COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 24.5.2022
COM(2022) 302 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes, introduzido pelo Regulamento (UE) 2017/458 que altera o Regulamento (UE) 2016/399

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes, introduzido pelo Regulamento (UE) 2017/458 que altera o Regulamento (UE) 2016/399

I. Introdução

Em resposta aos atentados terroristas em Copenhaga em fevereiro de 2015, em Paris em janeiro e novembro de 2015, e em Bruxelas em março de 2016, o Parlamento e o Conselho adotaram o Regulamento (UE) 2017/458, de 15 de março de 2017[1] («regulamento»), que altera o Regulamento (UE) 2016/399[2] (Código das Fronteiras Schengen). Esta alteração dizia respeito ao artigo 8.º, relativo aos «Controlos de fronteira sobre as pessoas», e ao reforço dos controlos de todas as pessoas que entram ou saem do espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas («espaço Schengen»).

Nos termos do regulamento, os Estados-Membros e os países associados a Schengen («Estados-Membros») têm de efetuar controlos sistemáticos por confronto com as bases de dados pertinentes de todas as pessoas que atravessam as fronteiras externas da UE. Tal obrigação já existia para os controlos de nacionais de países terceiros, mas não para pessoas que beneficiam do direito de livre circulação ao abrigo do direito da União. Nos termos do regulamento alterado, as pessoas que beneficiam do direito de livre circulação são igualmente submetidas: i) à verificação da sua identidade e nacionalidade, bem como da autenticidade e validade dos seus documentos de viagem; e ii) à verificação de que não são consideradas uma ameaça para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado-Membro. As bases de dados a pesquisar são o Sistema de Informação de Schengen (SIS), a base de dados da Interpol relativa a documentos de viagem furtados e extraviados (SLTD), e outras bases de dados nacionais pertinentes.

A alteração foi efetuada depois de se ter tornado evidente que muitos combatentes terroristas eram também cidadãos da UE que, beneficiando da liberdade de circulação, só tinham sido sujeitos a controlos limitados nas fronteiras externas (um controlo de identidade visual que não permitia a sua potencial identificação como ameaças à segurança, além de que os controlos por confronto com as bases de dados eram realizados apenas de forma não sistemática).

O regulamento permite reduzir temporariamente os controlos sistemáticos das bases de dados, verificando de forma seletiva as bases de dados pertinentes, caso os controlos sistemáticos «tenham um impacto desproporcionado sobre o fluxo de tráfego»[3]. Essas

---

1 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).

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

3 Artigo 8.º, n.º 2-A, do Código das Fronteiras Schengen.

derrogações exigem a notificação à Comissão e à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, bem como a apresentação de uma avaliação dos riscos e subsequentes atualizações, se for caso disso, à Agência.

Para os pontos de passagem das fronteiras aéreas, esta possibilidade só se aplicava durante um período de transição de seis meses após a entrada em vigor do regulamento. Em casos justificados, os Estados-Membros podiam prorrogar este prazo por um período máximo de 18 meses[4] (conduzindo a um período de transição máximo total de 24 meses).

O presente relatório apresenta uma panorâmica da aplicação e do impacto da introdução desses controlos sistemáticos de pessoas com direito à livre circulação ao abrigo do direito da União, tendo em conta os resultados dos controlos de segurança sistemáticos no espaço Schengen, em especial no que diz respeito aos combatentes terroristas. Tem igualmente em conta os custos globais para os Estados-Membros e os passageiros, identifica desafios e deficiências na aplicação do regulamento e analisa o impacto das novas regras introduzidas.

O presente relatório deveria ter sido apresentado ao Parlamento e ao Conselho até 8 de abril de 2019[5]. No entanto, uma vez que o regulamento permitia que os Estados-Membros adiassem a introdução desses controlos sistemáticos nas suas fronteiras aéreas por um período máximo de 24 meses (ou seja, até à data prevista de apresentação do relatório)[6] e que 13 Estados-Membros utilizaram essa possibilidade, à data prevista de apresentação do relatório os dados disponíveis teriam abrangido um período em que apenas alguns Estados-Membros já estavam a aplicar plenamente o regulamento.

O presente relatório baseia-se principalmente num estudo realizado por um contratante externo para a Comissão Europeia[7], abrangendo os primeiros dois anos de aplicação do regulamento, ou seja, de 7 de abril de 2017 a 7 de abril de 2019. Devido a lacunas significativas nos dados disponíveis ou fornecidos pelos Estados-Membros ao contratante, os dados disponíveis para o estudo baseiam-se, em parte, em estimativas e devem ser interpretados como indicando tendências gerais. Para além do estudo, ao elaborar o presente relatório, a Comissão utilizou outras fontes que abrangem um período de tempo mais longo. Estas incluem o primeiro programa plurianual de avaliação (2015-2019) relativo ao funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen[8] e os relatórios nacionais apresentados à Comissão pelos Estados-Membros que aplicaram derrogações.

Além disso, como observado nas avaliações regulares da Comissão e nos dados fornecidos pela Frontex, as viagens transfronteiriças diminuíram drasticamente em 2020 e 2021 devido à pandemia de COVID-19 (cerca de -69 % e -67 %, respetivamente, em comparação com

---

4 Artigo 8.º, n.º 2-D, do Código das Fronteiras Schengen.

5 Artigo 8.º, n.º 2-C, do Código das Fronteiras Schengen.

6 Artigo 8.º, n.º 2-D, do Código das Fronteiras Schengen.

7 Avaliação da aplicação do Regulamento (UE) 2017/458 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, fevereiro de 2020.

8 Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo ao funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen nos termos do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho [COM(2020) 779 final de 25 de novembro de 2020].

2019). O menor tráfego de passageiros e os controlos mais rigorosos para conter a propagação do vírus fizeram com que os Estados-Membros sentissem menos necessidade de derrogar os controlos sistemáticos. Por conseguinte, nenhum Estado-Membro notificou a Comissão da sua intenção de utilizar derrogações durante este período.

Graças à realização de campanhas de vacinação e à adoção bem-sucedida do Certificado Digital COVID da UE (EUDCC)[9], o tráfego transfronteiriço de passageiros aumentou progressivamente desde o início do segundo semestre de 2021. O EUDCC desempenhou um papel crucial na facilitação das viagens na UE e também tem sido fundamental para relançar as viagens de e para a UE, apesar de, legalmente, regulamentar apenas as viagens «de entrada» na UE. Prevê-se que esta tendência crescente se mantenha, devendo ser atingido um novo pico na época das férias do verão de 2022.

Tendo em conta o que precede, o presente relatório fará o balanço da situação, tirará as conclusões necessárias e recomendará as medidas adequadas no que diz respeito à aplicação do artigo 8.º do Código das Fronteiras Schengen.

II. Execução do artigo 8.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen

II.1. Implicações práticas do regulamento

Antes da entrada em vigor do regulamento, os Estados-Membros realizavam controlos seletivos e não sistemáticos por confronto com as bases de dados de pessoas com direito de livre circulação ao abrigo do direito da União de uma forma desigual. Com base nos dados recolhidos no estudo externo subjacente ao presente relatório, sete Estados-Membros já controlavam sistematicamente essas pessoas em todas as suas fronteiras antes da entrada em vigor do regulamento. Se outros Estados-Membros utilizavam de forma limitada os controlos sistemáticos de pessoas com direito de livre circulação, por exemplo, apenas temporariamente, em determinados pontos de passagem de fronteira ou em determinados troços de fronteira/fronteiras com determinados países terceiros, cinco Estados-Membros declararam nunca ter recorrido a controlos sistemáticos em qualquer ponto de passagem de fronteira antes da entrada em vigor do Regulamento (UE) 2017/458.

A fim de cumprir as obrigações do regulamento, a maioria dos Estados-Membros atualizou as suas orientações operacionais para os guardas de fronteira. Uma vez que já eram efetuados controlos sistemáticos a cidadãos de países terceiros, não foram necessárias alterações significativas da sua estrutura organizacional, organização do trabalho e processos. Cerca de

[9] Regulamento (UE) 2021/953 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE), a fim de facilitar a livre circulação durante a pandemia de COVID-19, e Regulamento (UE) 2021/954 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de junho de 2021, relativo a um regime para a emissão, verificação e aceitação de certificados interoperáveis de vacinação, teste e recuperação da COVID-19 (Certificado Digital COVID da UE) no que respeita a nacionais de países terceiros que permaneçam ou residam no território dos Estados-Membros durante a pandemia de COVID-19.

dez Estados-Membros também atualizaram as suas orientações sobre a definição dos perfis de risco dos passageiros para os agentes de fronteira de primeira linha.

Entre 2017 e 2019, 18 Estados-Membros contrataram pessoal adicional, 11 dos quais para cumprir os novos requisitos ao abrigo do regulamento. Alguns Estados-Membros aproveitaram esta oportunidade para reafetar e requalificar o pessoal existente. A maioria dos Estados-Membros alterou (e continua a alterar) as infraestruturas existentes nos pontos de passagem de fronteira, a fim de permitir a execução de controlos sistemáticos. De acordo com os guardas de fronteira entrevistados no âmbito do estudo externo, as melhorias das infraestruturas faziam geralmente parte de reformas mais vastas que procuravam amiúde melhorar a capacidade dos aeroportos, portos e passagens de fronteiras para fazer face ao aumento do volume de tráfego observado por muitos Estados-Membros nos anos anteriores à pandemia. No entanto, estas alterações terão facilitado a execução de controlos sistemáticos.

Quadro 1: Alterações nas infraestruturas dos pontos de passagem de fronteira (2017-2019)[10]

	Alterações efetuadas para aplicar o regulamento	**Alterações efetuadas não relacionadas com o regulamento**
Corredores de passageiros adicionais	**Fronteiras aéreas:** Chipre, Espanha **Fronteiras terrestres:** Lituânia (prevista), Letónia (prevista)	**Fronteiras aéreas:** Bulgária, Croácia, Chipre, Eslováquia **Fronteiras terrestres:** Croácia, Grécia
Cabinas de controlo adicionais	**Fronteiras marítimas:** Hungria, Itália, Espanha	**Fronteiras aéreas:** Eslováquia, Islândia **Todas:** França
Expansão global dos pontos de passagem de fronteira	**Fronteiras aéreas:** Hungria, Itália, Lituânia **Fronteiras marítimas:** Chipre	**Fronteiras aéreas:** Croácia, Finlândia, Alemanha, Hungria, Islândia **Fronteiras marítimas:** Alemanha **Fronteiras terrestres:** Croácia, Bulgária **Todas:** Hungria
Novas disposições em matéria de filas de espera[11]	**Fronteiras aéreas:** Bulgária, Dinamarca, Hungria, Letónia **Fronteiras terrestres:** Bulgária **Todas:** Itália, Espanha	-
Separação mais rigorosa dos corredores de controlo	**Fronteiras aéreas:** Áustria, Chipre[12], Chéquia, Dinamarca, Letónia	-

[10] O período observado abrange os dois primeiros anos de aplicação do regulamento, ou seja, de 7 de abril de 2017 a 7 de abril de 2019, altura em que ainda eram permitidas derrogações dos controlos sistemáticos nas fronteiras aéreas.

[11] Incluindo as previstas no artigo 10.º, n.º 4, do Regulamento (UE) 2016/399.

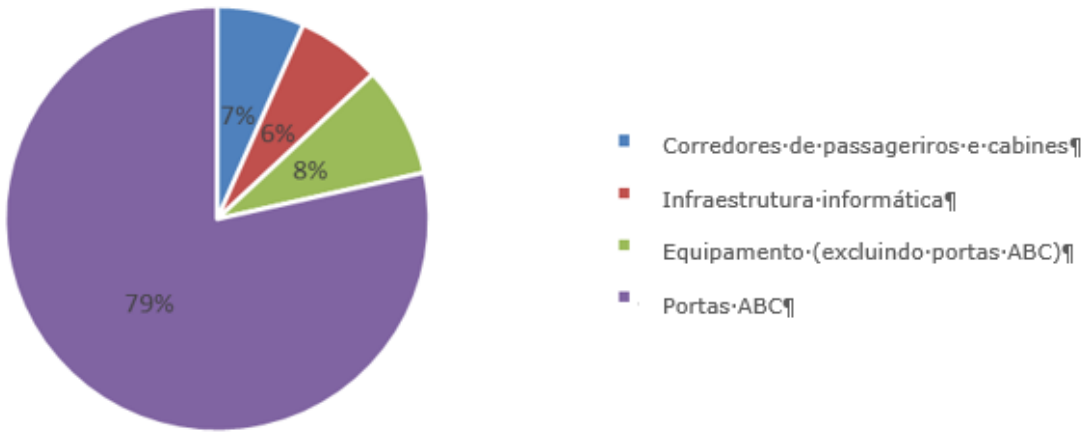
[12] No porto de Limassol, nem sempre são aplicadas as novas disposições em matéria de filas de espera.

	Alterações efetuadas para aplicar o regulamento	Alterações efetuadas não relacionadas com o regulamento
automatizado nas fronteiras/UE/países terceiros	**Fronteiras marítimas:** Chipre **Todas:** Croácia, Itália, Espanha	

Fonte: quadro com base no inquérito aos guardas de fronteira e em entrevistas (comando-geral e pessoal da guarda de fronteiras)

A maioria dos Estados-Membros investiu também em equipamento adicional, sobretudo em resposta ao regulamento, principalmente portas adicionais de controlo automático de fronteiras (ABC), que são o modo mais eficiente de reduzir os tempos de espera adicionais, mantendo simultaneamente os custos de pessoal baixos (uma pessoa com a devida formação pode guardar até seis portas ABC). Outras aquisições incluíram dispositivos para controlos móveis de fronteiras, máquinas de leitura de passaportes e digitalizadores de impressões digitais. Vários Estados-Membros investiram igualmente nos seus sistemas informáticos para satisfazer as necessidades do regulamento. Introduziram-se também pequenas adaptações dos processos e das infraestruturas, por exemplo no que diz respeito à gestão dos fluxos de passageiros, à introdução de corredores de passageiros e de cabinas de controlo adicionais, bem como a uma separação mais rigorosa dos corredores da UE e dos países terceiros.

Figura 1. Investimentos efetuados pelos Estados-Membros devido à aplicação do regulamento (2017-2019)



Fonte: cálculo baseado no inquérito efetuado junto das autoridades de guarda de fronteiras

Com base nos dados e informações recolhidos pela Comissão, em particular durante as visitas de avaliação de Schengen, não obstante estas melhorias tangíveis, concluiu-se o seguinte: «[e]mbora a qualidade global dos controlos nas fronteiras externas seja boa, ainda varia entre os Estados-Membros e dentro dos Estados-Membros. A maioria dos países enfrenta dificuldades relacionadas com recursos, formação e planeamento operacional para assegurar controlos uniformes e sistemáticos em todos os pontos de passagem de fronteira externa e

uma vigilância eficaz das fronteiras externas»[13]. Estas dificuldades incluíram também limitações infraestruturais (por exemplo, a falta de cabinas de guarda de fronteiras nos aeroportos) em metade dos Estados-Membros, em especial durante os picos sazonais do verão e das férias. Além disso, alguns Estados-Membros continuam a deparar-se com falta de equipamento adequado, em especial para verificar as impressões digitais dos viajantes por confronto com os dados constantes dos seus documentos de viagem, o que é crucial para verificar a identidade do viajante.

II.2. Exceções limitadas no tempo

Derrogações ao abrigo do artigo 8.º do Código das Fronteiras Schengen

O artigo 8.º, n.º 2-D, do Regulamento (UE) 2016/399 permite uma derrogação do princípio dos controlos sistemáticos por confronto com as bases de dados pertinentes[14] relativamente às pessoas que beneficiam do direito de livre circulação, quando estiverem preenchidas duas condições cumulativas: i) os controlos por confronto com as bases de dados pertinentes em pontos de passagem de fronteira específicos teriam um impacto desproporcionado no fluxo de tráfego; e ii) o Estado-Membro em causa elabora uma avaliação do risco que demonstre que a aplicação de controlos de forma seletiva não conduziria a um risco para a segurança.

Embora ainda sejam possíveis derrogações em matéria de controlos sistemáticos para as fronteiras terrestres e marítimas, as derrogações nas fronteiras aéreas limitavam-se a um período de transição máximo de seis meses a contar da data de entrada em vigor do regulamento[15]. Os Estados-Membros podiam prorrogar este período por mais 18 meses, até 7 de abril de 2019, devido a dificuldades excecionais a nível das infraestruturas[16].

Com base nas notificações enviadas pelos Estados-Membros à Comissão, 13 Estados-Membros aplicaram a derrogação temporária de seis meses entre abril e outubro de 2017. Destes, sete prorrogaram a derrogação por um período máximo subsequente de 18 meses. Quatro Estados-Membros notificaram ainda a Comissão de que estavam a aplicar a derrogação nas fronteiras terrestres, três dos quais tendo em conta a época de férias de 2019/2020.

[13] Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo ao funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen nos termos do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho [COM(2020) 779 final de 25 de novembro de 2020 (página 8)].

[14] Artigo 8.º, n.ºs 2-A e 2-B, do Código das Fronteiras Schengen.

[15] Artigo 8.º, n.º 2-D, do Código das Fronteiras Schengen.

[16] Segundo parágrafo do artigo 8.º, n.º 2-D, do Código das Fronteiras Schengen.

Quadro 2: Notificações enviadas pelos Estados-Membros sobre derrogações do princípio dos controlos sistemáticos por confronto com as bases de dados pertinentes

	Utilizaram derrogações nos primeiros seis meses (mesmas regras para as fronteiras terrestres e aéreas)	Derrogações aplicadas às fronteiras aéreas para além dos seis meses (até 7.4.2019)	Utilizaram derrogações nas fronteiras terrestres/marítimas para além de 7.4.2019	Atualmente, utilizam derrogações nas fronteiras terrestres/marítimas (em abril de 2022)[17]
#	13	7	5	7
AT				
BE				
BG				
CY				
EL				
FI				
HR				
HU				
IT				
LV				
SI				
IS				
NO				

Quadro baseado nas notificações dos Estados-Membros à Comissão

Os Estados-Membros que decidam efetuar controlos seletivos em pontos de passagem da fronteira específicos têm de apresentar um relatório de seis em seis meses à Comissão e à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira («Agência») sobre a aplicação dos controlos. Dos relatórios apresentados pelos 13 Estados-Membros à Comissão entre 2017 e 2020 concluiu-se o seguinte:

- oito Estados-Membros comunicaram que os controlos seletivos só foram realizados em caso de aumento dos fluxos de passageiros e para assegurar uma passagem atempada e harmoniosa das fronteiras, garantindo simultaneamente um nível de segurança adequado,
- três Estados-Membros declararam que não tinha havido uma diminuição significativa do número de respostas positivas no SIS devido aos controlos seletivos introduzidos,

[17] Desde a adoção do regulamento, a Croácia, a Finlândia, a Grécia, a Hungria, a Letónia e a Noruega enviaram notificações sem indicarem até quando eram válidas. Durante uma reunião do grupo de peritos sobre «Gestão das fronteiras externas», realizada em 28 de março de 2022, a Comissão solicitou a estes Estados-Membros que confirmassem se as suas notificações por tempo indeterminado continuavam válidas. A Finlândia respondeu que não tinha utilizado recentemente a possibilidade prevista no artigo 8.º, n.º 2-A, do Código das Fronteiras Schengen de efetuar apenas controlos seletivos (e não sistemáticos) em determinados pontos de passagem de fronteira, mas que a sua notificação por tempo indeterminado permanecia válida e podia continuar a ser utilizada. Em abril de 2022, a Croácia e a Eslovénia notificaram a Comissão da sua intenção de utilizar a possibilidade oferecida pelo artigo 8.º, n.º 2-A, do Código das Fronteiras Schengen por um período de cinco meses. Os outros Estados-Membros ainda não tinham respondido à Comissão aquando da elaboração do presente relatório.

- cinco Estados-Membros comunicaram que a introdução temporária de controlos seletivos por confronto com as bases de dados não aumentou os riscos relacionados com a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de qualquer Estado-Membro, nem afetou a proteção das fronteiras externas da UE, e
- quatro Estados-Membros declararam que o âmbito e a duração dos controlos seletivos por confronto com as bases de dados não excederam o estritamente necessário.

Durante a pandemia de COVID-19, nenhum Estado-Membro notificou à Comissão a sua intenção de utilizar derrogações durante este período. Até 15 de maio de 2022, sete Estados-Membros tinham notificado a Comissão da possibilidade de uma suspensão temporária do reforço dos controlos por confronto com as bases de dados pertinentes, em caso de necessidade. Estes Estados-Membros poderão recorrer a essa possibilidade apenas quando os controlos sistemáticos tiverem um impacto desproporcionado nos tempos de espera num determinado ponto de passagem de fronteira ou na vida da população local ao longo da fronteira. Além disso, esta derrogação só se aplica às pessoas que beneficiam do direito de livre circulação ao abrigo do direito da União.

Simplificações (artigo 9.º do Código das Fronteiras Schengen)

A possibilidade de aplicar derrogações, tal como acima descrita, continua a ser irrelevante para a aplicação do artigo 9.º do Código das Fronteiras Schengen, que permite que os controlos de fronteira sejam **simplificados** quando «o tempo de espera no ponto de passagem de fronteira se torna excessivo» devido a «circunstâncias excecionais e imprevistas». Em caso de simplificação, os controlos são efetuados com base numa amostra, de forma não sistemática, sendo dada prioridade aos controlos à entrada sobre os controlos à saída. Ainda que este artigo não fizesse parte do regulamento, alguns Estados-Membros interpretam-no como estando estreitamente ligado à aplicação prática dos controlos sistemáticos, embora ambos digam respeito a cenários muito diferentes.

Durante os primeiros dois anos de vigência do regulamento, os Estados-Membros podem nem sempre ter feito uma distinção clara entre derrogações ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2-A, do Código das Fronteiras Schengen e simplificações ao abrigo do artigo 9.º do Código das Fronteiras Schengen. Tal é provável uma vez que o cenário de base para as derrogações dos controlos sistemáticos ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2-A («impacto desproporcionado sobre o fluxo de tráfego»), é semelhante ao cenário para as simplificações dos controlos de fronteira ao abrigo do artigo 9.º («tal intensidade de tráfego que o tempo de espera no ponto de passagem se torna excessivo») do Código das Fronteiras Schengen.

Derrogações e simplificações: próximas etapas

Embora ambas as disposições se centrem no impacto prático no tráfego, o artigo 9.º estabelece ainda que a) essa situação tem de ser causada por acontecimentos *excecionais e imprevisíveis* e b) quando se tiverem esgotado os recursos em pessoal, em meios e em organização. As simplificações são menos prescritivas do que as derrogações e a sua utilização é deixada à apreciação do guarda de fronteira responsável pelos respetivos pontos

de passagem de fronteira sem qualquer procedimento formal. Apenas tem de ser apresentado à Comissão um relatório anual *ex post* sobre as simplificações aplicadas durante o ano.

As derrogações ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2-A, do Código das Fronteiras Schengen exigem a apresentação de uma avaliação prévia do risco à Agência, que também deve ser atualizada regularmente se as derrogações continuarem, a notificação imediata dos outros Estados-Membros, da Comissão e da Agência, bem como a apresentação de relatórios semestrais à Comissão e à Agência.

De acordo com as informações recolhidas para o presente relatório, as derrogações e simplificações têm sido utilizadas de forma incoerente entre os Estados-Membros, com um número considerável de medidas de simplificação dos controlos de fronteira ao abrigo do artigo 9.º do Código das Fronteiras Schengen em casos em que o artigo 8.º, n.º 2-A, do Código das Fronteiras Schengen, com os seus requisitos formais mais rigorosos, teria sido o instrumento adequado[18]. Para três Estados-Membros, a utilização de simplificações foi uma decisão deliberada, enquanto noutros quatro parece ter resultado da falta de clareza sobre o instrumento adequado a utilizar. Na altura em que o estudo foi realizado, as disposições nacionais de dois Estados-Membros proibiam expressamente o recurso a derrogações (artigo 8.º, n.º 2-A), devido aos elevados encargos administrativos conexos.

Após ter recebido as primeiras notificações sobre a utilização do artigo 8.º, n.º 2-A, a Comissão enviou cartas aos Estados Schengen em causa, fornecendo mais esclarecimentos sobre: i) as condições de utilização das derrogações; ii) as medidas a seguir pelos Estados-Membros que pretendam recorrer a este instrumento; iii) questões específicas que os Estados-Membros necessitavam de abordar nas notificações[19]. Quanto aos requisitos para recorrer às derrogações dos controlos sistemáticos, o estudo concluiu que, na maioria dos Estados-Membros, as autoridades de luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada não participaram ou só participaram indiretamente na elaboração da avaliação dos riscos. Tendo em conta o próprio objetivo de introduzir controlos sistemáticos, uma maior participação das autoridades de luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada poderia melhorar a qualidade das avaliações do risco.

Os Estados-Membros salientaram sistematicamente a necessidade de uma maior clarificação sobre a distinção entre estas disposições para as autoridades nacionais de guarda de fronteiras dos Estados-Membros. A revisão prevista do *Manual prático para os guardas de fronteira*[20]

---

[18] Uma vez que o período de transição prorrogado, que permitiu derrogações nos pontos de passagem das fronteiras aéreas ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2-D, do Código das Fronteiras Schengen, expirou em abril de 2019, nos pontos de passagem das fronteiras aéreas só são possíveis simplificações. No entanto, esta possível confusão continua a dizer respeito aos pontos de passagem das fronteiras terrestres e marítimas.

[19] A Comissão enviou cartas a 12 Estados-Membros que recorreram às derrogações em abril de 2017. Cinco Estados-Membros responderam satisfatoriamente, fornecendo os esclarecimentos adicionais necessários. Foram posteriormente enviadas cartas de acompanhamento, em julho de 2017, aos sete Estados-Membros que não tinham respondido às primeiras cartas. Estas trocas também informaram a preparação do «Manual prático para os guardas de fronteira» revisto.

[20] Com a Recomendação C(2019)7131 da Comissão que estabelece o «Manual prático para os guardas de fronteira», a Comissão comprometeu-se a assegurar a sua atualização regular. Esta primeira atualização incluirá uma série de alterações do Manual, resultantes da recente jurisprudência do TJUE, da adoção de

clarificará a diferença entre a simplificação e os controlos seletivos, a fim de combater a utilização incoerente de ambos os instrumentos pelos Estados-Membros e evitar que os Estados-Membros utilizem, incorretamente, a simplificação dos controlos fronteiriços em vez de derrogações. O desenvolvimento pela Frontex de um modelo para a avaliação dos riscos melhorou a qualidade e o valor da avaliação dos riscos como base para decisões informadas sobre derrogações por parte dos Estados-Membros em causa. Proporciona agora também uma base sólida para que a Agência possa identificar eventuais preocupações. Estas orientações adicionais deverão também traduzir-se futuramente no fornecimento pelos Estados-Membros de dados de melhor qualidade e maior exaustividade.

Os Estados-Membros solicitaram igualmente orientações sobre a avaliação do «tempo de espera excessivo». Determinar o que é um tempo de espera «excessivo» é um juízo que depende de múltiplos fatores e é efetuado pelo guarda de fronteira que controla o ponto de passagem de fronteira. Uma vez que as simplificações constituem uma exceção aos controlos sistemáticos e podem comprometer os objetivos do Código das Fronteiras Schengen, prejudicando a segurança no espaço Schengen, esta avaliação deve ser orientada por critérios comuns. Na próxima revisão do *Manual prático para os guardas de fronteira*, a Comissão recomendará abordagens práticas para o cumprimento da regra prevista no Código das Fronteiras Schengen, segundo a qual só se pode recorrer à simplificação quando se tiverem esgotado todas as possibilidades de utilização dos recursos disponíveis e se as consequências de um acontecimento imprevisto conduzirem (ou forem suscetíveis de conduzir) a tempos de espera excessivos.

Além disso, poderão também ser úteis salvaguardas preventivas para assegurar o cumprimento dos requisitos legais correspondentes. A este respeito, a percentagem de Estados-Membros que não comunicam simplificações à Comissão (dois terços durante o período abrangido pelo estudo) sugere que as obrigações de apresentação de relatórios poderão não estar a ser respeitadas. Este aspeto merece também maior atenção e será abordado na próxima revisão do *Manual prático para os guardas de fronteira*.

III. Eficácia dos controlos sistemáticos

Uma vez que as ameaças evitadas nem sempre podem ser contabilizadas e, por vezes, só podem ser inferidas, é difícil quantificar com precisão o efeito da introdução de controlos sistemáticos de todas as pessoas que entram e saem do espaço Schengen. A eficácia do regulamento na prevenção de ameaças à segurança interna do espaço Schengen deve, por conseguinte, ser avaliada com base em indicadores mensuráveis e em pareceres de peritos. De acordo com os guardas de fronteira consultados no âmbito do estudo externo, os benefícios da introdução de controlos sistemáticos nas fronteiras externas de Schengen no que diz respeito à prevenção da criminalidade incluíram:

---

nova legislação e de outros acontecimentos recentes relevantes. Basear-se-á igualmente nas reuniões do grupo de peritos sobre a gestão das fronteiras externas, que tiveram lugar no quarto trimestre de 2021 e no primeiro trimestre de 2022.

- recolha de informações de melhor qualidade e mais completas sobre as pessoas envolvidas na criminalidade organizada graças ao aumento do número de respostas positivas ao abrigo do artigo 36.º, n.º 2, da Decisão SIS II,
- maior deteção e execução das indicações do Sistema de Informação de Schengen (SIS) para detenção, extradição e entrega nos pontos de passagem de fronteira,
- maior deteção de pessoas com proibições de entrada relacionadas com acusações penais no SIS e/ou em bases de dados nacionais,
- maior deteção da utilização fraudulenta de documentos de identidade (extraviados, furtados ou revogados) graças ao aumento do número de respostas positivas da base de dados da Interpol relativa a documentos de viagem furtados e extraviados (SLTD),
- melhoria da partilha de informações entre os Estados-Membros da UE sobre casos de criminalidade organizada.

No que diz respeito às políticas de luta contra o terrorismo, os benefícios incluíram:

- recolha de informações de melhor qualidade e mais completas sobre combatentes terroristas e pessoas envolvidas em atividades relacionadas com o terrorismo, graças ao aumento do número de respostas positivas relacionadas com indicações nos termos do artigo 24.º, do artigo 26.º e do artigo 36.º, n.ºs 2 e 3, da Decisão SIS II,
- melhor utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) em casos relacionados com o terrorismo,
- cada um destes efeitos dos controlos sistemáticos poderia facilitar o trabalho das autoridades responsáveis pela aplicação da lei em casos relacionados com o terrorismo, contribuindo assim para a prevenção de ataques terroristas.

III.1. Impacto do regulamento na luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada

A título preliminar, importa salientar que não estão disponíveis ao público dados sobre a percentagem de indicações/respostas positivas relativas a pessoas que beneficiam de livre circulação ao abrigo do direito da União em comparação com nacionais de países terceiros. Os dados que se seguem referem-se a todas as pessoas que atravessam as fronteiras externas. Esta falta de separação das estatísticas[21] entre as pessoas que beneficiam de livre circulação e os nacionais de países terceiros torna obviamente difícil tirar conclusões fiáveis.

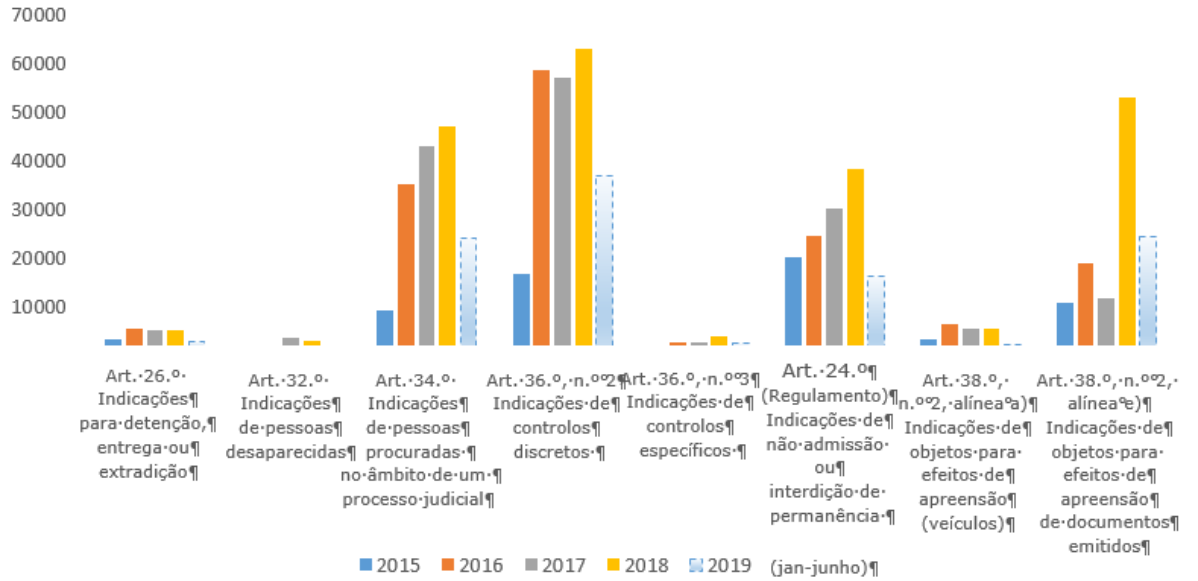
De acordo com o estudo realizado pelo contratante externo, entre 2016 e 2018, o número total de indicações relativas a pessoas no Sistema de Informação de Schengen (SIS) aumentou 13 %. Mais significativo (63 %) foi o aumento das indicações relativas aos controlos discretos e específicos (artigo 36.º da Decisão SIS II[22]). Analogamente, o número de

[21] Para além dos dados recolhidos no contexto do estudo externo, os dados estatísticos sobre a utilização do SIS pelos Estados-Membros são recolhidos pela eu-LISA com base nas disposições dos regulamentos SIS e dos atos de execução conexos. Os dados sobre o número de consultas e de indicações no SIS são recolhidos por Estado-Membro e não são discriminados por «tipo de consulta» ou «localização da resposta positiva» (controlos de fronteira, controlos policiais, etc.). A maioria dos Estados-Membros (mas não todos) dispunha, em certa medida, de estatísticas nacionais com este nível de pormenor no momento da elaboração do presente relatório.

[22] Decisão 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II) (JO L 205 de 7.8.2007, p. 63).

respostas positivas no SIS aumentou para os 12 Estados-Membros analisados em profundidade[23] no estudo externo.

Figura 2. Número total de respostas positivas do SIS II comunicadas nos pontos de passagem das fronteiras externas (2015-2019)[24]



Fonte: valores baseados em inquéritos aos guardas de fronteira (dados relativos à Alemanha, Áustria, Croácia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, Letónia, Lituânia, Roménia e Suécia); os dados relativos a Espanha dizem apenas respeito ao aeroporto de Madrid-Barajas[25].

De acordo com os funcionários responsáveis pela luta contra o terrorismo consultados para o estudo externo, afigura-se que o regulamento teve um impacto positivo na luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada, principalmente através da recolha geral de informações facilitada pelo maior número de respostas positivas, o que está diretamente relacionado com o maior número de controlos por confronto com as bases de dados. Para além do valor do aumento do número de respostas positivas em si, a maior eficácia dos

[23] Embora o estudo externo tenha abrangido todos os Estados-Membros, analisou mais aprofundadamente a situação em doze deles: Alemanha, Áustria, Bulgária, Croácia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, Letónia, Lituânia, Roménia e Suécia.

[24] O artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) só diz respeito aos nacionais de países terceiros, pelo que as indicações ao abrigo deste artigo nunca são pertinentes para os cidadãos da União. Além disso, o artigo 24.º pode abranger indicações não baseadas na segurança, pelo que tais respostas positivas podem não ser todas pertinentes para avaliar a prevenção de ameaças à segurança interna do espaço Schengen.

[25] A equipa do estudo solicitou dados sobre as respostas positivas tanto nas Informações Suplementares Pedidas na Entrada Nacional (SIRENE) como no inquérito aos guardas de fronteira. No inquérito aos guardas de fronteira, os dados solicitados diziam respeito apenas aos artigos 26.º, 32.º e 34.º da Decisão 2007/533/JAI e ao artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 1987/2006, bem como ao artigo 36.º, n.ºs 2 e 3, e ao artigo 38.º, n.º 2, alíneas a) e e), da decisão. Foram igualmente solicitados dados para os locais específicos visitados. Os dados solicitados ao SIRENE foram mais longe, incluindo subcategorias no âmbito dos artigos e números específicos. Estas categorias incluíam combatentes terroristas estrangeiros e crimes. Partiu-se do pressuposto de que o SIRENE agrega e mantém uma base de dados mais pormenorizada, uma vez que também tem de comunicar dados à eu-LISA.

controlos de fronteira reforçou a confiança dos serviços responsáveis pela aplicação da lei e de segurança nos sistemas, incentivando-os a introduzir indicações no Sistema de Informação de Schengen (SIS) ou na base de dados da Interpol relativa a documentos de viagem furtados e extraviados (SLTD).

Uma vez que o regulamento foi adotado para fazer face à ameaça do terrorismo, em especial por parte de combatentes terroristas, as alterações nas respostas positivas e indicações relacionadas com o terrorismo são particularmente interessantes. De acordo com os dados apurados no contexto do estudo, o número de indicações inseridas a pedido das autoridades responsáveis pela segurança nacional (relacionadas com o terrorismo) ao abrigo do artigo 36.º, n.º 3, da Decisão SIS II aumentou 46 % de 2016 para 2018. De acordo com os dados fornecidos por sete gabinetes nacionais de Informações Suplementares Pedidas na Entrada Nacional (SIRENE)[26], o número de respostas positivas relacionadas com o terrorismo ao abrigo do mesmo artigo mais do que duplicou durante o mesmo período. Para além das estatísticas sobre indicações e respostas positivas, de acordo com os funcionários responsáveis pela luta contra o terrorismo entrevistados no estudo externo, o regulamento teve outros efeitos considerados positivos. Entre estes, os funcionários mencionaram melhorias nos seguintes domínios: i) monitorização da circulação dos combatentes terroristas e cooperação entre os Estados-Membros para acompanhar esses movimentos; ii) informações gerais sobre o terrorismo, que facilitam a realização de avaliações de risco e a conceção de respostas ao problema; iii) viabilização de intervenções contra os combatentes terroristas; iv) eficácia da vigilância discreta; e v) capacidade de deteção.

Para além da luta contra o terrorismo, o estudo realizado pelo contratante externo concluiu que o regulamento também contribuiu para a luta contra a criminalidade organizada, nomeadamente a introdução clandestina de migrantes, o tráfico de seres humanos, o tráfico de droga, o desvio de ativos além-fronteiras, a contrafação e a criminalidade ligada à propriedade, bem como a falsificação de documentos. À semelhança da luta contra o terrorismo, o regulamento melhorou, em particular, as informações gerais e a análise de risco, aumentando a capacidade de aplicação da lei para combater a criminalidade organizada. O número de respostas positivas ao abrigo dos artigos pertinentes aumentou, especialmente ao abrigo do artigo 36.º («Indicações relativas a controlos discretos ou específicos»). Além disso, de acordo com os dados recolhidos no contexto do estudo, o número de respostas positivas sobre indicações para detenção e o número de respostas positivas sobre indicações relativas a nacionais de países terceiros para efeitos de não admissão e de interdição de permanência (artigo 24.º do Regulamento SIS II[27]) aumentaram 30 % entre abril de 2017 e abril de 2019 para os 12 Estados-Membros analisados de forma mais aprofundada pelo estudo externo.

[26] Informações Suplementares Pedidas na Entrada Nacional (SIRENE). Cada país da UE que trabalha com o SIS criou um gabinete nacional SIRENE, operacional 24 horas por dia, sete dias por semana, responsável por quaisquer intercâmbios de informações suplementares e pela coordenação das atividades associadas às indicações do SIS.

[27] Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) (JO L 381 de 28.12.2006, p. 4).

Paralelamente, o número total de respostas positivas na base de dados da Interpol relativa a documentos de viagem furtados e extraviados (SLTD) mais do que duplicou entre 2016 e 2018, embora o aumento varie substancialmente entre os Estados-Membros.

III.2. Impacto económico do regulamento

Os benefícios do regulamento têm de ser considerados juntamente com os custos em que as diferentes partes interessadas incorrem na sua aplicação.

O estudo externo inclui uma análise dos custos económicos suportados pelas partes interessadas na aplicação do regulamento em 2018, ano com os dados mais completos sobre os principais fatores económicos. No entanto, as limitações dos dados afetaram significativamente a capacidade de chegar a conclusões claras. Em particular:

- A análise do tempo de espera adicional para os passageiros teve de basear-se parcialmente em estimativas devido às limitações dos dados.
- Ao avaliar os custos calculados pelo estudo, verificou-se igualmente que os viajantes sofrem atrasos por uma vasta gama de razões, como engarrafamentos frequentes ou atrasos nos transportes públicos. Estes não são avaliados segundo a mesma abordagem e é muito provável que tais viajantes não estejam aptos a discriminar os atrasos sofridos em função das suas diferentes causas (por exemplo, controlos, tráfego, obras rodoviárias, condições meteorológicas).
- Devido à indisponibilidade de dados, não se tomem em conta os custos para as entidades privadas, por exemplo os custos de investimento, os custos causados por atrasos e a indemnização dos passageiros.
- Poderiam ter-se realizado poupanças indiretas devido ao impacto do regulamento no terrorismo e na criminalidade organizada, o próprio objetivo do regulamento. No entanto, as estimativas precisas sobre esses ganhos só estão disponíveis de forma muito limitada. Além disso, os benefícios decorrentes de um atentado terrorista frustrado são extremamente difíceis, se não mesmo impossíveis, de quantificar e não podem ser medidos apenas em termos económicos.

Por estas razões, não é possível alcançar um equilíbrio claro que determine a eficiência em termos de custos do regulamento. De qualquer modo, os passageiros suportam de longe a maior parte dos custos, através do aumento dos tempos de espera que, no entanto, por passageiro se afigura muito limitado[28].

[28] De acordo com o estudo realizado pelo contratante externo, apenas quatro Estados-Membros apresentaram estimativas do aumento do tempo de espera em minutos. Com base nos dados limitados recolhidos junto das autoridades de guarda de fronteiras, o contratante externo definiu dois cenários extremos — o cenário otimista em que o tempo de espera por passageiro aumentou um minuto devido à introdução de controlos sistemáticos e o cenário pessimista em que o tempo de espera por passageiro aumentou treze minutos devido à introdução de controlos sistemáticos. Com base nos dados fornecidos ao contratante externo, os custos por passageiro parecem situar-se entre os 0,08 EUR e os 0,16 EUR.

Além disso, a realização desses controlos também faz com que os passageiros se sintam mais seguros[29] e, consequentemente, dispostos a aceitar tempos de espera mais longos, se tal reduzir o risco de ataques terroristas. Este aumento da perceção de segurança também deve ser considerado um efeito global positivo, incluindo um multiplicador positivo para a economia. Além disso, os controlos nas fronteiras podem ser contínuos se forem bem organizados e os tempos de espera podem, por conseguinte, ser negligenciáveis.

Embora os aumentos significativamente mais elevados dos tempos de espera possam, de facto, mudar a aceitação dos passageiros, a possibilidade de simplificar os controlos de fronteiras ao abrigo do artigo 9.º confere ao Código das Fronteiras Schengen um mecanismo para responder a tempos de espera excessivos imprevistos.

Nesta base, e tendo em conta os benefícios globais dos controlos sistemáticos para a segurança interna do espaço Schengen, em especial a criação de informações completas sobre o terrorismo e a criminalidade organizada através do aumento do número de indicações e respostas positivas no SIS, os custos incorridos com a aplicação do regulamento afiguram-se proporcionados e justificados.

IV. Fatores externos que afetam a eficiência dos controlos sistemáticos

As deficiências significativas na capacidade técnica dos Estados-Membros para verificar as impressões digitais de uma pessoa por confronto com os dados constantes dos documentos de viagem comprometem a eficiência dos controlos sistemáticos. Tal exige uma maior atenção e ação por parte da Comissão e das autoridades dos Estados-Membros.

Em caso de dúvida quanto à autenticidade do documento de viagem ou à identidade do seu titular, os Estados-Membros devem verificar pelo menos um dos identificadores biométricos no suporte de armazenamento dos passaportes e documentos de viagem emitidos ao abrigo do Regulamento (CE) n.º 2252/2004[30], ou seja, uma imagem facial ou impressões digitais. «Sempre que [essa verificação seja] possível», esta obrigação aplica-se igualmente aos documentos de viagem não emitidos ao abrigo do referido regulamento. O identificador biométrico mais eficiente, fiável e acessível para detetar pessoas que viajam com uma identidade falsa são as impressões digitais, por exemplo se o impostor se assemelhar muito ao detentor legítimo do documento apresentado. Assim, o controlo das impressões digitais é ainda mais importante, uma vez que a fraude documental se está a tornar cada vez mais sofisticada e difícil de detetar, nomeadamente através da «morfose»[31].

---

[29] Afirmação emitida pelo Gabinete das Nações Unidas contra a Droga e a Criminalidade (UNODC) durante as entrevistas realizadas pelo contratante externo no âmbito do estudo.

[30] Regulamento (CE) n.º 2252/2004 do Conselho, de 13 de dezembro de 2004, que estabelece normas para os dispositivos de segurança e dados biométricos dos passaportes e documentos de viagem emitidos pelos Estados-Membros (JO L 385 de 29.12.2004, p. 1).

[31] Esta técnica consiste em criar uma nova imagem facial através da fusão digital das representações faciais de duas imagens diferentes. Existem várias técnicas de morfose diferentes, desde a morfose automática com a utilização de aplicações e *software* à morfose manual obtida através da utilização de *software* de edição de fotografias amplamente acessível.

Para combater estas técnicas de falsificação cada vez mais utilizadas, a Comissão decidiu financiar o projeto de investigação iMARS (soluções para a resolução de ataques de manipulação de imagens), que visa desenvolver ferramentas para detetar imagens faciais manipuladas, em especial imagens faciais objeto de morfose no ciclo de vida dos documentos de identidade, e verificar a autenticidade dos documentos de identidade, bem como impedir a emissão na União Europeia de passaportes europeus que incluam imagens objeto de morfose ou de outra forma manipuladas[32].

Enquanto se aguardam os resultados do projeto iMARS, as dúvidas quanto à identidade de uma pessoa só podem ser esclarecidas através da verificação das impressões digitais por confronto com os identificadores biométricos integrados no suporte de armazenamento dos passaportes e documentos de viagem. Atualmente[33], apenas 13 Estados-Membros o fazem nas fronteiras, só sendo possível efetuar este procedimento em relação aos titulares de passaportes emitidos por 15 Estados-Membros que já utilizam a tecnologia necessária. Trata-se de uma lacuna de segurança que urge colmatar rapidamente. Esta subutilização significativa das impressões digitais compromete diretamente o objetivo dos controlos sistemáticos. Em última análise, os documentos de viagem e os dados pessoais neles contidos é que são controlados por confronto com as bases de dados e não a pessoa que entra no espaço Schengen. Por conseguinte, sem uma verificação fiável da ligação entre a pessoa e o documento de viagem apresentado, os combatentes terroristas que regressam podem continuar a entrar no espaço Schengen escapando à deteção, não obstante os controlos sistemáticos de que são alvo.

V. Conclusões

O terrorismo, incluindo a ameaça do regresso de combatentes terroristas, continua a ser uma das principais preocupações da União Europeia em matéria de segurança. Embora não seja possível determinar exatamente o impacto direto que o regulamento teve na prevenção de ataques terroristas ou de atividades da criminalidade organizada, as partes interessadas consultadas e as estatísticas disponíveis indicam que teve um impacto global positivo na segurança interna no espaço Schengen, em particular por meio das informações gerais à disposição das autoridades responsáveis pela aplicação da lei.

O regulamento teve um impacto importante nas pessoas que beneficiam do direito de livre circulação ao abrigo do direito da União, garantindo que se realizarão controlos de segurança sistemáticos de todas as pessoas. Assim, pode considerar-se que o regulamento colmata uma importante lacuna na utilização das bases de dados sobre pessoas com liberdade de circulação, reconhecendo que alguns combatentes terroristas podem beneficiar do direito de viajar no espaço Schengen.

[32] O iMARS é um projeto de investigação financiado pela Comissão Europeia, iniciado em setembro de 2020 por um período de 48 meses: https://imars-project.eu/.

[33] Aquando da elaboração do presente relatório.

Embora **os custos da implementação de controlos sistemáticos de todas as pessoas que entram e saem do espaço Schengen** não sejam negligenciáveis, e recaiam em particular sobre os passageiros através do aumento dos tempos de espera, **parecem ser proporcionais ao impacto do regulamento na segurança interna**, mesmo sem ter em conta as potenciais economias de custos relacionadas com a prevenção de ataques terroristas e da criminalidade organizada. Ao avaliar o impacto global do regulamento, as autoridades de guarda de fronteiras consultadas no âmbito do estudo consideraram-no quase unanimemente como uma resposta adequada às atuais necessidades de segurança.

No entanto, **identificaram-se dificuldades significativas nos primeiros anos de aplicação**, designadamente no que diz respeito à distinção entre as derrogações ao abrigo do artigo 8.º, n.º 2-A, do Código das Fronteiras Schengen e as simplificações ao abrigo do artigo 9.º do Código das Fronteiras Schengen, à interpretação dos requisitos de ambas as disposições e, consequentemente, à sua aplicação prática, à qualidade da avaliação do risco exigida para as derrogações e à apresentação de relatórios exigida para as simplificações. Uma vez que ambas as disposições continuam a ser aplicáveis aos pontos de passagem das fronteiras terrestres e marítimas, é necessária uma maior clarificação dos procedimentos para o regresso temporário a controlos seletivos e uma aplicação mais rigorosa, a fim de garantir um nível de segurança coerentemente elevado em todas as fronteiras externas. O recurso às simplificações deve continuar a cingir-se a circunstâncias excecionais e imprevistas.

Ao aplicar uma derrogação do princípio dos controlos sistemáticos por confronto com as bases de dados pertinentes, os Estados-Membros são fortemente incentivados a envolver também as autoridades de luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada na elaboração da avaliação dos riscos. O modelo desenvolvido pela Frontex para o efeito visa dar resposta à falta de harmonização na recolha de dados e melhorar a sua qualidade, mas ficará aquém dos objetivos se nem todas as autoridades competentes participarem ativamente no processo.

Uma **abordagem mais proativa para evitar tempos de espera excessivos devido a acontecimentos previsíveis** seria um passo importante para corrigir a situação nos pontos de passagem de fronteira sem prejudicar o próprio objetivo do regulamento. Muitos Estados-Membros notificaram a sua intenção de derrogar o princípio dos controlos sistemáticos por confronto com a base de dados pertinente, tendo em conta as férias de verão e as férias de Natal. Embora o recurso às derrogações seja uma prerrogativa ainda à disposição dos Estados-Membros nas fronteiras terrestres e marítimas, os Estados-Membros deveriam, ao invés, preparar-se para aumentar os seus recursos de pessoal e reorganizar as infraestruturas durante estes períodos de ponta bem conhecidos.

Do mesmo modo, uma **abordagem uniforme para avaliar os «acontecimentos imprevisíveis» e o tempo de espera «excessivo»** asseguraria a coerência numa questão crítica suscetível de afetar a segurança de todos os Estados Schengen. O relatório relativo ao funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen[34] confirmou, no

[34] Relatório da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu relativo ao funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen nos termos do artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho [COM(2020) 779 final de 25 de novembro de 2020].

cômputo geral, os desafios acima identificados, mas reconheceu também que, na maioria dos casos, as autoridades nacionais já os tinham abordado ou estavam a fazê-lo durante as revisões da avaliação realizadas no âmbito do mecanismo de avaliação de Schengen.

Pelas razões acima expostas, ao conceber a estratégia sobre o futuro de Schengen[35] em junho de 2021, que conduziu à sua proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen[36] em dezembro de 2021, a Comissão concluiu que não era necessário alterar o atual artigo 8.º para corrigir as deficiências identificadas. A sua intenção é, ao invés, abordar estas questões por meio de instrumentos jurídicos não vinculativos, com destaque para a próxima revisão do *Manual prático para os guardas de fronteira*[37], a utilizar pelas autoridades competentes dos Estados-Membros aquando da realização do controlo das pessoas nas fronteiras.

No futuro, a Comissão continuará a acompanhar a aplicação do artigo 8.º no âmbito do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen.

[35] https://ec.europa.eu/home-affairs/news/towards-stronger-and-more-resilient-schengen-area-2021-05-28_en.

[36] 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 final].

[37] C(2019) 7131 final de 8.10.2019.