



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 5 de fevereiro de 2024
(OR. en)

5490/24

JAI 71
FRONT 32
MIGR 13
IXIM 35
SCH-EVAL 23
FREMP 57
COMIX 54

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	2 de fevereiro de 2024
para:	Thérèse BLANCHET, secretária-geral do Conselho da União Europeia
n.º doc. Com.:	COM(2024) 75 final
Assunto:	RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO sobre a avaliação do Regulamento (UE) 2019/1896 relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, incluindo a revisão do corpo permanente

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2024) 75 final.

Anexo: COM(2024) 75 final



COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.2.2024
COM(2024) 75 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

**sobre a avaliação do Regulamento (UE) 2019/1896 relativo à Guarda Europeia de
Fronteiras e Costeira, incluindo a revisão do corpo permanente**

{SWD(2024) 75 final}

1. Introdução

Um espaço sem controlos nas fronteiras internas exige um conjunto abrangente de regras da União Europeia (UE) que garantam uma gestão comum e altamente eficiente das nossas fronteiras externas comuns, conforme salientado na Estratégia de Schengen de 2021 da Comissão¹. A missão da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) consiste em ajudar os Estados-Membros a gerir as fronteiras externas de modo eficaz e eficiente e a dar resposta às ameaças e aos desafios migratórios nessas fronteiras, no pleno respeito dos direitos fundamentais².

O Conselho Europeu de 26 e 27 de outubro de 2023 exortou as instituições da UE e os Estados-Membros a envidarem esforços concertados, a fim de mobilizar todos os domínios de intervenção pertinentes a nível nacional e da UE para aumentar a segurança interna, nomeadamente reforçando a proteção das fronteiras externas, a luta contra os passadores e a cooperação estreita com os países terceiros³. A Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, nomeadamente a Frontex, deve desempenhar um papel decisivo nestes esforços.

Nos últimos anos, a UE tomou uma série de decisões emblemáticas para reforçar as suas fronteiras externas, com o objetivo de tornar a gestão das fronteiras externas da UE um dos sistemas com melhor desempenho do mundo. Os mandatos das principais agências, como a Frontex e a Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala (eu-LISA) foram reforçados, em outubro de 2022 foi lançado um novo mecanismo de avaliação de Schengen⁴, uma nova infraestrutura informática nas fronteiras externas está em fase de implantação e o processo de emissão de vistos será digitalizado até 2030. Neste contexto, o corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, criado pelo Regulamento (UE) 2019/1896⁵ relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (a seguir designado por «Regulamento GEFC») e que está a ser constituído progressivamente até ao final de 2027, constitui um verdadeiro exemplo de integração europeia no domínio da gestão das fronteiras externas. Pela primeira vez, a UE dispõe do seu próprio serviço com farda. O corpo permanente, composto por 10 000 agentes da Frontex e nacionais,

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

² Artigo 1.º do Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (JO L 295 de 14.11.2019).

³ EUCO 14/23, [20241027-european-council-conclusions.pdf \(europa.eu\)](#).

⁴ Regulamento (UE) 2022/922 do Conselho, de 9 de junho de 2022, relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2012 (JO L 160 de 15.6.2022).

⁵ Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (JO L 295 de 14.11.2019).

estará disponível para, a qualquer momento, apoiar os Estados-Membros confrontados com dificuldades nas fronteiras externas comuns e melhorar a eficiência dos regressos.

A Frontex e as autoridades dos Estados-Membros responsáveis pela gestão das fronteiras, pelo regresso e pela reintegração cooperam no quadro da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Para tornar esta cooperação tão eficaz quanto possível, o Regulamento GEFC encarrega a Agência e os Estados-Membros de executar eficazmente a gestão europeia integrada das fronteiras enquanto responsabilidade partilhada. No âmbito destes esforços, em 14 de março de 2023, a Comissão publicou uma comunicação que estabelece a política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras⁶, complementada pela Frontex, na sua estratégia técnica e operacional⁷, adotada em 20 de setembro de 2023.

O artigo 121.º do Regulamento GEFC exige que a Comissão efetue uma avaliação do referido regulamento até 5 de dezembro de 2023 e, posteriormente, de quatro em quatro anos. A avaliação deve incidir, em especial, no impacto, na eficácia e na eficiência da Frontex⁸. A Comissão deve apresentar um relatório ao Parlamento Europeu, ao Conselho e ao conselho de administração da Frontex sobre as conclusões da avaliação.

A Comissão deve igualmente proceder, até 31 de dezembro de 2023, a uma revisão do corpo permanente⁹, nomeadamente da sua composição e dos seus conhecimentos e profissionalismo.

A Comissão efetuou a avaliação e a revisão entre maio de 2022 e outubro de 2023. Estas basearam-se num amplo exercício de consulta que contou com a participação das autoridades dos Estados-Membros, do Parlamento Europeu, do Conselho, da própria

⁶ COM(2023) 146 final — Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho que estabelece a política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras.

⁷ Decisão 30/2023 do conselho de administração, de 20 de setembro de 2023, que adota a estratégia técnica e operacional para a gestão integrada das fronteiras externas 2023-2027.

⁸ O artigo 121.º exige que a Comissão avalie: a) os resultados alcançados pela Agência tendo em conta os seus objetivos, mandato, recursos e atribuições; b) o impacto, a eficácia e a eficiência do funcionamento da Agência e das suas práticas de trabalho em relação aos seus objetivos, mandato e atribuições; c) a cooperação entre serviços a nível europeu, incluindo a execução da cooperação europeia no exercício das funções de guarda costeira; d) a eventual necessidade de alterar o mandato da Agência; e) as consequências financeiras dessa alteração; f) o funcionamento do corpo permanente; e g) o nível de formação, dos conhecimentos especializados e do profissionalismo do corpo permanente.

⁹ A revisão (artigo 59.º do regulamento) deve incidir no seguinte: a) o número total de efetivos e a composição do corpo permanente; b) a proporção das contribuições individuais dos Estados-Membros para o corpo permanente; c) os conhecimentos e profissionalismo do corpo permanente e a formação por este recebida; e d) a necessidade de manter a reserva de reação rápida como parte do corpo permanente.

Frontex e das agências pertinentes da UE, incluindo a Agência dos Direitos Fundamentais¹⁰. Este trabalho foi igualmente apoiado por um estudo externo¹¹.

O presente relatório apresenta as conclusões que a Comissão retirou da avaliação do regulamento e da revisão do corpo permanente, ambas descritas de forma circunstanciada no documento de trabalho dos serviços da Comissão que acompanha o relatório. Contudo, mesmo aceitando que a aplicação do regulamento não deve estar ainda concluída, a avaliação e a revisão identificaram atrasos e lacunas importantes em alguns domínios. Na ótica de colmatar essas deficiências, o relatório também propõe medidas, sob a forma de um plano de ação, destinadas a alcançar plenamente os objetivos da Frontex e da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

2. Resumo da avaliação

Apesar dos desafios significativos, como a pandemia de COVID-19, a instrumentalização da migração e a guerra de agressão da Rússia contra a Ucrânia, a avaliação conclui-se com uma apreciação positiva da relevância e do valor acrescentado europeu do Regulamento GEFC, que permanece uma base suficiente para dar resposta aos desafios atuais e futuros nas fronteiras externas da UE.

A migração irregular continua a ser um desafio importante, exigindo uma resposta comum e coordenada da UE e dos seus Estados-Membros, tanto a nível interno como externo, em cooperação com os países parceiros. Em conformidade com o considerando 6 do Código das Fronteiras Schengen, «[o] controlo fronteiriço deverá contribuir para a luta contra a imigração clandestina e o tráfico de seres humanos, bem como para a prevenção de qualquer ameaça para a segurança interna, a ordem pública, a saúde pública e as relações internacionais dos Estados-Membros». A aplicação do Regulamento GEFC contribuiu para reforçar a gestão das fronteiras externas da UE, no pleno respeito dos direitos fundamentais, bem como para melhorar a eficiência da política da UE em matéria de regresso. Permitiu igualmente o lançamento gradual mas bem-sucedido do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

Desde 2019, a Agência intensificou o seu apoio operacional aos Estados-Membros em vários domínios do seu mandato, em larga medida suprimindo as suas necessidades. O número de operações conjuntas realizadas entre 2020 e 2023 aumentou de forma constante. Em 2023, a Agência lançou 24 operações conjuntas, comparativamente a 15 em 2020, 19 em 2021 e 20 em 2022, e tinha 2 874 efetivos destacados em meados de outubro de 2023, em comparação com 1 122 em 2020. Durante o período de avaliação,

¹⁰ FRA (2023), [The European Border and Coast Guard and fundamental rights](#) (não traduzido para português)

¹¹ [A atualizar após a publicação do estudo].

a Agência tornou-se cada vez mais proativa ao propor apoio operacional aos Estados-Membros com base na sua própria análise das prioridades operacionais.

A Frontex continuou também a aumentar o apoio aos Estados-Membros nas atividades relacionadas com o regresso. Em 2022, a Agência apoiou o regresso efetivo de 24 868 nacionais de países terceiros, o que representa um aumento de 36 % em comparação com o ano anterior. Com o reforço do mandato no domínio do regresso, a Agência, paralelamente, esforça-se por continuar a aumentar os destacamentos de escoltas e de agentes de apoio ao regresso forçado, bem como por reforçar as atividades no âmbito dos serviços de reintegração conjuntos.

A cooperação com os países parceiros, enquanto parte importante do mandato da Frontex e em consonância com a sua estratégia de cooperação internacional, também aumentou gradualmente. Em 2022, a Frontex reforçou o seu compromisso operacional nos países parceiros, alargando a sua zona operacional e reforçando a sua capacidade operacional. Em outubro de 2023, a Frontex tinha quase 600 efetivos destacados em dez operações conjuntas em oito países terceiros¹². Uma nova operação, a OC Macedónia do Norte, foi lançada em 2023 com base no acordo relativo ao estatuto entre a Macedónia do Norte e a União Europeia, que entrou em vigor em abril de 2023.

Além disso, a análise dos riscos e as avaliações da vulnerabilidade da Agência tornaram-se instrumentos consolidados que contribuem para o conhecimento da situação, apoiando uma resposta operacional adequada. Durante o período de avaliação, a Agência desenvolveu metodologias abrangentes e melhorou constantemente a qualidade dos seus produtos de análise dos riscos, que se centram cada vez mais na previsão e na prevenção, bem como nas suas avaliações da vulnerabilidade para avaliar e monitorizar as capacidades dos Estados-Membros nas fronteiras externas.

Embora o período de execução para tornar operacional o mandato da Frontex estabelecido no Regulamento GEFC ainda esteja em curso e continue até 2027, a avaliação identificou uma série de desafios que limitam atualmente a eficácia do regulamento. Se determinadas disposições do regulamento poderiam ter proporcionado maior clareza (por exemplo, em matéria de direitos fundamentais), a maior parte dos problemas identificados não decorrem do próprio regulamento, mas resultam de deficiências organizacionais, técnicas ou operacionais, sobretudo atrasos na sua execução (por exemplo, ausência de uma estrutura de comando clara para o corpo permanente e lacunas em determinados perfis do corpo permanente). Por último, um outro conjunto de problemas que condicionam a eficácia da aplicação decorre de

¹² Albânia, Bósnia-Herzegovina, Geórgia, Kosovo*, Macedónia do Norte, Moldávia, Montenegro e Sérvia. * Esta designação não prejudica as posições relativas ao estatuto e está em conformidade com a Resolução 1244/1999 do CSNU e com o parecer do TIJ sobre a declaração de independência do Kosovo.

limitações, por exemplo, a falta de reconhecimento dos poderes executivos conferidos ao corpo permanente na legislação nacional de alguns Estados-Membros, ou decorre de disposições na legislação da UE para além do próprio Regulamento GEFC, por exemplo, no que se refere ao tratamento de dados pessoais pela Agência.

Principais conclusões nos principais domínios da avaliação

A análise da **estrutura de governação** da Frontex mostra que existe uma clara repartição de tarefas entre o conselho de administração e o diretor-executivo. A estrutura de supervisão da Agência que envolve o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão é igualmente clara e eficaz. Contudo, a avaliação conclui que a governação interna da Frontex ainda não está inteiramente apta a apoiar com eficácia o seu mandato de 2019 devido à sobreposição de responsabilidades e a abordagens por vezes contraditórias. A aplicação da nova estrutura orgânica adotada pelo conselho de administração¹³ em novembro de 2023 deverá abordar esta questão. Uma outra conclusão prende-se com o facto de as autoridades responsáveis pelo regresso ainda não estão adequadamente representadas no conselho de administração. Atualmente, no conselho de administração, os Estados-Membros continuam a ser representados principalmente pelas respetivas autoridades nacionais de gestão das fronteiras, que muitas vezes não são responsáveis pelos regressos.

Analisando as atividades da Frontex, o **conhecimento da situação e a análise dos riscos** estão entre as atividades consideradas de maior valor acrescentado a nível da UE. A Frontex produz vários produtos de análise dos riscos destinados a um vasto leque de partes interessadas, em consonância com os objetivos estabelecidos no Regulamento GEFC, e cobre um leque alargado de áreas temáticas e geográficas. Os Estados-Membros utilizam estes produtos de análise dos riscos na sua própria análise a nível nacional e, em certa medida, no seu planeamento operacional. Ao mesmo tempo, os produtos também contribuem para os mecanismos da UE relevantes neste domínio e são essenciais para informar as atividades operacionais da Frontex.

O **EUROSUR**, o quadro integrado para o intercâmbio de informações e para a cooperação operacional no âmbito da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, desempenhou um papel significativo nos progressos realizados pela Agência na prestação de informações plenamente atualizadas, fiáveis e utilizáveis através de uma vigilância da situação e do acompanhamento de crises 24 horas por dia, sete dias por semana, em tempo (quase) real. Contribuiu para a criação de um quadro de situação europeu, proporcionando um quadro comum para o intercâmbio de informações, melhorando o conhecimento da situação e aumentando as capacidades de reação. O volume, a qualidade, o fluxo e a velocidade dos dados trocados aumentaram

¹³ Decisão 45/2023 do Conselho de Administração, de 22 de novembro de 2023, relativa à nova estrutura orgânica da Agência.

consideravelmente nos últimos anos. No entanto, o EUROSUR ainda não está em condições de proporcionar um conhecimento da situação inteiramente atualizado nas fronteiras externas da UE, principalmente devido a problemas de execução, por exemplo, o facto de nem todos os Estados-Membros comunicaram eventos fronteiriços com a mesma exaustividade ou regularidade.

O respeito dos direitos fundamentais é uma parte integrante da gestão europeia integrada das fronteiras. A avaliação conclui que a conformidade da Agência com o direito da UE e o direito internacional, em especial o **quadro dos direitos fundamentais** em vigor na Frontex, contribui eficazmente para a prevenção de violações dos direitos fundamentais no contexto da prestação de apoio aos Estados-Membros e a países terceiros. Desde 2021, com o forte apoio do seu conselho de administração, a Frontex desenvolveu ativa e eficazmente as suas regras, práticas e formações internas do corpo permanente, a fim de reforçar o respeito, a proteção e a promoção dos direitos fundamentais em todas as suas atividades. No entanto, a avaliação chama a atenção para a questão de saber até que ponto a Frontex pode ser responsabilizada pelas ações dos Estados-Membros e de que forma as ações da Agência poderão contribuir efetivamente para garantir que os Estados-Membros de acolhimento respeitem os direitos fundamentais durante as atividades conjuntas, como as operações conjuntas. Neste caso, o quadro da Agência prevê a possibilidade de recorrer ao artigo 46.º do Regulamento GEFC, que permite suspensão ou a cessação das atividades operacionais num Estado-Membro. Embora o artigo 46.º constitua um instrumento essencial à disposição da Agência, só deve ser utilizado em último recurso, uma vez que a avaliação sugere que a presença da Frontex pode contribuir positivamente para um respeito globalmente maior dos direitos fundamentais. Por conseguinte, a avaliação conclui que, nesta fase, não é necessário alterar o artigo 46.º.

Considera-se que as **atividades operacionais** da Frontex trazem um claro valor acrescentado para os Estados-Membros, apoiando a execução das prioridades estratégicas da UE. A Frontex presta uma ampla assistência técnica e operacional aos Estados-Membros através de operações conjuntas e de intervenções rápidas nas fronteiras, nomeadamente assistência técnica e operacional para apoiar as operações de busca e salvamento. A eficácia do apoio operacional prestado pela Agência sofre, por vezes, com as atuais disponibilidades de determinados perfis do corpo permanente e tipos de equipamento solicitados pelos Estados-Membros. A nova estrutura de comando do corpo permanente, atualmente em desenvolvimento, também reforçará a eficácia da Agência. O apoio operacional da Frontex parece ter contribuído para a consecução dos objetivos da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira; todavia, a cooperação entre a Frontex e as autoridades nacionais poderia ser reforçada por forma a aumentar a eficácia dos destacamentos.

A **cooperação da Frontex com outras agências da UE**, como a Europol, e **com países terceiros** foi dificultada, em certa medida, por atrasos na aplicação de um quadro adequado em matéria de proteção de dados pessoais destinado a permitir um intercâmbio eficaz de informações. O conselho de administração da Frontex adotou as regras necessárias em matéria de proteção de dados no início de 2024. No que diz respeito aos países terceiros, as regras em matéria de proteção de dados pessoais constantes do modelo de acordo de cooperação para países terceiros adotado pela Comissão em dezembro de 2021 estão em fase de revisão.

A Frontex desempenhou um papel ativo e positivo na cooperação europeia no que se refere às funções de guarda costeira, nomeadamente através da cooperação entre serviços com a Agência Europeia do Controlo das Pescas e a Agência Europeia da Segurança Marítima, no quadro de um acordo de cooperação tripartido.

A cooperação entre a Frontex e a Europol, em especial, deve ser intensificada, a fim de reforçar o combate à introdução clandestina de migrantes e ao tráfico de seres humanos, a fim de cumprir os objetivos das recentes propostas da Comissão de modernização do quadro jurídico de luta contra a introdução clandestina de migrantes¹⁴. A celebração de um acordo de cooperação entre as duas agências, atualmente em curso de negociação, facilitará, nomeadamente, a transferência de dados para este efeito.

Para além da gestão das fronteiras externas, o Regulamento GEFC atribui explicitamente à Frontex a função de prestar assistência técnica e operacional na execução de medidas de **regresso**. A avaliação conclui que a Frontex apoiou eficazmente os Estados-Membros em todos os aspetos do procedimento de regresso, em especial na organização de operações de regresso conjuntas e de outras formas de apoio relacionadas com o regresso, incluindo a reintegração. A avaliação conclui, no entanto, que há margem para melhorias na cooperação entre a Agência, as autoridades nacionais responsáveis pelo regresso e a Comissão Europeia.

3. Resumo da revisão do corpo permanente

Uma das inovações mais notáveis do Regulamento GEFC consiste na criação de um corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, o primeiro serviço com farda da UE. O corpo permanente proporciona à Frontex um instrumento único para apoiar os Estados-Membros no terreno nos seus esforços para proteger as fronteiras externas, combater a criminalidade transfronteiriça (incluindo a introdução clandestina

¹⁴ Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras mínimas para prevenir e combater o auxílio à entrada, ao trânsito e à permanência irregulares na União (COM/2023/755 final) e Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao reforço da cooperação policial em matéria de prevenção, deteção e investigação da introdução clandestina de migrantes e do tráfico de seres humanos (COM/2023/754 final).

de migrantes, o tráfico de seres humanos, o terrorismo e as ameaças híbridas) e intensificar significativamente o regresso efetivo e sustentável dos migrantes em situação irregular.

A criação e o destacamento do corpo permanente deverão realizar-se de forma gradual ao abrigo do regulamento. Ajuda a fomentar uma cultura comum da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, contribui para o respeito dos direitos fundamentais e promove as normas mais elevadas na aplicação do acervo de Schengen e das boas práticas.

O corpo permanente está ainda em fase de constituição e pretende tornar-se um apoio ainda mais fiável e permanente para os Estados-Membros.

A revisão conclui que a evolução das tendências migratórias exige uma mobilização flexível e ágil do apoio aos Estados-Membros, colmatando lacunas e ajudando a responder a situações inesperadas. Neste contexto, o recente aumento da migração irregular põe também em destaque a necessidade de combater mais eficazmente a introdução clandestina de migrantes e o tráfico de seres humanos. Além disso, os desafios em matéria de segurança, desde o terrorismo às ameaças híbridas, estão em aumento, como o demonstram os ataques mais recentes na Europa. Foram igualmente comunicados episódios de instrumentalização da migração, numa tentativa de desestabilizar a UE e os seus Estados-Membros. Ao mesmo tempo, o número de passagens autorizadas das fronteiras externas continua a aumentar constantemente, sublinhando a necessidade de assegurar a fluidez das viagens realizadas de boa-fé para fins profissionais, turísticos e de cooperação internacional no contexto da globalização em curso, o que exige que a Agência seja mais prospetiva e preveja melhor as novas tendências. Os Estados-Membros, por seu lado, devem responder eficazmente aos pedidos de destacamento de pessoal da Agência, o que também exige que os perfis específicos dos agentes do corpo permanente, que definem as suas funções operacionais, possam adaptar-se à evolução da situação.

Número total de efetivos e composição do corpo permanente

Embora a constituição do corpo permanente ainda se encontre numa fase inicial, este já demonstrou o seu valor acrescentado, sendo o seu apoio operacional apreciado pelos Estados-Membros. Está em curso o reforço do corpo permanente para atingir o número exigido de 10 000 membros até 2027. Este número começou por se basear nas necessidades operacionais avaliadas aquando da proposta do corpo permanente, bem como na evolução das fronteiras externas da UE, sendo globalmente proporcional às capacidades nacionais. O Regulamento GEFC presta apoio aos Estados-Membros na criação do corpo permanente¹⁵ no interesse de toda a GEFC. Embora este processo exija esforços significativos por parte da Agência e dos Estados-Membros, os resultados da

¹⁵ Por exemplo, o artigo 61.º do Regulamento GEFC.

revisão, tendo igualmente em conta a situação atual nas fronteiras externas da UE, não justificam ajustamentos nesta fase.

No entanto, a atual composição do corpo permanente requer ajustamentos para corresponder melhor às necessidades operacionais. Existem lacunas na disponibilidade de determinados peritos e perfis especializados. Embora os Estados-Membros esperem beneficiar de um apoio adicional do pessoal da categoria 1 em determinados domínios especializados, o pessoal estatutário da Agência não pode ainda disponibilizar essas competências específicas em todos os domínios em que tal é necessário, além de que os Estados-Membros não dispõem de especialistas em número suficiente. Esta situação deverá melhorar à medida que a formação ministrada ao corpo permanente se concentre nos perfis mais procurados.

Além disso, é necessário corrigir algumas limitações decorrentes do Estatuto dos Funcionários da UE¹⁶ que têm impacto na eficácia do destacamento do pessoal da categoria 1 do corpo permanente, como as condições de trabalho, os direitos a subsídios, as classificações e as regras de reclassificação ou de afetação, principalmente mediante a adoção de regras de execução novas ou alteradas, em conformidade com as disposições pertinentes do Estatuto dos Funcionários. Ademais, é essencial corrigir as deficiências em matéria de diversidade, em especial em termos de equilíbrio nacional do pessoal da categoria 1 do corpo permanente. A nova estratégia da Agência em matéria de recursos humanos¹⁷ deverá permitir à Frontex melhorar a situação atual, nomeadamente no que diz respeito a questões de género.

Após os atrasos iniciais no recrutamento de pessoal estatutário para o corpo permanente, a execução está agora a avançar a toda a velocidade. Numa perspetiva de futuro, é fundamental garantir recursos suficientes para o recrutamento e estabelecer processos adequados. Além disso, é essencial destacar o corpo permanente para missões operacionais ao longo das fronteiras externas, em países terceiros e nas operações de regresso. A sede da Agência em Varsóvia deve ter apenas um número muito limitado de pessoal do corpo permanente afetado a funções de apoio.

A Agência realizou progressos significativos no recrutamento de agentes da categoria 1 do corpo permanente, aumentando o número de agentes desta categoria disponíveis

¹⁶ Regulamento n.º 31 (CEE), n.º 11 (CEE) que fixa o Estatuto dos Funcionários e o Regime aplicável aos outros agentes da Comunidade Económica Europeia e da Comunidade Europeia da Energia Atómica (JO P 45 de 14.6.1962, p. 1385).

¹⁷ Decisão 44/2023 do conselho de administração, de 22 de novembro de 2023, que adota a estratégia em matéria de recursos humanos da Frontex para 2024-2027.

para destacamento de 678¹⁸ no final de 2022 para 970 em setembro de 2023¹⁹ — ou seja, o número exigido de pessoal para destacamento quase foi atingido em 2023²⁰. A Agência declarou ainda 450 efetivos da categoria 2 do corpo permanente destacados e 3 899 efetivos da categoria 3 do corpo permanente nomeados. Foi atingido o objetivo para 2023 de dispor de 1 500 efetivos da categoria 4 do corpo permanente nomeados²¹.

A reserva de reação rápida (categoria 4) foi criada para dar resposta a necessidades inesperadas antes de o corpo permanente atingir uma massa crítica. Até à data, não houve necessidade de utilizar esta reserva. Até 2025, outras categorias do corpo permanente, como o pessoal estatutário, o pessoal em destacamento de longa duração e o pessoal destacado por um período curto a partir dos Estados-Membros, atingirão um nível que permitirá a reafetação de recursos em caso de necessidades imprevistas e desproporcionadas. A eliminação progressiva prevista da reserva de reação rápida continua em curso.

Considera-se que a dimensão das contribuições nacionais está em consonância com as capacidades nacionais. As contribuições individuais dos Estados-Membros variam entre 0,14 % e 1,5 % das capacidades nacionais. A atual chave de repartição revelou-se eficaz. Foi consagrado um financiamento da UE significativo para apoiar os Estados-Membros no reforço das suas capacidades, tanto em termos de pessoal como de recursos técnicos. No entanto, o desenvolvimento da GEFC também exige esforços importantes por parte dos Estados-Membros, alguns dos quais têm dificuldade em reforçar as suas próprias capacidades. As contribuições para o corpo permanente estabelecido pelo regulamento parecem ser globalmente suficientes para cumprir os objetivos do Regulamento GEFC, uma vez que a Agência conseguiu dar resposta a quase todos os pedidos urgentes de assistência dos Estados-Membros.

Profissionalismo e formação do corpo permanente

A Agência deu início a ações de formação para o pessoal do corpo permanente, a fim de assegurar que este cumpre elevadas normas profissionais e que pode ser destacado de forma eficaz. Tal inclui o seu conhecimento e cumprimento das obrigações e normas

¹⁸ Relatório trimestral sobre as capacidades da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, 4.º trimestre de 2022.

¹⁹ No anexo I do Regulamento GEFC, o objetivo global para o pessoal estatutário da categoria 1 é fixado em 1 000 e 1 500 agentes para 2022 e 2023, respetivamente. No entanto, esse número inclui o pessoal estatutário destacado como membros da equipa em zonas operacionais, o pessoal responsável pelo funcionamento do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e o pessoal com funções de apoio «que pode atingir 4 %», em conformidade com o artigo 54.º, n.º 7, e o artigo 54.º, n.º 8, do Regulamento GEFC.

²⁰ Decisão 20/2022 do conselho de administração, de 16 de março de 2022, que adota o plano anual do corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira para 2023 e o plano plurianual indicativo dos perfis.

²¹ Dados do relatório da Agência sobre as capacidades para informação do conselho de administração, de 5 de setembro de 2023.

pertinentes em matéria de direitos fundamentais, bem como do direito internacional dos direitos humanos e do direito humanitário. No entanto, a revisão revela que há vários aspetos do conceito de formação do corpo permanente que devem ser desenvolvidos, a fim de assegurar que a quantidade, o conteúdo e a qualidade da formação do pessoal estatutário (categoria 1) lhe permitam prestar um apoio eficaz aos Estados-Membros em domínios especializados. Trata-se também da atualização dos programas de formação, a fim de garantir uma formação prática suficiente com vista à preparação do pessoal estatutário para o seu trabalho nas fronteiras. A Agência deve assegurar recursos de formação suficientes.

O sistema de formação deve ser atualizado, tendo em conta a execução da gestão europeia integrada das fronteiras, no contexto da elaboração e execução do roteiro de capacidades da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que é um instrumento fundamental do regulamento para assegurar o planeamento integrado das capacidades da GEFC. A Agência está a desenvolver o roteiro de capacidades com o contributo dos Estados-Membros, com o objetivo de fazer convergir os planos nacionais de desenvolvimento de capacidades e o planeamento plurianual dos recursos da Agência, a fim de otimizar os investimentos a longo prazo da GEFC no seu conjunto. O roteiro deverá fornecer orientações aos Estados-Membros sobre o modo de reforçar o seu pessoal e recursos, nomeadamente mediante a coordenação estreita no domínio do recrutamento e da formação do pessoal, incluindo o corpo permanente.

Para além dos problemas identificados relativamente à sua formação, o pessoal estatutário também se depara com outras dificuldades que o impedem de utilizar plenamente as suas competências. Importa dar-lhes resposta para garantir que o corpo permanente funciona de forma profissional e eficaz. Por exemplo, os procedimentos de acesso às bases de dados nacionais, os problemas linguísticos e a dependência do Estado-Membro de acolhimento em relação a vários aspetos administrativos e processuais limitam a capacidade do pessoal para trabalhar de forma independente. Estes problemas não podem ser resolvidos através de soluções rápidas e fáceis, mas exigem uma cooperação estreita e contínua da Agência e dos Estados-Membros.

Além disso, surgiram várias questões práticas associadas à aplicação do regulamento que cabe à Agência solucionar para garantir que o corpo permanente presta pleno apoio aos Estados-Membros sob o signo do mais elevado profissionalismo. Trata-se, nomeadamente, da necessidade de melhorar o planeamento, a gestão, a organização (incluindo dos destacamentos e das reafetações), os acordos administrativos, a gestão dos recursos humanos, as condições de emprego, as comunicações internas, a logística, os procedimentos operacionais normalizados e a coordenação com o Estado-Membro de acolhimento e o apoio ao mesmo.

4. Conclusões

Não obstante a ocorrência de alguns atrasos e as lacunas acima enumeradas, a Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, conforme concebida no Regulamento GEFC, funciona bem, tendo em conta o estado atual da execução. Alcançou, em grande parte, os seus objetivos da forma prevista, mas algumas das atividades essenciais ainda não foram plenamente executadas. As partes interessadas concordam que os objetivos do Regulamento GEFC não poderiam ter sido suficientemente alcançados pelos Estados-Membros agindo isoladamente. Por conseguinte, o Regulamento GEFC continua a ser relevante para fazer face à conjuntura atual e futura das fronteiras externas da UE. A migração irregular continua a ser um grande desafio e requer uma resposta comum e coordenada de todos os Estados-Membros no futuro próximo.

O regulamento contribui para o desenvolvimento e a execução eficazes de todas as componentes da gestão europeia integrada das fronteiras. Embora a aplicação do regulamento ainda esteja em curso, permitiu criar e dispor do primeiro serviço com farda da UE, o corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

O corpo permanente estabelecido no Regulamento GEFC constitui uma parte útil e necessária da execução da gestão europeia integrada das fronteiras. Ficou provado que contribui para assegurar uma gestão eficaz das fronteiras externas da UE e um espaço Schengen seguro. A dimensão e a composição do corpo permanente, bem como as contribuições anuais a fornecer pelos Estados-Membros, conforme estabelecido nos anexos do Regulamento GEFC, continuam a justificar-se e a ser proporcionadas.

No entanto, a implementação do corpo permanente ainda está em curso e enfrentou vários desafios. A este respeito, importa continuar a acompanhar a evolução em termos de necessidades operacionais, a fim de assegurar que o corpo permanente continua a estar apto a responder à situação em constante evolução nas fronteiras externas da UE. Além disso, é fundamental que a Agência e os Estados-Membros executem o ciclo estratégico plurianual de políticas para a gestão europeia integrada das fronteiras e o processo conexo de planeamento integrado das operações, bem como de planeamento de medidas de contingência. O corpo permanente contribuirá igualmente para melhorar a capacidade de resposta nas fronteiras externas, a fim de detetar, prevenir e combater a imigração ilegal e a criminalidade transfronteiriça, contribuindo deste modo para salvar a vida dos migrantes e assegurar a sua proteção através de destacamentos e reafetações eficazes e flexíveis com base nas necessidades operacionais atuais.

A Comissão considera que a avaliação do regulamento e a revisão do corpo permanente confirmam que, globalmente falando, não há necessidade imediata de uma revisão do Regulamento GEFC ou dos seus anexos. O mandato revisto conferido à Agência pelo Regulamento GEFC, adotado em 2019, ainda está em execução e a Comissão considera

que, de momento, a maior parte das deficiências identificadas na avaliação e na revisão ainda podem ser colmatadas no período de execução remanescente.

A fim de racionalizar as medidas necessárias para dar resposta a estas conclusões, bem como apoiar a aplicação do Regulamento GEFC e torná-lo plenamente eficaz até 2027, **a Comissão propõe um plano de ação** que deverá ser executado pela Agência, o seu conselho de administração, os Estados-Membros e a Comissão.

Entre os vários problemas identificados nos domínios avaliados, as seguintes ações são consideradas particularmente importantes:

A plena implementação da nova estrutura orgânica da Agência, em especial no que diz respeito ao corpo permanente, é considerada um passo importante no sentido da concretização do mandato principal da Agência, que consiste em supervisionar o funcionamento eficaz do controlo das fronteiras externas e prestar assistência aos Estados-Membros na execução dos aspetos operacionais da gestão das fronteiras externas. O desenvolvimento e a implementação de uma nova estrutura de cadeia de comando com linhas hierárquicas e canais de comunicação claros são considerados fundamentais para melhorar a eficácia operacional do corpo permanente.

Além disso, é essencial garantir uma visão estratégica a longo prazo, bem como o planeamento e a previsibilidade dos investimentos fundamentais em **capacidades** na Agência e nos Estados-Membros. Para tal, existe uma necessidade evidente de elaborar e atualizar regularmente o roteiro sobre as capacidades e os planos nacionais de desenvolvimento das capacidades. O processo de planeamento integrado da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira também deve continuar a ser desenvolvido e executado, o que é vital para assegurar destacamentos rápidos e flexíveis, com base nas necessidades operacionais.

As **atividades de regresso** estão a tornar-se uma parte mais importante do novo mandato da Agência. Por conseguinte, é fundamental que o conselho de administração assegure uma orientação estratégica adequada das questões relacionadas com o regresso, com a possibilidade de ter em consideração os debates nas reuniões da mesa-redonda de alto nível. Para a Agência poder prestar um apoio operacional eficaz aos Estados-Membros, incluindo em matéria de regresso, no pleno respeito dos direitos fundamentais, é essencial melhorar a coordenação e a comunicação entre a Comissão — em particular, a coordenadora responsável pelos regressos — e a Agência, e entre a Agência e as autoridades nacionais competentes.

O objetivo continua a consistir em **desenvolver o corpo permanente** até atingir os 10 000 efetivos plenamente operacionais previstos até 2027. São particularmente importantes as ações destinadas a garantir um nível satisfatório de formação que responda às necessidades operacionais, em especial para o pessoal da categoria 1 do

corpo permanente, bem como processos de recrutamento eficientes. Além disso, também é necessário refletir ulteriormente sobre o modo de resolver determinadas questões decorrentes do Estatuto dos Funcionários da UE ou das suas regras de execução que afetam os agentes da categoria 1 do corpo permanente, a fim de tornar o pessoal estatutário com farda da Agência plenamente operacional.

Por último, no domínio do **conhecimento da situação**, tomar-se-ão em consideração medidas que proporcionem um quadro de situação exato, completo e atualizado e uma análise dos riscos. É possível atingir este objetivo mediante, por exemplo, uma melhor integração dos dados de avaliação da vulnerabilidade nos produtos de análise dos riscos e o desenvolvimento ulterior do EUROSUR. As referidas medidas serão objeto de uma reflexão mais aprofundada, para que estes produtos analíticos apoiem melhor o processo de tomada de decisões operacionais.

A Comissão acompanhará de perto a execução do plano de ação anexo ao presente relatório e poderá propor eventuais ajustamentos, inclusive de natureza legislativa, que venham a ser necessários no futuro.