão conjuntas das intervenções, nomeadamente através da criação da nova Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e da introdução de controlos sistemáticos, recorrendo às bases de dados pertinentes, de todas as pessoas que atravessam as fronteiras externas. Os trabalhos no sentido da criação de uma União da Segurança genuína e eficaz permitiram realizar progressos concretos na luta contra o terrorismo. O mecanismo de avaliação de Schengen revisto, que é aplicado desde 2014, tornou-se também um meio importante para detetar deficiências, nomeadamente na arquitetura de Schengen.

Chegou agora o momento de avaliar os resultados das medidas adotadas pela União Europeia para fazer face aos desafios com que o espaço Schengen se tem confrontado nos últimos dois anos. A Comunicação da Comissão sobre a concretização da Agenda Europeia da Migração¹, adotada em 27 de setembro, por um lado faz o balanço das principais realizações e lacunas na implementação da Agenda e, por outro, identifica algumas ações prioritárias que devem ser adotadas para tornar a política europeia em matéria de asilo e de migração mais eficiente, justa e estável. A presente comunicação extrai as conclusões da aplicação do roteiro «Restabelecer Schengen» e propõe as próximas etapas para reforçar o

¹ COM(2017) 558.

espaço Schengen, entre as quais a adoção de uma recomendação sobre a melhor aplicação das normas vigentes e uma proposta de atualização do Código das Fronteiras Schengen à luz dos desafios que a Europa enfrenta atualmente.

Além disso, o reforço do espaço Schengen contribui também para uma maior cooperação em matéria de segurança e para o aumento da confiança mútua entre o círculo mais amplo de Estados-Membros. Tal como afirmou o Presidente Juncker no seu Discurso sobre o Estado da União de 2017, se quisermos reforçar a proteção das nossas fronteiras externas, devemos abrir de imediato à Bulgária e à Roménia o espaço Schengen de livre circulação, a que se seguirá rapidamente a Croácia, assim que tiver preenchido todos os critérios.

2. Situação atual do espaço Schengen

Num espaço sem controlos nas fronteiras internas, a reintrodução de controlos temporários nas fronteiras só pode ser decidida em circunstâncias excecionais para dar resposta a situações que afetem gravemente a ordem pública ou a segurança interna desse espaço, de partes dele, ou de um ou mais Estados-Membros. Globalmente, o recurso à reintrodução de controlos temporários nas fronteiras mostra que os Estados-Membros aplicam esta medida de forma responsável. Os custos de uma simulação da supressão do espaço Schengen demonstram claramente que se trata sempre de uma decisão onerosa para a economia².

Afluxo maciço e movimentos migratórios secundários provenientes da rota do Mediterrâneo Oriental

Em 2015, assistiu-se a uma situação de fluxos sem precedentes de chegadas de migrantes à União Europeia, que deram origem a movimentos secundários de migrantes não registados em situação irregular. Esta situação levou vários Estados-Membros expostos aos movimentos secundários a reintroduzir controlos temporários nas suas fronteiras internas, em conformidade com as normas de Schengen. A persistência das ameaças à ordem pública ou à segurança interna de vários Estados-Membros resultante dos movimentos secundários dos migrantes em situação irregular levou a Comissão a acionar pela primeira vez o procedimento específico previsto no artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen. Trata-se de uma das medidas previstas pela Comissão no seu roteiro para restabelecer o funcionamento normal do espaço Schengen, apresentado na sua Comunicação de 4 de março de 2016³. O procedimento previsto no artigo 29.º pode ser utilizado em circunstâncias excecionais, ou seja, quando as deficiências na gestão das fronteiras externas detetadas durante uma avaliação de Schengen ponham em risco o funcionamento de todo o espaço Schengen. Em 12 de maio de 2016, o

²De acordo com a análise da Comissão dos custos económicos diretos da supressão do espaço Schengen, ou seja, da reintrodução de controlos nas fronteiras por um período de tempo mais longo, os atrasos nas fronteiras teriam repercussões significativas sobre o transporte transnacional (nomeadamente rodoviário), o turismo, as administrações públicas, os trabalhadores transfronteiriços e os viajantes. Para estas categorias, os custos diretos estão estimados entre 5 e 18 mil milhões de EUR por ano (ou seja, entre 0,06 % e 0,13 % do PIB), em função do tempo perdido devido aos atrasos. Os custos indiretos a médio prazo a que a supressão do espaço Schengen daria origem poderão ser consideravelmente mais elevados do que os previstos nestas estimativas diretas, visto que as repercussões sobre o comércio, o investimento e a mobilidade intracomunitários seriam sem precedentes se o desmantelamento de Schengen puser em risco a integração económica.

³ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho intitulada «Restabelecer Schengen – um roteiro», [COM(2016) 120 final].

Conselho recomendou⁴, com base numa proposta da Comissão⁵, que os cinco Estados-Membros mais afetados pelos movimentos secundários provenientes da Grécia reintroduzissem controlos em determinados troços das suas fronteiras internas. Apesar da melhoria gradual da situação, a pressão exercida sobre os cinco Estados-Membros em causa manteve-se e justificou os prolongamentos subsequentes dos controlos nas fronteiras internas⁶. Em 11 de maio de 2017, o Conselho autorizou⁷ estes cinco Estados-Membros, pela terceira e última vez no âmbito deste procedimento, a prolongar os referidos controlos até 11 de novembro de 2017.

Estes controlos nas fronteiras internas obedeceram a condições estritas: os controlos nas fronteiras só foram reintroduzidos nos troços específicos das fronteiras internas afetados pelos movimentos secundários provenientes da Grécia. Em segundo lugar, os cinco Estados Schengen em causa foram obrigados a apresentar à Comissão relatórios mensais sobre os controlos fronteiriços realizados e os respetivos resultados. Estes relatórios permitiram à Comissão acompanhar de perto a situação, de modo a verificar se os referidos controlos se mantinham dentro dos limites fixados pelo Conselho. Por ocasião de cada prolongamento consecutivo da recomendação inicial de 12 de maio de 2016, o Conselho recordou a regra segundo a qual os controlos nas fronteiras só podem ser utilizados como medida de último recurso e que os Estados-Membros devem favorecer o recurso a medidas alternativas, tais como a intensificação dos controlos policiais nas zonas de fronteira, a fim de fazer face às ameaças graves para a ordem pública ou a segurança interna.

Os últimos relatórios dos Estados Schengen no âmbito do terceiro e último prolongamento confirmam a tendência para uma melhoria considerável da situação geral desde o início da crise migratória. Atualmente, o número de chegadas diárias às ilhas gregas diminuiu significativamente⁸ e os movimentos secundários subsequentes a partir da Grécia para outros Estados-Membros são limitados. Isto reflete-se, nomeadamente, na tendência decrescente observada relativamente ao número de pedidos de asilo recebidos nas fronteiras internas dos Estados-Membros em causa, bem como no reduzido número de recusas de entrada nesses Estados-Membros.

Este resultado deve-se aos esforços conjuntos da Comissão, dos Estados-Membros, das agências e de outros intervenientes, tais como a OIM ou o ACNUR, envolvidos na gestão dos problemas.

⁴ Decisão de Execução (UE) 2016/894 do Conselho, de 12 de maio de 2016, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen (JO L 151 de 8.6.2016, p. 8).

⁵ Proposta de Decisão de Execução do Conselho, de 4 de maio de 2016, que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen, COM(2016) 275 final.

⁶ Decisão de Execução (UE) 2016/1989 do Conselho, de 11 de novembro de 2016, e Decisão de Execução (UE) 2017/246 do Conselho, de 7 de fevereiro de 2017, que estabelecem recomendações para o prolongamento dos controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen.

⁷ Decisão de Execução (UE) 2017/818 do Conselho, de 11 de maio de 2017, que estabelece uma recomendação para o prolongamento dos controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen.

⁸ O número de travessias irregulares ascendeu, em média, a 78 por dia entre 21 de março de 2016 e 17 de setembro de 2017.

Recrudescimento das ameaças terroristas

Os ataques terroristas perpetrados em sete Estados-Membros⁹ ao longo dos últimos dois anos aumentaram ainda mais a pressão exercida sobre o espaço Schengen. A França, em especial, foi vítima de múltiplos ataques terroristas cometidos no seu solo desde janeiro de 2015¹⁰. O aumento do nível de ameaça e os numerosos atentados terroristas, combinados com a organização de vários eventos internacionais, levaram a França a introduzir e a realizar controlos em todas as suas fronteiras internas a partir de novembro de 2015, em conformidade com as disposições pertinentes do Código das Fronteiras Schengen. Foram adotadas medidas para fazer face a este desafio, tanto a nível da UE como a nível nacional, mas a ameaça terrorista subsiste.

3. Medidas para reforçar Schengen

Enquanto o espaço Schengen enfrentava estes desafios cruciais e sem precedentes, a UE e os seus Estados-Membros trabalharam em conjunto para adotar medidas com vista a reforçar as fronteiras externas e garantir a segurança e a ordem públicas, de modo a preservar o espaço Schengen de livre circulação. O objetivo último continua a ser o regresso ao funcionamento normal do espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas. No âmbito da União da Segurança, estão também a ser aplicadas várias medidas que contribuem para a segurança do espaço Schengen. Esta abordagem global é fundamental para fazer face às ameaças e aos desafios atuais e futuros, sob todas as formas, que poderão pôr em risco o funcionamento do espaço Schengen.

a) Medidas tomadas nas fronteiras externas

Reforçar a gestão das fronteiras externas graças aos instrumentos previstos no novo Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira

A nova Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira¹¹ dispõe de capacidades reforçadas tanto em termos de monitorização dos fluxos migratórios para a União Europeia e no seu interior como em termos de análise de riscos. O novo quadro jurídico introduziu novos recursos e instrumentos que tornam a gestão das fronteiras externas da UE mais resistente aos novos desafios. Trata-se, nomeadamente, das **avaliações da vulnerabilidade obrigatórias** e das respetivas recomendações de seguimento. Estas avaliações da vulnerabilidade baseadas em dados concretos são orientadas para os resultados, pois podem conduzir a recomendações operacionais dirigidas aos Estados-Membros em causa, com medidas concretas para eliminar as vulnerabilidades identificadas dentro de um prazo estabelecido. Além disso, ajudam os Estados-Membros e a Comissão a orientar melhor os fundos da UE em causa, nomeadamente o Fundo para a Segurança Interna, bem como qualquer pedido de financiamento de emergência adicional. Por conseguinte, a plena aplicação destas recomendações pelos

⁹ Bélgica, Dinamarca, Finlândia, França, Alemanha, Espanha, Suécia e Reino Unido.

¹⁰ Em janeiro e novembro de 2015 em Paris, em junho de 2015 em Saint-Quentin-Fallavier, em agosto de 2015 num comboio Thalys, em janeiro de 2016 em Valença, em junho de 2016 em Magnanville, em julho de 2016 em Nice, em julho de 2016 em Saint-Étienne-du-Rouvray, em fevereiro de 2017 em Paris, (atentado com facas de mato frente ao Louvre), em abril de 2017 novamente em Paris (atentado nos Campos Elísios).

¹¹ Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, JO L 251 de 16.9.2016, p. 1.

Estados-Membros em causa é fundamental para salvaguardar o bom funcionamento do espaço Schengen.

A criação da **reserva de reação rápida e da reserva de equipamentos de reação rápida** (reservas de reação rápida) garante a disponibilidade, no prazo de 10 dias úteis, de recursos humanos e de equipamentos para prestar apoio operacional a qualquer Estado-Membro confrontado com uma situação que exija medidas urgentes nas suas fronteiras externas que solicite tal apoio. O mandato reforçado da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira permite-lhe também intervir em situações de urgência, quer a pedido de um Estado-Membro, quer com base numa decisão do Conselho no caso de um Estado-Membro estar impossibilitado ou não estar disposto a agir.

A Agência tem também um mandato reforçado no que se refere à assistência e ao desenvolvimento da cooperação operacional entre os Estados-Membros no domínio do **regresso**. As três novas reservas de agentes de controlo dos regressos forçados, de escoltas para o regresso forçado e de peritos em matéria de regresso estão operacionais e podem agora ser mobilizadas mediante a criação de equipas europeias de intervenção em matéria de regresso, que prestam apoio operacional com vista a reforçar as capacidades dos Estados-Membros.

No que se refere ao **acompanhamento da situação e à análise de riscos**, a Agência está agora habilitada a elaborar análises de riscos relativas a aspetos relevantes para uma gestão integrada das fronteiras da UE, incluindo os riscos suscetíveis de afetar o funcionamento ou a segurança do espaço Schengen de livre circulação e as suas fronteiras externas.

Todos estes novos instrumentos operacionais contribuem para reduzir o risco de chegadas maciças de migrantes em situação irregular, bem como de movimentos secundários no interior do espaço Schengen, confirmando assim a necessidade de eliminar progressivamente os atuais controlos temporários nas fronteiras internas.

Centros de registo

No âmbito das medidas imediatas para ajudar os Estados-Membros da primeira linha confrontados com pressões migratórias desproporcionadas nas fronteiras externas da UE, a Comissão Europeia desenvolveu a abordagem dos centros de registo.

O Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (EASO), a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex), a Agência para a Cooperação Policial (Europol) e a Agência para a Cooperação Judiciária (Eurojust) trabalham no terreno com as autoridades dos Estados-Membros da primeira linha para as ajudar a cumprir as obrigações que lhes incumbem por força do direito da UE e a proceder à rápida identificação, registo e recolha de impressões digitais dos migrantes em situação irregular. A abordagem dos centros de registo contribui também para a aplicação dos regimes de recolocação temporária. A Itália e a Grécia são os dois Estados-Membros em que esta abordagem foi implementada. Outros Estados-Membros poderão beneficiar igualmente da mesma abordagem mediante pedido. Com base nos ensinamentos retirados da aplicação da abordagem dos centros de registo até à data, este outono a Comissão apresentará orientações sobre os preparativos e a criação de centros de registo nos Estados-Membros.

Controlos reforçados nas fronteiras externas em resposta às ameaças terroristas

A fim de reforçar as fronteiras externas na sequência de um pedido expresso do Conselho¹² que visava, em especial, uma identificação e detenção mais eficazes dos «combatentes terroristas estrangeiros», a Comissão propôs uma alteração do Código das Fronteiras Schengen no sentido de introduzir **controlos sistemáticos, recorrendo às bases de dados pertinentes**, de *todas* as pessoas que atravessam as fronteiras externas¹³. Desde a entrada em vigor da nova legislação, em 7 de abril de 2017, as mesmas regras relativas à consulta de bases de dados pertinentes aplicam-se a todos os viajantes, incluindo os cidadãos da UE e as pessoas que beneficiam do direito de livre circulação ao abrigo do direito da União, sob reserva de eventuais derrogações em casos justificados¹⁴. As novas regras intensificaram a utilização das bases de dados, tais como o Sistema de Informação de Schengen ou as bases de dados da Interpol¹⁵.

Segundo as informações facultadas pelos Estados-Membros, em consequência da introdução de controlos sistemáticos, o número total de respostas positivas no Sistema de Informação de Schengen aumentou, e viajar de e para zonas de guerra tornou-se claramente mais difícil.

Graças a todas as ações, medidas e iniciativas supramencionadas tomadas nas fronteiras externas, a UE está agora mais bem preparada para prevenir e gerir eventuais situações de crise e, por conseguinte, para garantir um maior nível de segurança aos seus cidadãos.

Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança

O Sistema de Informação de Schengen (SIS) é o maior sistema de troca de informações que apoia o controlo nas fronteiras externas e a cooperação das autoridades policiais no espaço Schengen. Em dezembro de 2016, a Comissão apresentou três propostas com vista a reforçar a eficácia e a eficiência operacionais do SIS, bem como a segurança global na Europa. Estas propostas introduzem melhorias técnicas e operacionais no SIS, destinadas a assegurar uma partilha de informações contínua e eficaz entre os agentes da polícia e os guardas de fronteira em toda a Europa. As medidas centram-se, em especial, na disponibilização de melhores ferramentas para ajudar a combater o terrorismo e melhorar o regresso efetivo dos nacionais de países terceiros que não tenham o direito de permanecer no espaço Schengen.

Outra melhoria importante é a introdução no SIS do Sistema Automático de Identificação Dactiloscópica (AFIS), que contribuirá para identificar de forma mais fiável as pessoas que

¹² Nomeadamente o apelo do Conselho de 20 de novembro de 2015 à alteração do Código das Fronteiras Schengen na sequência dos atentados terroristas perpetrados em Paris em 13 de novembro de 2015.

¹³ Regulamento (UE) 2017/458 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes, JO L 74 de 18.3.2017, p. 1.

¹⁴ A possibilidade de prever derrogações aos controlos sistemáticos nas fronteiras terrestres e marítimas é aplicável aos cidadãos da UE quando estes controlos sistemáticos tenham um impacto desproporcionado sobre os fluxos de trânsito e na sequência de uma avaliação de riscos que garanta que a segurança não será prejudicada se a consulta das bases de dados pertinentes não for sistemática, mas sim orientada. Nos aeroportos, esta derrogação é possível em princípio durante um período de 6 meses (até 7 de outubro de 2017). Após essa data, a Comissão pode autorizar derrogações nos aeroportos confrontados com problemas de infraestruturas durante um período suplementar de 18 meses.

¹⁵ Com a utilização obrigatória da base de dados relativa a Documentos de Viagem Roubados e Extraviados.

entram no espaço Schengen. O projeto está atualmente em curso (não são necessárias alterações legislativas para a aplicação) e o AFIS estará operacional em fevereiro de 2018.

Em 2016, a Comissão apresentou também outras propostas destinadas a melhorar a segurança e a gestão das fronteiras, nomeadamente as propostas relativas a dois novos sistemas informáticos de grande escala, o Sistema de Entrada/Saída e o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS).

O Sistema de Entrada/Saída visa modernizar a gestão das fronteiras externas através da melhoria da qualidade e da eficiência dos controlos, bem como da deteção das fraudes relacionadas com documentos e com a identidade. O sistema aplicar-se-á a todos os nacionais de países terceiros admitidos para estadas de curta duração no espaço Schengen no momento em que atravessam as fronteiras externas europeias. O Sistema de Entrada/Saída facilitará a passagem das fronteiras aos viajantes de boa-fé, permitirá detetar as pessoas cuja autorização de residência tenha expirado e identificará pessoas sem documentos no espaço Schengen. O objetivo secundário do Sistema de Entrada/Saída é reforçar a segurança interna e lutar contra o terrorismo e a criminalidade grave. Em julho de 2017 foi alcançado um acordo político entre o Conselho e o Parlamento Europeu relativamente ao estabelecimento do Sistema de Entrada/Saída.

O Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem exigirá que os nacionais de países isentos da obrigação de visto obtenham uma autorização de viagem antes da sua chegada ao espaço Schengen. Este sistema contribuirá para identificar as pessoas suscetíveis de representar um risco em termos de migração irregular ou de segurança antes de chegarem à fronteira, e reforçará significativamente a segurança das fronteiras externas. Os viajantes disporão antecipadamente de uma indicação fiável relativamente à entrada no espaço Schengen, o que reduzirá consideravelmente o número de recusas de entrada.

A Comissão tenciona apresentar o mais rapidamente possível uma proposta com vista a reforçar a interoperabilidade entre os sistemas acima referidos, bem como com o Eurodac, o Sistema de Informação sobre Vistos, o Sistema Europeu de Informação sobre Registos Criminais e os dados da Europol. Essa proposta terá como objetivo garantir que os utilizadores finais tenham um acesso rápido e sem descontinuidade a todas as informações de que necessitam para desempenhar as suas funções, com especial destaque para o acesso das autoridades com funções coercivas a sistemas de informação externos, bem como apresentar uma solução para detetar e combater a fraude de identidade.

b) Medidas adotadas no espaço Schengen

Recurso a controlos policiais proporcionados e à cooperação policial transnacional para reforçar a segurança dentro do espaço Schengen

A reintrodução de controlos nas fronteiras internas para fazer face às ameaças graves à segurança interna ou à ordem pública não deverá constituir uma primeira solução, tal como sublinhado pelo artigo 25.º do Código das Fronteiras Schengen, sobretudo agora que foram tomadas medidas para reforçar as fronteiras externas. Na sua Recomendação de 12 de maio de 2017¹⁶, a Comissão expôs o seu ponto de vista sobre a forma como os Estados-Membros

¹⁶ Recomendação da Comissão, de 12 de maio de 2017, sobre controlos policiais proporcionados e cooperação policial no espaço Schengen, C(2017) 3349 final.

podem exercer os poderes de polícia ao abrigo do direito nacional e efetuar **controles policiais** em todo o território, se necessário e justificado, incluindo nas **zonas de fronteira**.

A recomendação incentivou os Estados-Membros a utilizarem de forma mais eficaz os poderes relativos aos controlos policiais no interior do território e à cooperação policial transfronteiras. Os Estados-Membros também foram encorajados a avaliar se os controlos policiais reforçados permitiriam alcançar os mesmos resultados que os controlos temporários nas fronteiras internas, antes de introduzirem ou prolongarem tais controlos. Neste contexto, a recomendação assenta nas recomendações formuladas ao abrigo do artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen¹⁷, que impõem expressamente aos Estados-Membros que explorem as possibilidades existentes no âmbito dos controlos policiais antes de tomarem uma decisão sobre o prolongamento dos controlos nas fronteiras internas.

Os Estados-Membros acolheram favoravelmente a recomendação, tendo contudo sublinhado a escala e a intensidade dos desafios atuais. Alguns Estados-Membros indicaram que a utilização dos controlos policiais e da cooperação operacional transnacional não pode substituir a reintrodução de controlos nas fronteiras internas a curto prazo, mas sim complementá-la. Para dar resposta a estas preocupações e ajudar os Estados-Membros a aplicarem atempadamente a recomendação, a Comissão colabora estreitamente com as autoridades dos Estados-Membros¹⁸ para debater as dificuldades relacionadas com a aplicação concreta da recomendação, nomeadamente prestando apoio financeiro e procedendo ao intercâmbio de boas práticas.

A Comissão, juntamente com o Conselho, continuará a trabalhar no sentido de melhorar a cooperação entre os Estados-Membros neste domínio, de modo a criar um quadro em que sejam realizados em primeiro lugar controlos policiais eficazes, e não controlos nas fronteiras internas, se tal for necessário para responder a uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna.

Outras medidas destinadas a reforçar a cooperação das autoridades com funções coercivas e a cooperação policial transnacional

A Comissão adotou também medidas para continuar a reforçar a cooperação policial enquanto instrumento fundamental para dar uma resposta comum às ameaças transnacionais à ordem pública ou à segurança interna do espaço Schengen, trabalhando para a criação de uma União da Segurança genuína e eficaz.

A partilha eficaz de informações é um elemento essencial da luta contra as ameaças da criminalidade. O intercâmbio de informações aumentou significativamente e os Estados-Membros recorrem muito mais frequentemente a bases de dados como o Sistema de Informação de Schengen. A Diretiva relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros foi adotada em 2016, e é essencial para identificar passageiros de alto risco anteriormente desconhecidos das autoridades policiais. Graças à recolha, partilha e análise dos dados dos passageiros, as autoridades policiais serão capazes de combater a

¹⁷ Proposta de Decisão de Execução do Conselho, de 25 de outubro de 2016, que estabelece uma recomendação para o prolongamento temporário dos controlos nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen, COM(2016) 711 final.

¹⁸ O Comité Permanente para a Cooperação Operacional em matéria de Segurança Interna (COSI) organizou um debate de orientação em 20 de junho de 2017 e um debate de seguimento em 10 de julho de 2017.

criminalidade transnacional mais eficazmente. O Regulamento Europol, que reforça o mandato desta agência, entrou em vigor em maio de 2017, proporcionando-lhe os instrumentos necessários para se tornar mais eficaz, eficiente e responsável. A agência foi também reforçada graças à atribuição de recursos suplementares.

Nesta base, também foi reforçada a cooperação operacional. O objetivo do denominado ciclo político da UE consiste em assegurar uma cooperação eficaz entre as autoridades com funções coercivas dos Estados-Membros, as instituições da UE e as agências da UE, a qual deverá conduzir a uma ação operacional coerente e sólida de combate às ameaças criminosas mais prementes com que a UE se depara. As novas prioridades para o período 2018-2021 foram recentemente adotadas e serão implementadas a partir de 2018 através de planos de ação operacionais anuais.

Para ajudar a melhorar a cooperação policial transnacional, este ano a Comissão organizou dois seminários consagrados à prática das «perseguições transfronteiriças»¹⁹ e à utilização dos instrumentos de cooperação transnacional nos países em que foram reintroduzidos controlos nas fronteiras internas. A Comissão tenciona avançar com algumas conclusões destes dois seminários, juntamente com uma série de outras ações de apoio específicas.

Elevada qualidade dos controlos no espaço Schengen graças ao novo mecanismo de avaliação de Schengen

Enquanto, por um lado, foram aplicadas medidas e iniciativas adicionais para proteger e preservar o nosso espaço de livre circulação, por outro, prossegue o acompanhamento estreito das obrigações e responsabilidades dos Estados-Membros em conformidade com as normas de Schengen. Este acompanhamento é realizado através do mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen, revisto pelo Regulamento (UE) n.º 1053/2013. São avaliados anualmente cinco a seis Estados-Membros relativamente à sua aplicação do acervo de Schengen nos seguintes domínios: gestão das fronteiras externas, política de vistos, Sistema de Informação de Schengen, proteção de dados, cooperação policial e regresso. Estas avaliações no terreno são efetuadas com base num programa plurianual para o período 2014-2019, que permite a avaliação de todos os Estados Schengen até ao final do ciclo.

O mecanismo de avaliação de Schengen, em vigor desde novembro de 2014, estabelece normas processuais mais claras para os relatórios, as recomendações e o seguimento a dar às deficiências detetadas (incluindo um estreito acompanhamento e seguimento da aplicação das recomendações), bem como visitas sem aviso prévio. As visitas no terreno, conduzidas por equipas de avaliação constituídas por peritos da Comissão e dos Estados-Membros, bem como por um observador das agências competentes, dão origem a relatórios de avaliação sucintos nos quais são indicados os resultados «conforme», «conforme, mas a necessitar de melhorias» ou «não conforme» com as disposições do acervo de Schengen, bem como a recomendações para suprir as deficiências identificadas. A apresentação, pelo Estado-Membro avaliado, de um plano de ação destinado a corrigir as deficiências identificadas no relatório de avaliação e nos relatórios de acompanhamento assegura um acompanhamento rigoroso da aplicação das

¹⁹ Trata-se de perseguições de suspeitos (normalmente em veículo automóvel) que são desencadeadas pelos agentes policiais de um Estado-Membro nas suas zonas fronteiriças internas e que prosseguem no território de um Estado-Membro vizinho.

recomendações. Além disso, em função da gravidade das deficiências identificadas, podem ser organizadas novas visitas.

Desde a reforma do mecanismo de avaliação de Schengen, as equipas no terreno observaram, na maioria dos casos, que as disposições essenciais do quadro jurídico de Schengen eram globalmente respeitadas. No entanto, foram detetadas várias deficiências específicas e algumas deficiências transversais em todos os domínios de intervenção, que devem ser corrigidas de modo a garantir normas elevadas e uniformes na aplicação do acervo de Schengen na prática e a manter um nível elevado de confiança mútua entre os Estados-Membros que fazem parte do espaço sem controlos nas fronteiras internas.

O mecanismo conduziu a melhorias substanciais na aplicação do acervo de Schengen nos Estados-Membros e já demonstrou o seu valor acrescentado para assegurar o funcionamento eficaz do espaço Schengen: a introdução coordenada de controlos em determinados troços das fronteiras internas em conformidade com o artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen foi o resultado da visita de avaliação de Schengen não anunciada realizada na Grécia no final de 2015. Este mecanismo permitiu identificar e corrigir rapidamente as deficiências graves detetadas na gestão das fronteiras externas na Grécia, enquanto o plano de ação subsequente e os relatórios mensais de seguimento apresentados pela Grécia indicaram as medidas adotadas pelo país para reforçar a segurança das fronteiras externas da Europa. A avaliação «periódica» da gestão das fronteiras externas gregas efetuada em 2016 confirmou os progressos realizados pelas autoridades gregas.

As avaliações de Schengen também conduziram a melhorias concretas na aplicação do acervo de Schengen nos Estados-Membros avaliados. Alguns exemplos: melhoramentos na aplicação do Sistema de Informação de Schengen, elaboração de estratégias nacionais de gestão integrada das fronteiras pelos Estados-Membros, e aumento dos efetivos em determinados pontos de passagem de fronteira para melhorar a gestão das fronteiras externas.

Todas estas experiências demonstram a importância de assegurar a plena aplicação do mecanismo de avaliação de Schengen em todo o espaço Schengen. Todos os Estados-Membros deverão seguir de perto as lições extraídas das avaliações de Schengen e tomar as medidas adequadas para garantir a aplicação eficaz e eficiente do acervo de Schengen nos respetivos territórios.

O mecanismo de controlo da qualidade do espaço Schengen é um sistema em constante evolução. As avaliações da vulnerabilidade realizadas anualmente pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira complementam o mecanismo de avaliação de Schengen, formando juntamente com ele um verdadeiro sistema de controlo da qualidade de Schengen. O reforço das sinergias e uma estreita coordenação entre as avaliações da vulnerabilidade e as avaliações de Schengen trará melhorias significativas, dado que, no futuro, as avaliações de Schengen também serão capazes de se basear e de integrar as principais conclusões das avaliações da vulnerabilidade e garantir que as recomendações resultantes de ambos os mecanismos se reforcem mutuamente. A este respeito, a Comissão e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira mantêm um contacto estreito com o objetivo de assegurar o mais alto nível de segurança nas fronteiras externas.

Por último, é essencial garantir uma ligação mais forte entre o sistema de controlo da qualidade de Schengen e a utilização dos fundos da UE. Em conformidade com o artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 514/2014, o Estado-Membro em causa deve analisar, em conjunto com a Comissão e a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, a forma de fazer face, no âmbito do seu programa nacional do Fundo para a Segurança Interna, às

constatações, incluindo as eventuais deficiências, identificadas no âmbito das avaliações de Schengen.

Um quadro Schengen forte e resiliente

As normas de Schengen preveem um certo grau de flexibilidade, tendo por conseguinte permitido fazer face a situações de crise graves e menos graves; o quadro das normas de Schengen foi utilizado com êxito para proteger o funcionamento global do sistema de Schengen. A experiência acumulada nos últimos 10 anos demonstra que, na grande maioria dos casos, as atuais disposições do Código das Fronteiras Schengen sobre a reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas, incluindo os prazos estabelecidos, são suficientes para enfrentar as ameaças graves identificadas. Entre 2006 (data da adoção do Código das Fronteiras Schengen) e 2015, foram reintroduzidos controlos temporários nas fronteiras 36 vezes, geralmente só durante alguns dias ou semanas, e quase nunca foram prolongados. Além disso, o procedimento excecional previsto no artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen, que foi utilizado pela primeira vez na sequência da crise migratória, demonstrou que o quadro jurídico de Schengen dispõe de instrumentos para fazer face a este desafio.

Apesar de os Estados-Membros em causa terem seguido a abordagem coordenada para reintroduzir os controlos nas fronteiras internas ao abrigo do artigo 29.º, tal não prejudicou a possibilidade de reintroduzir controlos temporários nas fronteiras internas no caso de surgir outra ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna.

As atuais disposições do Código das Fronteiras Schengen proibem o prolongamento da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas para além de, respetivamente, dois meses (artigo 28.º – em caso de acontecimentos que exijam uma ação imediata) e seis meses (artigo 25.º – no caso de acontecimentos previsíveis).

Importa igualmente recordar que as normas de Schengen exigem que os controlos nas fronteiras internas sejam utilizados apenas como medida de último recurso. Para fazer face à ameaça identificada, os Estados-Membros devem, em primeiro lugar, estudar a possibilidade de recorrer a medidas alternativas aos controlos nas fronteiras, por exemplo os controlos policiais. Os Estados-Membros são livres de decidir a forma de realizar os controlos policiais nas zonas das fronteiras internas, desde que tais controlos não tenham um efeito equivalente ao dos controlos nas fronteiras. Os Estados-Membros só podem optar pela realização de controlos temporários nas fronteiras internas quando as medidas alternativas, como por exemplo os controlos policiais, não forem suficientes para fazer face à ameaça.

4. Adaptar Schengen aos desafios atuais e futuros

A força dos instrumentos no âmbito do quadro jurídico de Schengen, tal como descritos acima, permitiu travar os fluxos de migração irregular para a UE, bem como os movimentos secundários, que eram motivo de grande preocupação para muitos Estados-Membros e cidadãos.

As ameaças que o espaço Schengen enfrenta estão também em constante evolução. Os recentes atentados terroristas em vários Estados-Membros mostram que, com base nos

progressos já alcançados, a União Europeia deve também ser mais forte e estar devidamente equipada para lutar contra o terrorismo.

Para garantir a eficácia dos esforços da UE no sentido de melhorar a segurança e reforçar o espaço Schengen, é essencial assegurar que as normas de Schengen são e continuam a ser adequadas aos fins a que se destinam, à luz destas novas realidades, e que são seguidas por todos os Estados-Membros em causa.

Uma proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen

As normas que regem a reintrodução de controlos temporários nas fronteiras internas revelaram-se suficientes na grande maioria dos casos. Contudo, nos últimos anos surgiram novos desafios em constante evolução em matéria de segurança, como o demonstraram os sucessivos ataques terroristas. A Comissão concluiu que é necessário atualizar essas normas.

Os Estados-Membros são responsáveis pela escolha das medidas mais adequadas para fazer face às ameaças identificadas e proteger a sua ordem pública e a sua segurança interna. Para o efeito, se a ameaça persistir apesar de todos os esforços, justifica-se adaptar os prazos aplicáveis, introduzindo simultaneamente melhores garantias processuais para limitar os controlos nas fronteiras internas ao estritamente necessário, de modo a preservar o espaço sem controlos nas fronteiras internas.

Para tal, a Comissão apresenta hoje uma proposta²⁰ de revisão das atuais normas que regem o quadro geral para a reintrodução de controlos temporários nas fronteiras internas, ao abrigo dos artigos 25.º e 27.º do Código das Fronteiras Schengen.

A proposta altera os prazos gerais para a reintrodução de controlos temporários nas fronteiras internas no caso de acontecimentos previsíveis. No entanto, uma vez que o âmbito de aplicação e a duração da reintrodução de controlos temporários nas fronteiras internas não devem exceder o estritamente necessário para responder à ameaça grave, a Comissão supervisiona a duração efetiva desses controlos e pode emitir um parecer a esse respeito. Em caso de problemas relacionados com a necessidade ou a proporcionalidade da reintrodução dos controlos nas fronteiras, ou no caso de os controlos nas fronteiras internas serem realizados durante um período superior a seis meses, a Comissão emitirá sempre um parecer.

Qualquer reintrodução ou prolongamento dos controlos nas fronteiras será objeto de uma avaliação de riscos pormenorizada, que deverá também incluir um relatório circunstanciado sobre a coordenação que deverá ter sido organizada com os Estados-Membros em causa. Se for caso disso, a Comissão partilhará a avaliação de riscos com as agências que dispuserem dos conhecimentos especializados necessários para avaliar as informações apresentadas pelos Estados-Membros, nomeadamente a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e a Europol.

A proposta introduz também a possibilidade de prolongar, a título excecional, os controlos nas fronteiras internas se as mesmas ameaças persistirem durante mais de um ano, mas apenas no caso de a ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna ser suficientemente específica e corresponder a medidas nacionais extraordinárias, tais como o estado de emergência. Qualquer novo prolongamento nesta base é limitado a dois anos. Tendo em conta o seu caráter excecional, tal prolongamento exigiria um parecer da Comissão, seguido de uma

²⁰ COM(2017) 571 final.

recomendação do Conselho estabelecendo, quando necessário, as condições para a cooperação entre os Estados-Membros em causa; tal constituiria uma condição prévia para qualquer prolongamento.

A proposta reforça o princípio segundo o qual a reintrodução de controlos nas fronteiras internas deve ser uma medida de último recurso. A obrigação de apresentar uma avaliação de riscos que demonstre que a reintrodução ou o prolongamento dos controlos nas fronteiras previstos é uma medida de último recurso deverá encorajar os Estados-Membros a estudar a possibilidade de recorrer a medidas alternativas, tais como o reforço das medidas policiais.

Melhor aplicação das disposições do Código das Fronteiras Schengen relativas à reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas

Na pendência da adoção das alterações específicas do Código das Fronteiras Schengen acima referidas, não se pode excluir que os Estados membros de Schengen procurem invocar as normas vigentes relativas à reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas ao abrigo do Código das Fronteiras Schengen.

Com base nas normas em vigor e tendo em conta o espírito das alterações propostas, a Comissão considera que são necessárias orientações suplementares para assegurar que, sempre que um Estado-Membro invocar as normas vigentes, tal seja feito de modo a proteger melhor o interesse comum. Em especial, o Estado-Membro em causa deve dar prioridade às medidas alternativas e, nos casos em que a reintrodução de controlos temporários nas fronteiras internas seja necessária em conformidade com o artigo 26.º do Código das Fronteiras Schengen, deve tomar medidas para limitar ao máximo o seu impacto sobre a livre circulação e cooperar estreitamente com os Estados vizinhos. Por exemplo, essa cooperação deve prever um reexame e uma adaptação constante dos controlos nas fronteiras à evolução das necessidades e ao respetivo impacto no terreno. Com esta finalidade, a Comissão adotou hoje uma recomendação sobre a aplicação das disposições do Código das Fronteiras Schengen relativas à reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen²¹.

Alargamento do espaço Schengen aos países que estão prontos e empenhados

Uma vez que os Estados-Membros são confrontados com ameaças crescentes, é através da união e da cooperação que a UE e os seus Estados-Membros serão capazes de garantir um espaço Schengen mais forte.

Na sequência do resultado positivo das avaliações efetuadas em 2009 e 2010, que demonstraram que tanto a Roménia como a Bulgária cumprem as condições necessárias para aderir ao espaço Schengen, a Comissão tem vindo a defender a sua plena adesão.

Chegou agora o momento de a Bulgária e a Roménia se tornarem membros de pleno direito de Schengen. A Comissão considera que o Conselho deve adotar a decisão que abre o caminho à supressão dos controlos nas fronteiras internas entre estes dois Estados-Membros e os seus vizinhos da UE. Permitir a adesão da Bulgária e da Roménia ao espaço Schengen contribuirá para reforçar a confiança mútua entre todos os Estados-Membros. Como afirmou o Presidente Juncker no seu Discurso sobre o Estado da União de 13 de setembro de 2017,

²¹ C(2017) 6560.

«Temos fronteiras comuns, mas os Estados-Membros que geograficamente se encontram na linha da frente não podem ser os únicos responsáveis pela proteção das mesmas. As fronteiras comuns e a proteção comum são indissociáveis.» Além disso, uma decisão rápida sobre a plena aplicação do acervo de Schengen à Roménia e à Bulgária permitiria a estes países contribuir plenamente para o Sistema de Informação de Schengen.

No que diz respeito à adesão da Croácia, ao longo de 2016 foi realizada uma avaliação de Schengen relativamente à maioria dos domínios abrangidos pelas normas de Schengen com vista a verificar se estavam reunidas as condições necessárias à aplicação de todas as partes pertinentes do acervo de Schengen. Nalguns domínios, concluiu-se que a Croácia satisfaz as condições necessárias para aderir ao espaço Schengen, ao passo que noutros são necessárias melhorias suplementares. A avaliação do Sistema de Informação de Schengen deve ainda ser concluída até outubro de 2017, e será realizada uma nova visita no terreno para avaliar o domínio das fronteiras externas em novembro de 2017. Posteriormente, se forem respeitadas todas as condições, a adesão da Croácia ao espaço Schengen será decidida pelo Conselho, sob proposta da Comissão. A Croácia deverá também tornar-se um membro de pleno direito de Schengen logo que satisfaça todos os critérios.

No que diz respeito a Chipre, assim que o país notificar o seu pedido de adesão, será realizada uma avaliação de Schengen em todos os domínios pertinentes.

5. Conclusões sobre as próximas etapas para reforçar o espaço Schengen

O roteiro «Restabelecer Schengen» de 4 de março de 2016 estabelece as medidas necessárias para lançar as bases com vista ao restabelecimento do funcionamento normal do espaço Schengen. Desde então, muito foi feito para dar resposta aos problemas identificados e garantir uma abordagem coordenada, em conformidade com as normas do sistema de Schengen.

O espaço Schengen continua a enfrentar novos desafios em constante evolução. Por conseguinte, é necessário garantir que as atuais normas de Schengen sejam aplicadas e que os seus instrumentos sejam plenamente utilizados, bem como melhorar simultaneamente as normas que se tenham revelado pouco adaptadas.

Ao mesmo tempo, devemos integrar plenamente a Bulgária e a Roménia no espaço Schengen, uma vez que só através da união e da cooperação poderemos garantir um espaço Schengen mais forte.

A Comissão convida:

1. O Conselho a aprovar a abordagem definida na recomendação da Comissão sobre a aplicação das disposições do Código das Fronteiras Schengen relativas à reintrodução temporária de controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen;
2. O Parlamento Europeu e o Conselho a chegarem rapidamente a acordo sobre a atualização das disposições do Código das Fronteiras Schengen, tal como proposta pela Comissão;
3. O Conselho a tomar uma decisão que permita a plena aplicação do acervo de Schengen na Bulgária e na Roménia e a supressão dos controlos sobre as pessoas nas fronteiras internas terrestres, marítimos e aéreas.