C/2026/4090

24.7.2026

PARECER DA COMISSÃO

de 2 de junho de 2026

sobre a necessidade e a proporcionalidade da reintrodução pela Alemanha do controlo fronteiriço nas fronteiras terrestres, em conformidade com o artigo 27.º-A, n.º 3, do Regulamento (UE) 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen)

(Apenas faz fé o texto em língua alemã)

(C/2026/4090)

(1) Nos termos do artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, a União deve proporcionar aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno.

(2) Nos termos do artigo 25.º do 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) ([1]), em caso de ameaça grave à ordem pública ou à sua segurança interna, um Estado-Membro pode reintroduzir, a título excecional e temporário, o controlo fronteiriço em todas ou em partes específicas das suas fronteiras internas. Tal só pode ter lugar enquanto medida de último recurso, não podendo o alcance e a duração da reintrodução temporária do controlo fronteiriço exceder o estritamente necessário para dar resposta à ameaça grave identificada.

(3) O artigo 25.º-A, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen prevê que, caso um Estado-Membro tencione reintroduzir o controlo nas fronteiras internas para fazer face a uma ameaça grave previsível, deve notificar desse facto o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e os demais Estados-Membros, o mais tardar quatro semanas antes da reintrodução prevista, ou o mais rapidamente possível se as circunstâncias que justificam a reintrodução do controlo só forem conhecidas do Estado-Membro menos de quatro semanas antes da data de reintrodução prevista.

(4) O artigo 27.º-A, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen exige que, após a receção das notificações relativas à prorrogação do controlo fronteiriço nas fronteiras internas nos termos do artigo 25.º-A, n.º 4, que leve à continuação do mesmo por um período total de 12 meses, com base nos mesmos motivos, a Comissão emita um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade do referido controlo fronteiriço.

(5) O quadro existente para a reintrodução e a prorrogação do controlo nas fronteiras internas foi objeto de uma revisão aprofundada pelo Regulamento (UE) 2024/1717 do Parlamento Europeu e do Conselho ([2]), que entrou em vigor em 10 de julho de 2024. Consequentemente, o início de todos os prazos previstos no título III, capítulo II, do Código das Fronteiras Schengen foi calculado a partir dessa data.

(6) Por ofício de 9 de setembro de 2024, as autoridades alemãs notificaram a reintrodução do controlo nas fronteiras internas terrestres com a Bélgica, a Dinamarca, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos, com base no artigo 25.º-A do Código das Fronteiras Schengen, por um período de seis meses, de 16 de setembro de 2024 a 15 de março de 2025. No mesmo ofício, anunciaram a reintrodução do controlo nas fronteiras internas terrestres com a Áustria, a partir de 12 de novembro de 2024, e com a Polónia, a Chéquia e a Suíça, a partir de 16 de dezembro de 2024.

([1]) JO L 77 de 23.3.2016, p. 1.
([2]) Regulamento (UE) 2024/1717 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de junho de 2024, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (JO L, 2024/1717, 20.6.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1717/oj).

(7) Por ofício de 15 de outubro de 2024, as autoridades alemãs transmitiram o modelo de notificação da reintrodução do controlo nas fronteiras internas terrestres com a Áustria, por um período de quatro meses e três dias, de 12 de novembro de 2024 a 15 de março de 2025.

(8) Por ofício de 10 de dezembro de 2024, as autoridades alemãs apresentaram a notificação da reintrodução do controlo nas fronteiras internas terrestres com a Chéquia, a Polónia e a Suíça, de 16 de dezembro de 2024 a 15 de março de 2025.

(9) Por ofício de 12 de fevereiro de 2025, as autoridades alemãs notificaram a prorrogação de todos os referidos controlos fronteiriços por um período adicional de seis meses, de 16 de março de 2025 a 15 de setembro de 2025.

(10) Em 7 de maio de 2025, as autoridades alemãs anunciaram publicamente a intensificação progressiva do controlo nas fronteiras internas terrestres. Ao mesmo tempo, foi emitida uma instrução ministerial («Weisung»), que permitiu a recusa de entrada na fronteira interna a requerentes de asilo.

(11) Na sequência do anúncio da intensificação progressiva dos controlos em todas as fronteiras internas terrestres, os serviços da Comissão não receberam qualquer atualização da notificação efetuada em 12 de fevereiro de 2025, embora tenham sido informados durante os contactos mantidos com o coordenador Schengen, nomeadamente durante uma reunião com as autoridades alemãs realizada em 28 de maio de 2025.

(12) Por ofício de 18 de agosto de 2025, as autoridades alemãs notificaram uma nova prorrogação da reintrodução do controlo em todas as fronteiras internas terrestres por um novo período de seis meses, de 16 de setembro de 2025 a 15 de março de 2026.

(13) Por ofício de 12 de fevereiro de 2026, notificaram uma terceira prorrogação da reintrodução do controlo em todas as fronteiras internas terrestres por um novo período de seis meses, pelos mesmos motivos, de 16 de março de 2026 a 15 de setembro de 2026.

(14) Em 18 de março de 2026, em conformidade com o artigo 33.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, a Alemanha apresentou um relatório sobre a reintrodução e a prorrogação do controlo fronteiriço nas suas fronteiras internas terrestres com a Bélgica, a Dinamarca, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos durante o período compreendido entre 16 de setembro de 2024 e 15 de setembro de 2025, na fronteira terrestre com a Áustria durante o período compreendido entre 12 de novembro de 2024 e 11 de novembro de 2025 e nas fronteiras terrestres com a Chéquia, a Polónia e a Suíça durante o período compreendido entre 16 de dezembro de 2024 e 15 de dezembro de 2025.

(15) A Alemanha foi incluída no diálogo estruturado da Comissão sobre a reintrodução do controlo nas fronteiras internas. Após terem sido recebidas as notificações relativas à prorrogação por parte da Alemanha, o diálogo estruturado foi prosseguido no quadro do processo de consulta previsto no artigo 27.º-A, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen.

(16) A situação atual nas fronteiras internas foi descrita no Relatório sobre o Estado de Schengen de 23 de abril de 2025 ([3]) e é debatida regularmente no âmbito do Conselho Schengen.

(17) Após receber as notificações relativas à prorrogação do controlo fronteiriço nas fronteiras internas nos termos do artigo 25.º-A, n.º 4, do Código das Fronteiras Schengen, que levem à continuação do mesmo por um período total de 12 meses, a Comissão emita um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade do referido controlo fronteiriço, como previsto no artigo 27.º-A, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen. No que se refere à prorrogação do controlo nas fronteiras internas terrestres com a Bélgica, a Dinamarca, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos, trata-se da notificação apresentada em 12 de fevereiro de 2025. No que se refere à prorrogação do controlo nas fronteiras internas terrestres com a Áustria, a Chéquia, a Polónia e a Suíça, trata-se da notificação apresentada em 18 de agosto de 2025.

([3]) COM(2025) 185 final.

(18) Após ter avaliado todas as notificações acima referidas e o relatório, juntamente com as informações prestadas pela Alemanha no âmbito do processo de consulta e por outros documentos oficiais publicamente disponíveis, a Comissão adotou o seguinte parecer.

AVALIAÇÃO DAS NOTIFICAÇÕES E DO RELATÓRIO

I. REQUISITOS FORMAIS

(19) No que se refere à reintrodução do controlo nas fronteiras internas, o Código das Fronteiras Schengen impõe uma série de obrigações formais aos Estados-Membros.

(20) O artigo 25.º-A, n.º 4, do Código exige que, caso seja previsível uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna de um Estado-Membro, os Estados-Membros notifiquem o Parlamento Europeu, o Conselho, a Comissão e os outros Estados-Membros, o mais tardar quatro semanas antes da reintrodução prevista do controlo nas fronteiras.

(21) A Comissão observa que as notificações de 16 de setembro de 2024 foram apresentadas menos de quatro semanas antes da entrada em vigor da reintrodução do controlo nas fronteiras internas. A Comissão salienta que a obrigação de apresentar atempadamente a notificação só pode deixar de ser cumprida se as circunstâncias que estão na origem da necessidade de reintroduzir o controlo nas fronteiras internas forem do conhecimento do Estado-Membro menos de quatro semanas antes da reintrodução prevista.

(22) As notificações relativas às prorrogações do controlo nas fronteiras internas foram efetuadas respeitando o modelo que a Comissão estabeleceu para esse efeito na Decisão de Execução (UE) 2025/315 ([4]).

(23) Nas notificações, a Alemanha não indicou os nomes dos pontos de passagem autorizados, como exigido pelo artigo 27.º, n.º 1, alínea c), do Código das Fronteiras Schengen.

(24) O artigo 27.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen exige que, nas situações em que o controlo fronteiriço vigore há seis meses, os Estados-Membros apresentem, em qualquer notificação subsequente, uma avaliação dos riscos que descreva a escala e a evolução prevista da ameaça grave que motivou a reintrodução do controlo nas fronteiras internas. Embora as autoridades nacionais possam ter dificuldade em fornecer uma avaliação rigorosa da escala e duração prevista da ameaça grave, a Comissão observa que as informações prestadas pelas autoridades alemãs nas notificações não permitem efetuar uma avaliação pormenorizada dos riscos em conformidade com o artigo 27.º. n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, que tenha em conta as tendências de evolução da ameaça grave no período anterior de reintrodução do controlo nas fronteiras internas, utilizando as análises de risco elaboradas a nível nacional e pelos organismos competentes da União.

(25) As notificações efetuadas pela Alemanha não incluem uma avaliação pormenorizada dos riscos e informações sobre os movimentos não autorizados e imprevistos em grande escala, como exigido pelo artigo 27.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen. Além disso, a avaliação não inclui informações obtidas junto dos organismos competentes da União, em conformidade com as respetivas atribuições, nem análises de dados a partir de sistemas de informação pertinentes, como exigido por esta mesma disposição.

(26) O relatório sobre a reintrodução e a prorrogação do controlo nas fronteiras internas, nos termos do artigo 33.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, que a Alemanha deveria apresentar no termo do prazo de 12 meses (em 16 de setembro de 2025 no que se refere à Bélgica, Dinamarca, França, Luxemburgo e Países Baixos; em 12 de novembro de 2025 no que se refere à Áustria e em 16 de dezembro de 2025 no que se refere à Chéquia, à Polónia e à Suíça) só foi apresentado em 18 de março de 2026.

([4]) Decisão de Execução (UE) 2025/315 da Comissão, de 14 de fevereiro de 2025, que estabelece um modelo para a notificação da reintrodução temporária ou da prorrogação do controlo fronteiriço nas fronteiras internas (JO L, 2025/315, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/315/oj).

(27) O relatório sobre a reintrodução e a prorrogação do controlo nas fronteiras internas respeita o modelo uniforme estabelecido pela Decisão de Execução (UE) 2025/308 da Comissão ([5]).

II. NECESSIDADE E PROPORCIONALIDADE

Posição das autoridades alemãs

(28) Em todas as suas notificações, as autoridades alemãs referiram existir uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna decorrente de uma situação excecional caracterizada por movimentos súbitos não autorizados em grande escala de nacionais de países terceiros, na aceção do artigo 25.º, n.º 1, alínea c), do Regulamento (UE) 2016/399, como justificação para a reintrodução do controlo nas fronteiras internas. Além disso, as notificações fazem referência a problemas gerais relacionados com a migração e a segurança.

(29) No que respeita à situação migratória, as autoridades alemãs referiram o efeito cumulativo do elevado número de requerentes de asilo, dos movimentos não autorizados de nacionais de países terceiros e dos beneficiários de proteção temporária ucranianos, bem como a consequente pressão sobre os serviços públicos, em especial o sistema de admissão, integração e acolhimento dos *Länder* e dos municípios, bem como o sistema judicial, o ensino público e o sistema de segurança social, agravando as tensões sociais e a polarização no seio da população. Sublinharam igualmente ser importante ter em conta não só a situação atual da migração ilegal, mas também o afluxo constante de migração ilegal nos últimos anos e a pressão daí decorrente para os sistemas de admissão e integração, as autoridades responsáveis por gerir a migração e os tribunais, o ensino público e os sistemas de proteção social. Esta situação não incide só sobre determinados segmentos das fronteiras alemãs, afetando todo o território federal.

(30) No que respeita à situação em matéria de segurança, as autoridades alemãs referiram a evolução da situação mundial neste domínio, incluindo a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, a situação em termos de segurança no Médio Oriente, a situação delicada e os desenvolvimentos no Afeganistão e na Síria, bem como a escalada da violência entre Israel e o Irão.

(31) A reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas permite identificar precocemente as pessoas que constituem uma ameaça (terrorista) e adotar as medidas policiais adequadas. Nos respetivos períodos de referência abrangidos pelo relatório elaborado com base no artigo 33.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, as autoridades alemãs detiveram quase 1 500 pessoas associadas a crimes praticados com motivações políticas.

(32) As autoridades alemãs referiram uma sucessão de ataques e crimes violentos, nomeadamente os perpetrados com facas, o que aumenta o sentimento de insegurança entre a população.

(33) Consideram que a reintrodução do controlo nas fronteiras internas é uma medida necessária e proporcionada à luz das atuais insuficiências na gestão das fronteiras externas e do mau funcionamento do sistema de Dublim, impedindo a realização de transferências de Dublim para os Estados-Membros em causa.

(34) As autoridades alemãs apontam para o forte efeito dissuasor da reintrodução do controlo nas fronteiras internas em relação à introdução clandestina de migrantes e à migração ilegal. As autoridades alemãs detetaram cerca de 83 600 entradas não autorizadas em 2024 e cerca de 63 000 entradas não autorizadas em 2025. Além disso, a Polícia Federal registou 1 500 casos de introdução clandestina de migrantes por cerca de 1 600 passadores de migrantes.

(35) As autoridades alemãs consideram que as medidas alternativas, como os controlos policiais nas zonas fronteiriças, a utilização de tecnologias (nomeadamente drones, câmaras de vigilância ou reconhecimento automático de matrículas), assim como a cooperação policial e em matéria de readmissão entre Estados-Membros vizinhos, foram esgotadas e não são suficientemente eficazes para substituir a reintrodução do controlo nas fronteiras internas.

([5]) Decisão de Execução (UE) 2025/308 da Comissão, de 14 de fevereiro de 2025, que estabelece um modelo uniforme para o relatório sobre a reintrodução ou a prorrogação do controlo fronteiriço nas fronteiras internas, em conformidade com o artigo 33.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho (JO L, 2025/308, 17.2.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/dec_impl/2025/308/oj).

(36) A jurisprudência do Tribunal Constitucional Federal impõe limites à utilização sistemática de sistemas de reconhecimento de matrículas. Além disso, as ferramentas técnicas podem ser capazes de identificar veículos e pessoas, mas não verificam as condições de entrada dos nacionais de países terceiros.

(37) As autoridades alemãs alegam que, sem a reintrodução do controlo nas fronteiras internas, o direito nacional não permite que as autoridades policiais alemãs efetuem controlos fronteiriços apenas com base na passagem da fronteira e tomem medidas imediatas para impedir a entrada a pessoas que não preencham as condições de entrada. Estes controlos permitem ainda a prevenção e a deteção precoce da introdução clandestina de migrantes, de forma mais direcionada, protegendo também as próprias vítimas da introdução clandestina de migrantes.

(38) As autoridades alemãs alegam que os controlos nas fronteiras internas terrestres são realizados com moderação e adaptados à situação em cada troço da fronteira interna, a fim de minimizar o impacto no tráfego transfronteiriço e evitar a sua perturbação desnecessária, em conformidade com o princípio da proporcionalidade. A intensidade, a localização, a duração e a extensão dos controlos de fronteira são adaptadas em função da situação na fronteira interna terrestre e da infraestrutura de tráfego local. Por este motivo, as autoridades alemãs não apresentaram uma lista dos pontos de passagem de fronteira autorizados.

Observações da Comissão

(39) As autoridades alemãs facultaram informações sobre os vários aspetos das ameaças graves à segurança interna e à ordem pública identificadas, assim como uma fundamentação da necessidade e da proporcionalidade da reintrodução do controlo nas fronteiras internas.

(40) A Comissão nota que, apesar de a situação delicada em termos de segurança mundial suscitar sérias preocupações de segurança para os Estados-Membros, as notificações não facultam informações que justifiquem de que forma o ambiente de segurança mundial afeta a Alemanha em particular e de que modo a ameaça se materializa nos troços específicos das fronteiras internas terrestres onde foram reintroduzidos os controlos.

(41) Com base nas informações facultadas nas notificações, a Comissão não consegue determinar com rigor de que forma a reintrodução do controlo nas fronteiras internas permite dar resposta à ameaça grave para a ordem pública ou a segurança nacional identificada pela Alemanha, nomeadamente no que se refere aos crimes violentos praticados por pessoas que já se encontram no território nacional.

(42) A Comissão reconhece que a Alemanha enfrenta uma situação migratória complexa, como demonstrado pelos dados sobre o número de pedidos de asilo, incluindo os apresentados na sequência de uma entrada não autorizada, por requerentes de proteção internacional registados noutros Estados-Membros, por beneficiários de proteção internacional noutros Estados-Membros, bem como pelo número de autorizações emitidas a familiares de refugiados para efeitos de reagrupamento familiar. A capacidade da Alemanha para proporcionar condições de acolhimento adequadas aos requerentes de proteção internacional foi igualmente afetada pela necessidade de apoiar os beneficiários de proteção temporária na sequência da guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia.

(43) A Comissão observa que os movimentos não autorizados de nacionais de países terceiros podem constituir um motivo para a reintrodução do controlo nas fronteiras internas se constituírem uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna. Neste contexto, o artigo 25.º, n.º 1, alínea c) do Código das Fronteiras Schengen revisto faz especificamente referência a uma situação em que movimentos súbitos não autorizados em grande escala de nacionais de países terceiros entre Estados-Membros exerçam uma pressão significativa sobre os recursos e as capacidades globais de autoridades competentes bem preparadas e sejam suscetíveis de pôr em risco o funcionamento global do espaço sem controlo nas fronteiras internas.

(44) A Comissão reconhece que as insuficiências no controlo das fronteiras externas podem constituir um motivo para reintroduzir o controlo nas fronteiras internas sempre que constituam uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna. A este respeito, importa salientar que o artigo 29.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen prevê igualmente um procedimento específico ao abrigo do qual o Conselho pode, em circunstâncias excecionais, recomendar que um ou mais Estados-Membros reintroduzam o controlo na totalidade ou em troços específicos das suas fronteiras internas, caso 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 e na medida em que essas circunstâncias constituam uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna.

(45) Os dados mais recentes mostram que a situação migratória a nível nacional e europeu tem melhorado significativamente. A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira registou uma forte redução do número de passagens não autorizadas das fronteiras em 2024. Segundo o mecanismo de conhecimento e análise integrados da situação, em 2025 o número total de passagens não autorizadas das fronteiras externas da UE diminuiu cerca de 25 % comparativamente com 2024 (180 429 passagens em 2025, face a 240 199 em 2024). De acordo com os dados publicamente disponíveis fornecidos pelas autoridades alemãs, em 2024 o número de primeiros pedidos de asilo diminuiu 30,2 % ([6]). Esta tendência decrescente acelerou nos primeiros nove meses de 2025, período durante o qual o número de primeiros pedidos de asilo diminuiu 51 % ([7]). Esta diminuição insere-se numa tendência mais vasta, devido ao aumento dos esforços coletivos para proteger as fronteiras externas da UE, não podendo ser atribuída exclusivamente à reintrodução pela Alemanha do controlo nas suas fronteiras internas.

(46) A reintrodução do controlo nas fronteiras internas pode contribuir para detetar passagens não autorizadas das fronteiras para o território de um Estado-Membro, bem como facilitar readmissões mais rápidas nas fronteiras internas, assegurando a rápida deteção dos movimentos secundários de requerentes de proteção internacional e permitindo aplicar corretamente as regras do Regulamento de Dublim ([8]) quanto à atribuição da responsabilidade pela análise dos pedidos de asilo. No entanto, as informações prestadas nas notificações sobre o número de detenções e de readmissões não mostram a evolução destes números ao longo do tempo, nem justificam a prorrogação generalizada da reintrodução do controlo nas fronteiras internas e o seu reforço progressivo em todas as fronteiras internas terrestres, sem distinção.

(47) A Comissão sublinha que a reintrodução do controlo nas fronteiras internas não altera as obrigações que incumbem à Alemanha por força das regras aplicáveis do direito da UE em matéria de asilo e regresso. O cumprimento do acervo da UE em matéria de asilo e regresso nas fronteiras internas em que o controlo tiver sido reintroduzido impede novos movimentos não autorizados e permite efetuar um controlo adequado caso uma pessoa tenha sido identificada como um risco para a segurança.

(48) A Comissão observa que, em 2 de junho de 2025, o Tribunal Administrativo de Berlim decretou uma providência cautelar contra a recusa das autoridades alemãs em aplicarem as disposições do Regulamento de Dublim a três requerentes de asilo na fronteira interna com a Polónia ([9]). Essa decisão ainda não constitui uma sentença transitada em julgado no quadro do processo principal intentado neste tribunal.

(49) A Comissão recebeu informações dos Estados-Membros vizinhos da Alemanha sobre a ocorrência de casos de repulsão nas fronteiras internas fora do âmbito de acordos ou convénios de readmissão em vigor, o que suscita preocupações em matéria de segurança, bem como questões relativas à eficácia e legalidade de tal abordagem.

([6]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2024). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: Dezember 2024*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-dezember-2024.pdf?__blob=publicationFile&v=3.

([7]) Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2025). *Aktuelle Zahlen, Ausgabe: September 2025*. https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/AsylinZahlen/aktuelle-zahlen-september-2025.pdf?__blob=publicationFile&v=4.

([8]) Regulamento (UE) n.º 604/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 26 de junho de 2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou por um apátrida (JO L 180 de 29.6.2013, p. 31).

([9]) VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 191/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L191.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 192/25, ECLI: DE:VGBE:2025:0602.6L192.25.00; VG Berlin, Beschluss vom 2.6.2025, VG 6 L 193/25, ECLI:DE:VGBE:2025:0602.6L193.25.00.

(50) As notificações não identificam motivos concretos para o âmbito de aplicação geográfico e temporal da decisão de reintroduzir o controlo nas fronteiras internas. Não foi avançada qualquer explicação que justifique por que razão foi considerada mais adequada uma duração de seis meses em vez de um período mais curto. Não foi dada qualquer explicação para a reintrodução do controlo em todas as fronteiras internas terrestres indistintamente, o que implicaria que o nível da ameaça grave para a ordem pública e a segurança interna fosse o mesmo em todas essas fronteiras.

(51) A Comissão observa que as autoridades alemãs manifestaram a intenção de efetuar o controlo nas fronteiras internas de forma a limitar o impacto no tráfego transfronteiriço. A Comissão observa ainda que, embora a intensificação progressiva dos controlos nas fronteiras internas, anunciada em 7 de maio de 2025, tenha sido notificada verbalmente aos serviços da Comissão, não foi refletida nas notificações subsequentes.

(52) O Comissário da Polícia Federal, no seu relatório anual de 8 de julho de 2025, denunciou a pressão que a reintrodução global do controlo nas fronteiras internas exerce sobre as forças policiais nacionais, em detrimento das funções normais de policiamento, apelando a uma abordagem mais adaptada à reintrodução do controlo nas fronteiras internas com base nas condições regionais ([10]).

III. MEDIDAS ALTERNATIVAS

Posição das autoridades alemãs

(53) As autoridades alemãs afirmam que as medidas alternativas recomendadas pela Comissão nas suas recomendações de 23 de novembro de 2023 ([11]) são insuficientes para conter a ameaça grave para a ordem pública e a segurança interna identificada no seu território.

(54) Além disso, os controlos policiais efetuados no território com base no direito nacional e mencionados no artigo 23.º do Código das Fronteiras Schengen, nomeadamente os controlos aleatórios por amostragem, continuarão a ser efetuados em toda a zona fronteiriça.

(55) As autoridades alemãs alegam que os controlos policiais efetuados no seu território não podem substituir a reintrodução do controlo nas fronteiras internas, uma vez que, nos termos do direito alemão, não podem ser utilizados para controlar as condições de entrada. Só a reintrodução do controlo nas fronteiras internas permite controlar as pessoas apenas com base no facto de atravessarem uma fronteira interna e emitir uma decisão de recusa de entrada.

(56) As autoridades alemãs alegam que, regra geral, as decisões de recusa de entrada no território alemão são comunicadas aos Estados-Membros vizinhos no âmbito de uma estreita cooperação policial nas fronteiras. O mesmo se aplica à readmissão no âmbito de acordos bilaterais de readmissão.

(57) Afirmam ainda que a utilização de tecnologia, como drones, câmaras de vigilância e reconhecimento automático de matrículas (ANPR), se baseia no direito nacional e pode, consoante a tecnologia utilizada, estar sujeita a requisitos mais rigorosos do que o controlo nas fronteiras internas. Estão já a ser utilizados seis sistemas para assegurar a vigilância por câmara e o sistema ANPR para a vigilância não sistemática com base na situação concreta. No entanto, segundo as autoridades alemãs, estes sistemas não podem substituir a reintrodução do controlo nas fronteiras internas, uma vez que não se centram na deteção e prevenção da migração ilegal e apenas permitem apoiar as tarefas de controlo da Polícia Federal.

(58) A Polícia Federal alemã trabalha em estreita colaboração com as autoridades homólogas nos países vizinhos. Tem acordos de cooperação policial em vigor com todos os Estados-Membros vizinhos e participa ativamente nos debates para atualizar os acordos em vigor com a Áustria, a Dinamarca, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos.

([10]) Deutscher Bundestag Drucksache 21/750 --- Tätigkeitsbericht des Polizeibeauftragten über den Zeitraum vom 1. Juli 2024 bis zum 30. Juni 2025.

([11]) Recomendação (UE) 2024/268 da Comissão, de 23 de novembro de 2023, relativa à cooperação entre os Estados-Membros em matéria de ameaças graves à segurança interna e à ordem pública no espaço sem controlos nas fronteiras internas (JO L, 2024/268, de 17.1.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reco/2024/268/oj).

(59) Segundo as autoridades alemãs, a cooperação policial pode variar nas diferentes regiões, sendo adaptada às necessidades de ambos os lados da fronteira. Esta cooperação transfronteiriça inclui a partilha regular de informações e a coordenação de medidas (conjuntas) ao longo das fronteiras comuns e na zona fronteiriça, nomeadamente patrulhas conjuntas, mas também formação e avaliações conjuntas dos riscos.

(60) Foram criados centros comuns de cooperação policial e aduaneira permanentes e/ou gabinetes de ligação conjuntos em todas as fronteiras internas terrestres da Alemanha. As autoridades de segurança das regiões fronteiriças trabalham em conjunto nessas regiões, coordenam e apoiam as operações transfronteiriças e trocam informações sobre a situação. Além disso, são destacados agentes de ligação da Polícia Federal para o Centro de Cooperação Policial de Thörl-Maglern em conjunto com a Áustria, a Eslovénia e a Itália.

(61) A Polícia Federal cria produtos de avaliação conjunta a nível central, local e regional juntamente com autoridades parceiras estrangeiras.

Observações da Comissão

(62) A Comissão toma nota de que a Alemanha aplicou ativamente medidas alternativas para acompanhar e limitar o impacto da reintrodução do controlo nas fronteiras internas.

(63) A Comissão foi informada pelos Estados-Membros vizinhos da falta de intercâmbio de informações nas fronteiras internas em que foi reintroduzido o controlo, nomeadamente sobre a aplicação dos acordos bilaterais de readmissão.

(64) A Comissão congratula-se com as iniciativas destinadas a atualizar os acordos bilaterais de cooperação policial com a Áustria, a Dinamarca, a França, o Luxemburgo e os Países Baixos.

(65) A Comissão toma nota de que a Alemanha tem acordos de readmissão em vigor com todos os Estados-Membros vizinhos. Congratula-se com as recentes iniciativas lançadas com a França e o Luxemburgo para definir modalidades práticas para aplicar o procedimento de transferência nos termos do artigo 23.º-A do Código das Fronteiras Schengen.

(66) A Comissão sublinha que, mesmo sem ser reintroduzido o controlo nas fronteiras internas, as autoridades dos Estados-Membros podem continuar a exercer poderes públicos, incluindo os que visam combater a migração ilegal nas zonas das fronteiras internas. A este respeito, a Comissão observa que o direito nacional estabelece limites à utilização de medidas alternativas, nomeadamente a utilização de tecnologia e de controlos policiais nas zonas fronteiriças.

IV. MEDIDAS DE ATENUAÇÃO

Posição das autoridades alemãs

(67) As autoridades alemãs afirmam que os controlos nas fronteiras internas são realizados de forma proporcional e com base na situação no terreno, sendo o seu âmbito e intensidade adaptados às condições de tráfego, de modo a minimizar as perturbações para os trabalhadores pendulares, as empresas e os viajantes.

(68) As autoridades alemãs mantêm um diálogo estreito e permanente a diferentes níveis com os órgãos de poder local das regiões transfronteiriças e com as autoridades dos países vizinhos, em especial no que se refere ao impacto da reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas.

(69) Tomaram medidas de segurança rodoviária, incluindo reduções incrementais da velocidade em estradas muito frequentadas, que são aplicadas conforme necessário e coordenadas com os parceiros nacionais, regionais e internacionais.

(70) As autoridades alemãs adaptam continuamente as medidas locais de gestão do tráfego, em consulta com as autoridades locais, a fim de reduzir o congestionamento, tomando rapidamente medidas de atenuação quando necessário.

(71) Criaram um sistema de monitorização a nível nacional para detetar e fazer face aos efeitos negativos a curto prazo no tráfego transfronteiriço. Até à data, não se observaram perturbações graves ou duradouras e não se registaram atrasos superiores a 30 minutos em virtude do congestionamento causado pelos controlos do tráfego transfronteiriço que entra no país.

(72) O Ministério dos Transportes informou o setor da logística da reintrodução do controlo nas fronteiras internas tendo criado um ponto de contacto específico. Não houve queixas significativas.

(73) As infraestruturas de tráfego foram otimizadas sempre que possível. A fim de facilitar os fluxos, foi proposta a deslocalização dos pontos de controlo para o território dos países vizinhos. Poderá ser ponderada a introdução de adaptações estruturais das autoestradas alemãs mas as mesmas não poderão ser implementadas a curto prazo.

Observações da Comissão

(74) A Comissão observa que as autoridades alemãs demonstram empenho em garantir que o impacto dos controlos nas fronteiras internas continua a ser limitado, como exigido pelo artigo 26.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen.

(75) A Alemanha notificou as suas regiões transfronteiriças nos termos do artigo 42.º-B do Código das Fronteiras Schengen.

(76) Sob a orientação da Comissão e em estreita cooperação com os Estados-Membros vizinhos, a Alemanha tomou medidas para melhorar a fluidez do tráfego nos pontos de passagem terrestres internos onde foram reintroduzidos controlos.

(77) Apesar dos esforços envidados pelas autoridades nacionais para atenuar o impacto do controlo nas fronteiras internas, a Comissão recebeu muitas queixas de cidadãos e empresas referindo que a reintrodução do controlo nas fronteiras internas os afetava negativamente.

(78) Mais concretamente, a reintrodução do controlo nas fronteiras internas com o Luxemburgo, a Polónia e os Países Baixos causou dificuldades às comunidades fronteiriças locais e, em especial, aos trabalhadores transfronteiriços.

(79) A Comissão congratula-se com as melhorias introduzidas na sequência dos contactos bilaterais mantidos para melhorar a situação na fronteira com o Luxemburgo. Isto inclui a adoção de um novo procedimento operacional no posto de controlo Schengen (Markusbierg) na autoestrada A13 e o anúncio conjunto do fim do controlo fronteiriço fixo no posto de controlo de Trier (Sauertalbrücke), que será substituído por controlos móveis no território alemão. Foram estabelecidos contactos semelhantes com as autoridades dos Países Baixos e da Polónia, com vista a melhorar estruturalmente a situação nas respetivas fronteiras com a Alemanha.

(80) A Comissão convida as autoridades alemãs a prestarem mais atenção às regiões transfronteiriças afetadas pela reintrodução do controlo nas fronteiras internas terrestres e a explorarem soluções tecnológicas adaptadas às diferentes regiões fronteiriças ou categoria de viajantes, a fim de melhorar a fluidez das viagens transfronteiriças, em estreita cooperação com os Estados-Membros vizinhos.

V. RECOMENDAÇÕES

(81) O bom funcionamento do espaço Schengen sem fronteiras internas depende da aplicação efetiva do acervo em matéria de migração e asilo. O início da aplicação do Pacto em matéria de Migração e Asilo, em junho de 2026, será importante para acautelar as preocupações manifestadas pela Alemanha quanto aos movimentos não autorizados de nacionais de países terceiros ou quanto à migração e segurança relacionadas com a migração ilegal, preocupações essas que foram um dos motivos invocados pela Alemanha para reintroduzir o controlo nas fronteiras internas.

(82) A Comissão salienta que, nos termos do Regulamento Triagem ([12]), que integra o Pacto em matéria de Migração e Asilo, a verificação de segurança em todas as bases de dados pertinentes deve ter lugar tanto na triagem nas fronteiras externas como na efetuada no interior do território.

(83) As preocupações de segurança são uma das razões apresentadas pela Alemanha para justificar a reintrodução do controlo nas fronteiras internas. A legislação da UE já prevê uma grande diversidade de instrumentos para dar resposta às preocupações manifestadas pelas autoridades alemãs. Os Estados-Membros devem utilizar plenamente os mecanismos existentes para reforçar a segurança e a cooperação policial, nomeadamente o Regulamento Prüm II, o novo Sistema de Informação Schengen e a nova legislação relativa às informações antecipadas sobre os passageiros e aos registos de identificação dos passageiros ([13]). A entrada em funcionamento do SES e do ETIAS reforçará a segurança das fronteiras externas ([14]).

(84) A Comissão recorda a necessidade de cumprir as obrigações decorrentes das regras aplicáveis do direito da UE em matéria de asilo e regresso nas fronteiras internas onde foi reintroduzido o controlo fronteiriço.

(85) As autoridades alemãs devem aprofundar a cooperação e o intercâmbio de informações com os Estados-Membros vizinhos, nomeadamente através da revisão adequada dos acordos ou convénios bilaterais de readmissão em vigor e/ /ou do estabelecimento de modalidades práticas para a aplicação do procedimento de transferência nos termos do artigo 23.º-A do Código das Fronteiras Schengen, assim como dos acordos bilaterais de cooperação policial com estes Estados-Membros.

([12]) Regulamento (UE) 2024/1356 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 14 de maio de 2024, que introduz a triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas e que altera os Regulamentos (CE) n.° 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 e (UE) 2019/817 (JO L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj).

([13]) Regulamento (UE) 2024/982 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de março de 2024, relativo à consulta e ao intercâmbio automatizados de dados para efeitos de cooperação policial e que altera as Decisões 2008/615/JAI e 2008/616/JAI do Conselho e os Regulamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2019/817 e (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento Prüm II) (JO L, 2024/982, 5.4.2024, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/982/oj); Regulamento (UE) 2018/1862 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 28 de novembro de 2018, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, e que altera e revoga a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e revoga o Regulamento (CE) n.° 1986/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão (JO L 312 de 7.12.2018, p. 56, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1862/oj); Regulamento (UE) 2025/13 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 19 de dezembro de 2024, relativo à recolha e transferência de informações antecipadas sobre os passageiros para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave, e que altera o Regulamento (UE) 2019/818 (JO L, 2025/13, 8.1.2025, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2025/13/oj); Diretiva (UE) 2016/681 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à utilização dos dados dos registos de identificação dos passageiros (PNR) para efeitos de prevenção, deteção, investigação e repressão das infrações terroristas e da criminalidade grave (JO L 119 de 4.5.2016, p. 132, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2016/681/oj).

([14]) Retificação do Regulamento (UE) 2017/2226 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 30 de novembro de 2017, que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (SES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros, que determina as condições de acesso ao SES para efeitos de aplicação da lei, e que altera a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e os Regulamentos (CE) n.o 767/2008 e (UE) n.o 1077/2011 (JO L 327 de 9.12.2017, p. 20, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2017/2226/oj); Regulamento (UE) 2018/1240 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 12 de setembro de 2018, que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/2226 (JO L 236 de 19.9.2018, p. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2018/1240/oj).

(86) As autoridades alemãs devem continuar a eliminar os obstáculos jurídicos ou operacionais à utilização eficaz de medidas alternativas, nomeadamente as limitações impostas pelo direito nacional para solicitar a identificação e verificar o cumprimento das condições de entrada e permanência legal no território, ou a utilização de meios tecnológicos, como o reconhecimento de matrículas, nas suas fronteiras internas terrestres para gerir a migração.

(87) A Comissão salienta que o recurso a medidas alternativas, nomeadamente soluções tecnológicas, pode constituir uma forma mais eficiente e eficaz de garantir um elevado nível de segurança, sem necessidade de reintroduzir o controlo nas fronteiras internas.

(88) As autoridades alemãs devem procurar eliminar progressivamente os controlos nas fronteiras internas, com base numa abordagem adaptada à situação em cada troço da fronteira interna e por tipo de ameaça, tirando pleno partido das medidas alternativas previstas na Recomendação (UE) 2024/268 da Comissão e das possibilidades previstas no Código das Fronteiras Schengen. Essas medidas devem reforçar e complementar as medidas existentes. A realização de controlos por amostragem, não estáticos nem sistemáticos, e com base no risco, incluindo os controlos policiais no espaço fronteiriço e o reforço da cooperação policial e em matéria de readmissão com os Estados-Membros vizinhos, poderiam ser um primeiro passo para a eliminação progressiva dos controlos nas fronteiras internas.

(89) A Comissão considera que a cooperação com êxito com Estados-Membros vizinhos, assim como a aplicação de medidas alternativas, constituem uma base sólida para a Alemanha eliminar progressivamente os controlos nas fronteiras internas, sem comprometer a segurança ou o controlo dos fluxos migratórios. Para alcançar tal objetivo, a Comissão manter-se-á em contacto estreito com todos os Estados-Membros envolvidos.

Feito em Bruxelas, em 2 de junho de 2026.

Pela Comissão
Magnus BRUNNER
Membro da Comissão