



Estrasburgo, 14.12.2021
COM(2021) 891 final

2021/0428 (COD)

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE) 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras

{SEC(2021) 440 final} - {SWD(2021) 462 final} - {SWD(2021) 463 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Razões e objetivos da proposta

O espaço sem controlos nas fronteiras internas («espaço Schengen») é uma das maiores realizações da integração europeia. Na Comunicação intitulada «Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente»¹ («Estratégia de Schengen»), a Comissão salientou que as fundações do espaço Schengen fazem parte do ADN europeu. O espaço Schengen compreende um espaço em que os cidadãos da União Europeia e os cidadãos de países terceiros que permaneçam legalmente no território, bem como as mercadorias e os serviços, podem circular sem serem sujeitos a controlos nas fronteiras internas. Schengen é um elemento essencial do espaço de liberdade, segurança e justiça e um elemento fundamental para o funcionamento do mercado único, cuja criação trouxe benefícios sociais e económicos significativos para a sociedade europeia.

No entanto, nos últimos anos, tem sido repetidamente posto à prova por uma série de crises e desafios. Em 2015, a crise sem precedentes dos refugiados revelou deficiências na gestão das fronteiras externas da União e demonstrou que o sistema de migração não estava bem concebido para dar resposta a esses desafios, pelo que vários Estados-Membros reintroduziram controlos nas fronteiras internas. Foram igualmente reintroduzidos controlos nas fronteiras internas em resposta à ameaça terrorista persistente na sequência de uma vaga de ataques no solo europeu. A pandemia de COVID-19 representou igualmente um desafio sem precedentes e colocou uma grande pressão no espaço Schengen, levando um grande número de Estados-Membros a reintroduzir controlos nas fronteiras internas e comprometendo, por vezes, o bom funcionamento do mercado único. Tudo isto prejudicou o clima de confiança necessário para manter um espaço livre de controlos nas fronteiras internas.

Por estas razões, a Comissão anunciou que completaria a gama de instrumentos necessários para assegurar o bom funcionamento do espaço Schengen, a fim de restabelecer o equilíbrio do ecossistema de regras, bem como recuperar e reforçar a confiança mútua entre os Estados-Membros. Uma dessas medidas para tornar o espaço Schengen mais forte e resiliente é uma nova proposta de alteração do Regulamento (UE) 2016/399² («Código das Fronteiras Schengen»). A presente proposta é um dos principais resultados do roteiro para um Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo. Todas as soluções propostas no novo Pacto em matéria de Migração e Asilo contribuirão para uma gestão eficaz da migração, uma cooperação mais estreita, uma partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros e um quadro vinculativo de solidariedade, reforçando assim o espaço Schengen.

Para o bom funcionamento do espaço Schengen, é necessário que as regras sejam aplicadas de modo uniforme, tanto nas fronteiras externas como nas fronteiras internas. Assenta na confiança entre os Estados-Membros, na eficácia dos controlos das fronteiras externas e em medidas alternativas no território dos Estados-Membros, a fim de assegurar um elevado nível de segurança no espaço Schengen, na ausência de controlos nas fronteiras internas.

¹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente», COM(2021) 277 final de 2 de junho de 2021.

² Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

Embora o quadro estabelecido pelo Código das Fronteiras Schengen preveja instrumentos para fazer face a desafios como os dos últimos anos, há margem para melhorar aspetos específicos, relacionados especialmente com a capacidade de dar uma resposta uniforme às grandes ameaças para a saúde pública e às ameaças resultantes da instrumentalização dos migrantes, bem como com os meios de resposta, no território, ao terrorismo ou aos movimentos não autorizados.

Tendo em conta os novos desafios que se colocam ao espaço Schengen, são necessárias várias alterações específicas das atuais regras estabelecidas no Código das Fronteiras Schengen, em relação às fronteiras externas e às fronteiras internas, bem como em relação às competências exercidas nos territórios dos Estados-Membros, sem pôr em causa a repartição de responsabilidades entre a União e os Estados-Membros.

A presente proposta deve ser analisada no contexto das iniciativas em curso para melhorar a governação global de Schengen. Com base nos trabalhos do Fórum Schengen³, criado em 2020, a Comissão adotará, no início de 2022, um «Relatório sobre o estado de Schengen», que resumirá a situação no que diz respeito à ausência de controlos nas fronteiras internas, aos resultados das avaliações de Schengen e ao estado de aplicação das recomendações. A Comissão integrará nos relatórios um «Painel de Avaliação do estado de Schengen» a fim de avaliar, de uma forma interligada, a aplicação do acervo de Schengen nos diferentes domínios estratégicos, assim como prestar um maior apoio aos Estados-Membros na resposta a quaisquer desafios que se coloquem. A Comissão propôs igualmente a revisão do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen, a fim de o tornar mais eficiente, estratégico e mais bem equipado para fazer face a novas realidades e desafios. A revisão aumentará a capacidade do Mecanismo para promover o diálogo político sobre o estado de Schengen, centrando-se nos domínios suscetíveis de comprometerem o funcionamento do conjunto do espaço Schengen.

Fronteiras externas

A existência de Schengen pressupõe um elevado nível de confiança numa gestão sólida das fronteiras externas. Com base na experiência adquirida até ao final de 2021, a gestão das fronteiras externas deve ser reforçada no que diz respeito aos dois aspetos seguintes:

- Desafios relacionados com a saúde

A crise da COVID-19 demonstrou que as regras atuais não são suficientes para dar resposta a situações de crise associadas a doenças com potencial epidemiológico. O carácter global da COVID-19 exigiu medidas *ad hoc* nas fronteiras externas para abrandar a transmissão transfronteiriça. Em março de 2020, a Comissão propôs uma decisão coordenada sobre a aplicação de restrições de viagem às viagens não essenciais de países terceiros para o espaço Schengen, o que conduziu à adoção de uma recomendação do Conselho, em junho de 2020⁴, com o objetivo de promover uma abordagem unificada a respeito da restrição do acesso à

³ No âmbito do Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, a Comissão anunciou a criação de um Fórum Schengen específico, com a participação das autoridades nacionais competentes, como os ministérios do interior e a polícia (fronteiriça) a nível nacional e regional, a fim de estimular uma cooperação mais concreta e uma maior confiança entre os Estados-Membros, bem como apoiar o bom funcionamento de Schengen. O primeiro Fórum Schengen realizou-se em 30 de novembro de 2020 e o segundo em 17 de maio de 2021.

⁴ Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho, de 30 de junho de 2020, relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição.

União Europeia dos viajantes provenientes de países com uma situação epidemiológica altamente problemática. Todavia, embora os Estados-Membros tenham acordado entre si numa lista de países terceiros relativamente aos quais a restrição de viagens não essenciais poderia ser levantada, aplicaram a referida recomendação de formas muito diferentes⁵. Apenas alguns aplicaram integralmente a lista de países, enquanto outros decidiram levantar as restrições unicamente a alguns dos países da lista, ou mesmo a nenhum. Outros Estados-Membros levantaram as restrições a países terceiros que não constavam da lista, comprometendo assim a abordagem unificada pretendida. É necessário um novo procedimento, a fim de codificar uma prática coerente e evitar as discrepâncias que se verificam atualmente.

- Desafios relacionados com a instrumentalização dos migrantes

Conforme referido na Comunicação da Comissão sobre a resposta à instrumentalização dos migrantes patrocinada por Estados na fronteira externa da UE⁶, no Plano de Ação renovado da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025), adotado pela Comissão em 29 de setembro de 2021⁷, bem como na proposta da Comissão de um regulamento relativo a medidas contra os operadores de transportes que facilitam o tráfico de pessoas ou a introdução clandestina de migrantes no que diz respeito à entrada ilegal no território da União Europeia, ou que neles participem⁸, um fenómeno muito preocupante observado é o protagonismo crescente dos intervenientes estatais no fomento e na viabilização artificiais da migração irregular, utilizando os fluxos migratórios como instrumento para fins políticos, a fim de desestabilizar a União Europeia ou os seus Estados-Membros.

Tal como expressou o Conselho Europeu nas suas conclusões de outubro de 2021⁹, a UE e os Estados-Membros estão empenhados em dar uma resposta a este protagonismo crescente dos intervenientes estatais na viabilização da migração irregular e na utilização de seres humanos para criar pressão nas fronteiras externas da UE. O Conselho Europeu convidou a Comissão a propor as alterações necessárias do quadro jurídico da UE, a fim de dar resposta à questão da instrumentalização. Para o efeito, em primeiro lugar é necessário definir o que se deve entender por «instrumentalização». Além disso, é necessário clarificar as medidas que os Estados-Membros podem tomar ao abrigo do Código das Fronteiras Schengen, a fim de proteger eficazmente as fronteiras externas comuns da UE contra a instrumentalização dos migrantes para fins políticos. Paralelamente, a Comissão propõe medidas adicionais ao abrigo do acervo em matéria de asilo e de regresso para clarificar melhor a forma como os Estados-Membros podem e devem reagir a situações de instrumentalização, assegurando simultaneamente a plena proteção dos direitos dos migrantes que são instrumentalizados, incluindo o direito de asilo e a proteção contra a não repulsão.

Nos termos do Código das Fronteiras Schengen, «[o] controlo fronteiriço não é efetuado exclusivamente no interesse do Estado-Membro em cujas fronteiras externas se exerce, mas no interesse de todos os Estados-Membros que suprimiram o controlo nas suas fronteiras internas. O controlo fronteiriço deverá contribuir para a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, bem como para a prevenção de qualquer ameaça para a segurança

⁵ Consultar a avaliação de impacto, ponto 2.1.2.

⁶ JOIN(2021) 32 final.

⁷ COM(2021) 591 final.

⁸ COM(2021) 753 final.

⁹ Reunião extraordinária do Conselho Europeu (24 e 25 de maio de 2021) – Conclusões, documento do Conselho EUCO 5/21 de 25 de maio de 2021.

interna, a ordem pública, a saúde pública e as relações internacionais dos Estados-Membros»¹⁰. Por conseguinte, é evidente que os Estados-Membros com fronteiras externas Schengen assumem uma dupla responsabilidade: em relação a todas as pessoas que beneficiam da possibilidade de viajar sem serem sujeitas a controlos nas fronteiras internas e em relação aos seus próprios cidadãos e empresas. O Código das Fronteiras Schengen contém disposições gerais aplicáveis aos pontos de passagem de fronteira (artigo 5.º) e em matéria de vigilância de fronteiras (artigo 13.º), a fim de permitir que os Estados-Membros cumpram os objetivos de gestão das fronteiras acima referidos. Todavia, é necessário reforçar essas disposições para reconhecer a responsabilidade dos Estados-Membros com fronteiras externas Schengen e dar resposta aos novos desafios criados pelo fenómeno da instrumentalização.

Medidas nas fronteiras internas e no território

A própria essência do projeto de Schengen consiste na ausência de controlos nas fronteiras internas que permita a todas as pessoas que permaneçam legalmente na União beneficiar plenamente da possibilidade de circular sem serem sujeitas a controlos nas fronteiras internas. Com base na experiência adquirida até ao outono de 2021, devem ser revistos e reforçados os seguintes aspetos, a fim de preservar o espaço Schengen:

- Resposta aos desafios que afetam a maioria dos Estados-Membros

Embora a reintrodução dos controlos de fronteira possa constituir uma medida legítima para fazer face a ameaças graves para a segurança interna e para a ordem pública, em especial quando é necessária uma resposta urgente (por exemplo, atentados terroristas), o âmbito geográfico e a duração destes controlos de fronteira podem dificultar a deslocação de pessoas e a livre circulação de mercadorias. Mesmo que os controlos nas fronteiras internas, por si só, não prejudiquem o direito à livre circulação, na prática, a ausência desses controlos facilita a circulação de pessoas. O impacto da reintrodução dos controlos de fronteira tem sido particularmente visível nas fronteiras terrestres internas, afetando as várias relações económicas e sociais nas regiões transfronteiriças, bem como os 150 milhões de pessoas que vivem nestas regiões¹¹ e cerca de 3,5 milhões de pessoas que atravessam diariamente as fronteiras internas do espaço Schengen¹². Em 2020, as numerosas reintroduções dos controlos nas fronteiras internas destinadas a ajudar a conter a propagação da COVID-19 afetaram frequentemente as capacidades locais para assegurar serviços essenciais em ambos os lados da fronteira. A falta de coordenação das medidas nacionais em resposta à pandemia de COVID-19 afetou ainda o setor dos transportes, ao limitar as operações de transporte transfronteiriço, exacerbando, muitas vezes, os efeitos do impacto inicial e agravando a perturbação das cadeias de abastecimento. É necessário um novo procedimento para assegurar uma abordagem mais coordenada de situações de crise que afetem a maioria dos Estados-Membros, respeitando plenamente o direito soberano dos Estados-Membros de reintroduzir controlos nas fronteiras.

¹⁰ Consultar o considerando 6 do Regulamento (UE) 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen).

¹¹ Cerca de 150 milhões de europeus vivem em regiões fronteiriças, o que representa 30 % da população da UE. As regiões transfronteiriças cobrem 40 % do território da UE e produzem 30 % do PIB da UE. Por conseguinte, quaisquer alterações em matéria de possibilidade de atravessar as fronteiras sem controlos são significativas do ponto de vista social e económico.

¹² Consultar a Estratégia de Schengen, de 2 de junho de 2021, e [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf).

Com base no vasto leque de orientações e recomendações adotadas para a pandemia de COVID-19, como o sistema de «corredores verdes»¹³, a Comissão melhorará igualmente o plano de contingência para Schengen. Por este motivo, codificará as medidas de atenuação pertinentes no Manual prático para os guardas de fronteira, para que se torne um ponto de referência natural para os guardas de fronteira em situação de crise.

- Melhor utilização de medidas alternativas

Nos últimos anos, a pandemia de COVID-19, a crise migratória de 2015, bem como o aumento das ameaças terroristas colocaram o espaço Schengen à prova¹⁴. Em resposta a estes desafios, alguns Estados-Membros decidiram reintroduzir controlos de fronteira em algumas ou em todas as suas fronteiras internas¹⁵. Apesar de tais decisões terem servido, inicialmente, para dar resposta a acontecimentos claramente identificáveis, sendo baseadas, durante um determinado período tempo, em recomendações do Conselho¹⁶, afiguram-se agora como medidas de prevenção permanentes.

Os controlos prolongados nas fronteiras internas revelaram os limites dos atuais instrumentos de que a União dispõe para avaliar a necessidade e a proporcionalidade de controlos prolongados. Por conseguinte, devem ser reforçadas as regras que definem os controlos nas fronteiras internas como medida de último recurso.

Na mesma ordem de ideias, os controlos prolongados nas fronteiras internas chamaram a atenção para a utilização limitada de medidas alternativas pelos Estados-Membros, que, em muitos casos, podem ser suficientes para garantir um elevado nível de segurança sem necessidade de restabelecer controlos nas fronteiras internas.

Trata-se, em especial, do exercício da competência policial. A Recomendação da Comissão de 2017 sobre controlos policiais e cooperação policial transfronteiriça¹⁷ incentivou os Estados-Membros a utilizarem melhor as suas competências policiais e a dar prioridade aos controlos policiais antes de decidir sobre a reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas. Nos últimos quatro anos, vários Estados-Membros reforçaram os controlos policiais nas zonas das fronteiras, no contexto do aumento das ameaças para a ordem pública ou a

¹³ 2020/C 96 I/01 e COM(2020) 685 final.

¹⁴ A rápida propagação da pandemia de COVID-19 provocou, entre março e outubro de 2020, um excesso de quase 300 000 mortes na UE, em comparação com o mesmo período entre 2016 e 2019. [Consultar: Eurostat, *Excess mortality in 2020: especially high in spring and autumn* (não traduzido para português), 20 de janeiro de 2021].

A ameaça terrorista, embora sempre presente, tornou-se muito proeminente na Europa desde o ataque ao Charlie Hebdo, em janeiro de 2015, e a expansão do denominado Estado Islâmico na Síria.

Em 2015, 1 255 600 requerentes de asilo pela primeira vez apresentaram pedidos de proteção internacional na UE, o que representa mais do dobro do número registado no ano anterior [consultar o comunicado de imprensa do Eurostat *Asylum in the EU Member States – Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015* (não traduzido para português)]. Em comparação, em 2018 foram apresentados 699 000 pedidos na UE, incluindo 631 000 pedidos apresentados pela primeira vez (consultar: Comissão Europeia, «Estatísticas sobre os fluxos migratórios para a Europa»).

¹⁵ Desde setembro de 2015, os controlos nas fronteiras internas foram reintroduzidos mais de 250 vezes.

¹⁶ As deficiências graves identificadas na fronteira externa grega em 2016 levaram à adoção de quatro recomendações do Conselho que, com base no artigo 29.º, instaram cinco Estados-Membros (Áustria, Alemanha, Suécia, Dinamarca e Noruega) a reintroduzirem temporariamente os controlos nas suas fronteiras internas, entre maio de 2016 e novembro de 2017.

¹⁷ Recomendação (UE) 2017/820 da Comissão, de 12 de maio de 2017, sobre controlos policiais proporcionados e cooperação policial no espaço Schengen.

segurança interna. Alguns são exemplos de boas práticas na abordagem das ameaças crescentes e persistentes para a ordem pública ou a segurança interna. De facto, esses controlos podem revelar-se frequentemente tão ou mais eficazes do que os controlos nas fronteiras internas, nomeadamente porque são mais flexíveis do que os controlos fronteiriços estáticos nas em pontos específicos de passagem de fronteiras e podem ser adaptados mais facilmente à evolução dos riscos. A fim de garantir a plena utilização do potencial destas medidas, um Estado-Membro que pondere prorrogar a reintrodução do controlo nas fronteiras deve, em primeiro lugar, avaliar se o controlo nas fronteiras pode ser substituído por tais medidas alternativas. Além disso, a experiência relacionada com a pandemia de COVID-19 deixou claro que outras competências públicas, que normalmente não estão relacionadas com competências policiais (por exemplo, controlos relacionados com a saúde pública), podem tornar a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas desnecessária. Por este motivo, deve ser revista a lista de medidas alternativas que não devem ser consideradas equivalentes aos controlos nas fronteiras internas.

Uma cooperação policial reforçada pode alargar o conjunto de alternativas aos controlos nas fronteiras internas à disposição dos Estados-Membros. Para o efeito, em 8 de dezembro de 2021, a Comissão adotou propostas legislativas relativas a um código de cooperação policial da UE. O Código proporcionará um quadro jurídico coerente da UE para garantir que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei têm um acesso adequado às informações detidas por outros Estados-Membros quando delas necessitem para combater a criminalidade e o terrorismo.

Por último, a persistência dos controlos nas fronteiras internas em relação a movimentos não autorizados justifica alterações que permitam aos Estados-Membros enfrentar melhor esses desafios, sem necessitarem de recorrer a controlos nas fronteiras internas.

*

Tendo em conta o que precede, é urgente resolver os problemas que afetam as fronteiras externas e internas do espaço Schengen relacionados com os seguintes aspetos:

- a) Medidas nas fronteiras externas, a fim de dar resposta a ameaças relacionadas com os principais riscos para a saúde pública, como pandemias e casos de instrumentalização dos migrantes;
- b) Condições para a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas e utilização de outras medidas no seu pleno potencial, a fim de garantir um nível de segurança suficientemente elevado, sem necessidade de recorrer a controlos nas fronteiras internas.

Objetivos e principais elementos da proposta

A proposta tem os seguintes objetivos específicos:

- a) Aplicação uniforme de medidas nas fronteiras externas em caso de ameaça para a saúde pública.

A proposta visa estabelecer um novo mecanismo que deverá permitir a adoção atempada, pelo Conselho, de um instrumento vinculativo que estabeleça restrições temporárias de viagem nas fronteiras externas nestas circunstâncias. Graças a este mecanismo, as restrições de viagem serão aplicadas uniformemente em todos os Estados-Membros, enquanto a ameaça para a saúde pública persistir na União. A proposta determina, de uma forma abrangente, todos os

elementos necessários de um instrumento a adotar pelo Conselho por meio de um ato de execução. Por conseguinte, esse instrumento deve especificar quaisquer categorias de pessoas isentas de restrições de viagem, mesmo em situações em que viajam por razões não essenciais, e/ou, com base em indicadores objetivos, quaisquer zonas geográficas ou países terceiros a partir dos quais as viagens possam ser sujeitas a medidas específicas, como, por exemplo, restrições de viagem. Além disso, deve definir quaisquer condições adicionais a impor aos viajantes, a fim de tornar a viagem segura. Em consonância com as obrigações decorrentes do direito da União e do direito internacional, os cidadãos da União e os nacionais de países terceiros que, ao abrigo de acordos celebrados entre a União e os seus Estados-Membros, por um lado, e esses países terceiros, por outro lado, gozam de direitos de livre circulação equivalentes aos dos cidadãos da União e os membros das suas famílias devem ser sempre autorizados a entrar na União. Os residentes devem ser sempre autorizados a regressar à União. Além disso, o instrumento deve definir uma lista mínima de categorias de viajantes consideradas necessárias em relação a funções ou a necessidades essenciais, não devendo, por conseguinte, ser abrangidas por medidas nos termos desse instrumento. Essa lista deve refletir, em especial, as obrigações internacionais da União e dos seus Estados-Membros no sentido de permitir a viagem. A definição de categorias adicionais de viagens essenciais, se necessário, consoante a ameaça específica, caberá às decisões individuais do Conselho. O instrumento poderia criar também um mecanismo de «travagem» de emergência, que permitisse tomar as medidas adequadas caso a situação epidemiológica se agravasse drasticamente numa ou em várias zonas geográficas.

b) Resposta à instrumentalização dos migrantes nas fronteiras externas

A proposta visa dar resposta à instrumentalização dos migrantes, caso um interveniente de um país terceiro utilize seres humanos para desestabilizar a União ou os seus Estados-Membros. No artigo 2.º, a proposta define o termo «instrumentalização». Além disso, a proposta de alteração dos artigos 5.º e 13.º deve clarificar quais as medidas disponíveis nos pontos de passagem de fronteira e no contexto da vigilância de fronteiras para prevenir e reagir à passagem ilegal das fronteiras quando os Estados-Membros de primeira entrada são confrontados com essa pressão proveniente de um país terceiro. Além disso, uma nova proposta relativa a procedimentos excecionais de asilo e de regresso visa assegurar a coerência com esta abordagem, ao introduzir disposições que permitam aos Estados-Membros tomar as medidas necessárias para gerir de forma humana, organizada e digna, no pleno respeito dos direitos fundamentais e dos princípios humanitários, a chegada de pessoas instrumentalizadas por um país terceiro.

c) Criação de um plano de contingência para Schengen no caso de uma ameaça que afete simultaneamente a maioria dos Estados-Membros

A proposta visa criar um novo mecanismo que permita uma resposta europeia aos problemas que afetem simultaneamente a maioria dos Estados-Membros, colocando assim em risco o funcionamento global do espaço Schengen. Este novo mecanismo deve complementar o mecanismo existente para deficiências graves e persistentes nas fronteiras externas, conforme previsto atualmente no artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen. Deve respeitar plenamente o direito de os Estados-Membros tomarem as medidas necessárias quando são confrontados com uma ameaça imediata e facultar ao Conselho a possibilidade de autorizar, com base numa proposta da Comissão, a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas em alguns ou em todos os Estados-Membros afetados pela ameaça identificada, proporcionando assim um quadro coerente para a utilização dos controlos nas fronteiras internas pelos Estados-Membros e definindo medidas de atenuação adequadas. Mediante propostas da

Comissão, essa autorização pode ser prorrogada por períodos adicionais de até seis meses cada, desde que se verifique a persistência da ameaça. Caso a Comissão considere que não seria adequada uma autorização de reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, deve, em vez disso, adotar uma recomendação que especifique as medidas que se afigurem mais adequadas para dar resposta à ameaça do que os controlos nas fronteiras internas, ou medidas que possam complementar os controlos nas fronteiras internas.

d) Garantias processuais em caso de reintrodução unilateral dos controlos nas fronteiras internas

A fim de assegurar que os controlos nas fronteiras internas continuam a ser uma medida de último recurso, a proposta clarifica e alarga a lista de elementos que têm de ser avaliados por um Estado-Membro ao tomar a decisão sobre a reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras. Estes elementos incluiriam a adequação da medida de reintrodução dos controlos nas fronteiras internas e o impacto provável dessa medida na circulação de pessoas no espaço sem controlos nas fronteiras internas e nas regiões transfronteiriças. Além disso, caso um Estado-Membro decida prorrogar os controlos nas fronteiras internas em resposta a ameaças previsíveis, essa avaliação deve incluir também a avaliação da adequação e da utilização de medidas alternativas, tais como controlos proporcionados efetuados no contexto do exercício legítimo de competências públicas pelas autoridades competentes na região fronteiriça, a utilização do procedimento de recusa para nacionais de países terceiros que atravessam a fronteira interna e a cooperação policial, conforme previsto no direito da União. Além disso, as prorrogações relativas a ameaças previsíveis superiores a seis meses devem incluir também uma avaliação de riscos. Tal como acontece atualmente, a Comissão ou qualquer Estado-Membro pode, a qualquer momento, adotar um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas. Sempre que os controlos nas fronteiras internas se mantenham em vigor por um período total de 18 meses, a Comissão emitirá um parecer sobre a sua proporcionalidade e necessidade e iniciará um processo de consulta dos Estados-Membros.

A fim de ter em conta a experiência de que determinadas ameaças podem persistir por um período considerável, a possibilidade de prorrogar o controlo nas fronteiras nestes casos é alargada para um período máximo total de dois anos. Todavia, a proposta reconhece que os Estados-Membros podem considerar necessária a manutenção dos controlos nas fronteiras internas para além deste prazo. Nesses casos, o Estado-Membro em causa deve informar a Comissão, fundamentando na sua nova notificação a manutenção da ameaça, incluindo através de uma avaliação dos riscos e tendo em conta o parecer emitido pela Comissão em caso de controlos nas fronteiras com uma duração de 18 meses. Nesse caso, a Comissão emite um parecer de acompanhamento.

Além disso, a fim de permitir uma análise *post factum*, os Estados-Membros devem continuar a ser obrigados a apresentar um relatório sobre a reintrodução do controlo nas fronteiras internas ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão, após a supressão dos controlos. Além disso, caso os controlos nas fronteiras se mantenham para além de um período de seis meses, esse relatório deve ser apresentado passados doze meses e, posteriormente, todos os anos, enquanto os controlos se mantiverem.

e) Aplicação de medidas de atenuação e de garantias específicas para as regiões transfronteiriças, caso os controlos nas fronteiras internas sejam reintroduzidos

A proposta prevê igualmente que devem ser sempre aplicadas garantias para limitar o impacto negativo da reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas, caso essa reintrodução seja inevitável, nomeadamente para limitar o seu impacto no funcionamento das

regiões transfronteiriças, dos transportes e, por conseguinte, do mercado único. Exemplos de medidas de atenuação que devem ser cumpridas durante a reintrodução dos controlos nas fronteiras são, em especial, as definidas nas orientações e nas recomendações elaboradas em 2020 em relação à crise da COVID-19.

- f) Aumento da utilização de medidas alternativas para fazer face às ameaças identificadas, em vez de controlos nas fronteiras internas

A proposta visa garantir um elevado nível de segurança no espaço Schengen, de uma forma proporcionada. Para o efeito, a proposta clarifica a possibilidade de os Estados-Membros utilizarem mais amplamente outros controlos em zonas de fronteira que não os controlos nas fronteiras. Estes controlos não devem ser necessariamente efetuados pelas autoridades policiais, mas podem envolver quaisquer outras autoridades competentes para o exercício de competências públicas ao abrigo do direito nacional¹⁸. Em todos os casos, as autoridades competentes devem respeitar as garantias existentes desenvolvidas pela jurisprudência do Tribunal de Justiça da União Europeia¹⁹ para o exercício da competência policial, em especial ao proporcionar o quadro necessário para a competência concedida a essas autoridades, de modo a efetuarem controlos de identidade, nomeadamente para orientar a margem de apreciação de que essas autoridades dispõem na aplicação prática dessa competência, a fim de assegurar que esses controlos não são equivalentes aos controlos nas fronteiras. Na prestação dessas orientações, os Estados-Membros devem também assegurar que a margem de apreciação é exercida pelas autoridades competentes no pleno respeito dos direitos fundamentais, em especial a proibição de discriminação.

A fim de proporcionar mais meios aos Estados-Membros para utilizarem medidas alternativas a fim de resolver o problema dos movimentos não autorizados de migrantes em situação irregular, a proposta introduz a possibilidade de transferir migrantes em situação irregular, se houver uma indicação clara de que a pessoa detida nas fronteiras internas no âmbito da cooperação policial operacional transfronteiriça acabou de chegar a partir desse outro Estado-Membro (por exemplo, registo no Eurodac por outro Estado-Membro ou faturas recentes emitidas no outro Estado-Membro). Tendo em conta a iniciativa relativa à cooperação policial transfronteiriça, apresentada em 8 de dezembro de 2021, este novo procedimento deve incentivar a utilização de patrulhas conjuntas como instrumento que permite aplicar esta transferência simplificada de pessoas detidas nas fronteiras internas. A proposta prevê igualmente o levantamento da «cláusula suspensiva» atualmente aplicável aos acordos e convenções bilaterais em vigor entre os Estados-Membros sobre esta matéria, conforme referido no artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Regresso²⁰, e determina as condições em que os migrantes em situação irregular podem ser atualmente repatriados se forem detidos numa situação de permanência ilegal num Estado-Membro. A proposta inclui uma alteração específica do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Regresso, que permitiria aos Estados-Membros estabelecer acordos e convenções de readmissão bilaterais mais eficazes, capazes de dar resposta aos desafios relacionados com os movimentos não autorizados. A alteração exigiria igualmente que os Estados-Membros notificassem a Comissão relativamente a esses acordos e convenções. Além disso, a Comissão está preparada para elaborar um modelo de acordo

¹⁸ Durante a pandemia de COVID-19, os Estados-Membros poderiam ter efetuado controlos nas zonas fronteiriças relacionados com a saúde, em vez de reintroduzirem os controlos nas fronteiras internas.

¹⁹ Consultar o acórdão do Tribunal de Justiça de 22 de junho de 2010, Melki e Abdeli, C-188/10 e C-189/10, ECLI:EU:C:2010:363.

²⁰ Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

bilateral para as principais cláusulas desses acordos, com base numa revisão dos acordos existentes, a fim de apoiar os Estados-Membros nesta tarefa de criar um instrumento eficaz para gerir os movimentos não autorizados.

A proposta elimina igualmente os obstáculos a uma utilização mais alargada das tecnologias de monitorização e vigilância e clarifica que o Código das Fronteiras Schengen não impede a utilização de dados dos passageiros, como os registos de identificação dos passageiros ou as informações antecipadas sobre os passageiros nas ligações intra-Schengen²¹, caso tal seja permitido pela legislação aplicável.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

Conforme referido anteriormente, a presente iniciativa está em consonância com as ações definidas na *Estratégia de Schengen*.

A proposta, com a reformulação das obrigações de apresentação de relatórios por parte da Comissão no que diz respeito ao financiamento do espaço Schengen, contribui para os princípios da governação de Schengen, com o objetivo de reforçar o diálogo político, o acompanhamento e a execução. Constitui, por conseguinte, parte integrante da estrutura de governação de Schengen, conforme definida na Estratégia de Schengen de 2 de junho de 2021. Futuramente, esta obrigação de apresentação de relatórios será cumprida através do relatório anual sobre o estado de Schengen, que incluirá também o relatório a apresentar nos termos do artigo 20.º do Regulamento relativo ao mecanismo de avaliação de Schengen²².

O mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen prevê um instrumento de grupo que apoia o reforço da confiança mútua entre os Estados-Membros e assegura a aplicação correta e eficaz do quadro jurídico de Schengen. As deficiências e a falta de aplicação num Estado-Membro podem afetar todos os outros Estados-Membros e pôr assim em risco o espaço Schengen, o que faz com que seja necessário dispor de um mecanismo adequado à sua finalidade, que garanta um espaço Schengen mais forte e resiliente. Para o efeito, a Comissão adotou uma reforma do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen, em 2 de junho de 2021²³, que está a ser atualmente debatida no Conselho.

O relatório sobre o estado de Schengen deve ser debatido anualmente no Fórum Schengen que a Comissão criou para promover um diálogo político regular e estruturado entre os intervenientes envolvidos na garantia do bom funcionamento do espaço Schengen. Estes debates devem envolver as autoridades nacionais competentes, a nível nacional e regional, a fim de estimular uma cooperação mais concreta e uma maior confiança entre os Estados-Membros, com o objetivo de apoiar o bom funcionamento do espaço Schengen. O primeiro Fórum Schengen realizou-se em 30 de novembro de 2020 e o segundo em 17 de

²¹ Conforme anunciado na Estratégia de Schengen de 2 de junho [COM(2021) 277], a Comissão está a preparar uma proposta legislativa para alargar a utilização de informações antecipadas sobre os passageiros (API), a fim de abranger também os voos intra-Schengen. Atualmente, ao contrário dos registos de identificação dos passageiros (PNR), atualmente só é recolhido sistematicamente para voos que entram na União provenientes de países terceiros.

²² Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga a Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998 relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen (JO L 295 de 6.11.2013, p. 27).

²³ 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 de 2 de junho de 2021.

maio de 2021, com a participação de deputados ao Parlamento Europeu e de ministros dos Assuntos Internos.

Em conformidade com o artigo 33.º do Código das Fronteiras Schengen, o relatório sobre o estado de Schengen será enviado ao Parlamento Europeu e ao Conselho. Com base nos debates realizados no Fórum Schengen, estas instituições devem, por conseguinte, considerar as conclusões a retirar do relatório.

A proposta complementa as regras relativas aos controlos nas fronteiras externas como condição prévia para o espaço sem controlos nas fronteiras internas. Contribui para a aplicação efetiva da gestão europeia integrada das fronteiras (EIBM) pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira. A proposta refletir-se-á igualmente no próximo ciclo estratégico plurianual de políticas, que visa definir o quadro estratégico para orientar a gestão europeia integrada das fronteiras, ao eliminar lacunas entre a proteção das fronteiras, a segurança, o regresso e a migração, assegurando simultaneamente a proteção dos direitos fundamentais. Conforme anunciado na Estratégia de Schengen, a Comissão adotará, no início de 2022, um documento estratégico que servirá de base para uma consulta do Parlamento Europeu e do Conselho sobre a EIBM.

O novo procedimento na fronteira externa, a aplicar numa situação de doença infecciosa com potencial epidémico, detetada pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças ou pela Comissão através da Autoridade Europeia de Prevenção e Resposta a Emergências Sanitárias (HERA), deverá preparar melhor a União para qualquer pandemia futura e, como tal, servirá um dos objetivos dos controlos nas fronteiras, a saber, prevenir ameaças para a saúde pública²⁴. Colmatará a lacuna quando a Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição²⁵, em vigor, deixar de ser aplicável. Recorde-se que a Recomendação(UE) 2020/912 do Conselho foi adotada no âmbito da resposta coordenada à pandemia de COVID-19²⁶, o que significa que deve deixar de ser aplicável quando o presente regulamento for adotado. O novo procedimento deve ter plenamente em conta os procedimentos estabelecidos pelo futuro regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às ameaças transfronteiriças graves para a saúde²⁷, nomeadamente em caso de reconhecimento de uma emergência de saúde pública, e o mandato revisto do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças.

No que diz respeito às medidas destinadas a apoiar os Estados-Membros nos seus esforços para enfrentar a instrumentalização dos migrantes por países terceiros, a proposta baseia-se nas regras existentes em matéria de vigilância de fronteiras e de controlos nas fronteiras externas, conforme estabelecido no Código das Fronteiras Schengen.

A proposta dá resposta a uma série de resoluções do Parlamento Europeu²⁸ e baseia-se nas

²⁴ Consultar o considerando 6 do Código das Fronteiras Schengen.

²⁵ Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho, de 30 de junho de 2020, relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição.

²⁶ Acordo entre os Chefes de Estado ou de Governo da União Europeia, 26 de março de 2020.

²⁷ COM(2020) 727.

²⁸ Por exemplo, a Resolução do Parlamento Europeu, de 24 de novembro de 2020, sobre o sistema de Schengen e as medidas tomadas durante a crise da COVID-19 [2020/2801 (RSP)], a Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de junho de 2020, sobre a situação no espaço Schengen na sequência do surto de COVID-19 [2020/2640 (RSP)], a Resolução do Parlamento Europeu, de 17 de setembro de 2020, sobre a COVID-19: coordenação das avaliações sanitárias e classificação dos riscos na UE e

recomendações da Comissão adotadas em 2017 para abrir caminho à supressão dos controlos prolongados nas fronteiras internas: a Recomendação, de 12 de maio de 2017, sobre controlos policiais proporcionados e cooperação policial no espaço Schengen, e a Recomendação, de 3 de outubro de 2017, sobre a aplicação das disposições do Código das Fronteiras Schengen relativas à reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas do espaço Schengen.

A proposta substitui a proposta da Comissão de alteração do Código das Fronteiras Schengen, adotada pela Comissão em 2017²⁹, que é retirada. Conforme explicado na Estratégia de Schengen³⁰, apesar de as partes interessadas terem chegado a acordo sobre a necessidade de dar resposta à questão dos controlos nas fronteiras internas, a iniciativa de 2017 não recebeu apoio suficiente para que as negociações fossem prosseguidas com êxito pelos legisladores, pelo que deve ser retirada.

A presente proposta retoma as garantias processuais que obtiveram um apoio geral nas negociações de 2017, como a obrigação de enviar a avaliação de riscos juntamente com a notificação dos controlos nas fronteiras internas em caso de ameaças previsíveis. A par de garantias reforçadas, a proposta simplifica e agiliza os prazos durante os quais é possível reintroduzir ou prorrogar os controlos nas fronteiras internas. Em especial, os Estados-Membros terão a possibilidade de prorrogar esses controlos até um total de dois anos. Para além desse período, os controlos nas fronteiras podem ser prorrogados a título excepcional, mas exigem uma nova notificação por parte do Estado-Membro, que comprove a manutenção da ameaça, tendo em conta o parecer da Comissão emitido após 18 meses. Além disso, a atual proposta prevê a intervenção do Conselho caso uma ameaça se transforme numa questão genuinamente europeia, que afete simultaneamente a maioria dos Estados-Membros. Por conseguinte, estabelece um equilíbrio adequado entre o direito soberano dos Estados-Membros de introduzir controlos nas fronteiras internas e a necessidade de ter em conta o caráter duradouro de determinadas ameaças, por um lado, e a necessidade de assegurar que essas reintroduções sejam efetuadas de forma coordenada com as garantias adequadas, por outro lado.

- **Coerência com outras políticas da União**

A proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen está incluída no Programa de Trabalho da Comissão 2021³¹.

A proposta não prejudica o direito de **livre circulação** dos cidadãos da União, na aceção do artigo 20.º, n.º 1, do TFUE, nem dos nacionais de países terceiros que, ao abrigo de acordos celebrados entre a União e os seus Estados-Membros, por um lado, e esses países terceiros, por outro, beneficiam de direitos de livre circulação equivalentes aos dos cidadãos da União, bem como os respetivos familiares. Tal diz respeito às medidas propostas nas fronteiras externas, em que o direito de regresso a casa para esta categoria de pessoas é garantido

consequências para o Espaço Schengen e o mercado único [2020/2780 (RSP)], a Resolução do Parlamento Europeu, de 30 de maio de 2018, sobre o relatório anual sobre o funcionamento do espaço Schengen [2017/2256 (IND)].

²⁹ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera as normas do Regulamento (UE) 2016/399 aplicáveis à reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas, COM(2017) 571 de 27 de setembro de 2017.

³⁰ COM(2021) 277.

³¹ COM(2020) 690 final, Programa de Trabalho da Comissão 2021 – Uma União vital num mundo fragilizado, p. 6 (https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:91ce5c0f-12b6-11eb-9a54-01aa75ed71a1.0006.02/DOC_1&format=PDF).

mesmo durante uma restrição de viagens não essenciais para a União, e nas fronteiras internas, em que é reforçada a necessidade de avaliar o impacto das medidas adotadas nas fronteiras internas sobre a circulação de pessoas no espaço sem controlos nas fronteiras internas. A presente proposta em nada afeta os direitos dos cidadãos da UE ao abrigo da Diretiva 2004/38/CE³².

A proposta contribui para reforçar a **segurança** no espaço Schengen, ao clarificar as medidas de que os Estados-Membros dispõem para garantir um elevado nível de segurança, apesar da supressão dos controlos nas fronteiras internas. A proposta surge na sequência da adoção, em 8 de dezembro de 2021, de um pacote sobre cooperação policial, constituído por uma proposta de recomendação do Conselho sobre a cooperação policial operacional, uma proposta de diretiva relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros e um regulamento relativo ao intercâmbio automatizado de dados para efeitos de cooperação policial («Prüm II»). O objetivo destas propostas consiste em reforçar os dois aspetos mais importantes da cooperação policial: o intercâmbio de informações e cooperação policial operacional. Tal reforçará as medidas alternativas de que os Estados-Membros dispõem e, por conseguinte, limitará a necessidade de reintrodução dos controlos nas fronteiras internas.

O novo procedimento proposto para a transferência de migrantes em situação irregular detidos nas fronteiras internas no âmbito da cooperação policial transfronteiriça e a proposta de alteração específica do artigo 6.º, n.º 3, da **Diretiva Regresso** servem o objetivo de preservar o espaço sem controlos nas fronteiras internas. Como tal, a proposta não prejudica a Diretiva Regresso e não afeta a sua dupla natureza, ou seja, um instrumento de luta contra a imigração clandestina, apoiando simultaneamente o bom funcionamento de um espaço sem controlos nas fronteiras internas. Embora respeite plenamente os direitos fundamentais dessas pessoas, prevalece o objetivo de um afastamento eficaz de um migrante em situação irregular do espaço Schengen para um país terceiro, e os Estados-Membros devem sempre comprometer-se a repatriar esses migrantes em situação irregular para um país terceiro, em vez de transferir a pessoa em causa para outro Estado-Membro. Além disso, a nova derrogação permitirá unicamente que os migrantes sejam reconduzidos para o Estado-Membro no qual foi detetada a passagem irregular da fronteira. Qualquer novo regresso a outros Estados-Membros continuará a ser regido por acordos e convenções bilaterais existentes e futuros entre os Estados-Membros.

A proposta respeita plenamente o **acervo em matéria de asilo** tanto nas medidas propostas para as fronteiras externas relacionadas com a instrumentalização dos migrantes quanto no novo procedimento proposto para dar resposta aos movimentos não autorizados de migrantes em situação irregular. Tendo em vista a consecução dos objetivos deste novo procedimento, os Estados-Membros poderão recorrer à proposta de alteração do Regulamento **Eurodac**, bem como à proposta relativa à triagem, no pleno respeito dos direitos fundamentais e das garantias específicas previstas nesses instrumentos.

A proposta tem em conta a política de transportes da UE e, em especial, os corredores verdes dos transportes introduzidos para preservar as cadeias de abastecimento e facilitar a circulação

³² Diretiva 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, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

dos trabalhadores dos transportes durante a pandemia de COVID-19. O próximo plano de contingência para os transportes facultará mais pormenores sobre a gestão de situações de crise no setor dos transportes.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

• Base jurídica

A proposta baseia-se no artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e e), e no artigo 79.º, n.º 2, alínea c), do TFUE.

A proposta altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen), especificamente o título II relativo às regras aplicáveis nas fronteiras externas e o título III relativo à aplicação de regras nas fronteiras internas.

A proposta altera igualmente a Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular, no que diz respeito às derrogações da obrigação de emitir uma decisão de regresso a um nacional de país terceiro.

• Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)

A ação no espaço de liberdade, segurança e justiça é um domínio de competência partilhada entre a União e os Estados-Membros, nos termos do artigo 4.º, n.º 2, do TFUE. Por conseguinte, o princípio da subsidiariedade é aplicável por força do artigo 5.º, n.º 3, do TUE segundo o qual a União intervém apenas se e na medida em que os objetivos da ação considerada não possam ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros, tanto ao nível central como ao nível regional e local, podendo contudo, devido às dimensões ou aos efeitos da ação considerada, ser mais bem alcançados ao nível da União.

Os objetivos da presente proposta não podem ser suficientemente alcançados pelos Estados-Membros individualmente, podendo ser mais bem alcançados ao nível da União. Tal deve-se ao facto de dizerem respeito aos controlos de pessoas nas fronteiras externas, que são uma condição prévia do espaço sem controlos nas fronteiras internas. Além disso, a integridade do espaço Schengen e a necessidade de assegurar condições uniformes para o exercício do direito de livre circulação exigem uma abordagem coerente em todo o espaço Schengen no que respeita a medidas de reforço da confiança nas fronteiras externas, incluindo relativas a restrições de viagens não essenciais para a UE e a resposta à instrumentalização dos migrantes pelas autoridades de países terceiros.

A ausência de controlos nas fronteiras internas é garantida pelo Tratado, no artigo 77.º, n.º 2, alínea e), do TFUE. Embora os Estados-Membros mantenham o direito de tomar medidas para dar resposta à segurança interna e à ordem pública e, por conseguinte, de exercer o direito garantido no artigo 72.º do TFUE, mesmo que tal implique a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, as regras para essas reintroduções temporárias foram estabelecidas no Código das Fronteiras Schengen, a fim de assegurar que são aplicadas unicamente em condições estritas. Por conseguinte, quaisquer alterações relativas a estas condições para a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas exigem legislação da UE.

O objetivo de estabelecer um plano de contingência para Schengen, incluindo medidas específicas nas fronteiras internas para dar resposta a uma ameaça que afete simultaneamente a maioria dos Estados-Membros e atenuar os impactos negativos dos controlos nas fronteiras,

caso se tornem inevitáveis, não pode ser suficientemente alcançado pelos Estados-Membros individualmente e pode ser mais bem alcançado a nível da União.

Por conseguinte, a União pode adotar as medidas propostas em conformidade com o princípio da subsidiariedade.

- **Proporcionalidade**

Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no artigo 5.º, n.º 4, do TUE, é necessário adaptar a natureza e a intensidade de uma determinada medida ao problema identificado. Todos os problemas abordados na presente iniciativa legislativa exigem, de uma forma ou de outra, a ação legislativa a nível da UE para que os Estados-Membros enfrentem eficazmente estes problemas.

As medidas propostas a aplicar nas fronteiras externas para dar resposta a uma ameaça para a saúde pública inspiram-se no quadro atualmente aplicável, conforme estabelecido na Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho. A fim de garantir a sua proporcionalidade, o procedimento proposto estabelece o quadro que permite determinar, se necessário, as condições em que é possível introduzir restrições, o respetivo âmbito e as suas garantias, em especial no que diz respeito aos cidadãos da UE e a outras pessoas que beneficiam da liberdade de circulação ao abrigo do direito da União e/ou aos nacionais de países terceiros com uma função essencial.

As medidas propostas relativas à instrumentalização dos migrantes complementam as disposições em vigor em matéria de controlos nos pontos de passagem de fronteira e de vigilância de fronteiras. Têm plenamente em conta as competências dos Estados-Membros em matéria de gestão das fronteiras. Refletem também plenamente as competências da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira no que diz respeito ao apoio dos Estados-Membros na sua obrigação de proteger as fronteiras externas.

As alterações relativas às fronteiras internas melhoram o equilíbrio entre os controlos que podem ser efetuados nas zonas fronteiriças, no contexto do exercício das competências públicas, e a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas. As alterações propostas clarificam as condições em que os Estados-Membros podem efetuar controlos nas zonas fronteiriças sem o risco de serem confundidos com os controlos nas fronteiras. Propõem um novo procedimento aplicável aos migrantes em situação irregular detidos nas zonas fronteiriças internas para dar resposta aos movimentos não autorizados sem necessidade de recorrer a controlos nas fronteiras internas. Como tal, complementarão o quadro existente que permite a supressão dos controlos nas fronteiras internas. A aplicabilidade do novo procedimento limita-se às detenções nas fronteiras internas, caso os migrantes em situação irregular sejam detidos no âmbito da cooperação policial operacional transfronteiriça, em especial no decurso de patrulhas conjuntas, uma vez que as patrulhas conjuntas garantirão que ambos os Estados-Membros envolvidos dispõem do mesmo nível de informação no que diz respeito à detenção do migrante em situação irregular. No pleno respeito dos princípios da subsidiariedade e da proporcionalidade, a proposta prevê que os Estados-Membros tenham a possibilidade de determinar a sua cooperação bilateral sobre as questões relacionadas com os movimentos não autorizados, respeitando simultaneamente os objetivos da política em matéria de regresso da UE, conforme definidos na Diretiva Regresso. A proposta suprime a cláusula suspensiva para os acordos ou as convenções bilaterais existentes na aceção do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Regresso, a fim de permitir que os Estados-Membros atualizem o seu conteúdo. Os Estados-Membros mantêm toda a liberdade a este respeito, mas devem notificar a Comissão de quaisquer acordos e convenções novos ou alterados. A Comissão está

preparada para apoiar os Estados-Membros no desenvolvimento de um modelo de acordo bilateral baseado nas cláusulas consideradas como as melhores práticas para dar resposta aos atuais movimentos não autorizados, a anexar ao Manual do Regresso.

A proposta reconhece plenamente o direito soberano dos Estados-Membros de reintroduzir controlos nas fronteiras internas, em especial quando é necessária uma reação urgente, nomeadamente em situações de ameaça que coloque em risco o funcionamento global do espaço Schengen e, por conseguinte, exija uma resposta europeia. Por último, reforça as garantias contra prorrogações discricionárias dos controlos nas fronteiras internas devido à mera persistência de uma ameaça, aumentando os requisitos de notificação ao longo do tempo, em especial no que diz respeito à adequação de medidas alternativas.

A proposta mantém a abordagem de que os controlos nas fronteiras internas só podem ser efetuados durante o tempo necessário, ou seja, devem ser suprimidos logo que haja outras medidas que permitam dar resposta à ameaça identificada. Por conseguinte, a responsabilidade pelo respeito dos prazos existentes é uma função partilhada entre os Estados-Membros e a Comissão. Em especial, os Estados-Membros devem fornecer uma descrição das ameaças identificadas que justificam a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, ao enviar também uma avaliação de riscos, em caso de prorrogação dos controlos nas fronteiras para dar resposta a uma ameaça previsível. Devem igualmente avaliar caso a caso se a ameaça persistente continua a ser a mesma que justifica a prorrogação dos controlos nas fronteiras ou se se trata de outra ameaça que justifique uma nova notificação. Tanto no caso de reintrodução como na subsequente prorrogação dos controlos nas fronteiras, os Estados-Membros devem poder apresentar uma análise que demonstre a necessidade e a proporcionalidade desses controlos e, em especial, a forma como os controlos nas fronteiras internas são adequados para dar resposta à ameaça, bem como o seu impacto na circulação de pessoas no espaço sem controlos nas fronteiras internas e no funcionamento das regiões transfronteiriças. Em caso de prorrogação de ameaças previsíveis, o Estado-Membro deve demonstrar a necessidade de manutenção dos controlos nas fronteiras internas, ao avaliar se é possível alcançar os objetivos prosseguidos por essa prorrogação através de medidas alternativas. Além disso, as prorrogações relativas a ameaças previsíveis superiores a seis meses devem incluir também uma avaliação de riscos. A Comissão e qualquer Estado-Membro podem manifestar as suas preocupações quanto à utilização dos controlos nas fronteiras, através de um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade. No caso de controlos nas fronteiras superiores a 18 meses, esse parecer da Comissão deve ser obrigatório. A reintrodução dos controlos nas fronteiras pode ser debatida no âmbito de consultas realizadas pela Comissão por iniciativa própria ou a pedido de um Estado-Membro, com vista a clarificar a pertinência da reintrodução pretendida dos controlos nas fronteiras, a adequação de medidas alternativas, bem como a cooperação mútua em matéria de controlos nas fronteiras e medidas de atenuação. Como acontece atualmente, essa consulta continuaria a ser obrigatória se tivesse sido emitido um parecer pela Comissão ou por um Estado-Membro. Por último, no caso de ameaças de dimensão europeia, a Comissão e o Conselho assumem a responsabilidade da manutenção dos controlos nas fronteiras internas apenas durante o tempo necessário, sem fixar prazos absolutos.

- **Escolha do instrumento**

A proposta diz respeito à alteração de um regulamento e à decorrente alteração da Diretiva Regresso. Uma vez que os principais elementos da proposta dizem respeito às atuais disposições do título II do Código das Fronteiras Schengen em matéria de controlos nas fronteiras externas e do título III em matéria de reintrodução temporária do controlo nas

fronteiras internas do referido regulamento, não seria adequado outro instrumento que não fosse um regulamento.

3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

Não aplicável.

- **Consulta das partes interessadas**

Conforme indicado no anexo 2 da avaliação de impacto que acompanha a presente proposta, entre novembro de 2020 e fevereiro de 2021, realizou-se uma **consulta das partes interessadas**, que incluiu principalmente partes interessadas específicas por meio do Fórum Schengen e de seminários temáticos divididos de acordo com o tema e as partes interessadas participantes. Incluiu os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, transportadores e ONG.

Além disso, foi realizada uma **consulta pública**. Foi lançada em 19 de janeiro de 2021, tendo o prazo para a apresentação de contributos sido fixado para 16 de março de 2021.

A Comissão publicou igualmente a **avaliação de impacto inicial** no seu sítio Web³³ durante quatro semanas e recebeu opinião da França, da Croácia, da Ucrânia e de um remetente anónimo.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

A proposta baseia-se nos dados recolhidos no estudo da DG REGIO intitulado *The effects of COVID-19 induced border closures on cross-border regions – An empirical report covering the period March to June 2020*³⁴ (Os efeitos do encerramento de fronteiras causado pela COVID-19 nas regiões transfronteiriças – Um relatório empírico que abrange o período de março a junho de 2020) e no documento *20 case studies covering the period March to June 2020*³⁵ (Vinte estudos de caso que abrangem o período de março a junho de 2020).

A Comissão baseou-se igualmente nos estudos sobre os custos da inexistência de Schengen, elaborados pelo Parlamento Europeu³⁶, nas notificações dos Estados-Membros relativas à reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas e nas reações do público manifestadas na correspondência enviada à Comissão.

³³ https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12827-Controlos-temporarios-nas-fronteiras-internas-alteracao-do-Codigo-das-Fronteiras-Schengen_pt.

³⁴ <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/46250564-669a-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>.

³⁵ <https://op.europa.eu/pt/publication-detail/-/publication/bf14de68-6698-11eb-aeb5-01aa75ed71a1>.

³⁶ Direção-Geral das Políticas Internas, Departamento Política A: Políticas Económicas e Científicas, Serviço de Estudos do Parlamento Europeu, Unidade de Valor Acrescentado Europeu, PE 578.974, maio de 2016: *Cost of non-Schengen: the impact of border controls within Schengen on the Single Market* (não traduzido para português), solicitado pela Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores do Parlamento Europeu, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU\(2016\)578974_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/578974/IPOL_STU(2016)578974_EN.pdf).

- **Avaliação de impacto**

Em consonância com a sua política «Legislar melhor», a Comissão realizou uma avaliação de impacto³⁷. A avaliação de impacto analisou três opções estratégicas:

Opção n.º 1 – Instrumento jurídico não vinculativo. Esta opção teve em consideração medidas jurídicas não vinculativas com base nos ensinamentos retirados da crise da COVID-19, entre outras, a fim de incentivar a utilização de medidas alternativas em vez de controlos nas fronteiras internas. Como tal, seguiu a abordagem anterior da Comissão, constante da Comunicação de 2016 intitulada «Restabelecer Schengen – Um roteiro»³⁸ e da Recomendação sobre controlos policiais proporcionados e cooperação policial no espaço Schengen³⁹. Nesta opção, foram também consideradas em consideração medidas jurídicas não vinculativas para uma melhor coordenação das medidas nas fronteiras externas em situação de crise.

Previa-se que os objetivos específicos fossem alcançados através de uma comunicação sobre o futuro de Schengen (a denominada *Estratégia de Schengen*) e, eventualmente, de atualizações das recomendações pertinentes (em especial da Recomendação de 2017 sobre controlos policiais proporcionados).

Opção n.º 2 – Opção combinada (alteração específica do Código das Fronteiras Schengen combinada com instrumentos jurídicos não vinculativos). Esta opção visava dar resposta às críticas dos cidadãos, do Parlamento Europeu e dos Estados-Membros relativamente aos atuais controlos prolongados nas fronteiras internas. Daria igualmente resposta ao apelo do meio académico. Previa-se que esta opção permitisse assegurar que as pessoas pudessem circular livremente no espaço Schengen sem obstáculos desnecessários, graças à limitação dos casos de reintrodução dos controlos nas fronteiras internas. No que diz respeito às medidas nas fronteiras externas, esta opção propôs, tendo em consideração as orientações e as recomendações adotadas em resposta à COVID-19, o desenvolvimento de «medidas de atenuação» que teriam de ser tidas em conta sempre que a reintrodução dos controlos nas fronteiras fosse inevitável. Além disso, esta opção implicou a adoção de uma base jurídica clara para impor e levantar uma «proibição de entrada» na UE em caso de ameaça para a saúde pública, a fim de assegurar a uniformidade nas fronteiras externas em situações de ameaça para a saúde pública. A presente proposta incorpora as ideias desenvolvidas no âmbito desta opção.

Opção n.º 3 – Opção combinada n.º 2 (alteração mais fundamental do Código das Fronteiras Schengen, combinada com elementos jurídicos não vinculativos). Esta opção considerou o espaço Schengen sem fronteiras como um espaço integral que não deve ser fragmentado por decisões de cada Estado-Membro. Tendo em conta o que precede, propôs dar resposta aos desafios identificados exclusivamente a nível da UE, ao prever que qualquer decisão sobre a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas exigiria a aprovação prévia de uma das instituições da UE ou a supressão da possibilidade de reintrodução dos controlos nas fronteiras internas.

³⁷ Consultar o documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha a presente proposta.

³⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, «Restabelecer Schengen – Um roteiro», COM(2016) 120 final de 4 de março de 2016.

³⁹ Recomendação (UE) 2017/820 da Comissão, de 12 de maio de 2017, sobre controlos policiais proporcionados e cooperação policial no espaço Schengen, C(2017)3349 (JO L 122 de 13.5.2017, p. 79).

No que diz respeito à aplicação de medidas nas fronteiras externas em caso de ameaças para a saúde pública, as soluções propostas não seriam diferentes da opção n.º 2 (novas restrições de viagens não essenciais para a UE aplicáveis em situações de ameaça para a saúde pública).

Resultado da avaliação de impacto: Com base nas conclusões do relatório de avaliação de impacto, a opção n.º 2 (abordagem combinada) é considerada a opção preferida. Esta escolha reflete a melhor pontuação cumulativa desta opção em termos de eficácia, eficiência e proporcionalidade. Retira ensinamentos do passado e, ao mesmo tempo, é suficientemente ambiciosa. Respeita os pontos de vista dos Estados-Membros no que diz respeito à função dos controlos nas fronteiras na resposta a ameaças graves, dando simultaneamente resposta às expectativas legítimas dos cidadãos da UE e de outras pessoas que beneficiam da ausência de controlos nas fronteiras internas, no que diz respeito à preservação do espaço Schengen, que facilita a circulação de pessoas e de mercadorias devido à ausência de controlos nas fronteiras internas.

No que diz respeito aos impactos económicos, nomeadamente o novo mecanismo de planos de contingência, que dá resposta a situações de crise que afetem vários ou todos os Estados-Membros a nível da UE e que reforça a utilização de medidas alternativas e de medidas de atenuação, se for caso disso, são suscetíveis de facilitar o exercício da circulação e/ou limitar os impactos negativos dos controlos nas fronteiras internas no mercado único. Como tal, esta opção pode ser fundamental para limitar o impacto económico negativo dos controlos nas fronteiras internas, pelo que os benefícios económicos desta opção poderiam ser significativos. Além disso, a possibilidade de adotar uma restrição de viagens a nível da UE destinada às viagens não essenciais, aplicável nas fronteiras externas em situação de ameaça para a saúde pública, poderia contribuir para este objetivo, ao eliminar um fundamento provável para a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas.

Esta opção garante igualmente impactos sociais positivos, graças aos planos de contingência para Schengen e aos conceitos reforçados da «medida de último recurso», que deverão limitar a utilização de controlos nas fronteiras internas.

Não há impactos ambientais mensuráveis associados à opção preferida.

Por outro lado, esta opção pode implicar o maior impacto direto relativo na administração, devido à manutenção da possibilidade de reintroduzir temporariamente os controlos nas fronteiras internas e ao aditamento de novas obrigações, como uma avaliação de riscos, uma notificação normalizada a respeito da reintrodução de controlos nas fronteiras internas e a obrigação de apresentar relatórios periódicos sobre estas matérias. Todavia, uma vez que as medidas propostas nesta opção devem permitir uma redução global da utilização dos controlos nas fronteiras, os encargos administrativos adicionais devem ser limitados.

Não foi realizada qualquer análise específica das medidas propostas para combater a instrumentalização dos migrantes, uma vez que a proposta, a este respeito, se destina a clarificar as regras aplicáveis.

Em 19 de abril de 2021, a Comissão apresentou a avaliação de impacto ao Comité de Controlo da Regulamentação (CCR). O CCR emitiu um parecer positivo com observações. Estas observações diziam respeito i) à falta de dados suficientes sobre os pontos fortes e fracos das atuais medidas fundamentais do Código das Fronteiras Schengen, ii) à imprecisão da descrição das opções estratégicas e à escolha da aplicação, e iii) à análise insuficientemente desenvolvida dos impactos. Para dar resposta a estas observações, a Comissão,

nomeadamente, alargou os dados quantitativos e as informações sobre os pontos de vista das partes interessadas ao longo do relatório, a fim de reforçar os argumentos qualitativos apresentados relativamente aos benefícios da supressão dos controlos nas fronteiras internas. Expôs mais claramente as falhas do processo em 2020 do ponto de vista de Schengen, tendo o Mecanismo Integrado da UE de Resposta Política a Situações de Crise (IPCR), centrado-se primeiramente nos aspetos sanitários, antes de se debruçar sobre outros aspetos como o controlo nas fronteiras. Salientou que, embora os controlos nas fronteiras possam ser um instrumento eficaz, a eliminação progressiva cria problemas significativos e demonstrou mais pormenorizadamente que as medidas alternativas são menos onerosas do que os controlos nas fronteiras, alcançando, simultânea e frequentemente, o mesmo resultado. Além disso, a Comissão reforçou as várias opções previstas. Por último, foram incluídas informações mais pormenorizadas sobre o objetivo da anterior proposta de 2017, os ensinamentos retirados das suas negociações e a nova perspetiva conferida pela crise da COVID-19. Para mais informações sobre a forma como as recomendações do CCR se refletem no relatório de avaliação de impacto, consultar o anexo I, ponto 3, da avaliação de impacto.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

De acordo com o programa para a adequação e a eficácia da regulamentação (REFIT) da Comissão, todas as iniciativas que têm por objetivo alterar a legislação da UE em vigor devem visar simplificar e concretizar os objetivos estratégicos declarados de forma mais eficiente (ou seja, ao reduzir custos regulamentares desnecessários).

A análise dos impactos sugere que a opção preferida deve ajudar a otimizar a afetação de recursos em caso de crise e a limitar os custos da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas. Todavia, importa notar que a nova obrigação relativa à avaliação de riscos, o novo modelo para as notificações sobre as reintroduções e as obrigações de apresentação de relatórios, bem como as novas funções relacionadas com a utilização de medidas alternativas, podem conduzir a uma situação em que não são reduzidos os encargos globais para os Estados-Membros e, em alguns casos, são inclusivamente aumentados.

Adviriam obrigações adicionais para as instituições da UE, a respeito da criação da capacidade para tomar decisões fundamentadas a nível da UE sobre a utilização de restrições de viagens não essenciais para a UE nas fronteiras externas, mas também para a aplicação do plano de contingência em caso de necessidade. Não se prevê um impacto significativo nos órgãos e nas agências da UE, embora a instrumentalização da migração irregular possa conduzir a uma maior participação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, dentro dos limites do Regulamento (UE) 2019/1896 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira⁴⁰, a fim de ajudar os Estados-Membros a dar resposta a este desafio.

De um modo geral, estas funções adicionais devem gerar custos adicionais limitados, em comparação com o impacto positivo significativo na gestão de situações de crise que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen.

- **Direitos fundamentais**

A alteração proposta respeita os direitos fundamentais e os princípios enunciados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, em especial a liberdade de circulação e de

⁴⁰ Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (JO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

residência (artigo 45.º), bem como o direito de asilo (artigo 18.º) e o princípio de não repulsão (artigo 19.º). As garantias previstas no artigo 3.º, no artigo 4.º e no artigo 7.º do Código das Fronteiras Schengen continuam a ser aplicáveis, nomeadamente no que diz respeito às medidas tomadas para fazer face à instrumentalização dos migrantes por países terceiros. Além disso, no que diz respeito às medidas propostas para dar resposta à instrumentalização dos migrantes, a Comissão considera necessário que os Estados-Membros respeitem a liberdade de expressão, a liberdade dos meios de comunicação social e a liberdade de associação das organizações da sociedade civil.

As medidas propostas visam resolver problemas que afetam atualmente os seguintes direitos: i) o direito à vida familiar das pessoas que residem legalmente na UE, ii) o direito de trabalhar, de exercer o direito de estabelecimento e de prestação de serviços em qualquer Estado-Membro, iii) o direito de circular e permanecer livremente no território dos Estados-Membros, e iv) o direito à privacidade e à proteção dos dados pessoais.

Embora as restrições de viagens não essenciais para a UE afetem inevitavelmente alguns dos direitos acima referidos, as medidas propostas não aumentarão esses impactos, pois refletem o que se encontra atualmente em vigor com base na Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho e, como tal, são consideradas necessárias e proporcionadas face a uma ameaça para a saúde pública.

Os atuais controlos prolongados nas fronteiras internas e a utilização discricionária dos controlos nas fronteiras como medida de prevenção, especialmente no início da pandemia de COVID-19, tiveram um impacto significativo nos direitos fundamentais acima enumerados. As medidas propostas relativas às fronteiras internas só podem reduzir este impacto.

No que diz respeito à utilização de medidas alternativas promovidas na proposta, as garantias resultantes das atuais obrigações de combate à discriminação ao abrigo do direito nacional e da UE, incluindo o artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE, conforme refletido explicitamente no artigo 4.º e no artigo 7.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, são plenamente aplicáveis, a fim de prevenir a definição de perfis raciais⁴¹ ou outras práticas ilegais. As regras de Schengen poderiam contribuir para esse efeito, através de um reforço das medidas de acompanhamento, por exemplo, no contexto das avaliações de Schengen.

No que diz respeito ao direito à privacidade e à proteção dos dados pessoais, que poderia estar mais em causa no contexto das tecnologias de vigilância e monitorização, todas as medidas propostas estão sujeitas às regras da UE aplicáveis em matéria de proteção de dados. O direito nacional constitui uma base jurídica para o tratamento dos dados pessoais. Neste sentido, todas as opções asseguram um nível adequado de proteção dos cidadãos e do direito nacional, que proporciona a base jurídica para o tratamento de dados pessoais por essas tecnologias.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A alteração proposta não tem qualquer incidência no orçamento da UE.

⁴¹ Pode entender-se por «definição de perfis» uma categorização das pessoas de acordo com as suas características pessoais. Estas características podem ser «inalteráveis» (como a idade ou a altura) ou «alteráveis» (como o vestuário, os hábitos, as preferências e outros elementos comportamentais). A definição de perfis inclui a prospeção de dados, através da qual as pessoas são categorizadas com base em algumas das suas características observáveis, a fim de inferir, com uma determinada margem de erro, outras que não são observáveis.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Planos de execução e acompanhamento, avaliação e prestação de informações**

A avaliação da alteração específica do Código das Fronteiras Schengen, no que diz respeito à resposta às ameaças ao espaço sem controlos nas fronteiras internas, dependerá das informações a receber dos Estados-Membros.

O quadro 11 da avaliação de impacto inclui uma lista não exaustiva de indicadores quantitativos propostos para o acompanhamento da consecução dos objetivos estratégicos identificados na presente avaliação de impacto. Na prática, estes indicadores refletem e definem o êxito das opções estratégicas. Todavia, uma vez que a opção proposta diz respeito a situações excecionais, não é possível realizar a avaliação regular dos indicadores.

Além disso, esta imprevisibilidade impede a determinação de objetivos quantitativos fixos.

O sítio Web da Comissão https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/reintroduction-border-control_en, que presta informações ao público sobre os atuais controlos em vigor nas fronteiras internas, continuará a ser o principal instrumento de informação que permite o acompanhamento e a avaliação da situação nas fronteiras internas. Dadas as limitações da base jurídica para medidas nas fronteiras internas, a Comissão não pode desenvolver um instrumento separado sobre a utilização de medidas alternativas, como os controlos policiais nas zonas fronteiriças. Todavia, as condições de utilização das medidas alternativas nas fronteiras internas (controlos policiais/novas tecnologias) serão objeto de acompanhamento no âmbito do mecanismo de avaliação de Schengen, incluindo eventuais visitas *in situ* nas fronteiras internas e processos por infração.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

A proposta é constituída por quatro disposições. O artigo 1.º introduz alterações do Código das Fronteiras Schengen. O artigo 2.º prevê uma alteração da Diretiva 2008/115/CE relativa ao regresso, a fim de: i) refletir o novo procedimento que permite a transferência imediata de migrantes em situação irregular detidos nas fronteiras internas, no âmbito da cooperação policial operacional transfronteiriça, para o Estado-Membro vizinho, que se propõe introduzir no Código das Fronteiras Schengen; ii) suprimir a cláusula suspensiva do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Regresso; e iii) impor aos Estados-Membros a obrigação de notificarem à Comissão quaisquer novos acordos ou convenções e alterações dos existentes. O artigo 3.º fixa o prazo de transposição para a alteração da Diretiva Regresso. O artigo 4.º determina as condições de entrada em vigor e os efeitos do regulamento.

Artigo 1.º: alterações do Código das Fronteiras Schengen:

O **artigo 2.º** do Código das Fronteiras Schengen é modificado a fim de alterar a definição de «vigilância de fronteiras» e refletir as definições necessárias para conceitos como: «instrumentalização dos migrantes», «viagens essenciais» e «viagens não essenciais», que foram introduzidos pela primeira vez no Código das Fronteiras Schengen, e «plataformas de transportes». Estas definições são aditadas para refletir melhor as responsabilidades dos Estados-Membros nas fronteiras externas no que diz respeito à vigilância de fronteiras, incluindo medidas preventivas.

O **artigo 5.º** é alterado a fim de clarificar as medidas que os Estados-Membros podem aplicar nos seus pontos de passagem de fronteira quando confrontados com a instrumentalização dos migrantes.

O **artigo 13.º** é alterado a fim de clarificar as medidas que os Estados-Membros podem aplicar no desempenho de funções relacionadas com a vigilância de fronteiras externas em relação à instrumentalização dos migrantes, bem como o que resulta do artigo 5.º.

É aditado o **artigo 21.º-A**, a fim de criar um fundamento para a aplicação uniforme, nas fronteiras externas, de restrições de viagens não essenciais para a União Europeia no caso de uma doença com potencial epidemiológico. Esta disposição confere ao Conselho o poder de adotar, com base numa proposta da Comissão, um regulamento de execução a este respeito. Estabelece todos os parâmetros necessários para essa decisão e prevê garantias em relação aos cidadãos da UE, aos residentes de longa duração e às pessoas que exercem funções essenciais.

O **artigo 23.º** é alterado a fim de clarificar o tipo de controlos autorizados nas zonas fronteiriças. As alterações propostas clarificam que os controlos efetuados nas zonas fronteiriças com recurso a tecnologias de monitorização e vigilância não têm um efeito equivalente ao dos controlos nas fronteiras. Do mesmo modo, a verificação dos dados dos passageiros que viajam no espaço sem controlos nas fronteiras internas por confronto com as bases de dados pertinentes, se possível ao abrigo da legislação aplicável, deve ser igualmente permitida na perspetiva do Código das Fronteiras Schengen.

O novo **artigo 23.º-A** estabelece um procedimento para a transferência de migrantes em situação irregular detidos nas fronteiras internas no âmbito da cooperação policial operacional transfronteiriça, diretamente para os Estados-Membros de onde provêm. Complementa as regras aplicáveis ao abrigo da Diretiva Regresso, enquanto medida de acompanhamento necessária para o espaço sem controlos nas fronteiras internas. Prevê a possibilidade de os Estados-Membros transferirem pessoas que não têm o direito de entrada ou permanência, nos termos da obrigação de receber essas pessoas, detidas nas fronteiras internas no contexto da cooperação policial operacional transfronteiriça, como patrulhas policiais conjuntas, desde que haja indícios claros de que a pessoa em causa atravessou a fronteira interna. Essas indicações podem consistir na falta de documentos válidos que comprovem a identidade ou o direito de permanência no Estado-Membro, um registo no Eurodac por outro Estado-Membro ou faturas recentes emitidas no outro Estado-Membro. O novo artigo e o novo anexo XII do Código das Fronteiras Schengen estabelecem o procedimento aplicável nesses casos.

O **artigo 24.º** alterado clarifica, tendo em conta as alterações introduzidas no artigo 23.º, que a utilização de tecnologias de monitorização e vigilância nos pontos de passagem terrestres pode justificar, juntamente com medidas de segurança, limites de velocidade ou outros obstáculos nos pontos de passagem rodoviários nas fronteiras internas.

O **artigo 25.º** prevê um quadro geral aplicável à reintrodução dos controlos nas fronteiras internas. Apresenta exemplos do tipo de ameaça que pode conduzir à reintrodução unilateral de controlos nas fronteiras internas e as circunstâncias em que os controlos nas fronteiras internas podem ser prorrogados.

O **artigo 25.º-A** prevê o procedimento aplicável às reintroduções unilaterais dos controlos nas fronteiras internas pelos Estados-Membros em resposta a acontecimentos imprevisíveis e previsíveis.

O **artigo 26.º** clarifica os critérios que os Estados-Membros devem ter em conta e refletir na notificação subsequente dos controlos nas fronteiras internas. A este respeito, como novidade, acrescenta o impacto nas regiões transfronteiriças. A disposição estabelece requisitos diferentes para as situações em que os controlos nas fronteiras são reintroduzidos pela primeira vez e em que os controlos nas fronteiras são prorrogados por ameaças previsíveis, a fim de ter em conta que as condições para a manutenção dos controlos nas fronteiras internas

devem aumentar ao longo do tempo, em conformidade com o princípio da proporcionalidade. Este artigo introduz igualmente o conceito de medidas que atenuam os impactos resultantes da reintrodução dos controlos nas fronteiras, que devem ser aplicados em conformidade.

O **artigo 27.º** é substituído por um novo, dedicado à notificação da reintrodução temporária ou da prorrogação dos controlos nas fronteiras internas. Estabelece igualmente a obrigação de apresentar uma avaliação de riscos em caso de prorrogação dos controlos nas fronteiras internas em relação a ameaças previsíveis.

O **artigo 27.º-A** clarifica as circunstâncias em que devem ser realizadas consultas entre a Comissão e os Estados-Membros em causa, bem como as circunstâncias em que pode ou deve ser emitido um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade dos controlos nas fronteiras internas.

O **artigo 28.º** é substituído por uma nova disposição que estabelece um mecanismo de salvaguarda específico do espaço Schengen, caso a ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna afete simultaneamente a maioria dos Estados-Membros, colocando em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas. A disposição habilita o Conselho, com base numa proposta da Comissão, a adotar simultaneamente uma decisão de execução sobre uma abordagem coordenada à ameaça grave identificada na maioria dos Estados-Membros, que substituiria as medidas nacionais em vigor. A decisão do Conselho deve ser revista regularmente, com base numa proposta da Comissão, tendo em vista a prorrogação, a alteração ou a supressão das medidas adotadas.

O **artigo 31.º** é alterado a fim de estabelecer regras gerais relativas à prestação de informações ao Parlamento Europeu e ao Conselho, aplicáveis ao abrigo dos quatro mecanismos.

O **artigo 33.º** é alterado a fim de dissociar a obrigação de comunicar a reintrodução do controlo nas fronteiras internas do facto de esses controlos serem suprimidos. Fornece igualmente mais pormenores sobre os elementos a incluir no relatório anual da Comissão sobre o funcionamento do espaço sem fronteiras internas e sobre a cooperação com as agências a este respeito.

O **artigo 39.º** alterado do Código das Fronteiras Schengen complementa o **artigo 2.º** da proposta de regulamento e prevê a obrigação de os Estados-Membros notificarem as regiões transfronteiriças à Comissão, a fim de determinar o âmbito de quaisquer medidas de atenuação a prever num regulamento de execução nos termos do artigo 28.º, bem como os domínios a ter em conta ao estimar o impacto nos termos do artigo 26.º do Código das Fronteiras Schengen.

Para melhor ter em conta os interesses das regiões transfronteiriças na aplicação dos artigos 26.º e 28.º do Código das Fronteiras Schengen, o novo **artigo 42.º-B** exige que os Estados-Membros notifiquem as regiões transfronteiriças designadas à Comissão.

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que altera o Regulamento (UE) 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d), e o artigo 79.º, n.º 2, alínea c),

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia («TUE»), a União compreende um espaço de liberdade, segurança e justiça sem controlos nas fronteiras internas, em que é assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.
- (2) O Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, («Código das Fronteiras Schengen»)⁴² estabelece as regras aplicáveis à passagem de pessoas no espaço sem controlos nas fronteiras internas («espaço Schengen»), bem como entre os Estados-Membros do espaço Schengen.
- (3) Nos últimos anos, o espaço Schengen esteve sujeito a desafios sem precedentes, que, pela sua natureza, não se limitaram ao território de qualquer Estado-Membro a nível individual. Estes desafios sublinharam o facto de que a preservação da ordem e da segurança públicas no espaço Schengen é uma responsabilidade partilhada que exige uma ação conjunta e coordenada entre os Estados-Membros e a nível da União. Salientaram igualmente lacunas nas regras em vigor que regem o funcionamento do espaço Schengen, tanto nas fronteiras externas como internas, bem como a necessidade de criar um quadro mais forte e sólido, que permita uma resposta mais eficaz aos desafios que o espaço Schengen enfrenta.
- (4) O controlo nas fronteiras externas não é efetuado exclusivamente no interesse do Estado-Membro em cujas fronteiras externas se exerce, mas no interesse de todos os Estados-Membros que suprimiram os controlos nas fronteiras internas e da União no seu conjunto. Os Estados-Membros devem assegurar normas elevadas em termos de gestão das suas fronteiras externas, nomeadamente através de uma cooperação

⁴² Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

reforçada entre os guardas de fronteira, a polícia, as autoridades aduaneiras e outras autoridades competentes. A União proporciona um apoio ativo, através da prestação de apoio financeiro pelas agências, em especial a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, e da gestão do mecanismo de avaliação de Schengen. As regras aplicáveis às fronteiras externas devem ser reforçadas, a fim de responder melhor aos novos desafios que surgiram recentemente nas fronteiras externas.

- (5) A pandemia de COVID-19 reforçou a necessidade de a União estar mais bem preparada para dar resposta a situações de crise nas fronteiras externas relacionadas com situações de doenças com um potencial epidémico que constituem uma ameaça para a saúde pública. A pandemia de COVID-19 demonstrou que as ameaças para a saúde pública podem exigir regras uniformes em matéria de restrições de viagem para a União Europeia por nacionais de países terceiros. A adoção de medidas incoerentes e divergentes nas fronteiras externas para dar resposta a essas ameaças afeta negativamente o funcionamento de todo o espaço Schengen e reduz a previsibilidade para os viajantes de países terceiros e os contactos interpessoais com países terceiros. A fim de preparar o espaço Schengen para futuros desafios de dimensão comparável relacionados com ameaças para a saúde pública, é necessário criar um novo mecanismo que permita a adoção e a supressão atempadas de medidas coordenadas a nível da União. O novo procedimento na fronteira externa deve ser aplicado numa situação de doença infecciosa com potencial epidémico identificada pelo Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças ou pela Comissão. Este mecanismo deve complementar os procedimentos propostos, a estabelecer na proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo às ameaças transfronteiriças graves para a saúde⁴³, nomeadamente em caso de reconhecimento de uma emergência de saúde pública, e o mandato revisto do Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças⁴⁴.
- (6) O mecanismo deve prever a adoção pelo Conselho, com base numa proposta da Comissão, de um regulamento que estabeleça restrições das viagens, incluindo restrições à entrada, e quaisquer outras medidas necessárias para viajar para a União Europeia, bem como as condições para a sua supressão. Tendo em conta o carácter politicamente sensível dessas medidas, que dizem respeito ao direito de entrar no território dos Estados-Membros, devem ser atribuídas competências de execução ao Conselho para adotar o referido regulamento, deliberando sob proposta da Comissão.
- (7) Sobretudo, em consonância com as obrigações aplicáveis decorrentes do direito da União e do direito internacional, os cidadãos da União e os nacionais de países terceiros que, ao abrigo de acordos celebrados entre a União e os seus Estados-Membros, por um lado, e esses países terceiros, por outro lado, gozam de direitos de livre circulação equivalentes aos dos cidadãos da União, bem como os membros das suas famílias, devem ser sempre autorizados a entrar na União. Os residentes na União devem também ser sempre autorizados a regressar à União. O ato deve conter todos os elementos necessários para garantir que as restrições das viagens são eficazes, específicas, não discriminatórias e proporcionadas à evolução da situação epidemiológica. Deve especificar, se for caso disso, as categorias de viajantes cuja viagem deve estar isenta de restrições à entrada. Além disso, ou em alternativa, o ato deve especificar quaisquer zonas geográficas ou países terceiros a partir dos quais as

⁴³ COM(2020) 727.

⁴⁴ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 851/2004 que cria um Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças, COM(2020) 726 final.

viagens possam ser sujeitas a medidas específicas, com base numa metodologia objetiva e em critérios aplicáveis, que devem incluir, em especial, a situação epidemiológica. O ato poderia especificar as condições em que as viagens podem ser autorizadas, tais como testes, quarentena, autoisolamento ou quaisquer outras medidas adequadas, como a necessidade de preencher um formulário de localização de passageiro ou outro instrumento de rastreio de contactos e tendo em conta, em especial, quaisquer sistemas da União desenvolvidos para facilitar as viagens em condições de segurança, como sistemas digitais de certificação. O instrumento poderia criar também, se fosse caso disso, um mecanismo que permitisse tomar medidas adicionais caso a situação epidemiológica se agravasse drasticamente numa ou em várias zonas geográficas.

- (8) É igualmente necessário reforçar as regras e as garantias do direito da União, a fim de permitir que os Estados-Membros atuem rapidamente para combater os casos de instrumentalização dos migrantes. Essa instrumentalização deve ser entendida como referindo-se a uma situação em que um país terceiro instiga fluxos migratórios irregulares para a União, ao incentivar ou auxiliar ativamente a chegada de nacionais de países terceiros às fronteiras externas dos Estados-Membros, caso essas ações indiquem a intenção de desestabilizar a União no seu conjunto, ou um Estado-Membro, e a natureza dessas ações seja suscetível de pôr em risco as funções essenciais do Estado, nomeadamente a sua integridade territorial, a manutenção da ordem pública ou a garantia da sua segurança nacional.
- (9) A instrumentalização dos migrantes pode referir-se a situações em que um país terceiro incentive ou auxilie ativamente deslocações irregulares de nacionais de países terceiros para o seu próprio território, para lhes permitir alcançar a fronteira externa dos Estados-Membros, mas pode igualmente referir-se ao incentivo ou auxílio ativos de viagens irregulares de nacionais de países terceiros já presentes nesse país terceiro. A instrumentalização dos migrantes pode implicar igualmente a imposição de medidas coercivas, destinadas a impedir os nacionais de países terceiros de saírem das zonas fronteiriças do país terceiro instrumentalizador, noutra direção que não seja através de um Estado-Membro.
- (10) A União deve mobilizar todos os instrumentos do seu conjunto de medidas diplomáticas, financeiras e operacionais para apoiar os Estados-Membros confrontados com a instrumentalização. Deve ser dada prioridade aos esforços diplomáticos da União ou do Estado-Membro em causa, como meio de combater o fenómeno da instrumentalização, o que pode ser complementado, se for caso disso, pela imposição de medidas restritivas pela União.
- (11) Ao mesmo tempo, para além destas medidas, é igualmente necessário reforçar as atuais regras em matéria de controlos nas fronteiras externas e de vigilância de fronteiras. A fim de continuar a prestar assistência ao Estado-Membro que enfrenta uma situação de instrumentalização de migrantes, o Regulamento (UE) XXX/XXX complementa as regras em matéria de controlo nas fronteiras, ao prever medidas específicas no domínio do asilo e do regresso, respeitando simultaneamente os direitos fundamentais das pessoas em causa e, em especial, assegurando o respeito do direito de asilo e prestando a assistência necessária pelas agências das Nações Unidas e de outras organizações pertinentes.
- (12) Em especial, numa situação de instrumentalização, o Estado-Membro em causa deve, se necessário, poder limitar ao mínimo o tráfego fronteiriço, ao encerrar alguns pontos de passagem de fronteira, garantindo simultaneamente um acesso eficaz e efetivo aos

procedimentos de proteção internacional. Qualquer decisão deste tipo deve ter em conta se o Conselho Europeu reconheceu que a União ou um ou vários dos seus Estados-Membros enfrentam uma situação de instrumentalização dos migrantes. Além disso, essas limitações devem ter plenamente em conta os direitos dos cidadãos da União, dos nacionais de países terceiros beneficiários do direito de livre circulação ao abrigo de um acordo internacional e dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração ao abrigo do direito nacional ou da União, ou dos titulares de vistos de longa duração, bem como dos respetivos familiares. Essas limitações devem também ser aplicadas de forma a garantir o respeito das obrigações relacionadas com o acesso à proteção internacional, em especial o princípio da *não repulsão*.

- (13) A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira presta assistência aos Estados-Membros na execução dos aspetos operacionais da gestão das fronteiras externas, incluindo o intercâmbio de informações, a disponibilização de equipamento, o reforço das capacidades e a formação dos guardas de fronteira nacionais, informações específicas e análises de risco, bem como o destacamento do corpo permanente. O novo mandato da agência proporciona oportunidades consideráveis para apoiar as atividades de controlo nas fronteiras, incluindo operações de rastreio e de regresso e o lançamento de uma intervenção rápida nas fronteiras e/ou de intervenção em matéria de regresso, a pedido do Estado-Membro de acolhimento em causa e no seu território.
- (14) Por força do artigo 41.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2019/1896, o diretor-executivo da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira deve recomendar a um Estado-Membro que solicite à agência que lance, realize ou adapte o apoio da agência, a fim de dar resposta às ameaças e aos desafios identificados nas fronteiras externas, sempre que estejam preenchidas as condições estabelecidas nessa disposição. Em especial, a necessidade de apoio da agência pode tornar-se evidente em situações em que a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira tenha realizado uma avaliação específica da vulnerabilidade relacionada com a instrumentalização dos migrantes. Com base nos resultados dessa avaliação da vulnerabilidade ou caso seja atribuído um nível de impacto crítico a um ou mais troços das fronteiras externas, e tendo em consideração os elementos relevantes dos planos de contingência do Estado-Membro, a análise de risco da Agência e o nível de análise do quadro de situação europeu, o diretor-executivo deve recomendar ao Estado-Membro em causa que solicite à agência que lance, realize ou adapte o apoio da agência, nos termos do artigo 41.º, n.º 1, do Regulamento (UE) 2019/1896. Esta competência do diretor-executivo não prejudica o apoio geral que a agência possa prestar aos Estados-Membros.
- (15) Além disso, em caso de instrumentalização dos migrantes, o Estado-Membro em causa deve reforçar o controlo nas fronteiras, incluindo, se for caso disso, através de medidas adicionais de prevenção das passagens ilegais e da mobilização de recursos e meios técnicos adicionais para impedir a passagem não autorizada da fronteira. Esses meios técnicos podem incluir tecnologias modernas, incluindo *drones* e sensores de movimento, bem como unidades móveis. A utilização desses meios técnicos, em especial de quaisquer tecnologias capazes de recolher dados pessoais, deve basear-se e ser exercida em conformidade com disposições claramente definidas do direito nacional.
- (16) Deve ser atribuída competência à Comissão para especificar, nos atos delegados adotados ao abrigo do presente regulamento, normas adequadas em matéria de vigilância de fronteiras, nomeadamente no que diz respeito às novas tecnologias que os Estados-Membros podem utilizar, tendo simultaneamente em conta o tipo de fronteiras (terrestres, marítimas ou aéreas), os níveis de impacto atribuídos a cada

troço da fronteira externa, nos termos do artigo 34.º do Regulamento (UE) 2019/1896, e outros fatores pertinentes, como resposta específica a situações de instrumentalização dos migrantes.

- (17) Num espaço sem controlos nas fronteiras internas, as pessoas devem poder circular livremente e em segurança entre os Estados-Membros. A este respeito, importa clarificar que a proibição de controlos nas fronteiras internas não afeta a competência dos Estados-Membros para efetuar controlos no seu território, incluindo nas suas fronteiras internas, para outros fins que não os controlos nas fronteiras. Em especial, deve ser clarificado que as autoridades nacionais competentes, incluindo as autoridades sanitárias ou responsáveis pela aplicação da lei, continuam, em princípio, a ser livres de efetuar controlos no exercício das competências públicas previstas no direito nacional.
- (18) Embora a proibição de controlos nas fronteiras internas abranja igualmente os controlos com efeitos equivalentes, os controlos efetuados pelas autoridades competentes não devem ser considerados equivalentes ao exercício dos controlos nas fronteiras, caso não tenham como objetivo o controlo de fronteira, se baseiem em informações gerais e na experiência das autoridades competentes no que respeita a eventuais ameaças para a segurança ou para a ordem públicas, incluindo quando visam combater a permanência ou a residência irregulares e a criminalidade transfronteiras relacionada com a migração irregular, são concebidos e executados de forma claramente distinta dos controlos sistemáticos de pessoas nas fronteiras externas, são realizados em plataformas de transportes, como portos, estações ferroviárias ou rodoviárias e aeroportos, ou diretamente a bordo de serviços de transporte de passageiros, e se baseiam em análises de risco.
- (19) Embora os fluxos migratórios irregulares não devam, por si só, ser considerados uma ameaça para a ordem pública ou a segurança interna, podem exigir medidas adicionais a fim de assegurar o funcionamento do espaço Schengen.
- (20) O combate à permanência ou à residência ilegais e à criminalidade transfronteiras relacionada com a migração irregular, como o tráfico de seres humanos, à introdução clandestina de migrantes e à fraude documental, bem como outras formas de criminalidade transfronteiras, pode incluir, em especial, medidas que permitam a verificação da identidade, da nacionalidade e do estatuto de residência das pessoas, desde que essas verificações não sejam sistemáticas e sejam efetuadas com base em análises de risco.
- (21) A utilização de tecnologias modernas visando controlar os fluxos de tráfego, nomeadamente nas autoestradas e outras estradas importantes determinadas pelos Estados-Membros, podem ser fundamentais para fazer face às ameaças para a ordem pública ou a segurança interna. A proibição dos controlos nas fronteiras internas não deve ser interpretada como impeditiva do exercício legítimo de competências policiais ou de outras competências públicas para a realização de controlos nas zonas fronteiriças internas. Tal inclui controlos que implicam a utilização de tecnologias de monitorização e vigilância que são geralmente utilizadas no território ou que se baseiam numa avaliação de riscos para efeitos de proteção da segurança interna. Por conseguinte, a utilização dessas tecnologias nos controlos não deve ser considerada equivalente aos controlos nas fronteiras.
- (22) A fim de permitir que essas tecnologias sejam eficazes, deve ser possível aplicar limites de velocidade proporcionados nos pontos de passagem rodoviários.

- (23) A proibição dos controlos nas fronteiras internas não deve limitar a realização dos controlos previstos noutros instrumentos do direito da União. As regras previstas no presente regulamento não devem, por conseguinte, afetar as regras aplicáveis à realização de controlos dos dados dos passageiros por confronto com as bases de dados pertinentes antes da chegada.
- (24) É necessário assegurar que os controlos efetuados pelos Estados-Membros no exercício das competências nacionais são plenamente coerentes com um espaço sem controlos nas fronteiras internas. Em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça, quanto mais ampla for a indicação de que os controlos realizados pelos Estados-Membros nas suas zonas fronteiriças têm um efeito equivalente ao controlo nas fronteiras, tendo em conta o objetivo desses controlos, o seu âmbito territorial e as eventuais diferenças em relação aos controlos realizados no resto do território do Estado-Membro em causa, maior será a necessidade de regras e limitações rigorosas e pormenorizadas que estabeleçam as condições para o exercício, pelos Estados-Membros, das suas competências policiais numa zona fronteiriça.
- (25) É necessário tomar medidas para dar resposta à circulação não autorizada de nacionais de países terceiros em situação irregular num espaço sem controlos nas fronteiras internas. A fim de reforçar o funcionamento do espaço Schengen, os Estados-Membros devem poder tomar medidas adicionais para combater os movimentos irregulares entre os Estados-Membros e combater as permanências ilegais. Caso as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei de um Estado-Membro detenham, nas fronteiras internas, nacionais de países terceiros em permanência ilegal, no âmbito da cooperação policial operacional transfronteiriça, essas autoridades devem ter a possibilidade de recusar a essas pessoas o direito de entrada ou permanência no seu território e de os transferir para o Estado-Membro a partir do qual entraram. O Estado-Membro de proveniência direta da pessoa deve, por sua vez, ser obrigado a receber os nacionais de países terceiros detidos.
- (26) O procedimento através do qual um Estado-Membro pode transferir nacionais de países terceiros em permanência ilegal detidos para um Estado-Membro do qual são diretamente provenientes deve ter lugar de modo célere, mas estar sujeito a garantias e ser executado no pleno respeito dos direitos fundamentais e do princípio da não discriminação consagrado no artigo 21.º da Carta, a fim de prevenir a definição de perfis raciais. As autoridades devem poder verificar imediatamente as informações pertinentes de que dispõem sobre a circulação das pessoas em causa. Essas informações podem incluir elementos objetivos que permitam às autoridades concluir que a pessoa viajou recentemente de outro Estado-Membro, como a posse de documentos, incluindo recibos ou faturas, que comprovem viagens recentes de outro Estado-Membro. Os nacionais de países terceiros sujeitos ao procedimento de transferência devem receber uma decisão fundamentada por escrito. Embora a decisão deva ser imediatamente executada, o nacional de um país terceiro deve dispor de vias de recurso efetivas contra a decisão de transferência ou para requerer a sua revisão. Esta solução não deve ter efeito suspensivo.
- (27) O procedimento de transferência previsto no presente regulamento não deve afetar a possibilidade existente de os Estados-Membros fazerem regressar nacionais de países terceiros em situação irregular, em conformidade com os acordos ou as convenções bilaterais a que se refere o artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva 2008/115/CE («Diretiva Regresso»), caso essas pessoas sejam detetadas fora das imediações das fronteiras internas. A fim de facilitar a aplicação desses acordos e complementar o objetivo de proteger o espaço sem fronteiras internas, os Estados-Membros devem ter a

possibilidade de celebrar novos acordos ou convenções e de atualizar os existentes. A Comissão deve ser notificada de quaisquer alterações ou atualizações de novos acordos ou convenções. Caso um Estado-Membro tenha aceitado o nacional de um país terceiro ao abrigo do procedimento previsto no presente regulamento ou com base num acordo ou numa convenção bilateral, o Estado-Membro em causa deve ser obrigado a emitir uma decisão de regresso em conformidade com a Diretiva Regresso. A fim de assegurar a coerência entre os novos procedimentos previstos no presente regulamento e as regras em vigor em matéria de regresso de nacionais de países terceiros, é necessária, por conseguinte, uma alteração específica do artigo 6.º, n.º 3, da Diretiva Regresso.

- (28) Em casos excecionais, o combate às ameaças ao espaço Schengen pode exigir a adoção de medidas nas fronteiras internas pelos Estados-Membros. Os Estados-Membros continuam a ser competentes para determinar a necessidade de reintrodução temporária ou de prorrogação dos controlos nas fronteiras. De acordo com as regras em vigor, a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas está prevista em circunstâncias em que uma ameaça grave para a segurança interna ou a ordem pública se manifesta num único Estado-Membro durante um período limitado. Em especial, o terrorismo e a criminalidade organizada, as emergências de saúde pública em grande escala ou os eventos internacionais de grande escala ou visibilidade, como eventos desportivos, comerciais ou políticos, podem constituir uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna.
- (29) Além disso, uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna pode também resultar de movimentos não autorizados em grande escala de migrantes em situação irregular entre Estados-Membros, sempre que tal crie uma situação que coloque uma pressão sobre os recursos e as capacidades globais dos serviços nacionais responsáveis, caso os outros meios previstos no presente regulamento não sejam suficientes para dar resposta a esses fluxos e movimentos. Neste contexto, os Estados-Membros devem poder recorrer a relatórios objetivos e quantificados sobre movimentos não autorizados sempre que disponíveis, em especial quando elaborados regularmente pelas agências competentes da União, em conformidade com os respetivos mandatos. Um Estado-Membro deve ter a possibilidade de utilizar as informações facultadas pelas agências para demonstrar o caráter excecional da ameaça identificada causada por movimentos não autorizados na avaliação de riscos, a fim de justificar a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas por este motivo.
- (30) Embora a ação a nível da União esteja prevista para circunstâncias em que a natureza de uma ameaça decorre de deficiências graves e persistentes nas fronteiras externas, não existe um mecanismo à escala da União aplicável a situações em que, no espaço Schengen, uma ameaça grave para a segurança interna ou para o domínio de intervenção pública afete a maioria dos Estados-Membros, pondo em risco o bom funcionamento do espaço Schengen. Esta lacuna deve ser colmatada através da criação de um novo mecanismo de salvaguarda do espaço Schengen que permita soluções coordenadas para proteger os interesses das pessoas com direito a beneficiar do espaço sem controlos nas fronteiras internas, ao maximizar a eficácia das medidas tomadas e minimizar os seus efeitos secundários negativos.
- (31) O novo mecanismo de salvaguarda do espaço Schengen deve permitir ao Conselho adotar, com base numa proposta da Comissão, uma decisão que autorize a reintrodução ou a prorrogação dos controlos nas fronteiras internas, caso tal se justifique por uma ameaça específica, identificada com base em notificações recebidas de Estados-Membros a nível individual, ou noutras informações disponíveis, em

especial uma avaliação de riscos, em caso de prorrogação dos controlos nas fronteiras internas para além de seis meses. Dada a natureza politicamente sensível dessa decisão, que regula a possibilidade de os Estados-Membros reintroduzirem ou prorrogarem o controlo nas fronteiras internas em circunstâncias específicas, devem ser conferidas ao Conselho competências de execução para adotar uma decisão, deliberando sob proposta da Comissão.

- (32) Ao determinar se a reintrodução ou a prorrogação dos controlos nas fronteiras internas pelos Estados-Membros se justifica, o Conselho deve ter em conta a existência de outras medidas suscetíveis de garantir um elevado nível de segurança no território, como controlos reforçados nas zonas fronteiriças internas pelas autoridades competentes, se disponíveis. Caso a prorrogação dos controlos não seja considerada justificada, a Comissão deve, em vez disso, recomendar o recurso a outras medidas consideradas mais adequadas para dar resposta à ameaça identificada.
- (33) A criação do novo mecanismo de salvaguarda do espaço Schengen não deve afetar o direito de os Estados-Membros recorrerem previamente a medidas unilaterais em conformidade com o regulamento, caso a situação assim o exija. Todavia, uma vez adotada, a medida da União deve tornar-se a base única para uma resposta coordenada à ameaça identificada.
- (34) A fim de assegurar o cumprimento do princípio da proporcionalidade, a decisão do Conselho deve ser adotada por um período limitado, de até seis meses, que pode ser prorrogado enquanto a ameaça persistir, sujeito a revisão periódica com base numa proposta da Comissão. A decisão inicial deve incluir uma avaliação do impacto previsto das medidas adotadas, incluindo os seus efeitos secundários adversos, a fim de determinar se os controlos nas fronteiras internas são justificados ou se é possível aplicar, de forma eficaz, medidas menos restritivas no seu lugar. As decisões subsequentes devem ter em conta a evolução da ameaça identificada. Os Estados-Membros devem notificar imediatamente a Comissão e os Estados-Membros da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, em conformidade com a decisão do Conselho.
- (35) A reintrodução dos controlos nas fronteiras internas deve também continuar a ser possível caso persistam deficiências graves na gestão das fronteiras externas, pondo em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas. Os períodos em que os controlos nas fronteiras foram introduzidos pelos Estados-Membros devido à urgência que a situação exigia, ou caso o Conselho tome uma decisão de recomendar a reintrodução devido a uma ameaça que afete um número significativo de Estados-Membros, não devem ser incluídos no período de dois anos aplicável às reintroduções com base em deficiências graves nas fronteiras externas.
- (36) A reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, quer seja com base em decisões unilaterais dos Estados-Membros ou a nível da União, acarreta implicações graves para o funcionamento do espaço Schengen. A fim de assegurar que qualquer decisão de reintrodução de controlos nas fronteiras só é tomada quando necessário, como medida de último recurso, a decisão sobre a reintrodução temporária ou a prorrogação dos controlos nas fronteiras deve basear-se em critérios comuns, privilegiando a necessidade e a proporcionalidade. O princípio da proporcionalidade exige que a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas seja sujeita a garantias que aumentem ao longo do tempo.
- (37) Em primeiro lugar, os Estados-Membros devem avaliar a adequação dos controlos nas fronteiras internas tendo em conta a natureza da ameaça grave identificada. Neste

contexto, os Estados-Membros devem prestar especial atenção e avaliar o impacto provável dos controlos nas fronteiras internas na circulação de pessoas no espaço sem controlos nas fronteiras internas e no funcionamento das regiões transfronteiriças. Esta avaliação deve fazer parte da notificação que os Estados-Membros são obrigados a transmitir à Comissão. Em caso de prorrogação dos controlos nas fronteiras internas por acontecimentos previsíveis para além de um período inicial de seis meses, o Estado-Membro deve avaliar igualmente a adequação de medidas alternativas para prosseguir os mesmos objetivos que os controlos nas fronteiras internas, como controlos proporcionados realizados no exercício de competências policiais ou de outras competências públicas, ou através de formas de cooperação policial, conforme previsto no direito da União, bem como a possibilidade de utilizar o procedimento de transferência.

- (38) A fim de limitar as consequências prejudiciais resultantes da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, qualquer decisão de reintrodução de controlos nas fronteiras internas deve ser acompanhada, se necessário, de medidas de atenuação, que devem incluir medidas destinadas a assegurar o bom funcionamento da circulação de mercadorias e de pessoal de transporte e de marítimos, através da criação de «corredores verdes». Além disso, e a fim de ter em conta a necessidade de assegurar a circulação de pessoas cujas atividades possam ser essenciais para preservar a cadeia de abastecimento ou a prestação de serviços essenciais, os Estados-Membros devem também aplicar as orientações existentes sobre os trabalhadores transfronteiriços⁴⁵. Neste contexto, as regras para a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas devem ter em conta as orientações e as recomendações adotadas no decurso da pandemia de COVID-19 como uma rede de segurança sólida para o mercado único, a fim de garantir que são aplicadas pelos Estados-Membros, se for caso disso, como medidas de atenuação durante a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas. Em especial, devem ser identificadas medidas que assegurem o funcionamento ininterrupto do mercado único e salvaguardem os interesses das regiões transfronteiriças e das cidades geminadas, incluindo, por exemplo, autorizações ou derrogações para os habitantes das regiões transfronteiriças.
- (39) A notificação a apresentar pelos Estados-Membros deve ser decisiva ao avaliar o cumprimento dos critérios e das condições para a reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas. A fim de assegurar um conjunto comparável de informações, a Comissão deve adotar, por meio de um ato de execução, um modelo para a notificação da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas. Os Estados-Membros devem ter o direito de classificar a totalidade ou parte das informações facultadas na notificação, sem prejuízo do funcionamento de canais de cooperação policial adequados e seguros.
- (40) A fim de assegurar que os controlos nas fronteiras internas são verdadeiramente uma medida de último recurso aplicada apenas durante o tempo necessário e a fim de permitir avaliar a necessidade e a proporcionalidade dos controlos nas fronteiras internas para dar resposta a ameaças previsíveis, os Estados-Membros devem preparar uma avaliação de riscos a apresentar à Comissão quando os controlos nas fronteiras internas forem prorrogados para além de um período inicial de seis meses em resposta a ameaças previsíveis. Os Estados-Membros devem, em especial, explicar a escala e a evolução da ameaça grave identificada, incluindo a duração prevista da mesma, bem

⁴⁵ 2020/C 102 I/03.

como os troços das fronteiras internas que podem ser afetados e as suas medidas de coordenação com os outros Estados-Membros afetados ou suscetíveis de serem afetados por essas medidas.

- (41) A Comissão deve ter o direito de solicitar informações adicionais com base na notificação recebida, nomeadamente sobre a avaliação de riscos ou as medidas de cooperação e coordenação com os Estados-Membros afetados pela prorrogação prevista do controlo nas fronteiras internas. Se a notificação não cumprir os requisitos mínimos, a Comissão deve discuti-la com o Estado-Membro em causa e solicitar informações adicionais ou uma nova apresentação da notificação.
- (42) A fim de assegurar um grau suficiente de transparência das ações que afetam as viagens sem controlos nas fronteiras internas, os Estados-Membros devem igualmente informar o Parlamento Europeu e o Conselho sobre os principais elementos relativos à reintrodução prevista dos controlos nas fronteiras. Em casos justificados, os Estados-Membros podem igualmente classificar essas informações. Nos termos do artigo 33.º do Código das Fronteiras Schengen, a Comissão deve apresentar anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre o funcionamento do espaço sem controlos nas fronteiras internas («Relatório sobre o estado de Schengen»), que deve prestar especial atenção à situação no que diz respeito aos movimentos não autorizados de nacionais de países terceiros, com base nas informações disponíveis das agências competentes e na análise de dados dos sistemas de informação pertinentes. Deve igualmente avaliar a necessidade e a proporcionalidade das reintroduções dos controlos nas fronteiras durante o período abrangido pelo referido relatório. O Relatório sobre o estado de Schengen abrange também as obrigações de apresentação de relatórios decorrentes do artigo 20.º do mecanismo de avaliação de Schengen⁴⁶.
- (43) O mecanismo para a reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas em situações urgentes ou para dar resposta a ameaças previsíveis deve prever a possibilidade de a Comissão organizar consultas entre os Estados-Membros, incluindo a pedido de qualquer Estado-Membro. As agências competentes da União devem participar neste processo, a fim de partilharem os seus conhecimentos especializados, se for caso disso. Essas consultas devem analisar as modalidades da realização dos controlos nas fronteiras internas e o respetivo calendário, as eventuais medidas de atenuação, bem como as possibilidades de aplicação de medidas alternativas. Caso a Comissão ou um Estado-Membro tenha emitido um parecer que manifeste preocupações quanto à reintrodução dos controlos nas fronteiras, essas consultas devem ser obrigatórias.
- (44) A Comissão e os Estados-Membros devem manter a possibilidade de manifestar qualquer preocupação quanto à necessidade e à proporcionalidade de uma decisão de um Estado-Membro de reintroduzir controlos nas fronteiras internas por motivos de urgência ou para dar resposta a uma ameaça previsível. Caso os controlos nas fronteiras internas sejam reintroduzidos e prorrogados devido a ameaças previsíveis por períodos combinados superiores a 18 meses, a Comissão deve emitir um parecer que avalie a necessidade e a proporcionalidade desses controlos nas fronteiras internas. Caso um Estado-Membro considere que existem situações excecionais que justificam

⁴⁶ Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga a Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998 relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen (JO L 295 de 6.11.2013, p. 27).

a continuação da necessidade dos controlos nas fronteiras internas por um período superior a dois anos, a Comissão deve emitir um parecer de acompanhamento, que não prejudica as medidas de execução, incluindo as ações por infração, que a Comissão pode tomar em qualquer momento contra qualquer Estado-Membro por incumprimento das obrigações que lhe incumbem por força do direito da União. Caso seja emitido um parecer, a Comissão deve iniciar consultas dos Estados-Membros em causa.

- (45) A fim de permitir a análise *post factum* da decisão relativa à reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas, os Estados-Membros devem continuar a ser obrigados a apresentar um relatório sobre a reintrodução do controlo nas fronteiras internas ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão, após a supressão dos controlos. Caso os controlos sejam mantidos durante períodos prolongados, o relatório deve também ser apresentado após doze meses e, posteriormente, todos os anos, se os controlos forem mantidos a título excepcional, e enquanto forem mantidos. O relatório deve descrever, em especial, a avaliação inicial e de acompanhamento da necessidade dos controlos nas fronteiras internas e o cumprimento dos critérios de reintrodução dos controlos nas fronteiras internas. A Comissão deve adotar um modelo, por meio de um ato de execução, e disponibilizá-lo em linha.
- (46) Ao aplicar o presente regulamento, os Estados-Membros não podem exercer qualquer discriminação em razão do sexo, raça ou origem étnica, religião ou crença, deficiência, idade ou orientação sexual.
- (47) As autoridades competentes exercem as suas competências para realizar controlos no território e aplicar os procedimentos pertinentes no pleno respeito das regras em matéria de proteção de dados previstas no direito da União. O Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho são aplicáveis ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades nacionais competentes para efeitos do presente regulamento, no respetivo âmbito de aplicação.
- (48) O presente regulamento tem por objetivo reforçar o funcionamento do espaço Schengen. Este objetivo não pode ser alcançado pelos Estados-Membros isoladamente. Por conseguinte, é necessária uma alteração das regras comuns estabelecidas a nível da União. Assim, a União pode adotar medidas de acordo com o princípio da subsidiariedade, consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para alcançar esses objetivos.
- (49) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adoção do presente regulamento e não fica a ele vinculada nem sujeita à sua aplicação. Uma vez que o presente regulamento constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen, a Dinamarca decide, nos termos do artigo 4.º do Protocolo acima referido e no prazo de seis meses a contar da decisão do Conselho relativa ao presente regulamento, se procede à sua transposição para o seu direito interno.
- (50) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que a Irlanda não participa, nos termos da Decisão 2002/192/CE do

Conselho⁴⁷. Por conseguinte, a Irlanda não participa na sua adoção e não fica a ele vinculada nem sujeita à sua aplicação.

- (51) Em relação à Islândia e à Noruega, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação destes Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen⁴⁸, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE do Conselho⁴⁹.
- (52) Em relação à Suíça, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen⁵⁰, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE⁵¹, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho⁵².
- (53) Em relação ao Listenstaine, a presente decisão constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Listenstaine relativo à adesão do Principado do Listenstaine ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen⁵³, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2011/350/UE do Conselho⁵⁴.
- (54) O presente regulamento aplica-se sem prejuízo da aplicação da Diretiva 2004/38/CE⁵⁵.

⁴⁷ Decisão 2002/192/CE do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

⁴⁸ JO L 176 de 10.7.1999, p. 36.

⁴⁹ Decisão 1999/437/CE do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativa a determinadas regras de aplicação do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 176 de 10.7.1999, p. 31).

⁵⁰ JO L 53 de 27.2.2008, p. 52.

⁵¹ Decisão 1999/437/CE do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativa a determinadas regras de aplicação do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 176 de 10.7.1999, p. 31).

⁵² Decisão 2008/146/CE do Conselho, de 28 de janeiro de 2008, respeitante à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 53 de 27.2.2008, p. 1).

⁵³ JO L 160 de 18.6.2011, p. 21.

⁵⁴ Decisão 2011/350/UE do Conselho, de 7 de março de 2011, respeitante à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Liechtenstein relativo à adesão do Principado do Liechtenstein ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, no que respeita à supressão dos controlos nas fronteiras internas e à circulação das pessoas (JO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

⁵⁵ Diretiva 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, que altera o Regulamento (CEE) n.º 1612/68 e que revoga as Diretivas 64/221/CEE, 68/360/CEE, 72/194/CEE, 73/148/CEE, 75/34/CEE, 75/35/CEE, 90/364/CEE, 90/365/CEE e 93/96/CEE (JO L 158 de 30.4.2004, p. 77).

- (55) O presente regulamento respeita os direitos fundamentais e observa os princípios reconhecidos, nomeadamente, pela Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- (56) Por conseguinte, o Regulamento (UE) 2016/399 e a Diretiva 2008/115/CE devem ser alterados em conformidade,

ADOTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

Artigo 1.º

O Regulamento (UE) 2016/399 é alterado do seguinte modo:

- (1) O artigo 2.º é alterado do seguinte modo:
- a) O ponto 12 passa a ter a seguinte redação:
12. “Vigilância de fronteiras”, a vigilância das fronteiras entre os pontos de passagem de fronteira e dos pontos de passagem de fronteira fora dos horários de abertura fixados, incluindo medidas preventivas para detetar e impedir a passagem não autorizada das fronteiras ou a evasão aos controlos de fronteira;»;
- b) São aditados os seguintes pontos 27 a 30:
27. “Instrumentalização dos migrantes”, uma situação em que um país terceiro instiga fluxos migratórios irregulares para a União, ao incentivar ou auxiliar ativamente a deslocação de nacionais de países terceiros às fronteiras externas, de ou para o seu território e a partir daí até essas fronteiras externas, caso essas ações indiquem a intenção de um país terceiro de desestabilizar a União ou um Estado-Membro, sempre que a natureza dessas ações seja suscetível de pôr em risco as funções essenciais do Estado, nomeadamente a sua integridade territorial, a manutenção da ordem pública ou a garantia da segurança nacional;
28. “Viagem essencial”, a viagem relacionada com uma função ou necessidade essencial, tendo em conta quaisquer obrigações internacionais aplicáveis da União e dos Estados-Membros enumeradas no anexo XI;
29. “Viagem não essencial”, a viagem para outros fins que não viagens essenciais;
30. “Plataformas de transportes”, aeroportos, portos marítimos ou fluviais, estações ferroviárias ou rodoviárias.».
- (2) No artigo 5.º, é aditado um novo n.º 4.º:
- «4. Numa situação de instrumentalização dos migrantes, os Estados-Membros podem limitar o número de pontos de passagem de fronteira, conforme notificação nos termos do n.º 1, ou as suas horas de abertura, se as circunstâncias assim o exigirem.
- As limitações adotadas nos termos do primeiro parágrafo são aplicadas de forma proporcionada e que tenha plenamente em conta os direitos:
- a) Dos beneficiários do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União;
- b) Dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração ao abrigo da Diretiva 2003/109/CE do Conselho⁵⁶ e as pessoas cujo direito de residência decorra

⁵⁶ Diretiva 2003/109/CE do Conselho, de 25 de novembro de 2003, relativa ao estatuto dos nacionais de países terceiros residentes de longa duração (JO L 16 de 23.1.2004, p. 44).

de outros instrumentos da União ou do direito nacional ou que sejam titulares de vistos nacionais de longa duração, bem como os respetivos familiares;

c) Dos nacionais de países terceiros que pretendam proteção internacional.».

(3) O artigo 13.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 13.º

Vigilância de fronteiras

1. A vigilância de fronteiras tem por objetivo principal detetar e impedir a passagem não autorizada da fronteira, lutar contra a criminalidade transfronteiriça e tomar medidas contra quem tiver atravessado ilegalmente a fronteira.

Quem atravessar ilegalmente uma fronteira e não tiver direito a residir no território do Estado-Membro em questão deve ser detido e ficar sujeito a procedimento por força da Diretiva 2008/115/CE.

2. Os guardas de fronteira utilizam unidades fixas ou móveis para efetuar a vigilância das fronteiras.

Esta vigilância é efetuada de forma a impedir e desencorajar as pessoas de passarem a fronteira sem autorização, entre pontos de passagem de fronteira, e de iludirem o controlo nos pontos de passagem de fronteira.

3. A vigilância entre os pontos de passagem de fronteira é efetuada por guardas de fronteira, cujo número e métodos são adequados aos riscos e ameaças existentes ou previstos. Devem ser feitas alterações frequentes e inesperadas dos períodos de vigilância e de outros métodos ou técnicas, para que as passagens não autorizadas da fronteira sejam detetadas ou impedidas de forma eficaz.

4. A vigilância é efetuada por unidades fixas ou móveis, que desempenham a sua missão patrulhando ou colocando-se em pontos reconhecida ou presumivelmente sensíveis, tendo como objetivo impedir passagens não autorizadas da fronteira ou deter as pessoas que atravessem ilegalmente a fronteira. As operações de vigilância podem também efetuar-se por meios técnicos, incluindo meios eletrónicos, equipamento e sistemas de vigilância.

5. Numa situação de instrumentalização dos migrantes, o Estado-Membro em causa intensifica a vigilância de fronteiras na medida do necessário para dar resposta ao aumento da ameaça. Em especial, o Estado-Membro reforça, se for caso disso, os recursos e os meios técnicos para impedir a passagem não autorizada da fronteira.

Esses meios técnicos podem incluir tecnologias modernas, incluindo *drones* e sensores de movimento, bem como unidades móveis para impedir a passagem não autorizada das fronteiras para a União.

6. Sem prejuízo do apoio que a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira pode prestar aos Estados-Membros, em caso de situação de instrumentalização dos migrantes, a agência pode realizar uma avaliação da vulnerabilidade, conforme previsto no artigo 10.º, n.º 1, alínea c), e no artigo 32.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do

Conselho⁵⁷, a fim de prestar o apoio necessário ao Estado-Membro em causa.

Com base nos resultados dessa avaliação ou em qualquer outra avaliação da vulnerabilidade pertinente, ou na atribuição de um nível de impacto crítico ao troço de fronteira em causa, na aceção do artigo 35.º, n.º 1, alínea d), do Regulamento (UE) 2019/1896, o diretor-executivo da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira formula recomendações, em conformidade com o artigo 41.º, n.º 1, do referido regulamento, destinadas a qualquer Estado-Membro em causa.

7. A Comissão fica habilitada a adotar atos delegados, nos termos do artigo 37.º, no que diz respeito a medidas adicionais que regulem a vigilância, incluindo a elaboração de normas para a vigilância de fronteiras, em especial a utilização de tecnologias de vigilância e monitorização nas fronteiras externas, tendo em conta o tipo de fronteiras, os níveis de impacto atribuídos a cada troço de fronteira externa, nos termos do artigo 34.º do Regulamento (UE) 2019/1896, bem como outros fatores pertinentes.».
- (4) A designação do capítulo V é alterada do seguinte modo: «Medidas específicas relativas às fronteiras externas».

No capítulo V, é inserido o seguinte artigo 21.º-A:

«Artigo 21.º-A

Restrições das viagens para a União Europeia

1. O presente artigo é aplicável às situações em que o Centro Europeu de Prevenção e Controlo das Doenças ou a Comissão identifique a existência, num ou em vários países terceiros, de uma doença infecciosa com potencial epidémico, conforme definida pelos instrumentos pertinentes da Organização Mundial da Saúde.
2. O Conselho, com base numa proposta da Comissão, pode adotar um regulamento de execução que preveja restrições temporárias das viagens para os Estados-Membros.

Essas restrições temporárias das viagens podem incluir restrições à entrada nos Estados-Membros e outras medidas consideradas necessárias para a proteção da saúde pública no espaço sem controlos nas fronteiras internas, como, por exemplo, testes, quarentena e autoisolamento.
3. As seguintes categorias de pessoas ficam isentas de restrições à entrada, independentemente da finalidade da sua viagem:
 - a) Beneficiários do direito à livre circulação ao abrigo do direito da União;
 - b) Nacionais de países terceiros residentes de longa duração ao abrigo da Diretiva 2003/109/CE e as pessoas cujo direito de residência decorra de outros instrumentos do direito da União ou do direito nacional ou que sejam titulares de vistos nacionais de longa duração, bem como os respetivos familiares.
4. O regulamento de execução a que se refere o n.º 1 deve, se for caso disso:

⁵⁷ Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (JO L 295 de 14.11.2019, p. 1).

- a) Definir as categorias de pessoas que efetuam viagens não essenciais, a fim de serem isentas de quaisquer restrições aplicáveis das viagens;
 - b) Identificar quaisquer zonas geográficas ou países terceiros a partir dos quais as viagens não essenciais possam ser sujeitas a restrições ou a isenções de restrições, tendo em conta a situação específica das zonas ou dos países em causa, com base numa metodologia e em critérios objetivos, incluindo, em especial, a situação epidemiológica;
 - c) Estabelecer as condições em que as viagens não essenciais a que se referem as alíneas a) e b) podem ser restringidas ou isentas de restrições, incluindo provas a apresentar para fundamentar a isenção e as condições relativas à duração e à natureza da permanência nas zonas ou nos países a que se refere a alínea b);
 - d) Estabelecer as condições em que podem ser impostas restrições das viagens, a título excepcional, às pessoas que efetuem viagens essenciais, caso a situação epidemiológica se agrave rapidamente e, em especial, quando seja detetada uma variante preocupante ou uma variante de interesse.
5. As restrições das viagens essenciais a que se refere o n.º 4, alínea d), não podem incluir restrições à entrada no que diz respeito aos viajantes enumerados na subalínea i) e nas subalíneas iv) a viii) do anexo XI.».

(5) O artigo 23.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 23.º

Exercício de competências públicas

A ausência do controlo nas fronteiras internas não prejudica:

- a) O exercício das competências policiais ou de outras competências públicas pelas autoridades competentes dos Estados-Membros no seu território, incluindo nas respetivas zonas fronteiriças internas, conforme lhes são conferidas pelo direito nacional, na medida em que o exercício dessas competências não tenha um efeito equivalente ao dos controlos de fronteira.

O exercício das competências das autoridades competentes não pode considerar-se equivalente ao exercício de controlos de fronteira, nomeadamente nos casos em que essas medidas:

- i) não tiverem como objetivo o controlo fronteiriço,
- ii) se basearem em informações gerais e na experiência das autoridades competentes no que diz respeito a eventuais ameaças para a segurança ou para a ordem públicas e visarem, em especial:
 - combater a criminalidade transfronteiras,
 - combater a residência ou a permanência irregulares, associadas à migração irregular, ou
 - conter a propagação de uma doença infecciosa com potencial epidémico, conforme detetada pelo Centro Europeu de Controlo das Doenças,

- iii) forem concebidas e executadas de forma claramente distinta dos controlos sistemáticos de pessoas nas fronteiras externas, incluindo quando são realizados em plataformas de transportes ou diretamente a bordo de serviços de passageiros e quando se basearem numa análise de risco,
 - iv) forem aplicadas, se for caso disso, com base em tecnologias de monitorização e vigilância geralmente utilizadas no território, para dar resposta a ameaças para a segurança ou a ordem públicas, conforme estabelecido na subalínea ii);
- b) A possibilidade de um Estado-Membro efetuar controlos de segurança sobre as pessoas nas plataformas de transportes pelas autoridades competentes, por força do direito de cada Estado-Membro, pelas respetivas autoridades competentes ou pelos transportadores, desde que estes controlos sejam igualmente efetuados sobre as pessoas que realizam viagens no interior de um Estado-Membro;
 - c) A possibilidade de um Estado-Membro prever por lei a obrigação de posse ou porte de títulos e documentos;
 - d) A possibilidade de um Estado-Membro prever por lei a obrigação imposta aos nacionais de países terceiros de declararem a sua presença no respetivo território, nos termos do artigo 22.º da 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 («Convenção de Schengen»);
 - e) Controlos dos dados dos passageiros para efeitos de segurança, por confronto com as bases de dados pertinentes, das pessoas que viajam no espaço sem controlos nas fronteiras internas, que podem ser realizados pelas autoridades competentes ao abrigo da legislação aplicável.».
- (6) É inserido o seguinte artigo 23.º-A:

«Artigo 23.º-A

Procedimento de transferência de pessoas detidas nas fronteiras internas

- 1. O presente artigo é aplicável à detenção de nacionais de países terceiros nas proximidades das fronteiras internas, quando estiverem preenchidas todas as seguintes condições:
 - a) O nacional de um país terceiro em causa não preenche, ou deixou de preencher, as condições de entrada estabelecidas no artigo 6.º, n.º 1;
 - b) O nacional de um país terceiro não está abrangido pela derrogação prevista no artigo 6.º, n.º 5, alínea a);
 - c) O nacional de um país terceiro é detido no âmbito da cooperação policial operacional transfronteiriça, em especial no decurso de patrulhas policiais conjuntas;
 - d) Existem indícios claros de que o nacional de um país terceiro chegou diretamente de outro Estado-Membro, com base nas informações imediatamente disponíveis às autoridades de detenção, incluindo

declarações da pessoa em causa, a identidade, os documentos de viagem ou outros documentos encontrados na posse dessa pessoa ou os resultados de consultas efetuadas nas bases de dados nacionais e da União pertinentes.

2. As autoridades competentes do Estado-Membro podem decidir, com base na constatação de que o nacional de um país terceiro em causa não tem o direito de permanecer no seu território, transferir imediatamente a pessoa para o Estado-Membro a partir do qual entrou ou tentou entrar, em conformidade com o procedimento previsto no anexo XII.
3. Caso um Estado-Membro aplique o procedimento a que se refere o n.º 2, o Estado-Membro recetor toma todas as medidas necessárias para receber o nacional de um país terceiro em causa, em conformidade com os procedimentos previstos no anexo XII.
4. A partir de [*um ano após a entrada em vigor do presente regulamento*] e, posteriormente, todos os anos, os Estados-Membros apresentam à Comissão os dados relativos à aplicação dos n.ºs 1, 2 e 3, registados nos termos do ponto 3 do anexo XII.».

(7) O final do primeiro parágrafo do artigo 24.º passa a ter a seguinte redação:

«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 ou necessárias à utilização das tecnologias a que se refere o artigo 23.º, alínea a), subalínea iv).».

(8) O artigo 25.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 25.º

Quadro geral para a reintrodução temporária ou prorrogação do controlo nas fronteiras internas

1. Em caso de ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna de um Estado-Membro no espaço sem controlos nas fronteiras internas, esse Estado-Membro pode reintroduzir, a título excepcional, controlos em todas ou algumas partes específicas das suas fronteiras internas.

Uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna pode ser considerada como tendo origem, nomeadamente:

- (a) Em atividades relacionadas com o terrorismo ou a criminalidade organizada;
 - (b) Em emergências de saúde pública em grande escala;
 - (c) Numa situação caracterizada por movimentos não autorizados em grande escala de nacionais de países terceiros entre Estados-Membros, pondo em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas;
 - (d) Em eventos internacionais de grande escala ou visibilidade, como eventos desportivos, comerciais ou políticos.
2. Os controlos nas fronteiras só podem ser introduzidos nos termos dos artigos 25.º-A e 28.º caso um Estado-Membro tenha determinado que essa

medida é necessária e proporcionada, tendo em conta os critérios a que se refere o artigo 26.º, n.º 1, e, caso esses controlos sejam prorrogados, também os critérios a que se refere o artigo 26.º, n.º 2. Os controlos nas fronteiras podem igualmente ser reintroduzidos nos termos do artigo 29.º, tendo em conta os critérios a que se refere o artigo 30.º.

Em todos os casos, os controlos nas fronteiras internas são reintroduzidos como uma medida de último recurso. O alcance e a duração da reintrodução temporária do controlo não devem exceder o estritamente necessário para dar resposta à ameaça grave identificada.

3. Caso a mesma ameaça persista, os controlos nas fronteiras internas podem ser prorrogados nos termos dos artigos 25.º-A, 28.º ou 29.º.

Considera-se que existe a mesma ameaça caso a justificação apresentada pelo Estado-Membro para a prorrogação dos controlos nas fronteiras se baseie na determinação da continuação da mesma ameaça que justificou a reintrodução inicial dos controlos nas fronteiras.».

- (9) A seguir ao artigo 25.º é inserido um novo artigo 25.º-A:

«Artigo 25.º-A

Procedimento para os casos que exijam uma ação por acontecimentos imprevisíveis ou previsíveis

1. Caso uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna de um Estado-Membro seja imprevisível e exija uma ação imediata, o Estado-Membro pode reintroduzir, a título excecional e de forma imediata, o controlo nas fronteiras internas.
2. Ao mesmo tempo que reintroduz o controlo nas fronteiras nos termos do n.º 1, o Estado-Membro notifica a Comissão e os outros Estados-Membros da reintrodução dos controlos nas fronteiras, em conformidade com o artigo 27.º, n.º 1.
3. Para efeitos do n.º 1, o controlo nas fronteiras internas pode ser imediatamente reintroduzido por um período limitado máximo de um mês. Caso a ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna se prolongue para além desse período, o Estado-Membro pode prorrogar o controlo nas fronteiras internas por períodos adicionais, numa duração máxima não superior a três meses.
4. Caso seja previsível uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna num Estado-Membro, o Estado-Membro notifica do facto a Comissão e os demais Estados-Membros nos termos do artigo 27.º, n.º 1, o mais tardar quatro semanas antes da reintrodução prevista dos controlos nas fronteiras, ou num prazo mais curto se as circunstâncias que justificam a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas forem conhecidas menos de quatro semanas antes da data de reintrodução prevista.
5. Para efeitos do n.º 4, e sem prejuízo do artigo 27.º-A, n.º 4, o controlo nas fronteiras internas pode ser reintroduzido por um período máximo de seis meses. Caso a ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna se prolongue para além desse período, o Estado-Membro pode prorrogar o controlo nas fronteiras internas por períodos renováveis não superiores a seis meses.

Qualquer prorrogação é notificada à Comissão e aos demais Estados-Membros nos termos do artigo 27.º e nos prazos a que se refere o n.º 4. Sem prejuízo do disposto no artigo 27.º-A, n.º 5, a duração máxima do controlo nas fronteiras internas não pode exceder dois anos.

6. O prazo a que se refere o n.º 5 não inclui os períodos referidos no n.º 3.».

(10) O artigo 26.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 26.º

CrITÉRIOS para a reintrodução temporária e a prorrogação do controlo nas fronteiras internas

1. A fim de determinar se a reintrodução do controlo nas fronteiras internas é necessária e proporcionada nos termos do artigo 25.º, os Estados-Membros têm em conta, em especial:

(a) A adequação da medida de reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, tendo em conta a natureza da ameaça grave identificada e, em especial, se a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas é suscetível de resolver adequadamente a ameaça para a ordem pública ou a segurança interna;

(b) O impacto provável de tal medida:

- na circulação de pessoas no espaço sem controlos nas fronteiras internas e
- no funcionamento das regiões transfronteiriças, tendo em conta as fortes relações sociais e económicas entre as mesmas.

2. Caso um Estado-Membro decida prorrogar o controlo nas fronteiras internas nos termos do artigo 25.º-A, n.º 5, avalia igualmente em pormenor se os objetivos visados por essa prorrogação podem ser alcançados:

a) Ao recorrer a medidas alternativas, como controlos proporcionados realizados no contexto do exercício legítimo das competências a que se refere o artigo 23.º, alínea a);

b) Ao recorrer ao procedimento a que se refere o artigo 23.º-A;

c) Por meio de métodos de cooperação policial previstos no direito da União, incluindo em matérias como patrulhas conjuntas, operações conjuntas, equipas de investigação conjuntas, perseguições transfronteiriças ou vigilância transfronteiriça.

3. Caso os controlos nas fronteiras internas tenham sido reintroduzidos ou prorrogados, os Estados-Membros em causa asseguram, se necessário, que são acompanhados de medidas adequadas para atenuar os impactos da reintrodução dos controlos de pessoas e do transporte de mercadorias nas fronteiras, prestando especial atenção às regiões transfronteiriças.».

(11) O artigo 27.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 27.º

Notificação da reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas e avaliação de riscos

1. As notificações dos Estados-Membros relativas à reintrodução ou à prorrogação dos controlos nas fronteiras internas incluem as seguintes informações:
 - (a) Os motivos da reintrodução ou da prorrogação, incluindo todos os dados pertinentes que especifiquem os factos que constituem uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna no Estado-Membro;
 - (b) O alcance da reintrodução ou da prorrogação prevista, indicando a(s) parte(s) das fronteiras internas em que deve ser restabelecido ou prorrogado o controlo nas fronteiras internas;
 - (c) A denominação dos postos de passagem autorizados;
 - (d) A data e a duração da reintrodução ou da prorrogação prevista;
 - (e) As considerações relativas à necessidade e à proporcionalidade a que se refere o artigo 26.º, n.º 1, e, em caso de prorrogação, o artigo 26.º, n.º 2;
 - (f) Se for caso disso, as medidas a tomar pelos demais Estados-Membros.

Uma notificação pode ser apresentada em conjunto por dois ou mais Estados-Membros.

A notificação é apresentada nos termos de um modelo a definir pela Comissão por meio de um ato de execução e a disponibilizar em linha. Esse ato de execução é adotado pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 38.º, n.º 2.

2. Caso os controlos nas fronteiras estejam em vigor há seis meses nos termos do artigo 25.º-A, n.º 4, qualquer notificação subsequente para a prorrogação desses controlos inclui uma avaliação de riscos. A avaliação de riscos apresenta a escala e a evolução prevista da ameaça grave identificada, em especial a duração prevista da mesma, bem como os troços das fronteiras internas que podem ser afetados e as informações relativas às medidas de coordenação com os outros Estados-Membros afetados ou suscetíveis de serem afetados por essas medidas.
3. Caso a reintrodução dos controlos nas fronteiras ou a sua prorrogação esteja relacionada com os movimentos não autorizados em grande escala a que se refere o artigo 25.º, n.º 1, alínea b), a avaliação de riscos faculta igualmente informações sobre a escala e as tendências desses movimentos não autorizados, incluindo quaisquer informações obtidas junto das agências competentes da UE, em consonância com os respetivos mandatos, bem como análises de dados dos sistemas de informação pertinentes.
4. O Estado-Membro em causa faculta quaisquer informações adicionais a pedido da Comissão, nomeadamente sobre as medidas de coordenação com os Estados-Membros afetados pela prorrogação prevista do controlo nas fronteiras internas, bem como outras informações necessárias para avaliar a eventual utilização das medidas a que se referem os artigos 23.º e 23.º-A.
5. O Estado-Membro que envie uma notificação nos termos dos n.ºs 1 ou 2 pode decidir, se necessário e em conformidade com o direito nacional, classificar a totalidade ou partes das informações notificadas.

Essa classificação não impede o acesso às informações, através de canais de cooperação policial adequados e seguros, pelos demais Estados-Membros afetados pela reintrodução temporária dos controlos nas fronteiras internas.».

(12) É inserido o seguinte artigo 27.º-A:

«Artigo 27.º-A

Consulta dos Estados-Membros e parecer da Comissão

1. Após a receção das notificações apresentadas nos termos do artigo 27.º, n.º 1, a Comissão pode estabelecer um processo de consulta, se for caso disso, incluindo reuniões conjuntas entre o Estado-Membro que prevê reintroduzir ou prorrogar o controlo nas fronteiras internas e os demais Estados-Membros, em especial os diretamente afetados por essas medidas e as agências competentes da União.

A consulta incide, em especial, na ameaça identificada para a ordem pública ou a segurança interna, na pertinência da reintrodução prevista dos controlos nas fronteiras, tendo em conta a adequação de medidas alternativas, bem como nos métodos de assegurar a aplicação da cooperação mútua entre os Estados-Membros em relação à reintrodução dos controlos nas fronteiras.

O Estado-Membro que prevê reintroduzir ou prorrogar o controlo nas fronteiras internas deve ter cuidadosamente em conta os resultados dessa consulta quando proceder a controlos na fronteira interna.

2. Após a receção das notificações relativas à reintrodução ou à prorrogação dos controlos nas fronteiras internas, a Comissão ou qualquer outro Estado-Membro pode emitir um parecer, sem prejuízo do artigo 72.º do TFUE, caso tenham dúvidas quanto à necessidade ou à proporcionalidade da reintrodução ou da prorrogação previstas do controlo nas fronteiras internas, com base nas informações incluídas na notificação e na avaliação de riscos, se for caso disso, ou em quaisquer informações adicionais.

3. Após a receção das notificações relativas à prorrogação do controlo nas fronteiras internas, nos termos do artigo 25.º-A, n.º 4, que conduza à continuação dos controlos nas fronteiras internas por um período total de dezoito meses, a Comissão emite um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade dos referidos controlos.

4. Caso seja emitido um parecer a que se referem os n.ºs 2 ou 3, a Comissão pode estabelecer um processo de consulta para debater o parecer com os Estados-Membros. Caso a Comissão ou um Estado-Membro emita um parecer que manifeste preocupações quanto à necessidade ou à proporcionalidade da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, a Comissão inicia esse processo.

5. Caso um Estado-Membro considere que existem situações excecionais que justifiquem a continuação da necessidade dos controlos nas fronteiras internas para além do período máximo a que se refere o artigo 25.º, n.º 5, notifica a Comissão nos termos do artigo 27.º, n.º 2. A nova notificação do Estado-Membro fundamenta a ameaça permanente para a ordem pública ou a segurança interna, tendo em conta o parecer da Comissão emitido nos termos do n.º 3. A Comissão emite um parecer de acompanhamento.».

(13) O artigo 28.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 28.º

Mecanismo específico caso a ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna ponha em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas

1. Caso a Comissão defina que a mesma ameaça grave para a segurança interna ou a ordem pública afeta a maioria dos Estados-Membros, pondo em risco o funcionamento global do espaço sem fronteiras internas, pode apresentar uma proposta ao Conselho para que adote uma decisão de execução que autorize a reintrodução dos controlos nas fronteiras pelos Estados-Membros, caso as medidas disponíveis a que se referem os artigos 23.º e 23.º-A não sejam suficientes para dar resposta à ameaça.
 2. A decisão abrange um período máximo de seis meses e pode ser renovada enquanto a ameaça persistir, com base numa proposta da Comissão, por períodos adicionais não superiores a seis meses, tendo em conta a revisão a que se refere o n.º 5.
 3. Caso os Estados-Membros reintroduzam ou prorroguem os controlos nas fronteiras devido à ameaça a que se refere o n.º 1, esses controlos baseiam-se na decisão do Conselho a partir da sua data de entrada em vigor.
 4. A decisão do Conselho a que se refere o n.º 1 faz igualmente referência a quaisquer medidas de atenuação adequadas a estabelecer a nível nacional e da União, a fim de minimizar os impactos causados pela reintrodução dos controlos nas fronteiras.
 5. A Comissão analisa a evolução da ameaça identificada, bem como o impacto das medidas adotadas em conformidade com a decisão do Conselho a que se refere o n.º 1, a fim de avaliar se as medidas continuam a justificar-se.
 6. Os Estados-Membros notificam imediatamente a Comissão e os demais Estados-Membros no Conselho de uma reintrodução dos controlos nas fronteiras internas, em conformidade com a decisão a que se refere o n.º 1.
 7. A Comissão pode emitir uma recomendação que indique outras medidas, conforme referido nos artigos 23.º e 23.º-A, que possam complementar os controlos nas fronteiras internas ou ser mais adequadas para dar resposta à ameaça para a segurança interna ou a ordem pública identificada, conforme referido no n.º 1.».
- (14) O artigo 31.º é alterado do seguinte modo:
- a) O artigo 31.º passa a ser o n.º 1;
 - b) É aditado o seguinte n.º 2:
«2. Caso um Estado-Membro notifique a Comissão e os demais Estados-Membros da reintrodução dos controlos nas fronteiras nos termos do artigo 27.º, n.º 1, informa simultaneamente o Parlamento Europeu e o Conselho sobre:
 - a) Os pormenores acerca das fronteiras internas em que o controlo deve ser reintroduzido;
 - b) As razões da reintrodução proposta;
 - c) A denominação dos postos de passagem autorizados;
 - d) A data e a duração da reintrodução prevista;
 - e) Se for caso disso, as medidas a tomar pelos demais Estados-Membros.
 3. A prestação de informações pode ser sujeita à classificação das informações pelos Estados-Membros nos termos do artigo 27.º, n.º 4.
- Os Estados-Membros não são obrigados a facultar todas as informações a que se refere o n.º 2 em casos justificados por motivos de segurança pública.

A classificação de informações não deve obstar à disponibilização das informações pela Comissão ao Parlamento Europeu. A transmissão e o tratamento de informações e documentos ao Parlamento Europeu nos termos do presente artigo deve respeitar as regras relativas ao envio e tratamento de informações classificadas aplicáveis entre o Parlamento Europeu e a Comissão.».

- (15) O artigo 33.º passa a ter a seguinte redação:

«Artigo 33.º

Relatório sobre a reintrodução do controlo nas fronteiras internas

1. No prazo de quatro semanas a contar da supressão do controlo nas fronteiras internas, os Estados-Membros que realizaram controlos nas fronteiras internas apresentam um relatório ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão sobre a reintrodução e, se for caso disso, a prorrogação do controlo nas fronteiras internas.
2. Sem prejuízo do disposto no n.º 1, caso os controlos nas fronteiras sejam prorrogados nos termos do artigo 25.º-A, n.º 5, o Estado-Membro em causa apresenta um relatório no termo do prazo de doze meses e, posteriormente, de doze em doze meses, se o controlo nas fronteiras for mantido a título excecional.
3. O relatório descreve, em especial, a avaliação inicial e de acompanhamento da necessidade dos controlos nas fronteiras e o cumprimento dos critérios a que se refere o artigo 26.º, o funcionamento dos controlos, a cooperação prática com os Estados-Membros vizinhos, o impacto resultante na circulação de pessoas, em especial nas regiões transfronteiriças, a eficácia da reintrodução do controlo nas fronteiras internas, incluindo uma avaliação *ex post* da proporcionalidade da reintrodução do controlo nas fronteiras.
4. A Comissão adota um modelo uniforme para esse relatório e disponibiliza-o em linha.
5. A Comissão pode emitir parecer sobre essa avaliação *ex post* da reintrodução temporária do controlo numa ou mais fronteiras internas ou em partes destas.
6. A Comissão apresenta ao Parlamento Europeu e ao Conselho, no mínimo anualmente, um relatório sobre o funcionamento do espaço sem controlos nas fronteiras internas intitulado «Relatório sobre o estado de Schengen». Esse relatório inclui uma lista de todas as decisões de reintrodução do controlo nas fronteiras internas adotadas durante o ano em causa. Inclui igualmente informações sobre as tendências no espaço Schengen no que diz respeito aos movimentos não autorizados de nacionais de países terceiros, tendo em conta as informações disponíveis das agências competentes da União, a análise de dados dos sistemas de informação pertinentes e uma avaliação da necessidade e da proporcionalidade da reintrodução dos controlos nas fronteiras durante o período abrangido por esse relatório.».

- (16) No artigo 39.º, n.º 1, é aditada a seguinte alínea h):

«h) Os Estados-Membros notificam a Comissão das zonas administrativas locais consideradas regiões transfronteiriças e de quaisquer alterações pertinentes das mesmas.».

- (17) É aditado o seguinte artigo 42.º-B:

«Artigo 42.º-B

Notificação das regiões transfronteiriças

O mais tardar até [dois meses após a entrada em vigor do presente regulamento], os Estados-Membros notificam a Comissão das zonas do seu território consideradas regiões transfronteiriças.

Os Estados-Membros informam igualmente a Comissão de quaisquer alterações pertinentes que venham a ser introduzidas.».

(18) É aditado o seguinte anexo XI:

«ANEXO XI

Viagens essenciais

As funções ou as necessidades essenciais a que se refere o artigo 2.º, ponto 23, referem-se a viagens para qualquer uma das seguintes funções ou necessidades:

- i. profissionais da saúde, investigadores no domínio da saúde e profissionais de cuidados prestados a idosos,
- ii. trabalhadores fronteiriços,
- iii. pessoal dos transportes,
- iv. diplomatas, pessoal de organizações internacionais e convidados de organizações internacionais cuja presença física seja necessária para o bom funcionamento de tais organizações, pessoal militar e trabalhadores da ajuda humanitária e pessoal da proteção civil no exercício das suas funções,
- v. passageiros em trânsito,
- vi. passageiros que viajem por motivos familiares imperativos,
- vii. marítimos,
- viii. pessoas que tenham necessidade de proteção internacional ou apresentem outros motivos humanitários.».

(19) É aditado um novo anexo XII:

«ANEXO XII

PARTE A

Procedimento de transferência de pessoas detidas nas fronteiras internas

1. As decisões indicam os motivos para concluir que uma pessoa não tem direito de permanência. Produzem efeitos imediatos.
2. A decisão é emitida através de um modelo de formulário, constante da parte B, preenchido pela autoridade nacional competente.

O modelo de formulário preenchido é entregue ao nacional de um país terceiro, que acusa a receção da decisão ao assinar o formulário, do qual lhe é facultada uma cópia.


Caso o nacional de um país terceiro se recuse a assinar o modelo de formulário, a autoridade competente assinala essa recusa na parte do formulário reservada às observações.

3. As autoridades nacionais que emitem uma decisão de recusa registam os seguintes dados:
 - a) A identidade e a nacionalidade do nacional de um país terceiro em causa, na medida em que possam ser estabelecidas;
 - b) As referências do documento de identificação, se existente;
 - c) Se disponíveis, cópias de quaisquer documentos ou dados relativos à identidade ou à nacionalidade do nacional de um país terceiro em causa, em conjugação com as bases de dados nacionais e da União pertinentes;
 - d) Os motivos da recusa;
 - e) A data da recusa;
 - f) Os Estados-Membros para os quais o nacional de um país terceiro foi reconduzido.
4. As autoridades nacionais que emitem uma decisão de recusa recolhem os seguintes dados:
 - a) O número de pessoas a quem foi recusada a entrada;
 - b) O número de pessoas a quem foi recusada a permanência;
 - c) O número de pessoas reconduzidas;
 - d) Os Estados-Membros para os quais as pessoas foram reconduzidas;
 - e) A nacionalidade dos nacionais de países terceiros detidos, caso essa informação esteja disponível;
 - f) Os motivos da recusa de entrada e de permanência;
 - g) O tipo de fronteira, conforme previsto no artigo 2.º, ponto 1), do Regulamento (UE) 2016/399, na qual os nacionais de países terceiros foram reconduzidos.
5. As pessoas a quem tenha sido recusada a entrada ou o direito de permanência têm direito de recurso. Os recursos são tramitados em conformidade com o direito nacional. É também facultada ao nacional de país terceiro uma nota escrita indicando os pontos de contacto aptos a fornecer informações sobre os representantes habilitados a atuar em nome do nacional de país terceiro em conformidade com o direito nacional numa língua que compreenda ou seja razoável presumir que compreenda. A interposição desse recurso não tem efeito suspensivo.
6. As autoridades competentes nos termos do direito nacional asseguram que o nacional de um país terceiro objeto de uma decisão de recusa é imediatamente transferido para as autoridades competentes do Estado-Membro vizinho e, o mais tardar, no prazo de 24 horas. As autoridades competentes nos termos do direito nacional do Estado-Membro vizinho cooperam com as autoridades do Estado-Membro para esse efeito.
7. Se o nacional de país terceiro sujeito a uma decisão a que se refere o n.º 1 tiver sido conduzido por um transportador até à fronteira, a autoridade localmente responsável pode:
 - a) Ordenar ao transportador que o nacional de país terceiro seja imediatamente transportado para o Estado-Membro donde tenha vindo;

- b) Até ao momento da recondução, toma as medidas adequadas, nos termos do direito nacional e atendendo às circunstâncias locais, para evitar a entrada ilegal de nacionais de países terceiros a quem tenha sido recusada a entrada.

PARTE B

Modelo de formulário de transferência de pessoas detidas nas fronteiras internas

	Nome do Estado	
Logótipo do Estado (Designação do serviço)		

_____ (1)		
PROCEDIMENTO DE TRANSFERÊNCIA NA FRONTEIRA INTERNA		
No dia _____ às _____ horas, no local (indicar o tipo de fronteira interna nas proximidades ou outras informações pertinentes relacionadas com a detenção por uma patrulha conjunta)		

Apresentou-se perante _____:		
Dados pessoais (sob reserva de disponibilidade)		
Apelido _____	Nome próprio _____	
Nascido(a) a _____	Natural de _____	Sexo _____
Nacionalidade _____	Residente em _____	
Portador do documento de identificação _____	Número _____	
Emitido em _____	Data de emissão _____	
Com o visto n.º, se existente _____	tipo _____	concedido por _____
Válido de _____ a _____		
Por um período de _____ dias: _____		
Proveniente de _____, por meio de _____ (indicar o meio de transporte utilizado, p. ex. o número do voo), o qual foi informado de que não tem o direito de permanência no país e que será transferido(a) para _____, nos termos de <i>(indicação das referências do direito nacional em vigor)</i> pelos seguintes motivos:		
<input type="checkbox"/> (A) Falta de documento(s) de viagem válido(s)		
<input type="checkbox"/> (B) Portador de um documento de viagem falso / contrafeito / falsificado		
<input type="checkbox"/> (C) Falta de visto ou título de residência válido		
<input type="checkbox"/> (D) Portador de um visto ou título de residência falso / contrafeito / falsificado		
<input type="checkbox"/> (E) Falta de documentação válida comprovando a finalidade e as condições de estada		
Não apresentou os seguintes documentos: _____		
<input type="checkbox"/> (F) já permaneceu 90 dias no período de 180 dias anterior, no território dos Estados-Membros da União Europeia		
<input type="checkbox"/> (G) insuficiência de meios de subsistência para o período e tipo de estada ou para o regresso ao país de origem ou de trânsito		
<input type="checkbox"/> (H) consta da lista de pessoas indicadas para efeitos de não admissão		
<input type="checkbox"/> no SIS		

no registo nacional

- (l) é considerado perigoso para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de um ou mais Estados-Membros da União Europeia (*todos os Estados-Membros devem indicar as referências do direito nacional relativo a esta transferência*)

Observações

- A pessoa em causa recusou assinar o formulário.

Pessoa em causa Agente responsável pelo controlo

A pessoa em causa pode interpor recurso da decisão de que não tem direito de permanência nos termos do direito nacional. É entregue à pessoa em causa uma cópia do presente documento (*todos os Estados-Membros devem indicar as referências à legislação e procedimentos nacionais relativos às vias de recurso*).

Artigo 2.º

Alteração da Diretiva 2008/115/CE

1. No artigo 6.º da Diretiva 2008/115/CE, o n.º 3 passa a ter a seguinte redação:

«3. Os Estados-Membros podem abster-se de emitir a decisão de regresso em relação a nacionais de países terceiros que se encontrem em situação irregular no seu território e sejam aceites por outros Estados-Membros nos termos do procedimento previsto no artigo 23.º-A do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho* ou ao abrigo de acordos ou convenções bilaterais.

Os Estados-Membros que aceitarem os nacionais de países terceiros em causa nos termos do primeiro parágrafo emitem uma decisão de regresso nos termos do n.º 1. Nesses casos, a derrogação prevista no primeiro parágrafo não é aplicável.

Os Estados-Membros notificam à Comissão, sem demora, quaisquer acordos ou convenções bilaterais existentes, alterados ou novos».

* Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

Artigo 3.º

Transposição da alteração da Diretiva 2008/115/CE

2. Os Estados-Membros devem adotar e publicar, até [*seis meses após a entrada em vigor do presente regulamento*], as disposições legislativas, regulamentares e administrativas necessárias para dar cumprimento ao artigo 2.º. Os Estados-Membros devem comunicar imediatamente à Comissão o texto dessas disposições.

Os Estados-Membros devem aplicar as referidas disposições a partir de [*seis meses após a entrada em vigor*].

As disposições adotadas pelos Estados-Membros devem fazer referência ao artigo 2.º do presente regulamento ou ser acompanhadas dessa referência aquando da sua publicação oficial. Os Estados-Membros estabelecem o modo como deve ser feita a referência.

Artigo 4.º

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*.

Todavia, o artigo 1.º, ponto 6, é aplicável a partir de [data em que as alterações previstas no artigo 2.º são aplicáveis nos Estados-Membros].

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável nos Estados-Membros, em conformidade com os Tratados.

Feito em Estrasburgo, em

Pelo Parlamento Europeu
A Presidente

Pelo Conselho
O Presidente