

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente»

[COM(2021) 277 final]

e a proposta de Regulamento do Conselho relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013

[COM(2021) 278 final — 2021/0140 (CNS)]

(2022/C 105/17)

Relator: **Ionuț SIBIAN**

Consulta	Comissão Europeia, 10.8.2021
Base jurídica	Artigo 304.º do TFUE
Competência	Secção do Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	6.10.2021
Adoção em plenária	20.10.2021
Reunião plenária n.º	564
Resultado da votação (votos a favor/votos contra/abstenções)	232/1/5

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu (CESE) congratula-se com a estratégia da Comissão para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente.

1.2. O Comité reafirma o seu total apoio, tal como expresso na sua resolução de 17 de fevereiro de 2016, aos princípios subjacentes à cooperação Schengen: o exercício sem entraves das liberdades fundamentais consagradas nos Tratados, num espaço comum de liberdade, segurança e justiça, e a necessidade de reforçar a responsabilidade conjunta e a solidariedade na gestão das fronteiras externas.

1.3. O Comité reitera que, na elaboração e implementação da política da UE em matéria de gestão das fronteiras, interoperabilidade, gestão da migração e do asilo e cooperação policial e judiciária penal, a UE e os Estados-Membros encontram-se sempre vinculados pela Carta dos Direitos Fundamentais, cujas disposições são obrigados não só a respeitar mas também a promover.

1.4. O Comité está profundamente preocupado com as denúncias de violações dos direitos fundamentais nas fronteiras externas da UE e apela à Comissão e à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) para que corrijam, monitorizem e deem seguimento, sem demora, às denúncias de violações dos direitos fundamentais e assegurem a aplicação eficaz dos mecanismos de responsabilização estabelecidos no Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. O Comité solicita o reforço do Fórum Consultivo sobre Direitos Fundamentais e a participação da sociedade civil organizada nesse fórum, através do CESE.

1.5. O Comité manifesta a sua preocupação com a reintrodução semipermanente dos controlos fronteiriços em partes das fronteiras internas dos Estados-Membros e com o impacto económico e social negativo desta situação nos cidadãos da UE, nas empresas e, em particular, nos trabalhadores fronteiriços, nas comunidades fronteiriças e nas eurorregiões. Apela à Comissão para monitorizar e avaliar cuidadosamente e com periodicidade a necessidade e a proporcionalidade destas reposições e a tomar medidas sempre que necessário. Aplauda a intenção anunciada da Comissão de utilizar mais prontamente os seus poderes de execução sempre que as avaliações de Schengen possam dar origem a tal ação.

1.6. O Comité expressa a sua preocupação com a contínua exclusão dos Estados-Membros Chipre, Roménia, Bulgária e Croácia da plena aplicação do acervo de Schengen. Juntamente com a Comissão, apela a uma ação rápida e decisiva do Conselho a este respeito.

1.7. O Comité observa que muitos dos elementos que são partes constituintes da estratégia ainda permanecem como propostas legislativas. Deseja salientar que emitiu pareceres específicos sobre algumas dessas propostas, nomeadamente sobre o Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo e a interoperabilidade. O Comité solicita à Comissão que tome a devida nota destes pareceres.

1.8. O Comité observa que muitos dos elementos do pacto dependem da aplicação atempada da legislação recentemente adotada, muito especialmente do Regulamento Interoperabilidade e do Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira 2.0. Exprime a sua preocupação com os progressos realizados a este respeito e apela à Comissão para que acompanhe de perto eventuais atrasos e derrapagens do orçamento, exortando a uma correção eficaz dos mesmos.

1.9. O Comité considera positivas as propostas de melhoria do funcionamento do mecanismo de avaliação de Schengen, em particular as que visam garantir um seguimento mais rápido, reforçar as sinergias com o mecanismo de avaliação da vulnerabilidade e dar uma ênfase acrescida e mais transversal aos direitos humanos, nomeadamente através do papel previsto para a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Não obstante, importa assegurar que o mecanismo de avaliação de Schengen não se traduz na politização de questões de natureza mais técnica.

1.10. O Comité entende que o Fórum Schengen pode dar um impulso político à salvaguarda e ao desenvolvimento do espaço Schengen, mas adverte que o fórum não deve implicar um regresso ao passado intergovernamental de Schengen, cujo funcionamento foi prejudicado pelo intergovernamentalismo e pela falta de transparência. Outras instituições da UE, assim como o Comité, devem estar sempre a par da informação atualizada e devem poder assistir como participantes.

1.11. O Comité entende que os domínios conexos da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, incluindo a melhoria da cooperação na prevenção do terrorismo, são da maior importância para a confiança dos cidadãos da UE e dos Estados-Membros no espaço Schengen. Essa cooperação exige, em todos os momentos, o pleno respeito pelos direitos fundamentais em todos os Estados-Membros, incluindo a salvaguarda de um sistema judicial independente, a fim de permitir que os instrumentos de confiança mútua, como o mandado de detenção europeu, funcionem adequadamente.

1.12. O Comité tem a firme convicção de que a cooperação com países terceiros não deve concentrar-se exclusivamente no controlo da migração e do asilo, mas deve também constituir uma verdadeira parceria destinada a melhorar a posição dos migrantes e refugiados também nos países terceiros, em particular a situação das vítimas do tráfico de seres humanos, e deve procurar abordar as causas profundas da migração, promovendo uma migração segura e ordenada.

1.13. Tal como salientado pela presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, no seu discurso sobre o estado da União de 2021, é extremamente importante chegar a acordo sobre um sistema europeu comum de gestão das nossas fronteiras externas, da migração e do asilo, a fim de não permitir que países terceiros tirem partido da falta de unidade.

2. Contexto

2.1. Em 1985, vários Estados-Membros firmaram o Acordo de Schengen a nível internacional, tomando a decisão de suprimir todos os controlos fronteiriços nas suas fronteiras internas. A Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 1990, previa as «medidas de acompanhamento» necessárias, com o objetivo de compensar as externalidades resultantes da supressão dos controlos.

2.2. O Tratado de Amsterdão integrou o acervo de Schengen na ordem jurídica da União e regulamentou a posição especial do Reino Unido, da Irlanda e da Dinamarca.

2.3. A celebração de acordos bilaterais com a Noruega, a Islândia, a Suíça e o Listenstaine permitiu a participação destes países na cooperação Schengen.

2.4. A Bulgária, a Roménia e a Croácia participam em partes do acervo de Schengen, mas o levantamento dos controlos nas suas fronteiras internas exige uma decisão unânime do Conselho. O Conselho recusou-se a tomar essa decisão apesar de a Comissão ter considerado que estes países estão tecnicamente prontos.

2.5. Desde que foi incorporado na ordem jurídica da União, o acervo de Schengen tem evoluído progressivamente, nomeadamente com a adoção do Código das Fronteiras Schengen, do Código de Vistos e do Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. A cooperação no domínio das fronteiras, vistos, migração e asilo é apoiada por vários sistemas informáticos de grande escala para o intercâmbio de informações (SIS, VIS, Eurodac, SES, ETIAS, sistema ECRIS-TCN), que atualmente são interoperáveis.

2.6. Embora a responsabilidade seja partilhada, cada Estado-Membro permanece responsável pelas suas partes respetivas das fronteiras externas, o que significa que as deficiências na gestão das fronteiras externas num Estado-Membro são suscetíveis de ter sérias repercussões em todo o espaço de liberdade, segurança e justiça.

2.7. Nos últimos cinco anos, o espaço Schengen tem estado sob considerável pressão, em resultado da reintrodução repetida e continuada dos controlos nas fronteiras internas por parte de alguns Estados-Membros. Este regresso ao controlo nas fronteiras ocorreu em resposta ao fluxo de refugiados e à situação da migração em 2015, bem como à ameaça de violência terrorista na Europa.

2.8. A pandemia de COVID-19 levou a mais encerramentos de fronteiras e restrições à livre circulação de pessoas.

2.9. Em resposta à situação de crise dos refugiados e da migração em 2015, a Frontex, Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia, foi objeto de reforma e passou a designar-se Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira em 2016, sendo novamente reforçada em 2019.

2.10. No Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, a Comissão Europeia afirmava que «a gestão integrada das fronteiras é um instrumento estratégico indispensável» para a integridade do espaço Schengen, bem como «uma componente essencial de uma política de migração abrangente». Além disso, anunciou uma estratégia específica para o futuro de Schengen, que foi publicada em 2 de junho de 2021.

2.11. O objetivo da estratégia é tornar o espaço Schengen mais forte e mais resiliente. Faz o balanço dos desafios enfrentados pelo espaço Schengen nos últimos anos, nomeadamente durante a crise pandémica, e traça um caminho a seguir que mantém as vantagens do espaço Schengen.

2.12. A estratégia tem por objetivo:

- 1) **assegurar uma gestão eficaz das fronteiras externas da UE;**
- 2) **reforçar o espaço Schengen internamente;**
- 3) **melhorar a capacidade de preparação e a governação;**
- 4) **completar o espaço Schengen.**

2.13. A nova estratégia é acompanhada pela proposta de regulamento do Conselho que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 ⁽¹⁾.

2.14. A Comissão propõe uma revisão do mecanismo de avaliação e monitorização de Schengen. Entre as alterações destacam-se a aceleração do processo de avaliação e o estabelecimento de um procedimento acelerado em caso de deficiências significativas que possam colocar em risco o espaço Schengen no seu conjunto.

3. Observações gerais

3.1. *Gestão moderna e eficaz das fronteiras externas*

3.1.1. O Comité apoia a rápida adoção de um ciclo estratégico plurianual de políticas para a gestão europeia integrada das fronteiras como parte do sistema de gestão integrada previsto no artigo 77.º, n.º 2, alínea d), do TFUE. O Comité pede para ser consultado sobre esta estratégia antes da sua adoção ⁽²⁾.

3.1.2. O Comité continua a defender uma Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira eficaz e a criação do respetivo instrumento operacional. Vê, no entanto, com alguma preocupação, os progressos realizados a este respeito. Em particular, aponta para as recentes conclusões do Tribunal de Contas Europeu, segundo as quais a agência não cumpriu plenamente o seu mandato de 2016 e houve vários riscos e deficiências em relação à execução do seu mandato de 2019 ⁽³⁾.

⁽¹⁾ COM(2021) 278 final.

⁽²⁾ Ver ponto 4.8 em JO C 110 de 22.3.2019, p. 62.

⁽³⁾ Relatório Especial do Tribunal de Contas Europeu, Apoio da Frontex à gestão das fronteiras externas: ainda não é suficientemente eficaz, 2021.

3.1.3. O Comité manifesta particular preocupação com as denúncias de violações dos direitos fundamentais durante as atividades operacionais coordenadas pela Frontex e o conhecimento das mesmas por parte da agência, tal como divulgado por diversos meios de comunicação social e ONG e debatido no relatório do Grupo de Trabalho para o Escrutínio da Frontex da Comissão LIBE. Expressa a sua satisfação com a recente nomeação de um novo provedor de direitos fundamentais, bem como com o processo de recrutamento em curso de agentes de controlo dos direitos fundamentais; sublinha, porém, que o Gabinete para os Direitos Fundamentais precisa de receber recursos adequados para cumprir as suas tarefas com total independência. Apela à Frontex para que implemente integralmente os mecanismos e estruturas de responsabilização previstos no seu regulamento de base.

3.1.4. O Comité manifesta a sua preocupação com a ênfase dada na estratégia aos mecanismos de triagem antes da entrada, os quais, no seu parecer sobre o pacto, considerou serem um contributo novo que valia a pena ter em consideração. No entanto, o Comité questionou a sua viabilidade prática e considerou-os inadequados do ponto de vista dos direitos fundamentais⁽⁴⁾. Salienta a necessidade de os Estados-Membros disporem de um mecanismo de controlo independente, tal como previsto no Regulamento Triagem.

3.1.5. O Comité sempre considerou a plena interoperabilidade dos sistemas informáticos como um passo necessário para a construção de uma política coerente e eficaz em toda a UE. Nesta linha de pensamento, também apoia uma digitalização mais ampla dos procedimentos de vistos e documentos de viagem.

3.1.6. O Comité manifesta a sua preocupação com facto de a Comissão afirmar que os atrasos em cada Estado-Membro podem entravar a implementação da interoperabilidade a nível europeu. Dada a experiência passada com a aplicação do SIS II e à luz do ponto da situação recentemente efetuado no que toca à aplicação do Sistema de Entrada/Saída (SES) e do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)⁽⁵⁾, o Comité gostaria de saber que medidas concretas a Comissão está a tomar para assegurar uma aplicação atempada da interoperabilidade, em conformidade com o orçamento previsto.

3.1.7. O Comité sublinha que se deve alcançar um maior desenvolvimento tecnológico e a plena interoperabilidade, no devido respeito pela proteção dos dados pessoais e pelos direitos fundamentais. No que diz respeito à proposta de revisão do Eurodac, e em relação à utilização em geral de bases de dados de grande escala, o Comité reitera que se deve alcançar a plena interoperabilidade com o devido respeito pela proteção dos direitos fundamentais. As medidas devem ser estritamente necessárias e proporcionais, dada a sensibilidade dos dados, especialmente quando se trata de requerentes de proteção internacional e da confidencialidade do procedimento. É de salientar que os dados pessoais tratados no âmbito da gestão de fronteiras e do regresso são abrangidos pelo Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados e não podem ser qualificados como dados pessoais operacionais nos termos do Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho⁽⁶⁾.

3.1.8. O CESE salienta que, no âmbito da cooperação com países terceiros, especialmente também da atuação da Frontex em território de países terceiros, cumpre respeitar plenamente os direitos fundamentais, incluindo o direito à proteção dos dados pessoais, e criar mecanismos adequados de responsabilização.

3.2. Medidas de reforço interno do espaço Schengen

3.2.1. O Comité expressa a sua satisfação com a atenção dada às medidas que, embora não se tratando propriamente de medidas destinadas ao desenvolvimento do espaço Schengen, estão, todavia, relacionadas com o funcionamento deste espaço.

3.2.2. É possível responder melhor às preocupações de segurança dos Estados-Membros através da intensificação e do reforço da cooperação entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei do que com a reintrodução de controlos nas fronteiras internas.

3.2.3. O Comité sublinha que, em todas as formas de cooperação policial e judiciária penal, os direitos fundamentais, incluindo os direitos de defesa⁽⁷⁾ e os direitos das vítimas⁽⁸⁾, devem ser plenamente respeitados. Tal significa também que, em caso de violação dos direitos fundamentais, a repartição de responsabilidades entre os diferentes intervenientes (da UE e nacionais) não se deve traduzir num défice de responsabilização.

⁽⁴⁾ Pareceres do CESE sobre a migração: JO C 123 de 9.4.2021, p. 15, JO C 155 de 30.4.2021, p. 58, JO C 155 de 30.4.2021, p. 64.

⁽⁵⁾ Nota da Comissão Europeia «Implementation of interoperability: state of play on the implementation of the Entry/Exit System and the European Travel Information and Authorisation System, June 2021» [Implementação da interoperabilidade: ponto da situação no que toca à aplicação do Sistema de Entrada/Saída e do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem], junho de 2021.

⁽⁶⁾ Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (JO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

⁽⁷⁾ Em conformidade com o Título VI da Carta dos Direitos Fundamentais e com outra legislação derivada pertinente.

⁽⁸⁾ Diretiva 2012/29/UE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 25 de outubro de 2012, que estabelece normas mínimas relativas aos direitos, ao apoio e à proteção das vítimas da criminalidade e que substitui a Decisão-Quadro 2001/220/JAI do Conselho (JO L 315 de 14.11.2012, p. 57), bem como a legislação para categorias específicas de vítimas de tráfico de seres humanos, exploração sexual e pornografia infantil, e terrorismo.

3.2.4. A proteção dos dados pessoais, ao abrigo dos quadros jurídicos apropriados, tem de ser assegurada em todos os momentos, especialmente quando se trata de dados pessoais altamente sensíveis, como os que estão contemplados nas disposições da Decisão Prüm.

3.2.5. No que diz respeito à utilização de inteligência artificial no policiamento transfronteiras, o Comité remete para o seu Parecer sobre o Regulamento Inteligência Artificial⁽⁹⁾.

3.2.6. O Comité gostaria de salientar que, no anexo à proposta de um ato legislativo em matéria de inteligência artificial⁽¹⁰⁾, se prevê a possibilidade de utilizar a IA para a gestão da migração, do asilo e do controlo nas fronteiras. Em particular, a referência ao uso de «polígrafos e instrumentos similares ou [instrumentos] para detetar o estado emocional de uma pessoa singular» é preocupante, uma vez que faltam provas científicas para a fiabilidade de tais métodos.

3.2.7. No que respeita às medidas específicas propostas no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, o Comité remete para o seu parecer de 17 de dezembro de 2020⁽¹¹⁾.

3.2.8. O Comité questiona o valor acrescentado de um maior recurso ao Sistema de Informações Antecipadas sobre os Passageiros em combinação com os registos de identificação dos passageiros, e considera que a Comissão não apresentou argumentos convincentes para permitir o intercâmbio sistemático e em massa de dados pessoais intra-Schengen, o que, necessariamente, afetaria também os cidadãos da UE que exercem o seu direito à livre circulação.

3.2.9. No que diz respeito à utilização do mandado de detenção europeu, e de outros instrumentos que facilitam a cooperação para a aplicação da lei, como a decisão europeia de investigação, o Comité salienta que a confiança mútua é indispensável para o bom funcionamento destes instrumentos baseados no princípio do reconhecimento mútuo. Isto exige um controlo ainda mais eficaz do Estado de direito por parte das instituições da UE e implica a responsabilidade dos Estados-Membros de defenderem o Estado de direito, em particular o direito à tutela jurisdicional efetiva, ao abrigo do artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (a seguir designada «a Carta») e do artigo 19.º, n.º 1, do TUE.

3.3. Reforço da governação

3.3.1. O Comité aprecia o facto de o Fórum Schengen poder proporcionar aos Estados-Membros uma plataforma para debater questões politicamente relevantes relacionadas com a cooperação Schengen. No entanto, outras instituições da UE, bem como o Comité, devem permanecer informadas e ter o direito de assistir na qualidade de participantes. O fórum e as suas ações devem ser tão transparentes quanto possível e devem permitir o acesso aos seus documentos. O relançamento do relatório sobre o estado de Schengen é louvável, mas não é suficiente nesta matéria.

3.3.2. O Comité apoia a ideia de que é necessário alterar o Código das Fronteiras Schengen para incorporar alguns dos ensinamentos colhidos da crise da COVID-19. Salienta que estes ensinamentos vão para além da questão das fronteiras internas e remetem para o funcionamento do próprio mercado interno. Por conseguinte, qualquer alteração deste tipo deve fazer parte de um teste de aptidão mais amplo do quadro regulamentar europeu relativo à livre circulação, tendo em conta que, muito provavelmente, a COVID-19 continuará a ser uma realidade no mundo. O Comité defende a ideia de que tal abordagem deve incluir regras sobre viagens para a UE, que estão atualmente ausentes do Código das Fronteiras Schengen. O Comité também gostaria que a Comissão o informasse se prevê alguma alteração ao Regulamento Pequeno Tráfego Fronteiriço.

3.3.3. O Comité está convicto de que a Comissão deve tomar uma posição mais resoluta de apoio à possibilidade de viajar sem fronteiras na Europa. O Tratado da UE é claro ao afirmar que a UE deve oferecer aos seus cidadãos um espaço sem fronteiras. O direito dos Estados-Membros de reintroduzir controlos nas fronteiras é uma exceção a esse direito, que deve ser interpretada em sentido estrito. Não pode ser considerada como uma prerrogativa soberana, estando antes vinculada pelas regras do Código das Fronteiras Schengen. Uma eventual revisão deste código deve ter plenamente em conta a natureza excecional da reintrodução dos controlos nas fronteiras.

3.3.4. O Comité acolhe favoravelmente as propostas para melhorar o funcionamento do mecanismo de avaliação de Schengen, em particular as que visam assegurar um seguimento mais célere, as que se destinam a reforçar as sinergias com o mecanismo de avaliação da vulnerabilidade e as que prestam maior atenção aos direitos humanos, adotando uma abordagem transversal neste contexto. Não obstante, importa assegurar que o mecanismo de avaliação de Schengen não se traduz na politização de questões de natureza mais técnica.

⁽⁹⁾ INT/940 (JO C 517 de 22.12.2021, p. 61).

⁽¹⁰⁾ COM(2021) 206 final, p. 4 e 5.

⁽¹¹⁾ JO C 123 de 9.4.2021, p. 15.

3.3.5. O Comité incentiva a Comissão a fazer uso ativo dos poderes de execução que lhe são conferidos pelos Tratados, quando se trata de situações em que há uma ausência de seguimento às deficiências detetadas durante as avaliações de Schengen. Haverá que dar prioridade a práticas sistémicas que violem as normas dos direitos fundamentais. É importante que a Comissão não se baseie apenas nas conclusões do mecanismo de avaliação de Schengen, mas que também ela própria acompanhe ativamente a situação dos direitos fundamentais.

3.4. *Completar o espaço Schengen*

3.4.1. O Comité aplaude a posição da Comissão no que diz respeito a completar o espaço Schengen. Sublinha a articulação entre a livre circulação, a cidadania da UE e a ausência de controlos nas fronteiras. Atualmente, os cidadãos da Bulgária, da Croácia e da Roménia não usufruem plenamente dos seus direitos como cidadãos da UE ao abrigo dos Tratados.

3.4.2. O Comité salienta que estes Estados-Membros já controlam as suas fronteiras externas em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen. A sua plena adesão melhoraria o funcionamento e a segurança da União Europeia, através da sua participação integral em todas as bases de dados de grande escala no domínio da Justiça e Assuntos Internos (JAI).

3.4.3. O Comité convida a Comissão a apresentar um roteiro mais detalhado no sentido da plena adesão e convida o Conselho a agir rapidamente em conformidade.

Bruxelas, 20 de outubro de 2021.

A Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Christa SCHWENG
