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

A COMISSÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 292.º,

Considerando o seguinte:

(1) Num espaço sem controlos nas fronteiras internas, a sua reintrodução temporária só pode ser decidida devido a circunstâncias excecionais, para dar resposta a situações que ameacem gravemente a ordem pública ou a segurança interna desse espaço, ou de partes dele, ou de um ou mais Estados-Membros. Atendendo aos efeitos que a reintrodução do controlo pode ter para as pessoas e as mercadorias com direito de livre circulação no espaço sem controlos nas fronteiras internas, a reintrodução temporária deve ser uma medida de último recurso, sujeita a limitações expressas quanto ao seu âmbito e duração.

(2) O Código das Fronteiras Schengen em vigor prevê a possibilidade de reintroduzir rapidamente o controlo temporário nas fronteiras internas, pelo período máximo de 2 meses, nos casos em que uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna exigir ação imediata num Estado-Membro (artigo 28.º). Prevê igualmente a reintrodução do controlo nas fronteiras em caso de ameaças graves à ordem pública ou à segurança interna no caso de acontecimentos previsíveis, pelo período máximo de 6 meses (artigo 25.º). A aplicação conjugada dos artigos 28.º e 25.º do Código das Fronteiras Schengen permite a manutenção do controlo nas fronteiras por um período total máximo de oito meses. Além disso, uma nova ameaça à ordem pública ou à segurança interna implica uma nova aplicação das normas (e, por conseguinte, um novo cálculo da duração do período de controlo).

(3) O artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen prevê um procedimento excecional que permite reintroduzir o controlo nas fronteiras internas durante um período que pode chegar a 2 anos, nos casos em que o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas seja posto em risco, devido a deficiências graves e persistentes no controlo das fronteiras externas detetados durante a avaliação de Schengen. Com a adoção do Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]), este procedimento pode igualmente ser utilizado se um Estado-Membro não tomar as medidas necessárias, na sequência de uma avaliação da vulnerabilidade, ou não cooperar com a Agência nas situações em que for necessário atuar com urgência nas fronteiras externas.

(4) Embora na grande maioria dos casos os prazos atualmente previstos sejam suficientes, nos últimos tempos verificou-se que certas ameaças graves à ordem pública ou à segurança interna, tais como ameaças terroristas ou grandes movimentos secundários não controlados no território da União, podem prolongar-se muito para além desses prazos.

(5) A Comissão adotou uma proposta de alteração das disposições aplicáveis do Código das Fronteiras Schengen para dar resposta, no futuro, a essas ameaças persistentes. A proposta altera os prazos do artigo 25.º do Código das Fronteiras Schengen, em caso de acontecimentos previsíveis e, como tal, reconhece que o prolongamento do período de reintrodução do controlo nas fronteiras internas para além dos atuais prazos pode justificar-se por um período máximo de dois anos. Além disso, a proposta também prevê a possibilidade de prolongar ainda mais o controlo nas fronteiras internas, caso a ameaça específica à ordem pública ou à segurança interna persistir para além desse período.

(6) Estes novos prazos são acompanhados de requisitos processuais adicionais que os Estados-Membros devem cumprir antes de reintroduzirem ou prolongarem o controlo nas fronteiras internas. Os Estados-Membros devem, nomeadamente, fundamentar as suas notificações com uma avaliação de risco que demonstre que a reintrodução ou o prolongamento do controlo nas fronteiras internas é uma medida de último recurso e que explique de que forma esse controlo contribuirá para combater a ameaça identificada. Além disso, prevê-se agora que a Comissão

([1]) Regulamento (UE) 2016/1624 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de setembro de 2016, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.º 863/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho, o Regulamento (CE) n.º 2007/2004 do Conselho e a Decisão 2005/267/CE do Conselho (JO L 251 de 16.9.2016, p. 1).

deve emitir um parecer sempre que o controlo nas fronteiras internas superar seis meses. Os preceitos relativos ao «procedimento de consulta» que se segue ao parecer da Comissão são também alterados, de modo a refletir o novo papel da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira e da Europol e a assegurar que os resultados dessa consulta, nomeadamente no que diz respeito à participação dos Estados-Membros vizinhos, são devidamente tidos em conta. Todas estas alterações destinam-se a garantir que a reintrodução do controlo nas fronteiras internas só é utilizada se e durante o tempo que for necessária e justificada.

(7) As alterações propostas ao Código das Fronteiras Schengen baseiam-se nas disposições atualmente em vigor. Enquanto se aguarda a adoção das alterações ao Código das Fronteiras Schengen acima descritas, é essencial que todos os Estados-Membros que tencionarem reintroduzir temporariamente o controlo nas fronteiras internas respeitem integralmente os requisitos atualmente em vigor, que já exigem que os Estados-Membros que tencionam recorrer a esta medida comecem por ponderar a adoção de medidas alternativas ao controlo nas fronteiras e cooperem com os Estados-Membros vizinhos.

(8) Nos termos do artigo 26.º do Código das Fronteiras Schengen, antes de decidir reintroduzir ou prolongar de forma temporária o controlo nas fronteiras internas, os Estados-Membros devem avaliar de que forma essa medida é suscetível de responder adequadamente à ameaça à ordem pública ou à segurança interna, e devem apreciar a proporcionalidade da medida em relação a essa ameaça, tendo em conta, entre outros aspetos, o impacto provável da medida sobre a livre circulação de pessoas no espaço sem controlos nas fronteiras internas. Os controlos seletivos, assentes em análises de risco e informações constantemente atualizadas, contribuirão, assim, para otimizar os efeitos positivos dos controlos e limitar os seus efeitos negativos sobre a livre circulação.

(9) Os Estados-Membros afetados pela reintrodução do controlo em determinados troços de fronteira devem ter a possibilidade de exprimir periodicamente os seus pontos de vista sobre a necessidade dessa medida, a fim de organizar a cooperação mútua entre todos os Estados-Membros implicados e de apreciar, com regularidade, a proporcionalidade das medidas em relação aos factos que originaram a reintrodução do controlo nas fronteiras e à ameaça à ordem pública ou à segurança interna. O Estado-Membro que tiver decidido reintroduzir o controlo deverá ter em conta esses pontos de vista sempre que proceder à análise da sua necessidade, a fim de o adaptar constantemente às circunstâncias.

(10) Nos termos do artigo 27.º, n.º 1, alínea e), do Código das Fronteiras Schengen, o Estado-Membro que reintroduzir ou prolongar o controlo nas fronteiras internas deve facultar, entre outras, informações acerca das medidas a tomar pelos demais Estados-Membros no contexto do controlo previsto. Além disso, nos termos do artigo 27.º, n.º 5, do mesmo código, podem ser organizadas reuniões conjuntas entre o Estado-Membro que prevê reintroduzir o controlo nas fronteiras internas, os outros Estados-Membros, em especial os que são diretamente afetados por essas medidas, e a Comissão, com vista a organizar, se for o caso, a cooperação mútua entre os Estados-Membros. Os contactos com os Estados-Membros vizinhos deverão ser utilizados para limitar o impacto sobre a livre circulação.

(11) Visto que a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas só pode ser utilizada em circunstâncias excecionais e como medida de último recurso, os Estados-Membros devem examinar, em primeiro lugar, a possibilidade de recorrer a medidas alternativas ao controlo nas fronteiras para responder eficazmente à ameaça identificada e decidir reintroduzir o controlo nas fronteiras internas apenas como medida de último recurso, se essas medidas menos restritivas para o tráfego transnacional não constituírem resposta adequada às ameaças identificadas. Os Estados-Membros em causa deverão comunicar os resultados desta reflexão e os motivos que os levaram a optar pelo controlo nas fronteiras, na notificação prevista no artigo 27.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen.

(12) A este respeito, os Estados-Membros deverão envidar todos os esforços necessários para continuar a cumprir na íntegra a Recomendação da Comissão de 12 de maio de 2017 [C(2017) 3349 final] sobre controlos policiais proporcionados e cooperação policial no espaço Schengen.

(13) A presente recomendação deve ser aplicada no pleno respeito dos direitos fundamentais.

(14) Os Estados Schengen vinculados pelo Título III do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho ([1]) são os destinatários da presente recomendação,

([1]) 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).

ADOTOU A PRESENTE RECOMENDAÇÃO:

LIMITAR O IMPACTO SOBRE A LIVRE CIRCULAÇÃO

A fim de encontrar o justo equilíbrio entre a necessidade de proteger a ordem pública ou a segurança interna dos Estados-Membros e os benefícios do espaço sem controlos nas fronteiras internas, o Estado-Membro que tencionar reintroduzir temporariamente o controlo nas fronteiras internas deverá ter devidamente em conta e avaliar periodicamente os seguintes aspetos ao ponderar, nos termos do artigo 26.º do Código das Fronteiras Schengen, a necessidade e proporcionalidade da eventual reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas em conformidade com os artigos 25.º e 28.º do mesmo código:

a) O impacto provável dessa reintrodução sobre a livre circulação de pessoas no espaço sem controlos nas fronteiras internas;

b) O impacto provável dessa reintrodução sobre o mercado interno.

Para o efeito, o Estado-Membro que tencionar reintroduzir temporariamente o controlo nas fronteiras internas deverá comunicar, na notificação prevista no artigo 27.º, n.º 1, do Código das Fronteiras Schengen, os resultados da sua avaliação do impacto da reintrodução prevista ou do prolongamento do controlo nas fronteiras internas sobre a livre circulação e o mercado interno.

Os Estados-Membros que tencionarem reintroduzir temporariamente o controlo nas fronteiras internas deverão abster-se de tomar medidas que não se justificam à luz da ameaça grave identificada à ordem pública ou à segurança interna. Deverão, nomeadamente, limitar os troços de fronteira onde será reintroduzido o controlo ao estritamente necessário para reagir à ameaça identificada.

PARTILHAR RESPONSABILIDADES E COOPERAR

Tendo em conta o objetivo de limitar o impacto sobre a livre circulação, o Estado-Membro que tencionar reintroduzir temporariamente o controlo nas fronteiras internas deverá:

a) Consultar com a devida antecedência os Estados-Membros afetados pela reintrodução prevista;

b) Manter cooperação estreita e permanente que permita uma constante revisão e adaptação do controlo, por forma a acompanhar a evolução das necessidades e o seu impacto no terreno;

c) Prontificar-se a prestar assistência mútua com vista à execução eficaz do controlo nas fronteiras, sempre que necessário e justificado.

UTILIZAR MEDIDAS ALTERNATIVAS

A fim de garantir que a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas constitui uma medida de último recurso, a utilizar apenas quando a ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna não puder ser atenuada adequadamente por outros meios, os Estados-Membros deverão cumprir na íntegra a Recomendação da Comissão de 12 de maio de 2017 [C(2017) 3349 final] sobre controlos policiais proporcionados e cooperação policial no espaço Schengen.

Feito em Bruxelas, em 3 de outubro de 2017.

Pela Comissão

Dimitris AVRAMOPOULOS

Membro da Comissão