



Bruxelas, 24.5.2022
COM(2022) 301 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Relatório sobre o estado de Schengen de 2022

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES

Relatório sobre o estado de Schengen de 2022

O espaço sem controlos nas fronteiras internas («espaço Schengen») é uma conquista histórica da integração europeia. Desde a sua criação em 1985, mudou a realidade quotidiana de milhões de pessoas. O projeto Schengen eliminou as barreiras, aproximou os cidadãos e reforçou as economias europeias. A rapidez com que as pessoas, os bens e os serviços circulam na UE contribui para impulsionar a competitividade europeia e gerar emprego e crescimento.

A criação do espaço Schengen também unificou o continente ao estabelecer um espaço sem fronteiras, emblemático para todos os europeus e objeto do apoio esmagador da população¹. Para toda uma geração de europeus, a ideia de estar sujeito a controlos de fronteira nas fronteiras internas da UE é praticamente inimaginável. Graças a Schengen, os cidadãos podem viajar de um Estado-Membro para outro sem entraves para fins de trabalho, estudo ou descoberta do país. Além disso, o custo de «não Schengen» seria extremamente elevado², como a recente pandemia de COVID-19 demonstrou de forma drástica.

Com efeito, as várias crises dos últimos anos tornaram evidente que esta conquista não pode ser considerada um dado adquirido. Em 2015, o espaço Schengen enfrentou um primeiro grande teste com a crise migratória e uma série de ameaças graves à segurança. Mais recentemente, surgiram novos desafios com a pandemia, bem como com o elevado afluxo de pessoas em fuga da guerra na Ucrânia.

Graças à determinação da UE e dos Estados-Membros e aos progressos alcançados nos últimos anos, o espaço Schengen demonstrou a sua resiliência e emergiu destes desafios mais forte. Algumas dificuldades subsistem, mas o espaço Schengen está, de um modo geral, a funcionar bem. Tal é confirmado pelos resultados das avaliações regulares de Schengen, que revelam apenas alguns casos de deficiências sistémicas, bem como por outros instrumentos de que dispomos para avaliar o funcionamento do espaço Schengen e as capacidades nacionais para o controlo fronteiriço nos Estados-Membros.

Nos últimos anos, o sistema Schengen foi posto à prova por várias crises, que conduziram a debates políticos ad hoc sobre o sistema. Mais do que nunca, tornou-se evidente que as conquistas de Schengen não devem ser consideradas um dado adquirido. Todos os desafios recentes colocaram a tônica na necessidade de adotar medidas decisivas para melhorar a estrutura de governação do espaço Schengen, a fim de salvaguardar o seu bom funcionamento. Em novembro de 2020, a Comissão criou o Fórum Schengen, de periodicidade anual, como primeira medida para promover um debate político inclusivo consagrado à construção de um espaço Schengen mais forte e assente na confiança mútua. Os intercâmbios políticos de alto nível confirmaram a necessidade de uma governação mais forte para Schengen, o que foi reiterado no segundo Fórum Schengen, realizado em maio de 2021.

Neste contexto, a Comissão desenvolveu um novo modelo de governação para o espaço Schengen, sob a forma de um «ciclo de avaliações de Schengen», que assegura uma verificação regular do estado da aplicação do acervo de Schengen. Na sequência dos debates no Conselho JAI de Lille, estas ideias começaram a concretizar-se, com o primeiro Conselho Schengen a ter lugar em 3 de março de 2022. Schengen, enquanto projeto comum, necessita de uma resposta comum aos desafios atuais e futuros e requer o compromisso dos Estados-Membros, das instituições da UE e das agências competentes. O novo regulamento que reforma o mecanismo de avaliação e

¹ Inverno de 2021-2022, Eurobarómetro.

² https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2016/581383/EPRS_STU%282016%29581383_EN.pdf.

monitorização de Schengen visa contribuir ulteriormente para este objetivo, assegurando a rápida identificação das deficiências e a eficácia dos procedimentos de acompanhamento.

*Esta governação reforçada é fundamental para dar seguimento ao ambicioso programa estabelecido na **Estratégia de Schengen apresentada pela Comissão em junho de 2021**. A adoção urgente do quadro jurídico reforçado e a sua aplicação são necessárias para tornar o espaço Schengen mais forte e mais resiliente.*

*O presente **relatório sobre o estado de Schengen** identifica os elementos essenciais do novo modelo de governação para o espaço Schengen, faz o balanço da aplicação da Estratégia de Schengen em geral, bem como das suas componentes individuais, e define as prioridades para o espaço Schengen para o período de 2022-2023. Vai igualmente ao encontro da obrigação jurídica da Comissão³ de dar conta da situação no que diz respeito à ausência de controlos nas fronteiras internas, aos resultados das avaliações de Schengen e ao estado da aplicação das recomendações. O presente relatório serve de modelo para os próximos relatórios sobre o estado de Schengen: enquanto primeira etapa do ciclo anual de avaliações de Schengen, cada relatório deve encetar o exercício anual de comunicação de informações sobre o estado do espaço Schengen, identificando as prioridades para o ano seguinte e assegurando o debate sobre os progressos realizados no final de um determinado ano. O relatório sobre o estado de Schengen deve constituir a base para o reforço do diálogo político, da monitorização e da aplicação do acervo de Schengen.*

1. Reforçar a governação do espaço Schengen

Um espaço que depende da confiança mútua entre os Estados-Membros e, em última análise, de uma aplicação correta e eficiente do quadro jurídico de Schengen exige uma governação sólida e estruturada. Na sequência dos debates realizados no primeiro⁴ e no segundo⁵ fóruns Schengen⁶, e a fim de reforçar efetivamente o espaço Schengen a longo prazo, foi criado um novo modelo de governação de Schengen. Durante a primeira reunião do Conselho Schengen, em março de 2022, os Estados-Membros reiteraram esta necessidade e aprovaram o **ciclo de avaliações de Schengen** apresentado pela Comissão. Este ciclo prevê uma verificação regular do estado da aplicação do acervo de Schengen, permitindo identificar os problemas numa fase precoce, a fim de assegurar uma responsabilidade comum e promover a adoção de medidas adequadas.

O ponto de partida do ciclo anual de avaliações de Schengen é o relatório anual sobre o estado de Schengen, através do qual a Comissão inicia o processo de governação, identificando os principais desafios para o espaço Schengen e as ações prioritárias que devem ser abordadas tanto a nível nacional como europeu. No âmbito deste ciclo, e a fim de fornecer informações

³ O presente relatório dá resposta à obrigação legal da Comissão de apresentar relatórios, nos termos do artigo 20.º do Regulamento (CE) n.º 1053/2013 do Conselho que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e do artigo 33.º do Código das Fronteiras Schengen [Regulamento (UE) 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras]. Visa igualmente estabelecer a ligação com outros relatórios semelhantes que, até à data, produziram resultados sobre vários elementos relacionados com o estado de Schengen, bem como com a Comunicação Restabelecer Schengen, os relatórios periódicos sobre a execução da Agenda Europeia da Migração, os relatórios sobre a migração e o asilo, o relatório sobre os controlos sistemáticos, o(s) relatório(s) sobre a interoperabilidade e o relatório intercalar sobre a União da Segurança.

⁴ 30 de novembro de 2020.

⁵ 17 de maio de 2021.

⁶ A fim de promover uma cooperação mais concreta e reforçar a confiança mútua, a Comissão criou o Fórum Schengen, que tem como objetivo dar um impulso político a este processo, através do balanço dos resultados alcançados e dos obstáculos encontrados e da definição de uma estratégia para o futuro de Schengen.

atualizadas sobre o estado de Schengen, a Comissão apresentará regularmente um barómetro Schengen⁷.

Os debates interinstitucionais no **Fórum Schengen** e as deliberações políticas no **Conselho Schengen**⁸, a realizar em junho, darão o impulso político necessário aos principais aspetos estratégicos. A execução de ações prioritárias exigirá a participação de todos. O modelo de governação de Schengen prevê um quadro para assegurar um acompanhamento adequado, com intercâmbios regulares de informações sobre desafios comuns, uma abordagem coordenada e a partilha de boas práticas, de modo a abrir caminho a uma execução eficaz e atempada das medidas necessárias. Durante as últimas fases, no final do ano, os debates centrar-se-ão na avaliação da forma como os principais desafios de Schengen foram enfrentados, incluindo as orientações destinadas às operações realizadas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex). Tal contribuirá para assegurar um maior empenho político na governação europeia comum do espaço Schengen e para definir as medidas necessárias para o ciclo anual seguinte.

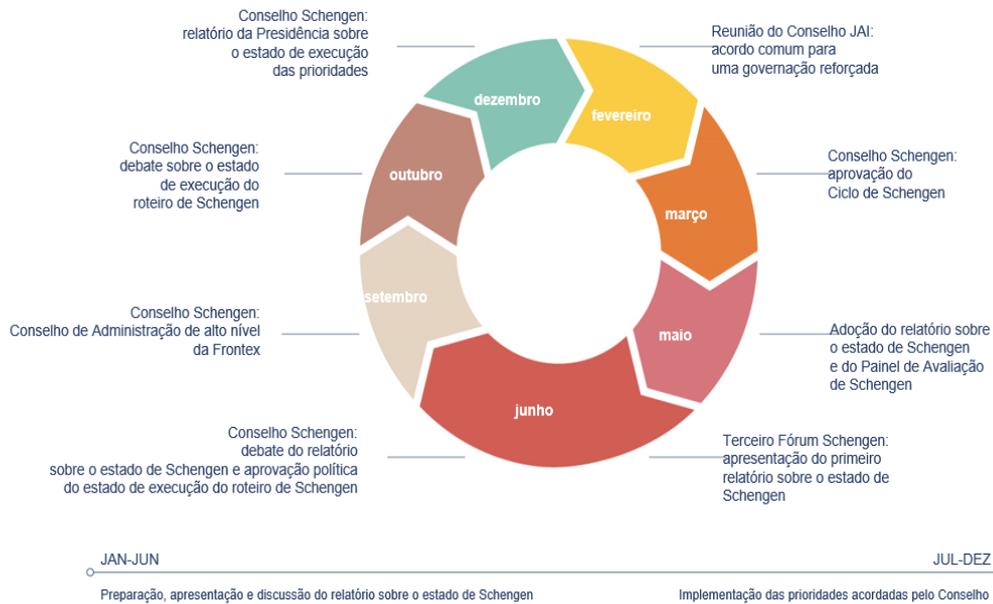
O novo **mecanismo de avaliação e monitorização de Schengen**, proposto pela Comissão em junho de 2021 e recentemente adotado pelo Conselho, desempenhará um papel fundamental neste novo modelo de governação Schengen. Será o principal mecanismo para identificar os desafios que os Estados-Membros enfrentam e para assegurar a adoção célere de medidas corretivas. Tal ajudará a evitar que eventuais problemas de aplicação do acervo de Schengen, particularmente no caso de deteção de deficiências graves, se repercutam no resto do espaço Schengen. A rápida aplicação desta reforma dotará o espaço Schengen de um instrumento mais eficiente, estratégico e flexível para enfrentar novos desafios, reagir a novas situações e adaptar-se a novas circunstâncias. A Comissão já está a adotar as medidas necessárias para garantir a sua aplicação atempada e eficaz.

O **coordenador Schengen** da Comissão orientará e coordenará o ciclo de avaliações de Schengen, em coordenação com os Estados-Membros.

⁷ Em março de 2022, na primeira reunião do primeiro Conselho Schengen, a Comissão apresentou um «barómetro Schengen».

⁸ O Conselho Schengen é uma iniciativa da Presidência francesa do Conselho da UE, criada no âmbito do Conselho Justiça e Assuntos Internos na formação de «comité misto» (ou seja, contando também com a participação dos países associados a Schengen: a Islândia, a Noruega, a Suíça e o Listenstaine), com o fito de debater, a alto nível político, aspetos relacionados com Schengen, reunindo todos os intervenientes pertinentes para o debate, em especial as agências.

Reforço da governação de Schengen: O PRIMEIRO CICLO DE SCHEGEN – 2022



9

⁹ A partir de 2023, o ciclo de avaliações de Schengen terá início em fevereiro, com a adoção do relatório sobre o estado de Schengen.

Quadro 1. Primeiro ciclo de avaliações de Schengen – Prioridades para 2022-2023

As principais ações prioritárias para o espaço Schengen são as seguintes:

1. Reforçar a gestão das **fronteiras externas**;
2. Garantir que os **controles nas fronteiras internas** são medidas de **último recurso** mantidas por um período limitado e acompanhadas de medidas de atenuação, se necessário;
3. Reforçar a **segurança** interna através do reforço da cooperação policial na UE.

Para alcançar estes objetivos, é indispensável uma rápida execução das seguintes ações prioritárias:

- adoção e execução da política estratégica plurianual para a **gestão europeia integrada das fronteiras**,
- garantia de controlos sistemáticos de todos os viajantes nas fronteiras externas,
- implementação atempada da **nova arquitetura informática** e da **interoperabilidade para a gestão das fronteiras** até 2023,
- aplicação do novo **mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen**,
- garantia da plena execução dos mandatos da **Frontex** e da **Europol**,
- reforço dos sistemas nacionais de regresso,
- plena utilização dos **instrumentos de cooperação policial transfronteiriça** disponíveis,
- supressão de todos os **controles nas fronteiras internas** que ainda persistem.

Outra prioridade fundamental para melhorar o quadro jurídico consiste em adotar rapidamente as propostas apresentadas pela Comissão, nomeadamente:

- a alteração do **Código das Fronteiras Schengen**,
- as propostas de **cooperação policial**,
- a proposta de **triagem**.

2. Progressos realizados no âmbito da Estratégia Schengen

Com a adoção da Estratégia Schengen, em junho de 2021, a Comissão definiu as medidas para o bom funcionamento do espaço Schengen. Desde essa data, a Comissão respeitou o compromisso assumido e assegurou o progresso célere dos instrumentos de apoio ao espaço Schengen. Os três pilares em que assenta o espaço Schengen, a saber, uma **gestão eficaz das fronteiras externas**, **medidas para compensar a ausência de controlos nas fronteiras internas** e uma **governança sólida**, foram reforçados e dotados de instrumentos atualizados, para que possam responder eficazmente a novas circunstâncias. Chegou o momento de concretizar as propostas e os compromissos pendentes, com a participação indispensável dos Estados-Membros e de outras partes interessadas, para assegurar uma responsabilidade comum.

A aplicação de um dos sistemas de gestão das fronteiras tecnologicamente mais avançados do mundo permanece uma prioridade fundamental. Durante o último ano, os Estados-Membros, a eu-LISA¹⁰ e a Comissão intensificaram os esforços para aplicar a **nova arquitetura informática e a interoperabilidade**, em conformidade com os prazos acordados. Neste momento, é da maior importância assegurar que todas as partes interessadas adotem as medidas necessárias no âmbito das suas responsabilidades para evitar novos atrasos, o que poria em risco o calendário global¹¹ para a plena aplicação da nova arquitetura e da interoperabilidade até ao final de 2023. Atrasos nas

¹⁰ A eu-LISA é a Agência da União Europeia que gere o funcionamento dos sistemas informáticos de grande escala e as questões relacionadas com a liberdade, a justiça e a segurança.

¹¹ A entrada em funcionamento do novo Sistema de Informação Schengen (SIS) está prevista para setembro de 2022. A Comissão adotará uma decisão para fixar a data definitiva para a plena aplicação dos novos regulamentos, uma vez cumpridos os requisitos aplicáveis [artigo 66.º do Regulamento (UE) 2018/1861 e artigo 79.º do Regulamento (UE) 2018/1862]. A entrada em funcionamento do Sistema de Entrada/Saída (SES) foi adiada para novembro de 2022 e a entrada em funcionamento do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) está prevista para maio de 2023.

entregas, pontos de passagem de fronteira mal equipados e problemas de qualidade podem causar um efeito de dominó noutros sistemas e funcionalidades.

Foram tomadas medidas importantes para modernizar e tornar mais eficiente a apresentação e o tratamento dos pedidos de visto, reforçando simultaneamente a segurança do espaço Schengen. A documentação digital é mais eficiente e segura. Em 27 de abril de 2022, a Comissão apresentou uma proposta de **digitalização dos procedimentos de emissão de vistos**.

Em dezembro de 2021, a Comissão adotou um conjunto de propostas sobre o espaço Schengen e a cooperação policial. A proposta de revisão do **Código das Fronteiras Schengen**¹² visa tornar mais claras as regras relativas à reintrodução dos controlos nas fronteiras internas e à utilização de medidas alternativas. Propõe igualmente a criação de instrumentos comuns para gerir as fronteiras externas de forma mais eficiente em situações de crise, como no caso de uma crise de saúde pública ou de uma situação em que os migrantes sejam instrumentalizados para fins políticos.

Estas medidas são complementadas por propostas legislativas destinadas a reforçar a segurança interna da União Europeia, em conformidade com a Estratégia para a União da Segurança. As **propostas de cooperação policial**¹³ preveem um quadro jurídico coerente da UE que garanta o acesso adequado das autoridades responsáveis pela aplicação da lei às informações na posse de outros Estados-Membros para combater a criminalidade e o terrorismo. Uma cooperação policial eficiente e harmoniosa contribuirá para reforçar a prevenção, deteção e investigação de infrações penais na UE, promovendo a segurança de todas as pessoas que vivem e se deslocam no espaço Schengen. As normas comuns para as patrulhas conjuntas facilitarão o trabalho entre os agentes de polícia que participam e atuam no território de outros países da UE, promovendo igualmente uma cultura comum da UE em matéria de policiamento. A sua rápida aprovação contribuirá para garantir o bom funcionamento do espaço Schengen. Prevê-se que o processo de negociação esteja concluído em 2023.

Para reforçar a segurança num espaço sem controlos nas fronteiras internas, é necessário proteger as fronteiras externas da União. Desde 2017, os Estados-Membros e os países associados a Schengen são obrigados a efetuar **controlos sistemáticos, por confronto com as bases de dados pertinentes, de todas as pessoas que atravessam as fronteiras externas da UE**¹⁴, incluindo as pessoas que gozam do direito à livre circulação. Esta medida foi adotada com o objetivo de reforçar a segurança interna da UE, na sequência da constatação de que havia cidadãos da UE entre os combatentes terroristas estrangeiros que regressavam à UE. O relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho analisa a aplicação e o impacto destes controlos sistemáticos, por confronto com as bases de dados pertinentes, de pessoas que beneficiam do direito de livre circulação ao abrigo do direito da União e considera que a sua aplicação colmatou uma importante lacuna regulamentar, apesar das dificuldades que os Estados-Membros enfrentaram na execução destas regras. A Comissão tenciona dar resposta a tais desafios e apoiar os Estados-Membros por meio de instrumentos jurídicos não vinculativos, em particular a próxima revisão do Manual

¹² 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 [COM(2021) 891, 14.12.2021].

¹³ Abrangem a proposta de Recomendação do Conselho sobre a cooperação policial operacional [COM(2021) 780 final], a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros [COM(2021) 782 final] e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao intercâmbio automatizado de dados para efeitos de cooperação policial [COM(2021) 784 final].

¹⁴ Regulamento (UE) 2017/458 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes (JO L 74 de 18.3.2017, p. 1).

prático para os guardas de fronteira¹⁵, que é utilizado pelas autoridades competentes dos Estados-Membros na realização de controlos de fronteira sobre as pessoas.

Quadro 2. Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira – Principais desenvolvimentos

- Realizaram-se progressos importantes no sentido de operacionalizar o Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, adotado em 2019¹⁶;
- Desde 1 de janeiro de 2021, a Frontex apoia os Estados-Membros na proteção das fronteiras externas e em matéria de regressos, com recurso ao corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Atualmente, o corpo permanente é composto por mais de 6 000 agentes e atingirá a plena capacidade de 10 000 agentes até 2027. A Frontex destaca diariamente, em média, 2 000 agentes para a proteção das fronteiras externas terrestres, marítimas e aéreas e para apoiar os regressos;
- O novo ciclo político estratégico terá por objetivo garantir uma utilização efetiva e coerente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, reunindo mais de 120 000 guardas de fronteira e costeiros e peritos em matéria de regresso dos Estados-Membros e da Frontex. Este quadro estabelecerá uma ligação mais eficaz entre várias políticas e instrumentos e procurará colmatar lacunas na proteção das fronteiras, na segurança, no regresso e na migração, assegurando simultaneamente a proteção dos direitos fundamentais;
- Na sequência da consulta do Parlamento Europeu e do Conselho, a Comissão tenciona adotar, até ao final de 2022, a primeira política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras, que será aplicada e complementada pelas estratégias a adotar pela Frontex e pelas autoridades nacionais;
- No âmbito de uma reunião de alto nível do Conselho de Administração da Agência serão fornecidas orientações estratégicas adicionais. As reuniões do Conselho Schengen proporcionam igualmente uma oportunidade para debater a nível político, uma vez por ano, aspetos relacionados com a execução da gestão europeia integrada das fronteiras pela Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, incluindo a Frontex;
- Em 21 de dezembro de 2021, a Comissão adotou igualmente um modelo de modalidades de trabalho a utilizar pela Frontex na cooperação com países terceiros e um modelo de acordo relativo ao estatuto, para regular o destacamento de equipas do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para países terceiros;
- No domínio do regresso, a Frontex realizou igualmente progressos importantes no desenvolvimento das suas capacidades de apoio aos Estados-Membros em matéria de regresso e reintegração. Em especial, em fevereiro de 2022, entrou em funções um diretor executivo adjunto encarregado dos Regressos e Operações, que está à frente de uma nova divisão consagrada ao regresso;
- A Frontex presta apoio reforçado aos Estados-Membros no domínio do regresso voluntário e criou serviços de reintegração conjuntos para prestar apoio aos Estados-Membros no domínio da reintegração, a partir de abril de 2022;
- A Frontex está a desenvolver as suas capacidades para organizar operações de regresso por iniciativa própria, com um primeiro voo bem-sucedido organizado para a Albânia, em janeiro de 2022;
- A Agência sofreu importantes mudanças estruturais, com três diretores executivos adjuntos a assumirem funções, respetivamente, em novembro de 2021, janeiro de 2022 e fevereiro de 2022;
- Foram criadas todas as principais componentes de um sistema de acompanhamento plenamente operacional, a fim de assegurar a conformidade das atividades da Frontex com os direitos fundamentais. Em particular, entraram em funções um novo Provedor dos Direitos Fundamentais e um Provedor dos Direitos Fundamentais adjunto, respetivamente, em junho de

¹⁵ C(2019) 7131 final, 8.10.2019.

¹⁶ 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).

2021 e março de 2022. O seu trabalho é apoiado por 20 agentes de controlo dos direitos fundamentais, número que aumentará para 46 até ao final do verão;

- A Frontex desempenha uma função extremamente importante de apoio aos Estados-Membros na gestão das fronteiras externas comuns da União Europeia. A fim de assegurar a plena continuidade das atividades da Agência, a Comissão prosseguirá rapidamente o processo de recrutamento conducente à nomeação de um novo diretor executivo;
- O Conselho de Administração da Frontex continuará a reforçar a supervisão da gestão interna da Agência e das suas atividades. Ao mesmo tempo, tendo em conta o reforço do mandato e o aumento significativo dos recursos, a Agência deve assegurar a sua plena responsabilidade perante as instituições da UE. Na perspetiva da próxima avaliação do funcionamento da Agência, a Comissão iniciará um diálogo com o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a sua governação.

3. Estado do espaço Schengen

3.1. Situação nas fronteiras externas

Todos os anos, centenas de milhões de pessoas atravessam as fronteiras externas da UE, fazendo da União o destino mais acolhedor do mundo. Atualmente, perto de 1 300 milhões de pessoas de, aproximadamente, 60 países beneficiam de isenção de visto para entrar na União Europeia.

Embora a grande maioria dos nacionais de países terceiros entre na UE de forma autorizada, a migração irregular continua a ser um problema. Em 2021, a Frontex comunicou 200 000 passagens não autorizadas da fronteira. Durante esse ano, as chegadas irregulares à Lituânia, à Polónia e à Letónia foram mais de dez vezes superiores às de 2020, devido à **instrumentalização** dos migrantes para fins políticos organizada pelo regime bielorrusso. No entanto, devido à ação determinada e decisiva da UE, a situação estabilizou e o número de chegadas provenientes da Bielorrússia diminuiu significativamente.



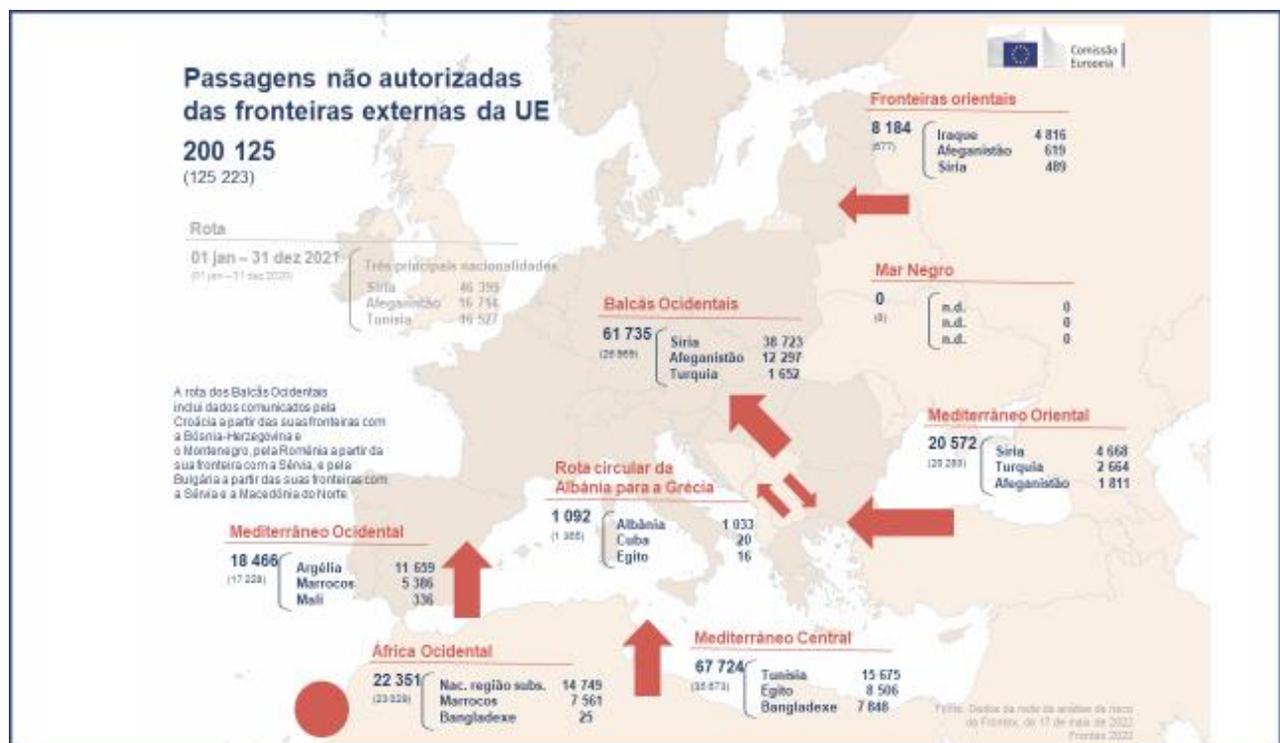
Em termos de tendências, em 2021, a **rota do Mediterrâneo Central**, sendo **Itália o principal país de destino**, foi mais uma vez a via migratória mais utilizada para a migração irregular (34 % das passagens não autorizadas da fronteira comunicadas). Esta tendência manteve-se em 2022: até 8 de maio de 2022, foram comunicadas quase 11 800 chegadas através desta rota, o que representa uma diminuição de 7,6 % em comparação com o mesmo período do ano passado. Na mesma data, o número total de passagens não autorizadas da fronteira foi de 11 797 para Itália e de apenas uma para Malta. As chegadas a Espanha através das rotas do **Mediterrâneo Ocidental** e da **África Ocidental** também se mantiveram elevadas: até 8 de maio de 2022, foram registadas 10 475 passagens não autorizadas da fronteira, ou seja, mais 32 % do que no mesmo período de 2021. Embora as chegadas a Espanha continental tenham diminuído em 2022, em comparação com o mesmo período de 2021, registou-se um aumento significativo (53 %) das chegadas às ilhas Canárias.

Embora a pressão migratória tenha continuado a diminuir na **Grécia**, as chegadas a **Chipre** aumentaram acentuadamente (123 %) em 2021, em comparação com 2020. Até 8 de maio de 2022, foram comunicadas 3 031 chegadas à Grécia (um aumento de 24 %, em comparação com o mesmo período de 2021) e 6 755 a Chipre (um aumento de 142 %).

A pressão também aumentou na **rota dos Balcãs Ocidentais**, tendo sido comunicadas 19 029 passagens não autorizadas da fronteira nos primeiros três meses de 2022, o que representa um aumento de 125 % em comparação com o mesmo período do ano anterior.

As chegadas irregulares do **Afganistão** à UE aumentaram desde a tomada do poder pelos talibãs em agosto de 2021, mas mantiveram-se em níveis moderados.

De acordo com a Europol¹⁷, mais de 90 % dos migrantes em situação irregular que chegam à UE recorrem a passadores ao longo da travessia ou de partes desta. Dois terços destes migrantes não cumprem os critérios para receber proteção internacional, em primeira instância, e acabarão por ter de regressar.



¹⁷ [Auxílio à imigração ilegal | Europol \(europa.eu\)](https://www.europol.europa.eu/auxilio-a-imigracao-ilegal).

Quadro 3. Agressão russa contra a Ucrânia – a maior deslocação europeia de pessoas desde a Segunda Guerra Mundial e a resposta imediata da UE

Desde o início da invasão militar da Ucrânia pela Rússia, cerca de seis milhões de pessoas entraram na União Europeia a partir da Ucrânia e da Moldávia, das quais 200 000 são nacionais de países terceiros sem nacionalidade ucraniana. Os ucranianos titulares de um passaporte biométrico chegam como viajantes isentos da obrigação de visto, amiúde a fim de se reunirem a familiares e amigos em diferentes Estados-Membros.

A UE geriu de forma eficiente as consequências vastas desta situação com base nas medidas previstas no acervo de Schengen, bem como indo mais além:

- Dada a situação excecional nas fronteiras da União com a Ucrânia, a Comissão formulou orientações operacionais¹⁸ destinadas a ajudar os guardas de fronteira dos Estados-Membros a gerir de **forma eficiente as chegadas às fronteiras**, mantendo simultaneamente um elevado nível de segurança;
- Em 4 de março de 2022, o Conselho, sob proposta da Comissão, adotou pela primeira vez, por unanimidade, a decisão de execução¹⁹ que introduz uma proteção temporária²⁰ devido a um afluxo maciço de pessoas que fogem da Ucrânia em consequência da guerra;
- Intensificou-se a atividade da rede da UE de preparação para a migração e gestão de crises migratórias (a «Rede Blueprint»)²¹ para assegurar um intercâmbio constante de informações e uma resposta coordenada aos desafios suscitados por esses acontecimentos;
- A Comissão criou igualmente a **Plataforma de Solidariedade**, que reúne os Estados-Membros e os países associados a Schengen, as agências da UE e as organizações internacionais, com a participação da Ucrânia e da Moldávia, a fim de coordenar o apoio às pessoas que fogem da guerra na Ucrânia e aos países que as acolhem;
- Na reunião extraordinária do Conselho (Justiça e Assuntos Internos) de 28 de março, a Comissão apresentou um plano de 10 pontos²², previamente acordado com a Presidência francesa do Conselho da UE, destinado a reforçar a coordenação europeia em matéria de acolhimento das pessoas que fogem da guerra na Ucrânia;
- As **agências da UE** prestaram apoio concreto de forma célere:
 - a **Frontex** destacou de imediato pessoal suplementar para as fronteiras UE-Ucrânia no âmbito da operação conjunta Terra²³ já em curso e também na sequência de pedidos dos Estados-Membros. Desde 27 de abril de 2022, foram destacados 297 agentes do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira nas fronteiras externas orientais da UE (incluindo a Ucrânia, a Moldávia, a Rússia e a Bielorrússia). A Frontex também ajudou 718 nacionais de países terceiros que fugiram da guerra a regressar em segurança aos seus países de origem,
 - a Frontex apoia ativamente no terreno os esforços das autoridades moldavas para fazer face

¹⁸ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304\(10\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022XC0304(10)&from=EN).

¹⁹ Decisão de Execução (UE) 2022/382 do Conselho, de 4 de março de 2022, que declara a existência de um afluxo maciço de pessoas deslocadas da Ucrânia na aceção do artigo 5.º da Diretiva 2001/55/CE, e que tem por efeito aplicar uma proteção temporária.

²⁰ A proteção temporária confere às pessoas que fogem da guerra o direito a uma autorização de residência e o direito de acesso a alojamento adequado, ao mercado de trabalho, a assistência médica, a assistência social e ao sistema educativo, bem como a possibilidade de reagrupamento familiar em determinadas circunstâncias, sem prejuízo do direito de acesso ao processo de asilo.

²¹ Recomendação (UE) 2020/1366 da Comissão, de 23 de setembro de 2020, relativa ao mecanismo da UE de preparação para a migração e gestão de crises relacionadas com a migração (Mecanismo de preparação para a migração e gestão de crises migratórias).

²² https://ec.europa.eu/home-affairs/10-point-plan-stronger-european-coordination-welcoming-people-fleeing-war-ukraine_en.

²³ A operação conjunta Terra 2022, organizada pela Frontex, decorre em 12 Estados-Membros da UE e abrange 62 pontos de passagem de fronteira. No total, mais de 450 agentes do corpo permanente de 28 países da UE e países associados a Schengen apoiam as autoridades nacionais na gestão das fronteiras. O objetivo da operação é reforçar o controlo nas fronteiras terrestres da UE, ajudar os países na luta contra a criminalidade transfronteiras e reforçar a segurança interna da UE.

ao duplo desafio da regulação do afluxo e subsequente saída de centenas de milhares de refugiados em fuga da guerra na Ucrânia. Na sequência da celebração, em tempo recorde, de um acordo relativo ao estatuto com a Moldávia, foram destacados para a Moldávia, desde 27 de abril, 70 agentes do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira,

- os peritos e agentes convidados da **Europol** destacados nas fronteiras externas da UE estão a apoiar os Estados-Membros, reforçando os controlos de segurança secundários e analisando informações criminais para poderem apoiar as investigações e produzir um quadro completo de informações criminais e uma análise consolidada dos dados,
- a **Agência dos Direitos Fundamentais** visitou todos os Estados-Membros limítrofes da Ucrânia e da Moldávia, observando e analisando a situação dos direitos fundamentais nos pontos de passagem de fronteira e nos centros de registo/acolhimento;
- Na sequência da proposta da Comissão, o Conselho adotou uma **suspensão parcial da facilitação de vistos UE-Rússia**, a partir de 25 de fevereiro de 2022.

De um modo geral, a própria existência de um espaço Schengen sem fronteiras proporcionou à Europa uma oportunidade única para responder de forma coerente aos desafios, oferecendo uma oportunidade às pessoas em fuga de beneficiarem de proteção no país que lhes é mais adequado e facilitando as ofertas de solidariedade e as transferências dos Estados-Membros da primeira linha para outros.

3.2. Situação nas fronteiras internas

Desde setembro de 2015, foram reintroduzidos mais de 280 vezes os controlos de fronteira nas fronteiras internas. Os Estados-Membros notificaram a Comissão da reintrodução temporária dos controlos fronteiriços no espaço Schengen com base em três justificações principais: 1. reintrodução em conjugação com a crise dos refugiados de 2015 devido a movimentos secundários, 2. reintrodução para combater o terrorismo e 3. reintrodução para limitar a propagação da COVID-19.

Ao longo dos anos, a Comissão tem mantido um estreito diálogo político e técnico com os Estados-Membros que continuam a prolongar os controlos temporários nas fronteiras internas, a fim de compreender a situação e estudar opções para a adoção de medidas alternativas específicas. Em 2017, a Comissão propôs a alteração das regras aplicáveis, com base nas suas recomendações²⁴ adotadas no mesmo ano, a fim de suprimir os controlos temporários nas fronteiras internas que ainda persistem. No entanto, esta proposta não recebeu apoio suficiente no Conselho. Tendo em conta esses debates e com base em consultas aos Estados-Membros e às partes interessadas²⁵, a Comissão apresentou, em dezembro de 2021, novas alterações do Código das Fronteiras Schengen, em substituição da sua proposta anterior. A proposta de alterações específicas baseia-se nos ensinamentos retirados e na experiência adquirida durante a pandemia de COVID-19, dando resposta às preocupações manifestadas pelos Estados-Membros e preservando simultaneamente o espaço Schengen, em cujo âmbito os eventuais controlos nas fronteiras internas devem permanecer uma medida de último recurso.

²⁴ 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) e Recomendação (UE) 2017/1804 da Comissão, 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, C(2017) 6560, (JO L 259 de 7.10.2017, p. 25).

²⁵ Conforme indicado no anexo 2 da avaliação de impacto que acompanha a proposta COM(2021) 891, entre novembro de 2020 e fevereiro de 2021 realizou-se uma consulta das partes interessadas, sobretudo partes interessadas específicas, por meio do Fórum Schengen e de seminários temáticos divididos de acordo com o tema e as partes interessadas participantes. Esta consulta incluiu os Estados-Membros, o Parlamento Europeu, as transportadoras e as ONG.

No recente acórdão proferido nos processos apensos C-368/20 e C-369/20²⁶, o Tribunal de Justiça sublinhou que, a título excecional, a possibilidade de reintroduzir controlos nas fronteiras internas deve ser interpretada de forma estrita²⁷. A Comissão e o Conselho organizaram debates com os Estados-Membros sobre as implicações do acórdão. Entretanto, a Comissão está a reavaliar as notificações mais recentes de controlos nas fronteiras internas à luz do acórdão.

Quadro 4. Impacto da COVID-19

A pandemia de COVID-19 tornou patente a necessidade de traçar um quadro estável para a coordenação e a tomada de decisões nas fronteiras externas e no espaço Schengen em situações de crise. No início da pandemia, a maioria dos Estados-Membros reintroduziu controlos nas fronteiras internas a título individual, sendo a coordenação comum um desenvolvimento posterior, o que comprometeu por vezes o bom funcionamento do mercado único. Em resposta, a Comissão apelou ao Conselho para que adotasse uma decisão coordenada²⁸ sobre a aplicação de restrições às viagens não indispensáveis de países terceiros para o espaço Schengen. Este apelo foi seguido por todos os Estados-Membros da UE (com exceção da Irlanda) e por todos os países associados a Schengen, tendo sido posteriormente incluído numa recomendação do Conselho²⁹. No entanto, os Estados-Membros aplicaram a presente recomendação de formas muito diferentes, colocando assim em risco o funcionamento global do espaço Schengen. As medidas de coordenação *ad hoc* postas em prática pela Comissão nos últimos dois anos ajudaram a gerir a crise de forma mais ordenada. A Comissão trabalhou também em conjunto com os Estados-Membros para identificar as suas necessidades para combater eficazmente a pandemia, em especial no contexto do Mecanismo Integrado de Resposta Política a Situações de Crise (IPCR) do Conselho. No entanto, a crise revelou igualmente a necessidade de um quadro jurídico específico para essas ações nas fronteiras externas em caso de situações semelhantes no futuro, o que é parte da proposta da Comissão de alteração do Código das Fronteiras Schengen, adotada em dezembro de 2021. As circunstâncias pandémicas também afetaram o planeamento e a execução do processo de avaliação e monitorização de Schengen, em particular no domínio da política comum de vistos.

3.3. Conclusão do espaço Schengen

Desde 2011, a Comissão tem vindo a defender ativamente a conclusão de Schengen, instando os Estados-Membros a adotarem rapidamente as medidas necessárias para permitir a adesão dos Estados-Membros da UE que ainda não fazem plenamente parte do espaço sem controlos nas fronteiras internas, o que aumentará a segurança em toda a UE.

Nos últimos meses, adotaram-se medidas políticas importantes. Em dezembro de 2021, o Conselho reconheceu³⁰ que a Croácia cumpria as condições necessárias à aplicação de todas as partes do acervo de Schengen. Cabe agora ao Conselho apresentar um projeto de decisão³¹ sobre a supressão dos controlos nas fronteiras internas e consultar o Parlamento Europeu.

Além disso, a Roménia e a Bulgária aguardam também a decisão do Conselho, enquanto continuam a aplicar ativamente o acervo de Schengen, em especial no que diz respeito à gestão das fronteiras externas com a Ucrânia. Desde 2011, a Comissão tem confirmado que a Bulgária e a Roménia cumprem as condições necessárias para aderir a Schengen. No contexto da reforma do mecanismo de avaliação e monitorização de Schengen, ambos os Estados-Membros apresentaram

²⁶ O acórdão diz respeito à legalidade dos prolongamentos dos controlos nas fronteiras internas para além dos prazos estabelecidos no Código das Fronteiras Schengen e introduz importantes clarificações a este respeito.

²⁷ Ver ponto 69 do acórdão no processo C-368/20.

²⁸ COM(2020) 115 final.

²⁹ 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.

³⁰ Conclusões do Conselho sobre o cumprimento das condições necessárias à plena aplicação do acervo de Schengen na Croácia.

³¹ Esta decisão tem de ser adotada por unanimidade dos membros que representam os Estados-Membros que já aplicam as disposições pertinentes, bem como do Estado-Membro aderente.

uma declaração conjunta³² ao Conselho, salientando o seu compromisso de aplicar corretamente o acervo de Schengen e de contribuir para o bom funcionamento do espaço sem controlos nas fronteiras internas. Para fundamentar este compromisso e reforçar a confiança mútua, convidaram uma equipa, a título voluntário e sob a coordenação da Comissão, a avaliar os últimos progressos realizados na aplicação do acervo de Schengen desde as avaliações de 2011, com especial incidência na gestão das fronteiras externas e na cooperação policial. A Comissão está preparada para coordenar e aplicar estas avaliações voluntárias. A Comissão insta, uma vez mais, o Conselho a tomar as medidas necessárias para consolidar o espaço Schengen, adotando a decisão que autoriza a Bulgária, a Croácia e a Roménia a integrarem formalmente esse espaço³³.

O nível de preparação de Chipre para aderir ao espaço Schengen também está a ser analisado no âmbito do processo de avaliação de Schengen. Em 3 de maio de 2022, o Parlamento Europeu adotou, com base na proposta da Comissão, por larga maioria, o relatório sobre a aplicação, em Chipre, das disposições do acervo de Schengen no domínio do Sistema de Informação Schengen. À laia de etapa seguinte, o Conselho deverá adotar, no segundo semestre de 2022, uma decisão relativa à aplicação, em Chipre, destas disposições, seguida de uma avaliação do funcionamento do sistema.

4. Prioridades resultantes das avaliações de Schengen

A par de uma governação sólida, o bom funcionamento do espaço Schengen depende da aplicação correta e atempada do acervo de Schengen. Estas regras asseguram que todos os Estados-Membros aplicam critérios uniformes em matéria de controlos à entrada e à saída na fronteira externa comum, desenvolvem a cooperação entre os guardas de fronteira, a polícia nacional e as autoridades judiciais, utilizam sistemas de intercâmbio de informações adequados e aplicam uma política comum de regresso. Asseguram ainda condições de entrada harmonizadas e uma política comum de vistos para manter um elevado nível de segurança interna e a possibilidade de os seus cidadãos viajarem sem estarem sujeitos a controlos nas fronteiras internas. Tendo em conta a grande quantidade de dados pessoais tratados, o respeito dos requisitos em matéria de proteção de dados desempenha um papel fundamental. A correta aplicação de todas estas regras não só garante a segurança dos cidadãos num espaço sem fronteiras internas como também cria sinergias entre as autoridades nacionais.

O apoio financeiro ao abrigo do financiamento da UE (Fundo para a Segurança Interna, Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos e Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração) também facilita a correta aplicação do acervo de Schengen. A Comissão procura assegurar que os Estados-Membros dispõem de recursos suficientes para aplicar as recomendações com implicações financeiras decorrentes das avaliações de Schengen. Tendo em conta o calendário das avaliações, os Estados-Membros são, por conseguinte, incentivados a reservar os recursos necessários no âmbito dos seus programas nacionais, a fim de dar prioridade à correção das deficiências identificadas nos relatórios de avaliação, especialmente no caso de terem sido identificadas deficiências graves.

Embora as avaliações de Schengen realizadas nos últimos anos tenham demonstrado que, em termos gerais, os Estados-Membros aplicam adequadamente o acervo de Schengen, ainda é necessário colmatar algumas lacunas importantes e aplicar certas medidas fundamentais, o que cumpre fazer a título prioritário. As deficiências não devem ser analisadas isoladamente, mas sim na sua interação com vários domínios abrangidos pelo mecanismo de avaliação e monitorização de

³² ATA SUMÁRIA – COMITÉ DE REPRESENTANTES PERMANENTES, 28 de fevereiro, 2 e 4 de março de 2022 <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7304-2022-INIT/en/pdf> ponto 26 (não traduzido para português).

³³ Em conformidade com os respetivos Atos de Adesão, o Conselho, deliberando por unanimidade, toma a sua decisão, após consulta do Parlamento Europeu.

Schengen e com o seu potencial para comprometer o espaço Schengen. Algumas destas deficiências são de natureza horizontal em diferentes domínios de intervenção e, devido às suas múltiplas implicações, podem ter um impacto maior no bom funcionamento do espaço Schengen.

Durante o primeiro ciclo de avaliações de Schengen (2015-2019), foram identificadas deficiências graves em dez avaliações em três domínios de intervenção³⁴ e, no que respeita ao período de 2020-2021, foi identificado um outro caso num quarto domínio de intervenção³⁵. Estas deficiências graves dizem respeito, em alguns casos, a deficiências que põem em risco o funcionamento global do espaço Schengen ou, noutros casos, representam um risco grave para os direitos fundamentais. Quando se identificam deficiências graves, os Estados-Membros são acompanhados de perto, a fim de assegurar a rápida aplicação das medidas corretivas, nomeadamente através da realização de novas visitas. A reforma do mecanismo de avaliação e monitorização de Schengen proporcionará um sistema de monitorização ainda mais sólido, acelerando todo o processo, especialmente quando são identificadas deficiências graves, para as quais está previsto um procedimento acelerado específico.

4.1. Gestão das fronteiras externas

Há que proteger e gerir as fronteiras externas de forma eficaz, garantindo o pleno respeito dos direitos das pessoas que procuram proteção. A passagem harmoniosa das fronteiras tem de ser concomitante com a garantia de um elevado nível de segurança. A regra é a aplicação de procedimentos de controlo de fronteira eficientes e orientados para a segurança, baseados em informações abrangentes antes da chegada e em consultas das bases de dados pertinentes, a fim de assegurar controlos sistemáticos de todas as pessoas que atravessam as fronteiras externas. Os Estados-Membros são igualmente obrigados a assegurar um mecanismo abrangente de monitorização das fronteiras externas e uma vigilância eficaz das fronteiras, a fim de assegurar um conhecimento completo da situação e proporcionar uma resposta adequada, incluindo o salvamento de vidas no mar.

Um problema específico é a instrumentalização dos migrantes para fins políticos, em relação ao qual a Comissão apresentou propostas específicas em dezembro de 2021, em resposta ao apelo do Conselho Europeu: a alteração do Código das Fronteiras Schengen, que prevê uma definição de instrumentalização da migração³⁶ e um novo instrumento que dá resposta a situações de instrumentalização no domínio da migração e do asilo³⁷. Espera-se que a adoção destas propostas proporcione um quadro sólido para os casos de instrumentalização no futuro e torne desnecessária a necessidade de recorrer a medidas *ad hoc* nos termos do artigo 78.º, n.º 3, do TFUE³⁸.

A **gestão europeia integrada das fronteiras** é uma responsabilidade partilhada por todos os Estados-Membros e países associados a Schengen, bem como pelas instituições e agências da

³⁴ Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo ao funcionamento do mecanismo de avaliação e monitorização de Schengen nos termos do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho – Primeiro Programa Plurianual de Avaliação (2015-2019) [COM(2020) 779 final] e a avaliação de impacto realizada no âmbito da preparação da proposta de reforma do mecanismo de avaliação e monitorização de Schengen [SWD/2021/119 final].

³⁵ No primeiro ciclo de avaliações, o mecanismo identificou deficiências graves em dez avaliações em três domínios: gestão das fronteiras externas (Grécia, Islândia, Espanha e Suécia), política comum de vistos (Finlândia e Países Baixos) e Sistema de Informação Schengen (Bélgica, França, Espanha e Reino Unido). No período de 2020-2021, identificou deficiências graves no domínio do regresso na Grécia.

³⁶ COM(2021) 891.

³⁷ COM(2021) 890.

³⁸ Em 1 de dezembro de 2021, a Comissão adotou uma proposta de decisão do Conselho, baseada no artigo 78.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), destinada a apoiar a Letónia, a Lituânia e a Polónia, prevendo as medidas e o apoio operacional necessários para gerir de forma ordenada e digna a chegada das pessoas vítimas da instrumentalização orquestrada pela Bielorrússia, no pleno respeito dos direitos fundamentais.

União. Neste contexto, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira desempenha um papel fundamental, reunindo as autoridades nacionais competentes e a Frontex. As deficiências na fronteira externa de um país podem afetar todos os Estados-Membros e, subsequentemente, pôr em risco o funcionamento do espaço Schengen. Por conseguinte, a gestão das fronteiras dos Estados-Membros pressupõe um planeamento integrado entre estes países, a fim de estabelecer uma gestão efetiva, eficiente e coordenada das fronteiras externas da UE.

As **avaliações de Schengen revelaram** que, nos últimos anos, os Estados-Membros investiram recursos significativos numa proteção mais eficaz das fronteiras externas, o que se manifestou em melhorias durante o segundo ciclo de avaliações (a partir de 2020) e num nível adequado de gestão das fronteiras externas em geral. No entanto, as avaliações identificaram algumas deficiências, nomeadamente **a ausência**, de um modo geral, **de uma governação estratégica e de um planeamento adequados das capacidades nacionais** para a gestão integrada das fronteiras, o que resulta numa redução da cooperação interinstitucional, na sobreposição de competências entre as diferentes autoridades responsáveis pelas fronteiras externas e na repartição dispersa dos recursos. Tal diz respeito, em particular, ao planeamento a longo prazo dos **recursos humanos e da formação**, bem como à utilização sistemática de sistemas de informação para o controlo nas fronteiras, incluindo o **baixo nível de conectividade** em alguns locais para assegurar os controlos sistemáticos nas bases de dados pertinentes. As divergências na execução e na qualidade das análises de risco e das avaliações da vulnerabilidade nos Estados-Membros são motivo de preocupação.

No que diz respeito aos controlos fronteiriços (controlos de fronteira e vigilância de fronteiras), as avaliações de Schengen revelaram que, em geral, a aplicação do acervo de Schengen pelos Estados-Membros é adequada. A avaliação de Schengen salientou igualmente as boas práticas e as atividades inovadoras levadas a cabo pelos Estados-Membros para aplicar os critérios de Schengen de forma eficiente. Apesar dos progressos globalmente satisfatórios, há deficiências recorrentes na vigilância das fronteiras externas e insuficiências em matéria de procedimentos de controlo das fronteiras em alguns pontos de passagem de fronteira. Na maioria dos Estados-Membros, o controlo fronteiriço é efetuado em conformidade com uma análise de risco exaustiva. No entanto, continuam a verificar-se deficiências na forma como alguns Estados-Membros aplicam o modelo europeu de análise de risco para o controlo fronteiriço³⁹, o que resulta num conhecimento insuficiente da situação, num planeamento disperso dos recursos e em ações operacionais inadequadas.

Em alguns pontos de passagem de fronteira, os controlos de fronteira não são efetuados de forma sistemática nem cumprem as normas. Tal deve-se principalmente à insuficiência de recursos humanos, à falta de guardas de fronteira devidamente formados e à baixa conectividade com as bases de dados, o que impede uma realização uniforme e sistemática dos controlos por confronto com as bases de dados pertinentes, incluindo o Sistema de Informação Schengen e a base de dados da Interpol relativa a documentos de viagem roubados e extraviados (SLTD), gerando fortes lacunas de informação em matéria de segurança. Tal poderá constituir uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de cada Estado-Membro e da União no seu conjunto.

Esta situação é agravada pelas insuficiências da transposição e da aplicação das **diretivas** relativas à responsabilidade das transportadoras⁴⁰ e às **informações prévias sobre passageiros**⁴¹ em alguns

³⁹ Modelo de Análise Comum e Integrada de Riscos <https://frontex.europa.eu/we-know/situational-awareness-and-monitoring/ciram/>

⁴⁰ Diretiva 2001/51/CE do Conselho, de 28 de junho de 2001, que completa as disposições do artigo 26.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen de 14 de junho de 1985.

⁴¹ Diretiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros pelas transportadoras.

Estados-Membros. A fim de combater a imigração irregular e assegurar controlos fronteiriços efetivos, as transportadoras aéreas têm a obrigação de transmitir, até ao final do registo de embarque e a pedido das autoridades responsáveis pelos controlos dos passageiros nas fronteiras externas, as informações relativas aos passageiros que transportarem até um ponto autorizado de passagem da fronteira pelo qual essas pessoas entrem no território de um Estado-Membro. Quando tal não é efetuado, os guardas de fronteira não dispõem de todas as informações necessárias para realizar controlos fronteiriços adequados. Está prevista uma revisão da Diretiva relativa às Informações Prévias sobre Passageiros até ao final de 2022⁴², a fim de colmatar as lacunas também identificadas na avaliação de 2020 e assegurar as condições para uma aplicação adequada das suas disposições.

Vários Estados-Membros dispõem de um **quadro de situação nacional fragmentado**, de capacidades de deteção reduzidas e de capacidades de resposta limitadas, especialmente nas fronteiras marítimas e terrestres, devido à falta de sistemas integrados de vigilância de fronteiras e a coordenação e cooperação insuficientes entre as suas autoridades nacionais responsáveis pelo controlo nas fronteiras, bem como à **aplicação dispersa do Sistema Europeu de Vigilância de Fronteiras (EUROSUR)**⁴³, que afeta a qualidade do controlo fronteiriço. Estas deficiências podem reduzir a eficiência operacional na gestão das fronteiras externas e na capacidade de resposta, colocando assim o espaço Schengen em risco. Tal é especialmente válido nas fronteiras marítimas e terrestres, devido às capacidades limitadas e aos sistemas integrados de vigilância das fronteiras, que afetam a qualidade do controlo fronteiriço. Estas deficiências podem reduzir a eficiência operacional na gestão das fronteiras externas e na capacidade de resposta, colocando assim o espaço Schengen em risco.

O respeito dos direitos fundamentais e, em particular, o princípio da *não repulsão* são aspetos fundamentais da gestão das fronteiras externas da UE. Em 2020, os observadores da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia começaram a participar nas avaliações de Schengen no domínio das fronteiras externas, contribuindo para identificar deficiências e recomendações de melhorias. As alegações de violações dos direitos fundamentais nas fronteiras externas são sempre motivo de preocupação. A realização de avaliações eficazes de todas as alegadas violações e de investigações céleres e independentes, se for caso disso, é essencial para garantir a proteção dos direitos fundamentais nas fronteiras externas. Os mecanismos independentes de monitorização dos direitos fundamentais são uma boa prática neste domínio que a Comissão continuará a apoiar e a financiar. O respeito dos direitos fundamentais é um aspeto abrangido pelo novo mecanismo de avaliação e monitorização de Schengen, que assegurará a adoção de medidas para prevenir e corrigir eventuais deficiências.

Quadro 5. Prioridades em matéria de gestão das fronteiras externas europeias

- Execução eficiente da gestão europeia integrada das fronteiras;
- Aumento da utilização da análise de risco no controlo fronteiriço e plena integração dos resultados da avaliação da vulnerabilidade no planeamento e nas operações da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira;
- Melhoria da qualidade dos controlos de fronteira através da aplicação de procedimentos baseados na informação, e intensificação da utilização de informações antes da chegada mediante a implementação de sistemas de informação para o controlo nas fronteiras, incluindo a adoção pela Comissão de uma proposta de revisão da Diretiva relativa às Informações Prévias sobre Passageiros;
- Reforço dos sistemas nacionais integrados de vigilância das fronteiras e da cooperação entre

⁴² Ver anexo I do Programa de Trabalho da Comissão para 2022, COM (2021) 645 de 19.10.2021.

⁴³ O Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR) é um quadro para o intercâmbio de informações e a cooperação entre os Estados-Membros e a Frontex, a fim de melhorar o conhecimento situacional e aumentar a capacidade de reação nas fronteiras externas.

agências;

- Aplicação de sistemas nacionais de formação sólidos em matéria de controlo fronteiriço⁴⁴;
- Aplicação de mecanismos nacionais de monitorização dos direitos fundamentais.

4.2. Política de vistos

O espaço Schengen não pode funcionar eficazmente sem uma política comum de vistos. Trata-se de um instrumento para facilitar a entrada de visitantes legais, tais como turistas e pessoas que viajam por motivos profissionais, prevenindo simultaneamente os riscos de segurança e o risco de migração irregular para a UE. O Código de Vistos⁴⁵ estabelece procedimentos e condições harmonizados para o tratamento dos pedidos de visto e a emissão de vistos, enquanto o Sistema de Informação sobre Vistos⁴⁶ garante que os consulados, os guardas de fronteira, as autoridades policiais, as autoridades de imigração e outras autoridades competentes têm acesso aos dados dos requerentes de visto.

As restrições de viagem relacionadas com a pandemia de COVID-19 resultaram numa redução drástica dos pedidos de visto Schengen. Antes da pandemia, os consulados dos Estados que integram o espaço Schengen receberam 16 milhões e 17 milhões de pedidos de visto, respetivamente em 2018 e 2019, mas este número diminuiu para 3 milhões em 2020 e para 2,5 milhões em 2021.

A pandemia também colocou restrições à realização de avaliações de Schengen neste domínio de intervenção, uma vez que as avaliações são realizadas nos consulados dos Estados-Membros em países terceiros cujos nacionais estão sujeitos à obrigação de visto. Em 2020 e 2021, apenas foi possível realizar duas avaliações. No entanto, muitos Estados-Membros registaram progressos significativos na execução dos seus planos de ação relacionados com avaliações anteriores. O encerramento de 12 planos de ação nos últimos dois anos significa que um número substancial das deficiências identificadas foi devidamente corrigido.

Na sua maioria, os Estados-Membros aplicam adequadamente a política comum de vistos, adotando decisões sobre a emissão ou a recusa de vistos de um modo geral bem fundamentadas. Alguns dos principais aspetos que suscitam preocupação dizem respeito a:

- práticas divergentes dos Estados-Membros na determinação da validade dos vistos ou dos documentos comprovativos solicitados, apesar das regras em matéria de validade dos vistos consagradas no Código de Vistos e nas listas harmonizadas e juridicamente vinculativas de documentos comprovativos, adotadas pela Comissão,
- insuficiente formação e falta de efetivos, o que conduz a erros processuais,
- utilização generalizada de prestadores de serviços externos, mas insuficiente acompanhamento das suas atividades,
- insuficiente utilização do Sistema de Informação sobre Vistos devido à qualidade, por vezes inadequada, dos dados nele introduzidos, ao facto de os sistemas nacionais de tratamento de processos nem sempre estarem adaptados ao Código de Vistos e ao fluxo de trabalho do Sistema de Informação sobre Vistos, à falta de formação informática adequada e à sensibilização limitada para determinadas funcionalidades e benefícios do sistema.

⁴⁴ O tronco comum de formação de base da Guarda de Fronteiras e Costeira na UE é o único currículo que estabelece as normas de aprendizagem fundamentais sobre o nível operacional da vigilância das fronteiras nos Estados-Membros da União Europeia. A Comissão e a Frontex têm incentivado continuamente os Estados-Membros a recorrerem a esta iniciativa.

⁴⁵ Regulamento (CE) n.º 810/2009 (JO L 243 de 15.9.2009, p. 1).

⁴⁶ Regulamento (CE) n.º 767/2008 (JO L 218 de 13.8.2008, p. 60).

No âmbito do processo de acompanhamento de avaliações anteriores, a Comissão tem apelado repetidamente aos Estados-Membros para que resolvam estes aspetos, tendo sido disponibilizado apoio financeiro adequado ao abrigo do Instrumento de Apoio Financeiro à Gestão das Fronteiras e à Política de Vistos do Fundo de Gestão Integrada das Fronteiras (2021-2027) para apoiar ações pertinentes.

Em 27 de abril de 2022, a Comissão apresentou uma proposta sobre a **digitalização dos procedimentos de visto** para modernizar e tornar mais eficiente a apresentação e o tratamento dos pedidos de visto, reforçando simultaneamente a segurança do espaço Schengen. No mesmo dia, a Comissão propôs a abolição da obrigação de visto para os nacionais do Koweit e do Catar. Nos próximos meses, procederá a uma avaliação do Código de Vistos revisto, que entrou em vigor em fevereiro de 2020. Continuará a monitorizar de perto os países terceiros aos quais foi concedida uma isenção de visto para o acesso à UE, em especial através do relatório sobre o mecanismo de suspensão de vistos⁴⁷, bem como a trabalhar em estreita cooperação com os Estados-Membros em causa e os Estados Unidos para alcançar a plena reciprocidade em matéria de isenção de visto para os restantes Estados-Membros, nomeadamente a Bulgária, o Chipre e a Roménia. Além disso, a Comissão, em coordenação com os Estados-Membros, está a acompanhar de perto os regimes de concessão de cidadania a investidores geridos por países terceiros isentos da obrigação de visto, uma vez que os beneficiários destes regimes podem ter livre acesso ao espaço Schengen. Recentemente, sob proposta da Comissão, o Conselho decidiu suspender temporariamente a isenção de visto para os cidadãos de Vanuatu titulares de passaportes emitidos após 2015, devido aos riscos associados ao seu regime de concessão de cidadania a investidores⁴⁸. Os Estados-Membros terão de continuar a trabalhar em estreita cooperação com a eu-LISA e a Comissão para atualizar os seus sistemas informáticos de tratamento de vistos, a fim de acompanhar a atualização do Sistema de Informação sobre Vistos. As avaliações de Schengen neste domínio de intervenção serão retomadas em junho de 2022, tendo em devida conta a evolução da situação epidemiológica.

Quadro 6. Prioridades em matéria de política de vistos

- Progressos rápidos nas negociações da proposta relativa à digitalização dos procedimentos de emissão de vistos;
- Progressos rápidos nas negociações da proposta de isenção de visto para o Koweit e o Catar;
- Preparação da implementação do Sistema de Informação sobre Vistos revisto;
- Reforço da monitorização dos países terceiros que obtiveram a isenção de visto no acesso à UE;
- Reforço da monitorização dos regimes de concessão de cidadania e de residência aos investidores geridos por países terceiros, em conformidade com a Recomendação C/2022/2028⁴⁹;
- Recomeço das avaliações de Schengen a partir de junho de 2022.

4.3. Regresso de pessoas sem direito legal de permanência

A intensificação dos esforços para reduzir a migração irregular para a UE e proteger melhor as fronteiras externas deve ser acompanhada da adoção de medidas para o **regresso** efetivo de nacionais de países terceiros em situação irregular no território dos Estados-Membros. Todos os anos, cerca de 400 000 nacionais de países terceiros recebem ordem para abandonar a UE, mas apenas 140 000 (menos em 2020, também devido às medidas restritivas para conter a pandemia) destes cidadãos regressam efetivamente a um país terceiro. Cerca de 45 % destas operações de

⁴⁷ A Comissão deve apresentar anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre a continuidade do cumprimento dos requisitos aplicáveis à isenção de visto pelos países cujos nacionais obtiveram a isenção de visto há menos de sete anos, na sequência da conclusão bem-sucedida de uma negociação sobre a liberalização do regime de vistos (República da Albânia, Bósnia-Herzegovina, Montenegro, República da Macedónia do Norte, República da Sérvia, Geórgia, República da Moldávia, Ucrânia). O quarto relatório sobre o mecanismo de suspensão de vistos foi adotado em 4 de agosto de 2021 [COM(2021) 602].

⁴⁸ Diretiva (UE) 2022/366.

⁴⁹ C(2022) 724 final.

regresso são regressos voluntários. A melhoria da eficácia dos sistemas de regresso dos Estados-Membros é também um aspeto importante dos esforços para a criação de um sistema comum da UE em matéria de regresso, tal como estabelecido no Pacto em matéria de Migração e Asilo, que combina estruturas mais sólidas na UE, nomeadamente um quadro jurídico reforçado com a reformulação da Diretiva Regresso, com uma cooperação mais efetiva com países terceiros. Além disso, em consonância com a Estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração, adotada em abril de 2021, está a ser desenvolvida uma abordagem mais uniforme e coordenada entre os Estados-Membros para aproveitar plenamente o potencial do regresso voluntário e da reintegração, com o objetivo de reforçar a eficácia e a sustentabilidade do sistema comum da UE em matéria de regresso, para benefício mútuo dos repatriados, da UE e dos países terceiros.

As avaliações de Schengen revelaram melhorias neste domínio e a legislação e as práticas nacionais dos Estados-Membros estão atualmente mais em consonância com os requisitos da Diretiva Regresso. No entanto, há ainda aspetos a melhorar para garantir o pleno respeito dos direitos fundamentais. Identificaram-se deficiências graves num Estado-Membro devido à inadequação das condições de detenção e à insuficiência das garantias processuais.

Além disso, no que diz respeito à eficácia dos sistemas de regresso, nem todos os Estados-Membros emitem sistematicamente decisões de regresso aos nacionais de países terceiros sem direito legal de permanência. Há práticas divergentes no que respeita às proibições de entrada, que não são sistematicamente emitidas quando os nacionais de países terceiros não cumprem a obrigação de regresso, o que limita o seu efeito dissuasor.

A execução efetiva das decisões de regresso continua a ser um desafio, sendo também influenciada pela cooperação limitada com países terceiros em matéria de readmissão. Apesar destes desafios externos, há obstáculos nos sistemas nacionais, revelados pelas avaliações de Schengen, que prejudicam a eficácia dos sistemas de regresso dos Estados-Membros. Além disso, é necessário melhorar a recolha de dados no domínio do regresso, a fim de aumentar a eficácia em matéria de definição de políticas, execução e avaliação. Os principais problemas identificados em vários Estados-Membros dizem respeito a:

- insuficiência/limitação dos recursos de pessoal e infraestruturas afetados ao regresso,
- ausência ou ineficácia do controlo da execução das decisões de regresso, nomeadamente através de sistemas informáticos de gestão de processos de regresso,
- disponibilidade e utilização limitadas dos programas de regresso voluntário e reintegração (incluindo em relação ao aconselhamento em matéria de regresso),
- utilização limitada de alternativas à detenção para prevenir a fuga e insuficiente capacidade especializada em matéria de detenção.

A Comissão está a trabalhar em estreita colaboração com os Estados-Membros para assegurar a plena aplicação das regras em matéria de regresso e o acompanhamento adequado, nomeadamente através de procedimentos de infração. Está a pôr-se uma tónica especial na aplicação dos procedimentos de regresso como a emissão de decisões de regresso e a sua execução efetiva, bem como no respeito dos direitos dos migrantes, em particular das crianças e das pessoas vulneráveis ao longo de todas as fases do procedimento de regresso.

Em 2 de março de 2022, a Comissão nomeou o primeiro coordenador da UE responsável pelos regressos. O coordenador reunirá as vertentes da política de regresso da UE, com base nas experiências positivas dos Estados-Membros na gestão dos regressos, e facilitará uma aplicação harmoniosa e interligada do processo de regresso. A Comissão está a criar a rede de alto nível para os regressos, que apoiará o coordenador responsável pelos regressos, a fim de viabilizar a cooperação prática entre os Estados-Membros, a Comissão e a Frontex, e servirá de espaço de confiança para um intercâmbio e um diálogo construtivos de alto nível sobre questões relacionadas com o regresso.

Quadro 7. Prioridades em matéria de política de regresso

- Adoção célere do novo quadro jurídico em matéria de regresso com base na reformulação da Diretiva Regresso;
- Promoção do regresso voluntário e da reintegração como parte integrante de um sistema comum da UE em matéria de regresso, em conformidade com a estratégia da UE sobre o regresso voluntário e a reintegração;
- Plena utilização do apoio operacional e prático que a Frontex pode prestar neste domínio.

4.4. Cooperação policial⁵⁰

Num espaço sem controlos nas fronteiras internas, é indispensável uma sólida **cooperação policial** entre os Estados-Membros para garantir a segurança e a confiança no espaço Schengen e, em particular, nas regiões fronteiriças. De acordo com a Avaliação da Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada da União Europeia de 2021 (SOCTA da UE), publicada pela Europol, cerca de 70 % das redes de criminalidade organizada operam em mais de três Estados-Membros. Os agentes de polícia devem poder cooperar de forma efetiva, rápida e sistemática em toda a UE, a fim de combater a criminalidade transnacional.

As avaliações de Schengen realizadas até à data no domínio da cooperação policial sublinharam que, embora em geral os Estados-Membros cumpram o acervo de Schengen em termos legais, **existem vários obstáculos que dificultam a utilização prática de alguns instrumentos de cooperação policial transfronteiras** à disposição dos Estados-Membros.

A cooperação policial transfronteiras, tal como definida na proposta de Recomendação do Conselho sobre a cooperação policial operacional, é dificultada pela coexistência de diferentes organismos policiais em muitos Estados-Membros, por exemplo, polícia com estatuto militar, polícia com estatuto civil, polícia nacional, regional ou local. É essencial que cada Estado-Membro organize a sua coordenação interna de modo que todos os serviços competentes possam participar na cooperação policial transfronteiras e internacional. Para o efeito, quase todos os Estados-Membros designaram um serviço como **ponto único de contacto**⁵¹, competente para a cooperação operacional transfronteiras e internacional em matéria de aplicação da lei e para o intercâmbio de informações. Os pontos únicos de contacto, que são pedras angulares da cooperação policial transfronteiras e do intercâmbio de informações operacionais, carecem de integração e de formação específica para os seus efetivos, o que limita os benefícios do aumento acentuado do intercâmbio de informações nos últimos anos.

Uma cooperação transfronteiras eficiente exige meios de comunicação interoperáveis e o acesso móvel às bases de dados pertinentes, em conformidade com as garantias necessárias. Os sistemas técnicos utilizados a nível nacional devem estar disponíveis para o intercâmbio seguro de informações transfronteiras, incluindo correio eletrónico e sistemas de radiocomunicações seguros, sobretudo no caso de perseguições transfronteiriças. Na maioria dos Estados-Membros, devido à falta de instrumentos técnicos adequados, os agentes de polícia recorrem a sistemas de radiocomunicações ou a telemóveis não seguros para contactar o respetivo serviço para efeitos de verificação dos antecedentes. Esta situação comporta um risco de falha de comunicação (frequente em zonas montanhosas) e de mal-entendidos (por exemplo, no caso de questões de transliteração). Os mesmos riscos ocorrem em caso de ausência de acesso móvel adequado às bases de dados por

⁵⁰ A «cooperação policial» associa todas as autoridades competentes dos Estados-Membros, incluindo os serviços de polícia, das alfândegas e outros serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados nos domínios da prevenção ou deteção de infrações penais e das investigações nessa matéria (artigo 87.º do TFUE).

⁵¹ «Ponto único de contacto», o órgão central nacional encarregado da cooperação policial internacional a que se refere o artigo 39.º, n.º 3, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.

parte dos agentes de polícia no terreno. Quando os agentes de polícia verificam uma pessoa durante uma patrulha conjunta ou durante ações conjuntas específicas nas zonas fronteiriças, devem ter acesso imediato e adequado às suas bases de dados nacionais e internacionais, em conformidade com o respetivo direito nacional. Se as informações disponíveis ou as medidas a tomar não forem corretamente apresentadas, os criminosos procurados, por exemplo, podem não ser detetados em vários países. Para além dos agentes de polícia no terreno, os investigadores também necessitam de um acesso mais direto às bases de dados internacionais pertinentes. Tendo em conta que a maioria das atividades criminosas é de natureza transfronteiriça, a deteção precoce de ligações internacionais é fundamental para o sucesso de uma investigação criminal.

Por último, há grandes discrepâncias na UE quanto ao grau de viabilização das **atividades operacionais transfronteiriças das autoridades policiais** (tais como perseguições transfronteiriças ou ações de vigilância transfronteiriça). Embora alguns países permitam um amplo acesso mútuo às respetivas bases de dados de aplicação da lei (incluindo alfândegas e guardas de fronteira), outros impõem limitações geográficas ou temporais demasiado restritas às perseguições transfronteiriças ou não permitem que agentes de polícia estrangeiros detenham suspeitos no seu território durante uma perseguição transfronteiriça.

A Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS)⁵², que estabelece os princípios de base da cooperação policial, e a Decisão-Quadro 2006/960/JAI relativa à simplificação do intercâmbio de dados e informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros da União Europeia fazem parte do acervo de Schengen. As disposições da Convenção proporcionam uma flexibilidade considerável aos Estados partes na forma como optam por aplicá-la. Na prática, são sistematicamente utilizados acordos bilaterais ou multilaterais para continuar a desenvolver esta base de referência comum⁵³. Existem atualmente cerca de 60 acordos deste tipo entre os Estados-Membros da UE.

Um dos principais desafios no domínio da cooperação policial reside no facto de o quadro legislativo estar fragmentado e permitir uma grande flexibilidade aos Estados-Membros na forma como optam por aplicá-lo. As propostas de cooperação policial⁵⁴ visam abordar esta questão e reforçar a cooperação policial, proporcionando canais e prazos claros para o intercâmbio de informações e conferindo à Europol um papel mais importante. A Comissão congratula-se com os progressos realizados pelo Conselho, que pretende adotar, em junho de 2022, a sua orientação geral sobre a diretiva e o regulamento, bem como aprovar a recomendação sobre a cooperação policial operacional. Por conseguinte, os trólogos relativos a estas propostas poderão ainda ter início este ano, prevendo-se as subseqüentes adoções antes do final de 2023.

É essencial continuar a desenvolver os instrumentos à disposição das autoridades policiais. A utilização e o intercâmbio de Informações Prévias sobre Passageiros em combinação com os registos de identificação dos passageiros já produziram resultados tangíveis na luta contra o terrorismo e a criminalidade grave. Está em preparação uma nova iniciativa legislativa para melhorar a utilização do sistema de informação antecipada sobre os passageiros para efeitos de aplicação da lei, reforçando a segurança jurídica e colmatando as lacunas que se tornaram

⁵² Artigos 39.º a 47.º da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.

⁵³ Artigo 39.º, n.º 5, da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen.

⁵⁴ Abrangem a proposta de Recomendação do Conselho sobre a cooperação policial operacional [COM(2021) 780 final], a proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho relativa ao intercâmbio de informações entre as autoridades de aplicação da lei dos Estados-Membros [COM(2021) 782 final] e a proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao intercâmbio automatizado de dados para efeitos de cooperação policial [COM(2021) 784 final].

evidentes na avaliação de 2020 da Diretiva relativa às Informações Prévias sobre Passageiros⁵⁵, prevendo simultaneamente as garantias necessárias. A sua apresentação está prevista para o final de 2022.

Quadro 8. Prioridades em matéria de cooperação policial

- Adoção célere das propostas relativas à cooperação policial e aplicação da Recomendação sobre a cooperação policial operacional que o Conselho deverá adotar em junho.
- Adoção pela Comissão, até ao final de 2022, de uma proposta de nova medida legislativa relativa às Informações Prévias sobre Passageiros.
- Maior integração dos canais de cooperação internacional, melhoria dos sistemas de gestão de processos e automatização dos processos nos pontos únicos de contacto (SPOC).
- Acesso em linha eficiente e direto às bases de dados nacionais, da UE e internacionais de aplicação da lei para os agentes dos pontos únicos de contacto, os investigadores e os agentes de polícia no terreno, na medida em que tal seja necessário para o desempenho das suas funções.
- Acesso móvel eficiente a bases de dados (inter)nacionais para os agentes de polícia no terreno, especificamente nas regiões fronteiriças.
- Interoperabilidade dos sistemas de radiocomunicação.

4.5. Sistema de Informação Schengen

O Sistema de Informação Schengen (SIS) é a principal medida compensatória para a supressão dos controlos nas fronteiras internas, uma vez que presta um apoio essencial à política de migração e de segurança em todo o espaço Schengen e nas suas fronteiras externas.

A importância do SIS para a segurança e a gestão das fronteiras na Europa continua a aumentar. Embora a utilização do SIS tenha sido afetada pela crise provocada pela pandemia de COVID-19, devido à correspondente redução das viagens e à redução do número de controlos de fronteira realizados nesse período, a sua utilização na Europa está a aumentar de forma constante, tendo atingido, no final de 2021, um pico de quase 90 milhões de indicações⁵⁶ introduzidas pelos Estados-Membros na base de dados do sistema⁵⁷. Em dezembro de 2019, imediatamente antes do início da pandemia, o número de pesquisas no SIS atingiu um recorde de 6 600 milhões, tendo sido atingido um nível recorde de 283 713 respostas positivas⁵⁸ (mais do dobro das 128 598 respostas positivas obtidas em 2014). Em 2021, foram efetuados mais de 7 000 milhões de pesquisas no SIS⁵⁹ e obtiveram-se 222 967 respostas positivas, o que contribuiu para resolver o mesmo número de processos nos países europeus que utilizam o sistema.

Com base nas avaliações de Schengen realizadas, pode concluir-se que, **de um modo geral, os Estados-Membros aplicaram e utilizaram o SIS de forma efetiva e uniforme**. Embora tenham sido identificadas deficiências graves na aplicação do SIS em alguns Estados-Membros, estes países têm envidado esforços urgentes e ativos para corrigir essas deficiências.

Durante as avaliações, detetaram-se algumas **deficiências recorrentes**:

- os Estados-Membros não inserem todas as informações pertinentes no SIS. Por exemplo, as impressões digitais e as fotografias nem sempre são anexadas, mesmo que estes dados

⁵⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004L0082&from=EN>.

⁵⁶ «Indicação», um conjunto de dados introduzidos no SIS para permitir que as autoridades competentes procedam à identificação de uma pessoa ou de um objeto com vista à adoção de medidas específicas.

⁵⁷ Trata-se de um aumento de quase 20 milhões de indicações adicionais, em comparação com os dados de há quatro anos (71 milhões até dezembro de 2016).

⁵⁸ «Resposta positiva», qualquer correspondência que preenche os seguintes critérios: a) foi confirmada: i) pelo utilizador final, ou ii) pela autoridade competente em conformidade com os procedimentos nacionais, caso a correspondência em causa se tenha baseado na comparação de dados biométricos, e b) são necessárias outras medidas.

⁵⁹ Em 2019, foram efetuadas 6 600 milhões de pesquisas no SIS e, em 2021, 7 000 milhões.

estejam disponíveis a nível nacional. Em alguns casos, tal deve-se à falta de instrumentos técnicos ou de procedimentos nacionais obrigatórios que exijam que as autoridades que emitem a indicação acrescentem esses dados quando disponíveis,

- nem todas as informações disponíveis nas indicações do SIS (por exemplo, fotografia disponível de uma pessoa) são exibidas aos utilizadores finais, ou seja, agentes de polícia, guardas de fronteira e outros utilizadores, quando estes consultam o sistema, o que dificulta a identificação correta da pessoa visada na indicação e a adoção de medidas adequadas,
- em alguns Estados-Membros, não se registaram progressos na utilização de novos instrumentos, como a funcionalidade de pesquisa de impressões digitais do SIS. Esta situação tem consequências importantes, dando origem a lacunas em matéria de segurança,
- os «Gabinetes SIRENE», as estruturas administrativas responsáveis pelo intercâmbio de informações suplementares às indicações do SIS, estão no cerne do funcionamento do SIS, mas nem sempre dispõem de recursos humanos e técnicos suficientes, incluindo instrumentos de fluxo de trabalho automatizados e integrados, que lhes permitam trocar essas informações de forma eficaz,
- o reforço limitado dos recursos humanos e técnicos nos Gabinetes SIRENE implica, muitas vezes, a utilização destas estruturas até ao limite da sua capacidade. A qualidade e a rapidez do intercâmbio de informações e a cooperação operacional entre gabinetes são fundamentais para o seguimento dado às respostas positivas, a fim de assegurar, por exemplo, a proteção das pessoas desaparecidas e vulneráveis,
- alguns Estados-Membros não ligaram os seus sistemas de reconhecimento automático de matrículas ao SIS, o que limita a segurança global no espaço Schengen e nas fronteiras externas.

Quadro 9. Prioridades do Sistema de Informação Schengen

- Implementação célere do novo SIS, que incluirá novas categorias de indicações e introduzirá novas funcionalidades que reforçarão ainda mais a sua eficácia;
- Reforço dos recursos humanos e técnicos adequados nos gabinetes SIRENE dos Estados-Membros, com a automatização do fluxo de trabalho, a fim de processar o elevado número de respostas positivas obtidas e assegurar a qualidade e a rapidez do intercâmbio de informações e da cooperação;
- Plena utilização da funcionalidade de pesquisa de impressões digitais do SIS.

4.6. Proteção de dados

Outro aspeto importante do acervo de Schengen diz respeito às regras relativas à proteção dos dados pessoais. As disposições específicas em matéria de proteção de dados pessoais no acervo relativo ao Sistema de Informação Schengen e ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e, no futuro, as disposições dos novos sistemas de informação (Sistema de Entrada/Saída, ETIAS, interoperabilidade), as disposições do Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)⁶⁰, para as quais o acervo desses sistemas faz referências cruzadas, e as disposições da Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei (LED)⁶¹ são os principais requisitos legislativos aplicáveis neste domínio.

⁶⁰ Regulamento (UE) 2016/679 (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁶¹ Diretiva (UE) 2016/680 (JO L 119 de 4.5.2016, p. 89).

A avaliação da forma como os Estados-Membros implementam e aplicam o acervo de Schengen, em especial no que diz respeito ao SIS e ao VIS, tendo em conta os requisitos em matéria de proteção de dados, constitui uma garantia essencial.

Embora não se tenham identificado deficiências graves durante a avaliação de Schengen e a conformidade com os atos aplicáveis do direito da UE em casos individuais deva ser avaliada caso a caso, persistem várias **questões recorrentes** que cabe resolver:

- algumas autoridades nacionais de proteção de dados (APD) não dispõem de recursos humanos e financeiros suficientes, o que limita a sua capacidade para desempenhar todas as funções relacionadas com o SIS e o VIS,
- algumas autoridades de proteção de dados correm o risco de estar sujeitas a influências externas no seu trabalho, o que pode afetar a sua independência,
- nem todas as autoridades de proteção de dados dispõem de poderes de correção efetivos equivalentes aos das autoridades responsáveis pela aplicação da lei,
- em alguns Estados-Membros, foram consideradas necessárias inspeções mais frequentes e exaustivas por parte das autoridades de proteção de dados, a fim de cumprirem a sua missão de controlo da licitude do tratamento dos dados do SIS e do VIS,
- muitas vezes, as autoridades de proteção de dados não cumprem a obrigação de realizar auditorias às operações de tratamento de dados no SIS e no VIS, no mínimo de quatro em quatro anos,
- em muitas situações, são também necessárias melhorias no que diz respeito às informações sobre os direitos dos titulares dos dados em relação ao SIS e ao VIS, bem como sobre o procedimento de utilização desses direitos,
- o período de conservação dos registos das consultas nos sistemas de informação continua, em alguns casos, a não estar em conformidade com o acervo de Schengen,
- frequentemente, não existe uma auditoria interna proativa do cumprimento da proteção de dados por parte dos responsáveis pelo tratamento de dados, incluindo a inexistência de uma revisão regular dos registos,
- por último, nem sempre é prestada formação regular e contínua sobre proteção e segurança dos dados ao pessoal operacional com acesso aos sistemas de informação.

Quadro 10. Prioridades em matéria de proteção de dados

- Os Estados-Membros devem disponibilizar recursos suficientes às autoridades de proteção de dados para que estas possam desempenhar todas as funções relacionadas com o SIS e o VIS;
- As autoridades de proteção de dados devem assegurar que as auditorias das operações de tratamento de dados no SIS e no VIS se realizem no mínimo de quatro em quatro anos;
- As autoridades competentes do SIS e do VIS devem dar seguimento às recomendações, em particular no que se refere à auditoria interna e à formação;
- Durante a aplicação dos novos sistemas de informação para o controlo das fronteiras (Sistema de Entrada/Saída, ETIAS, interoperabilidade), cabe a todas as entidades responsáveis adotar plenamente a abordagem da privacidade desde a conceção. Importa velar pela plena integração e respeito dos requisitos em matéria de proteção de dados desde o início da utilização de tais sistemas.

5. Próximas etapas

Embora a UE esteja mais bem preparada para responder aos desafios atuais e futuros, a qualidade da legislação ou do enquadramento em causa dependerão sempre da eficácia e da tempestividade da sua aplicação.

As avaliações de Schengen realizadas nos últimos anos confirmaram que os Estados-Membros estão a aplicar adequadamente o acervo de Schengen nos diferentes domínios de intervenção e que o mecanismo alcançou o efeito pretendido. No entanto, foram identificadas lacunas e deficiências, sendo ainda necessário realizar progressos em alguns domínios. O presente relatório identifica os domínios prioritários fundamentais que carecem de melhorias urgentes e salienta que é necessária uma aplicação célere e adequada de todos os instrumentos disponíveis.

Com o ciclo de avaliações de Schengen, o espaço Schengen tem agora uma **governança reforçada e sólida**, que assegura uma orientação política para a aplicação adequada da legislação e o seu acompanhamento regular. Na sequência das primeiras etapas da execução deste ciclo, é necessário continuar a envidar esforços conjuntos e garantir a apropriação comum pelos Estados-Membros e pelas instituições e agências da UE do processo conducente ao próximo ciclo anual de 2023.

É essencial prosseguir o trabalho em prol de uma execução plenamente **efetiva da gestão europeia integrada das fronteiras**, reunindo todos os intervenientes pertinentes, tanto a nível europeu como nacional. Num espaço sem controlos nas fronteiras internas, é indispensável uma **cooperação policial sólida** entre os Estados-Membros, juntamente com a aplicação efetiva dos sistemas de informação de grande escala, nomeadamente o **Sistema de Informação Schengen**, bem como **políticas comuns eficazes em matéria de regresso e de vistos**.

Além disso, é fundamental não descuidar a importância da plena aplicação da nova arquitetura informática até ao final de 2023. A UE concebeu um dos sistemas de gestão das fronteiras mais **avanzados** do mundo **do ponto de vista tecnológico** e é necessário concretizar atempadamente este ambicioso projeto.

A disponibilização de recursos e formação suficientes aos responsáveis pela aplicação e execução do acervo de Schengen é vital para garantir a aplicação prática e efetiva dos compromissos jurídicos da UE. Neste contexto, as agências da UE desempenham um papel fundamental e é importante assegurar a plena utilização dos seus mandatos.

Por último, é essencial uma aplicação célere e efetiva das **recomendações** identificadas nas avaliações de Schengen.

Uma maior apropriação política baseada no diálogo e no acompanhamento regular assegurará a execução das prioridades para o espaço Schengen. Por conseguinte, a Comissão insta os Estados-Membros e as agências da UE a adotarem as medidas necessárias para concretizar e acompanhar estas prioridades.

A este respeito, a Comissão convida o Conselho Schengen, cuja reunião terá lugar em junho, a aprovar os elementos essenciais do novo modelo de governação de Schengen e as prioridades para o período de 2022-2023, tal como estabelecido no presente relatório. A Comissão acompanhará de perto este processo, tanto a nível político como técnico, e apresentará um relatório sobre os progressos alcançados e as medidas de acompanhamento no final do ciclo anual de avaliações.