



Conselho da
União Europeia

Bruxelas, 3 de junho de 2021
(OR. en)

9441/21

SCH-EVAL 64
DATAPROTECT 153
ENFOPOL 213
FRONT 212
MIGR 104
SIRIS 52
VISA 115
COSI 109
ASIM 36
IXIM 108
ASILE 33
COMIX 298

NOTA DE ENVIO

de:	Secretária-geral da Comissão Europeia, com a assinatura de Martine DEPREZ, diretora
data de receção:	2 de junho de 2021
para:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia

n.º doc. Com.:	COM(2021) 277 final
Assunto:	COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO «Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente»

Envia-se em anexo, à atenção das delegações, o documento COM(2021) 277 final.

Anexo: COM(2021) 277 final



Bruxelas, 2.6.2021
COM(2021) 277 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

«Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente»

«Importa restabelecer as quatro liberdades, de uma forma plena e o mais rápida possível. O elemento-chave deste processo reside no bom funcionamento do espaço Schengen de livre circulação. Iremos trabalhar com o Parlamento e com os Estados-Membros para que esta questão seja abordada a título prioritário e vamos apresentar uma nova estratégia para o futuro de Schengen.» Presidente Ursula von der Leyen, discurso sobre o estado da União 2020

1. INTRODUÇÃO: SCHENGEN — UMA REALIZAÇÃO INDISPENSÁVEL DA UE

O espaço sem controlos nas fronteiras internas («espaço Schengen») é o maior espaço de livre circulação no mundo. Permite que mais de 420 milhões de pessoas circulem livremente e que os bens e serviços circulem sem entraves. Ao suprimir os controlos nas fronteiras entre os Estados-Membros, o espaço Schengen tornou-se parte integrante do nosso modo de vida europeu. É um símbolo da interligação da Europa e dos laços entre os povos da Europa¹. O espaço Schengen contribui igualmente para o funcionamento eficiente do mercado único e, por conseguinte, para o crescimento da economia da União.

O espaço Schengen é uma das maiores conquistas da integração europeia e o papel fundamental que assume na construção da União Europeia é incontestável². No entanto, nos últimos anos, tem sido repetidamente posto à prova por uma série de crises e desafios. A crise sem precedentes de 2015 dos refugiados revelou deficiências na gestão, pela União, das fronteiras externas e da migração, o que levou à reintrodução de controlos nas fronteiras internas em vários Estados-Membros. Foram igualmente reintroduzidos controlos nas fronteiras internas em resposta à ameaça terrorista persistente na sequência de uma vaga de ataques no solo europeu. Tudo isto prejudicou o clima de confiança necessário para manter um espaço livre de controlos nas fronteiras internas.

O ano que acabámos de viver evidenciou que, embora não se possa negar que as fundações do espaço Schengen fazem parte do ADN europeu, Schengen não pode ser considerado um dado adquirido. A pandemia de COVID-19 representa um desafio sem precedentes e colocou uma grande pressão no espaço Schengen, levando um grande número de Estados-Membros a reintroduzir controlos nas fronteiras internas e comprometendo, por vezes, o bom funcionamento do mercado único. O impacto destes controlos foi particularmente sentido devido à falta de coordenação, especialmente nas zonas transfronteiriças. À medida que foram restabelecidos os controlos nas fronteiras internas, os camiões enfrentaram longas horas de espera para poderem passar de um Estado-Membro para outro, perturbando fortemente as

¹ Inquérito Eurobarómetro Especial n.º 474: O Espaço Schengen, ver https://data.europa.eu/euodp/nl/data/dataset/S2218_89_3_474_ENG.

² A necessidade de a União oferecer aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas está consagrada nos Tratados — artigos 3.º do Tratado da União Europeia e artigo 67.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

cadeias de abastecimento na UE. Como tal, a pandemia de COVID-19 pôs em evidência as implicações económicas de Schengen e a sua relação intrínseca com o mercado único. Mais ainda, o encerramento das fronteiras constitui uma verdadeira preocupação para os cidadãos, especialmente nas regiões fronteiriças, e tem tido um impacto real na sua vida quotidiana.

Factos essenciais respeitantes ao espaço Schengen:

- O espaço Schengen engloba 26 países europeus³, com uma população de cerca de 420 milhões de pessoas⁴.
- O espaço Schengen tem 42 673 quilómetros de fronteiras marítimas e 7 721 quilómetros de fronteiras terrestres⁵.
- Perto de 1,7 milhões de pessoas residem num país Schengen mas trabalham noutro e, todos os dias, cerca de 3,5 milhões de pessoas atravessam as fronteiras internas do espaço Schengen⁶.
- Todos os anos, realizam-se cerca de 24 milhões de viagens de negócios no espaço Schengen⁷.
- As pessoas que residem no espaço Schengen efetuam, anualmente, mais de 1,25 mil milhões de viagens dentro do espaço Schengen⁸.
- Cerca de 150 milhões de residentes do espaço Schengen vivem em regiões fronteiriças, o que representa 30 % da população da UE⁹.
- As regiões fronteiriças representam 40 % do território da UE¹⁰.

Ao longo do tempo, foram envidados esforços consideráveis para atenuar o impacto dos controlos nas fronteiras internas, tendo a Comissão emitido duas recomendações¹¹ a fim de incentivar o recurso a controlos policiais reforçados nas regiões fronteiriças como alternativa aos controlos relacionados com a migração e a segurança. Mais recentemente, elaborou-se uma série de orientações e recomendações relacionadas com a pandemia de COVID-19¹², que

³ Alemanha, Áustria, Bélgica, Chéquia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estónia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Islândia, Itália, Letónia, Listenstaine, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Noruega, Países Baixos, Polónia, Portugal, Suécia e Suíça. A Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia têm a obrigação legal de fazer parte desta zona no futuro; a Irlanda mantém uma opção de autoexclusão, mas participa nas partes do acervo de Schengen relacionadas com o Sistema de Informação Schengen, a cooperação policial e judiciária.

⁴ O Espaço Schengen, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

⁵ *Ibidem*.

⁶ [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI\(2018\)621815_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/621815/EPRS_BRI(2018)621815_EN.pdf)

⁷ *Ibidem*.

⁸ O Espaço Schengen, <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/8b556648-c5fe-427a-b9fb-8e7de617e125/language-en>.

⁹ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu — Impulsionar o crescimento e a coesão nas regiões fronteiriças da UE, 20 de setembro de 2017, COM(2017) 534 final.

¹⁰ *Ibidem*.

¹¹ Recomendação (UE) 2017/820 da Comissão, de 12 de maio de 2017, sobre controlos policiais proporcionados e cooperação policial no espaço Schengen (JO L 122 de 13.5.2017, p. 79) e Recomendação (UE) 2017/1804 da Comissão, de 3 de outubro de 2017, sobre a aplicação das disposições do Código das Fronteiras Schengen relativas à reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas do espaço Schengen (JO L 259 de 7.10.2017, p. 25).

¹² Por exemplo, Orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais, COM(2020) 1753, Orientações sobre a livre circulação dos trabalhadores, COM(2017) 571, e sobre a ajuda de emergência no âmbito dos cuidados de saúde transfronteiriços, C(2020) 2153, Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, e respetiva alteração

preveem a criação de um sistema de «corredores verdes» para garantir que as fronteiras permanecem abertas a todos os veículos de transporte de mercadorias, por forma a garantir o abastecimento de bens e serviços às pessoas e às empresas. A Comissão recomendou um sistema de coordenação a nível da União e medidas proporcionadas, a fim de evitar a fragmentação das diferentes abordagens em matéria de viagens dentro e fora da União.

A existência de medidas unilaterais e descoordenadas pode privar os cidadãos dos seus direitos e travar a recuperação da Europa. Segundo uma análise da Comissão sobre o custo económico direto de uma situação «não Schengen»¹³, os atrasos nas fronteiras teriam um impacto substancial na prestação de serviços transfronteiriços, nos transportes, no turismo, nas administrações públicas e nos trabalhadores e viajantes transfronteiriços. Relativamente a estas categorias, estima-se que os custos diretos variem entre 5 e 18 mil milhões de euros por ano. Acresce que os custos indiretos a médio prazo de uma situação «não Schengen» poderão ser consideravelmente mais elevados do que as estimativas diretas, uma vez que os impactos no comércio, no investimento e na mobilidade intra-UE seriam sem precedentes.

Restabelecer o espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas reveste-se de uma importância capital para a União Europeia no seu conjunto. Este facto foi reconhecido pelo Parlamento Europeu¹⁴ e pelo Conselho Europeu¹⁵, que apelaram ao restabelecimento do funcionamento normal do espaço Schengen.

A estratégia reflete as consultas intensas entre a Comissão e o Parlamento Europeu, os Estados-Membros e outras partes interessadas ao longo do último ano e baseia-se nas conclusões dos dois fóruns Schengen realizados em novembro de 2020 e maio de 2021. O êxito da sua aplicação dependerá de um maior empenhamento político e do diálogo estabelecido para forjar uma cooperação cada vez mais estreita.

Necessidade de uma estratégia global de apoio ao espaço de liberdade, segurança e justiça

O espaço Schengen é uma das manifestações mais claras da união cada vez mais estreita entre os Estados-Membros e os cidadãos. Começou por ser um projeto intergovernamental entre apenas cinco Estados-Membros em 1985. Não obstante os desafios, continuou a crescer e a

(UE) 2021/119, sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19.

¹³ Isto é, uma situação em que os controlos nas fronteiras seriam reintroduzidos durante um período mais longo. Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho, «Restabelecer Schengen - Um roteiro», 4 de março de 2016, COM(2016) 120 final.

¹⁴ Ver, por exemplo, a Resolução do Parlamento Europeu, de 19 de janeiro de 2021, sobre a situação no espaço Schengen na sequência do surto de COVID-19, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2020-0175_EN.html#def_1_1; Resolução do Parlamento Europeu, de 20 de janeiro de 2021, sobre o controlo da aplicação do direito da União - 2017, 2018 e 2019, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0011_EN.html, e Relatório sobre o controlo da aplicação do direito da UE 2017, 2018 e 2019, 17 de dezembro de 2020, (2019/2132(INI)), https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0270_EN.html.

¹⁵ <https://www.consilium.europa.eu/media/21787/0216-euco-conclusions.pdf>, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/06/29/20180628-euco-conclusions-final/>, <https://www.consilium.europa.eu/media/39922/20-21-euco-final-conclusions-en.pdf>.

aprofundar-se, alargando-se a 26 países. Faz parte integrante do quadro jurídico da UE pelo qual todos os novos membros se devem alinhar. O futuro de Schengen deve pautar-se por um empenhamento constante em preservar e fortalecer esta liberdade essencial e o motor do crescimento económico. O futuro imediato deve também ser marcado pela prossecução do alargamento aos Estados-Membros da UE que ainda não fazem parte deste espaço sem controlos nas fronteiras internas.

A manutenção dos benefícios de Schengen exige uma ação comum a nível da União e esforços constantes por parte de todos os Estados-Membros. Acima de tudo, exige empenho e confiança mútua. Nos últimos 36 anos, foi gradualmente desenvolvido um quadro jurídico abrangente de Schengen, assim como instrumentos operacionais comuns para proteger melhor o espaço sem controlos nas fronteiras internas. De modo geral, as bases de Schengen são sólidas e os Estados-Membros cumprem as disposições essenciais que alicerçam o bom funcionamento do espaço Schengen, desde a gestão eficaz das fronteiras externas, as políticas comuns em matéria de vistos e de regresso, a cooperação policial e o Sistema de Informação Schengen, bem como os requisitos em matéria de proteção de dados¹⁶. A Europa é um dos principais destinos de viagem do mundo, tendo sido emitidos mais de 17 milhões de vistos Schengen só no ano de 2019. O facto de os sistemas estarem discretamente aptos a gerir esta situação demonstra que a União faz funcionar uma máquina bem oleada.

Contudo, nenhum sistema resiste ao tempo se não se renovar. É necessário consolidar e reforçar constantemente o quadro jurídico de Schengen, a fim de fazer face às realidades e desafios atuais e futuros. O espaço Schengen assenta em três pilares fundamentais: (1) **gestão eficaz das fronteiras externas**, (2) **medidas de compensação pela ausência de controlos nas fronteiras internas** (política comum de vistos, política de regresso, instrumentos de cooperação policial e vários sistemas informáticos, bem como requisitos conexos em matéria de proteção de dados), e (3) **uma governação sólida**, incluindo um mecanismo eficiente de avaliação e acompanhamento, e uma maior preparação. **São necessárias ações nestes três domínios para proteger a integridade do espaço Schengen e continuar a melhorar o seu funcionamento.** Além disso, a manutenção do espaço de liberdade, segurança e justiça exige medidas eficazes no domínio da segurança, da cooperação policial e judiciária, bem como no domínio da migração. Sem fazerem formalmente parte do acervo de Schengen, estas medidas são essenciais para promover a confiança mútua e salvaguardar o exercício efetivo das liberdades fundamentais na União.

A presente estratégia faz o balanço dos progressos realizados no respeitante a estes pilares fundamentais e a outras medidas essenciais de apoio ao espaço de liberdade, segurança e justiça, e propõe novas ações para tornar o espaço sem controlos nas fronteiras internas plenamente operacional e mais resiliente.

¹⁶ 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 Primeiro programa plurianual de avaliação (2015-2019), COM(2020) 779 final.

2. UMA GESTÃO MODERNA E EFICAZ DAS FRONTEIRAS EXTERNAS DA UNIÃO

Na essência, Schengen consiste na ausência de controlos nas fronteiras internas. Contudo, uma vez que todos os que atravessam as fronteiras externas — por via aérea, terrestre ou marítima — podem viajar livremente para e noutros Estados-Membros, a existência de Schengen pressupõe um elevado grau de confiança numa gestão robusta das fronteiras externas. A criação do espaço Schengen exigiu, por conseguinte, o desenvolvimento de um conjunto abrangente de regras da União que garantem uma gestão comum e altamente eficiente das nossas fronteiras externas comuns, enquanto responsabilidade partilhada de todos os Estados-Membros e países associados a Schengen e da UE, a fim de compensar a eliminação dos controlos nas fronteiras internas.

Esta cooperação foi acompanhada de uma estreita cooperação com os nossos países parceiros dos Balcãs Ocidentais e com a vizinhança alargada da União, que permitiu melhorar o nível da partilha de informações e da cooperação policial e judiciária com os Estados-Membros, bem como com as agências no domínio da justiça e dos assuntos internos. De futuro, temos de continuar a reforçar a confiança na solidez da gestão das fronteiras externas da União.

Tal exige uma abordagem integrada e estratégica da gestão das fronteiras externas, uma vigilância sistemática das fronteiras, sistemas informáticos modernos e interligados, procedimentos cada vez mais digitalizados e uma cooperação contínua com países terceiros.

Uma abordagem integrada da gestão das fronteiras externas

Uma gestão eficaz e coordenada das fronteiras externas afigura-se essencial para garantir a confiança entre os Estados-Membros, a fim de alcançar o objetivo de fronteiras abertas, mas bem controladas e seguras. As novas capacidades comuns, os sistemas informáticos e as tecnologias modernas só podem produzir pleno efeito se a abordagem global da gestão das fronteiras externas for estratégica e se todos os aspetos da gestão das fronteiras, da segurança e da migração forem plenamente integrados e aplicados. A União e os Estados-Membros devem colaborar para alcançar, na prática, uma gestão europeia integrada das fronteiras plenamente eficaz, que reúna todos os intervenientes interessados, tanto a nível europeu como nacional. O objetivo é fornecer um quadro estratégico e as componentes operacionais necessárias para ligar melhor as nossas políticas e, por conseguinte, eliminar as lacunas entre a proteção das fronteiras, a segurança, o regresso e a migração, e assegurar, ao mesmo tempo, a proteção dos direitos fundamentais¹⁷.

¹⁷ Regulamento (UE) 2019/1896 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 13 de novembro de 2019, relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira, que revoga os Regulamentos (UE) n.º 1052/2013 e (UE) 2016/1624 (JO L 295 de 14.11.2019, p.1) («Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira»).

Para o efeito, a Comissão lançará em breve debates com o Parlamento Europeu e o Conselho sobre a **política estratégica plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras**¹⁸. Este processo continuará a ser executado por meio da estratégia técnica e operacional adotada pelo Conselho de Administração da Frontex e das estratégias nacionais dos Estados-Membros.

Vigilância sistemática das fronteiras externas

Para alcançar plenamente os imperativos de Schengen, e no contexto dos recentes desafios e das possibilidades criadas pelos novos desenvolvimentos tecnológicos, a União Europeia tomou, nos últimos anos, decisões emblemáticas a fim de reforçar as fronteiras externas por forma a transformar a gestão das fronteiras externas da União num dos sistemas mais eficientes do mundo. O reforço do mandato da Frontex em 2019 e a criação do **corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira** são um verdadeiro exemplo da integração europeia no domínio da gestão das fronteiras externas. Pela primeira vez, a União dispõe de um serviço uniforme para apoiar a gestão europeia das fronteiras externas comuns e de uma política de regresso eficaz. Este novo corpo permanente, composto por 10 000 agentes da Frontex e nacionais, poderá, a qualquer momento, apoiar os Estados-Membros que enfrentam desafios nas fronteiras externas comuns e aumentar a eficiência dos regressos.

A Comissão está empenhada em assegurar a execução plena e atempada do novo mandato da Frontex e congratula-se com o facto de as primeiras equipas do corpo permanente estarem prontas para destacamento, prevendo-se que a formação do corpo seja concluída até ao final de 2027. A Comissão colaborará com a Frontex para continuar a acompanhar e a assegurar, em conjunto com os Estados-Membros, a aplicação do roteiro acordado internamente com vista à aplicação do Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira de 2019.

Desde 2017¹⁹, o Código das Fronteiras Schengen exige que todas as pessoas, independentemente da sua nacionalidade, sejam submetidas a **controles sistemáticos por confronto com as bases de dados à entrada e à saída do espaço Schengen**, a fim de verificar se não representam uma ameaça para a ordem pública e a segurança interna. No entanto, foram identificados vários problemas na aplicação destas novas regras que cumpre resolver. Embora as novas regras prevejam derrogações relativamente aos controlos sistemáticos em determinadas condições, uma aplicação incoerente destas exceções pode comprometer a eficácia do instrumento. Para cumprir as mais elevadas normas de segurança, é essencial que os Estados-Membros controlem sistematicamente todos os viajantes por

¹⁸ Regulamento (CE) n.º 2019/1896, artigo 8.º. A execução efetiva da gestão europeia integrada das fronteiras pela Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira deverá ser assegurada através de um ciclo estratégico plurianual de políticas.

¹⁹ Regulamento (UE) 2017/458 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2017, que altera o Regulamento (UE) 2016/399 (Código das Fronteiras Schengen) 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).

confronto com as bases de dados nas fronteiras externas e apliquem todas as derrogações uniformemente. Além disso, há que melhorar, aquando dos controlos de primeira linha nas fronteiras, a consulta das notificações e avisos da Interpol com interesse para a luta contra o terrorismo e os crimes graves. Para apoiar estes dois objetivos, a Comissão elaborará, até ao final de 2021, em colaboração com os Estados-Membros, orientações para assegurar que as regras são aplicadas de forma uniforme e que as derrogações são aplicadas de forma limitada.

Além disso, a Comissão sugeriu medidas adicionais para reforçar a gestão das fronteiras externas, nomeadamente por meio da apresentação, em setembro de 2020, de uma proposta de **controlo prévio** dos nacionais de países terceiros que entram irregularmente nas fronteiras externas²⁰. Após terem sido adotadas, as regras serão aplicáveis a todos os nacionais de países terceiros que atravessam a fronteira externa sem autorização. Funcionarão como uma primeira etapa nos sistemas gerais de asilo e de regresso e acelerarão o processo de determinação do estatuto de uma pessoa e do tipo de procedimento aplicável às suas circunstâncias. O controlo prévio à entrada reforçará ainda a gestão das fronteiras externas da União, no pleno respeito de todas as obrigações em matéria de direitos fundamentais. Por conseguinte, a Comissão apela ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que avancem com as negociações com vista à rápida adoção do regulamento.

O pleno respeito dos direitos fundamentais é parte integrante de uma gestão das fronteiras mais avançada — que inclui os direitos da criança — por parte todos os intervenientes e em todas as fronteiras. Dado o papel mais preponderante da Frontex, o novo regulamento reforça também significativamente o quadro da Agência dos Direitos Fundamentais. Foi recentemente nomeado um novo **responsável pelos direitos fundamentais da Frontex**, que será assistido no seu trabalho por 40 observadores dos direitos fundamentais no terreno, com total independência. Os direitos fundamentais constituirão também uma componente fundamental do ciclo político estratégico plurianual para a gestão europeia integrada das fronteiras. Além disso, espera-se que a Frontex, em cooperação com a Agência dos Direitos Fundamentais e com base no seu trabalho, **forneça mais orientações sobre a realização dos controlos de fronteira e a vigilância das fronteiras**, especialmente no mar.

Com base na proposta da Comissão de um controlo prévio dos nacionais de países terceiros que entram irregularmente na fronteira externa, todos os Estados-Membros deverão criar um mecanismo nacional de acompanhamento a fim de reforçar a proteção dos direitos fundamentais e assegurar que todas as violações são objeto de um inquérito eficaz. A Agência dos Direitos Fundamentais elaborará **orientações relativamente a esse mecanismo de acompanhamento** e apoiará os Estados-Membros, a seu pedido, no desenvolvimento dos seus mecanismos nacionais de acompanhamento.

Aplicação de um dos sistemas de gestão das fronteiras tecnologicamente mais avançados do mundo

²⁰ Proposta de regulamento que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas, 23 de setembro de 2020, COM(2020) 612.

Realizaram-se enormes progressos a nível dos sistemas de informação da União, necessários para a segurança interna, migração e saúde, tanto nas fronteiras externas como no interior do espaço Schengen. A partir do que inicialmente era apenas um sistema de informação — o Sistema de Informação de Schengen —, a União criou uma arquitetura informática europeia comum com novos sistemas interligados de gestão das fronteiras, migração e aplicação da lei. 2021 é um ano crucial para o desenvolvimento destes novos sistemas de informação e da arquitetura informática global.

Os testes do Sistema de Entrada/Saída (EES)²¹ começaram em março deste ano e prosseguirão até ao final de 2021, com vista a tornar o Sistema de Entrada/Saída plenamente operacional a partir do segundo trimestre de 2022. O Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)²² estará operacional no final de 2022. Além disso, a aplicação da versão revista do Sistema de Informação de Schengen (SIS)²³ e do Sistema de Informação sobre Vistos revisto deverá estar concluída no final de 2021 e no final de 2023, respetivamente. A plena interoperabilidade da nova arquitetura informática deverá tornar-se uma realidade até ao final de 2023. A interoperabilidade ligará todos os sistemas europeus de fronteiras, migração, segurança e justiça e assegurará que comunicam entre si, que não se dão omissões de controlos devido à falta de ligação entre as informações e que as autoridades nacionais dispõem das informações completas, fiáveis e exatas de que necessitam, no pleno respeito dos requisitos em matéria de proteção de dados. Será também um fator essencial para viajar de boa-fé.

Assegurar a plena aplicação de todos os sistemas informáticos novos e atualizados, bem como a sua interoperabilidade dentro dos prazos previstos, está longe de ser uma tarefa fácil. Os Estados-Membros, a Comissão e a eu-LISA mostraram-se plenamente empenhados na consecução deste objetivo. Além disso, a Comissão, juntamente com a eu-LISA, prestou — e continuará a prestar — apoio operacional aos Estados-Membros. Os progressos estão a ser acompanhados de perto por meio de um painel de avaliação do sistema de acompanhamento e existem instrumentos para assegurar uma reação rápida a eventuais desafios que se coloquem. Os sistemas informáticos só podem entrar em funcionamento se todos os Estados-Membros e países associados a Schengen estiverem preparados ao mesmo tempo. Um atraso num único país impediria o lançamento dos sistemas em qualquer parte do espaço Schengen. Além disso,

²¹ O Sistema de Entrada/Saída (SES) será um sistema informático automatizado para registar os viajantes provenientes de países terceiros, tanto titulares de vistos de curta duração como isentos de visto, sempre que atravessam uma fronteira externa da UE. Ver https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/ees_en.

²² O ETIAS é um sistema informático amplamente automatizado criado para identificar os riscos de segurança, de migração irregular ou elevados riscos de epidemia colocados pelas pessoas isentas da obrigação de visto que viajam para o espaço Schengen, visando, simultaneamente, facilitar a passagem das fronteiras para a grande maioria dos viajantes que não suscitam esse tipo de riscos. Ver https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/etias_en.

²³ O Sistema de Informação Schengen (SIS) é o sistema de partilha de informações para a gestão da segurança e das fronteiras mais utilizado e de maior dimensão da Europa. Ver https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen-information-system_en.

tendo em conta as dependências entre os sistemas, um atraso na implementação de um sistema poderia protelar a aplicação de toda a arquitetura do sistema informático. Temos a responsabilidade comum de concretizar atempadamente este ambicioso projeto, a fim de dispor de ferramentas plenamente operacionais e prontas para fazer face aos desafios em constante evolução ou que surjam subitamente.

A arquitetura informática deve também ser completada o mais rapidamente possível, nomeadamente acrescentando o sistema Eurodac revisto. No âmbito do novo pacto em matéria de migração e asilo, a Comissão propôs, em setembro de 2020, um sistema **Eurodac**²⁴ melhorado, que ajudará, nomeadamente, a acompanhar os movimentos não autorizados, a combater a migração irregular e a melhorar os regressos. A Comissão apela ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que avancem com as negociações com vista à rápida adoção da proposta.

Rumo à digitalização dos procedimentos nas fronteiras externas

Quando as viagens mundiais recuperarem, após a pandemia de COVID-19, espera-se um forte aumento dos fluxos de passageiros. Tal dará um novo impulso ao processo de digitalização, que já começou antes da pandemia, e exigirá formas inovadoras de promover e acelerar os controlos nas fronteiras nos portos internacionais de entrada. A documentação digital é mais eficiente e segura. Até ao final de 2021, a Comissão **proporá um regulamento sobre a digitalização do procedimento de emissão de vistos**, com vista a digitalizar integralmente o processo de emissão de vistos Schengen. Como próxima etapa, em 2023, na sequência de uma avaliação aprofundada e das consultas necessárias, a Comissão tenciona apresentar uma **proposta de regulamento relativo à digitalização dos documentos de viagem e à facilitação das viagens**.

Cooperação com países terceiros

A proteção das fronteiras externas da União exige igualmente uma estreita cooperação e parceria com os países vizinhos e parceiros. Essa cooperação faz parte integrante da gestão integrada das fronteiras da UE. A existência de parcerias fortes, abrangentes, mutuamente benéficas e adaptadas, em conformidade com o novo pacto sobre migração e asilo, contribui para uma melhor gestão da migração e para o reforço da cooperação no domínio da gestão das fronteiras. Tal como sublinhado na Comunicação Conjunta sobre uma parceria renovada com os países da vizinhança meridional²⁵, é essencial que exista um forte empenhamento mútuo, em especial, para **reforçar a capacidade de gestão das fronteiras dos países terceiros e intensificar os esforços contra as redes criminosas responsáveis pela introdução**

²⁴ Proposta alterada de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de dados biométricos, COM (2020) 614 final.

²⁵ Comunicação Conjunta da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Uma parceria renovada com a vizinhança meridional: uma Nova Agenda para o Mediterrâneo», 9 de fevereiro de 2021, JOIN(2021) 2 final.

clandestina de migrantes e pelo tráfico de seres humanos. Esta prioridade será ainda reforçada pelo próximo Plano de Ação da UE contra o tráfico de migrantes (2021-2025).

O novo pacto estabelece que a UE deve utilizar todos os instrumentos ao seu dispor para prestar apoio operacional às novas parcerias, nomeadamente por meio de uma participação muito mais aprofundada das agências da UE. A União Europeia tem igualmente a responsabilidade de apoiar e promover os seus elevados padrões de proteção das fronteiras, nomeadamente em matéria de direitos fundamentais, junto de países terceiros. As agências da UE devem também trabalhar mais intensamente com os países parceiros. O mandato reforçado da Frontex permite a prestação de apoio operacional e técnico específico e a cooperação com países terceiros. A cooperação com os Balcãs Ocidentais, nomeadamente através de acordos de estatuto da UE com os parceiros dos Balcãs Ocidentais²⁶, permitirá aos guardas de fronteira da Frontex trabalhar em conjunto com os guardas de fronteira nacionais no território de um país parceiro. A Frontex pode doravante prestar também apoio prático com o intuito de desenvolver a capacidade de gestão das fronteiras dos parceiros e de cooperar com estes para otimizar o regresso voluntário. Além disso, a Comissão apoiará o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros e os países parceiros vizinhos, por meio da apresentação aos Estados-Membros de uma **recomendação relativa às disposições-tipo em matéria de intercâmbio de informações** sobre o conhecimento da situação, a incorporar nos acordos bilaterais e multilaterais com países terceiros. Elaborará igualmente um novo **modelo de acordo relativo ao estatuto** que servirá de base para a Frontex realizar operações conjuntas em países terceiros, bem como um **modelo de acordo de trabalho** para harmonizar o quadro da cooperação prática com esses países. Estas ações contribuirão para garantir uma forma unificada de cooperação com os parceiros externos da UE.

Ações-chave para melhorar a gestão das fronteiras externas

A Comissão apresentará:

- um documento estratégico (T4 2021), seguido de uma comunicação que estabelece a política estratégica plurianual de gestão europeia integrada das fronteiras (2022);
- uma proposta de regulamento sobre a digitalização do procedimento de visto (T4 2021);
- uma proposta de regulamento relativo à digitalização dos documentos de viagem e à facilitação das viagens (2023);
- um relatório sobre a execução dos controlos sistemáticos por confronto com as bases de dados (T4 2021);

²⁶ O acordo relativo ao estatuto com a Albânia entrou em vigor em 1 de maio de 2019, tendo sido destacadas equipas da Frontex a partir de 22 de maio de 2019. O acordo com o Montenegro, assinado em outubro de 2019, entrou em vigor em 1 de julho de 2020. Uma operação conjunta teve início em 15 de julho de 2020. O acordo com a Sérvia foi assinado em novembro de 2019 e ratificado numa sessão extraordinária do Parlamento em 25 de fevereiro de 2021. O Parlamento Europeu e o Conselho aprovaram o acordo em 11 e 25 de maio de 2020, respetivamente. Prevê-se que as operações tenham início em 16 de junho de 2021. Um acordo relativo ao estatuto que permitiria o destacamento de equipas europeias de guardas de fronteira na fronteira entre a Croácia e a Bósnia-Herzegovina foi rubricado há dois anos, em janeiro de 2019, e aguarda assinatura pela Bósnia-Herzegovina. O acordo com a Macedónia do Norte está igualmente pendente de assinatura.

- orientações sobre os controlos sistemáticos por confronto com as bases de dados à entrada e à saída do espaço Schengen (T4 2021);
- um Plano de Ação da UE contra a introdução clandestina de migrantes (2021 2021)(T3 - 2021);
- uma recomendação aos Estados-Membros relativa às disposições-tipo em matéria de intercâmbio de informações sobre o conhecimento da situação, a incorporar nos acordos bilaterais e multilaterais com países terceiros (T3 2021);
- um modelo de acordo relativo ao estatuto e modelos de convénios de trabalho com países terceiros (T3 2021).

A Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira deverá:

- adotar a estratégia técnica e operacional para a gestão integrada das fronteiras;
- continuar a tomar todas as medidas necessárias para criar o corpo permanente da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira até 2027;
- elaborar mais orientações sobre a realização dos controlos de fronteira e a vigilância das fronteiras.

Os Estados-Membros deverão:

- continuar a tomar todas as medidas necessárias para cumprir os prazos legais para a implementação da nova arquitetura informática, em estreita cooperação com a Comissão e a eu-LISA.

O Parlamento Europeu e o Conselho são convidados a avançar com as negociações a fim de adotar rapidamente:

- a proposta de regulamento relativo ao controlo prévio à entrada;
- a proposta de regulamento Eurodac.

3. MEDIDAS DE REFORÇO INTERNO DO ESPAÇO SCHENGEN E MEDIDAS COMPLEMENTARES PARA UM ESPAÇO DE LIBERDADE, SEGURANÇA E JUSTIÇA

O espaço Schengen assenta num quadro jurídico sólido de medidas de apoio à cooperação operacional e ao intercâmbio de informações entre as autoridades policiais e judiciárias em matéria penal, bem como de medidas nos domínios da política de vistos e de regresso elaboradas para compensar a ausência de controlos nas fronteiras internas. Estas medidas são coletivamente conhecidas sob a designação «acervo de Schengen» e servem, em conjunto, para apoiar o espaço de liberdade, segurança e justiça²⁷, promovendo a confiança mútua entre os Estados-Membros e salvaguardando o exercício efetivo das liberdades fundamentais na União Europeia.

Além disso, num espaço sem controlos nas fronteiras internas, os Estados-Membros devem cooperar estreitamente não só no respeitante às medidas relacionadas com Schengen como também em relação a outras medidas complementares nos domínios da segurança, da cooperação policial e judiciária, bem como da migração e do asilo. De assinalar ainda que o

²⁷ Artigo 67.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia.

Código Aduaneiro da União contribui para a segurança no espaço Schengen através do regime de avaliação dos riscos de segurança e de controlo nas fronteiras externas que apoia a livre circulação de mercadorias.

Prevenir e combater as ameaças à segurança, incluindo a criminalidade grave e organizada e o terrorismo

Nos últimos anos, foram tomadas muitas medidas concretas a nível da União para continuar a combater eficazmente a criminalidade grave e organizada e o terrorismo, reforçar a segurança no espaço Schengen e, simultaneamente, garantir e preservar a possibilidade de circular livremente sem controlos nas fronteiras. A Comissão colabora com o Parlamento Europeu, o Conselho, os Estados-Membros e outras partes interessadas com vista a executar plenamente as ações previstas nas principais iniciativas estratégicas em matéria de segurança apresentadas em julho de 2020 no âmbito da **Estratégia da UE para a União da Segurança (2020-2025)**²⁸. A estratégia centra-se em domínios prioritários a fim de continuar a promover a segurança de todos os que vivem na Europa, em particular protegendo os europeus do terrorismo e da criminalidade organizada. Estes domínios incluem:

- **A Agenda da UE em matéria de Luta contra o Terrorismo**²⁹, que chama a atenção para diferentes riscos para a nossa segurança interna e propõe medidas para os resolver, em especial tendo em conta a ameaça que representa o regresso dos combatentes terroristas estrangeiros;
- **A estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada**³⁰, que define uma série de medidas destinadas a reforçar a cooperação policial e judiciária e a combater as estruturas de criminalidade organizada, bem como os crimes de elevada prioridade ou o aumento dos crimes, incluindo o contrabando de droga, as armas de fogo, a criminalidade ambiental e a contrafação, e
- **A Estratégia da UE em matéria de luta contra o tráfico de seres humanos**³¹, que se centra na prevenção deste tipo de crime, na entrega dos traficantes à justiça e na proteção e capacitação das vítimas.

Todas as medidas contidas nestas estratégias constituem um elemento importante para a criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça. São essenciais para melhorar a segurança no espaço Schengen. Uma aplicação eficaz é crucial para prevenir e combater as ameaças à segurança e, conseqüentemente, reforçar a confiança entre os Estados-Membros. Além disso, ao implementar e aplicar estas medidas, é essencial que os Estados-Membros respeitem plenamente os direitos fundamentais, incluindo os direitos da criança e os requisitos aplicáveis em matéria de proteção de dados.

²⁸ Comunicação da Comissão sobre a Estratégia da UE para a União da Segurança, COM(2020) 605 final, 24 de julho de 2020, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/internal-security_en.

²⁹ COM(2020) 795 final.

³⁰ COM (2021) 170 final.

³¹ COM (2021) 171 final.

A aplicação efetiva das principais prioridades da Estratégia da UE para a União da Segurança assenta igualmente numa cooperação estreita e contínua com os Balcãs Ocidentais e a vizinhança alargada da União.

Reforço da cooperação policial e judiciária

Num espaço sem controlos nas fronteiras internas, os agentes da polícia de um Estado-Membro devem ter acesso às mesmas informações de que dispõem os colegas de outro Estado-Membro. Devem cooperar eficazmente e por defeito em toda a Europa. Por conseguinte, uma componente importante das medidas que sustentam a segurança num espaço interdependente sem controlos nas fronteiras internas é a **cooperação policial**, a qual ainda regista variações consideráveis consoante os Estados-Membros, bem como a nível internacional. Em consequência, os criminosos e os grupos criminosos continuam a operar em vários Estados-Membros inabalavelmente, tirando partido das diferentes jurisdições nacionais³².

Para sermos eficazes na luta contra a criminalidade grave e organizada, enquanto União, precisamos de passar da cooperação policial baseada amplamente em instrumentos de direito não vinculativos para parcerias sistemáticas vinculativas. Uma cooperação policial reforçada pode também alargar o conjunto de alternativas aos controlos nas fronteiras internas à disposição dos Estados-Membros. Para o efeito, no final deste ano, a Comissão apresentará uma proposta legislativa relativa a um **Código de Cooperação Policial da UE**. O próximo Código proporcionará um quadro jurídico coerente da UE para garantir que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei têm um acesso equivalente às informações detidas por outros Estados-Membros quando delas necessitem para combater a criminalidade e o terrorismo.

A fim de reforçar o **intercâmbio de informações**, o Código de Cooperação Policial da UE formalizará e clarificará os procedimentos de partilha de informações entre os Estados-Membros, em especial para efeitos de investigação, incluindo o papel do «ponto de contacto único» para esses intercâmbios, e fará pleno uso do canal de intercâmbio de informações da Europol³³. O Código será completado com uma proposta destinada a reforçar o intercâmbio automatizado de categorias de dados importantes no âmbito das Decisões **Prüm** do Conselho³⁴. O novo quadro jurídico aumentará a eficiência e a rapidez do intercâmbio de dados de ADN e de impressões digitais, bem como do registo de veículos entre os Estados-Membros, permitindo às autoridades nacionais saber se existem dados noutros Estados-Membros e obter um acesso rápido aos mesmos. A Comissão está igualmente a avaliar a

³² Ver a Avaliação da Europol relativa à Ameaça da Criminalidade Grave e Organizada (12 de abril de 2021): «*As atividades criminosas nas regiões fronteiriças tiram partido das delimitações naturais das diferentes jurisdições responsáveis pela aplicação da lei, as quais criam oportunidades de escapar à lei e proporcionam proximidade a múltiplos mercados*». Segundo a Europol, mais de 70% das organizações criminosas estão presentes em mais de três Estados-Membros.

³³ «Aplicação de Intercâmbio Seguro de Informações» da Europol.

³⁴ Decisão 2008/615/JAI do Conselho relativa ao aprofundamento da cooperação transfronteiras, em particular no domínio da luta contra o terrorismo e a criminalidade transfronteiras e Decisão 2008/616/JAI do Conselho referente à execução da Decisão 2008/615/JAI.

necessidade de acrescentar novas categorias de dados a este intercâmbio, tais como fotografias, cartas de condução, registos policiais e balísticos.

No que diz respeito à **cooperação operacional em toda a UE**, o Código de Cooperação Policial da UE abordará a necessidade de normas comuns que permitam aos agentes da polícia cooperar eficazmente com os colegas nos países vizinhos. Com base nas boas práticas de cooperação bilateral ou multilateral entre os Estados-Membros, os agentes de polícia deverão poder realizar operações e patrulhas conjuntas nas zonas fronteiriças. Uma vez que os criminosos e os terroristas operam em todos os Estados-Membros, as autoridades policiais devem ter a possibilidade de os controlar e deter aquando de perseguições transnacionais, conforme necessário. No respeito do papel dos Estados-Membros no domínio da segurança interna e da flexibilidade necessária para cooperar a nível regional, o Código de Cooperação Policial da UE terá por objetivo clarificar e alinhar as regras de participação nas operações transfronteiriças de aplicação da lei. A intensificação da cooperação policial operacional na União exigirá um forte empenhamento político por parte de todos os intervenientes.

Em dezembro de 2020, a Comissão apresentou ainda uma proposta para **reforçar o mandato da Europol**³⁵, por exemplo, permitindo à agência apoiar as investigações nacionais com a análise de megadados. Por conseguinte, a Comissão apela ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que avancem com as negociações com vista à rápida adoção do novo regulamento.

É igualmente essencial continuar a desenvolver os instrumentos recentemente adotados à disposição das autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Uma maior utilização das informações antecipadas sobre os passageiros (API), em combinação com os registos de identificação dos passageiros (PNR), têm potencial para reforçar significativamente a segurança a um custo relativamente reduzido, sem interferir com os fluxos de viajantes. Nos termos do Regulamento PNR, os Estados-Membros recolhem os nomes dos passageiros de todos os voos, incluindo os voos intra-UE. Em contrapartida, nos termos da Diretiva API³⁶, os dados API só são recolhidos sistematicamente relativamente aos voos com destino à União provenientes de países terceiros. Por conseguinte, a Comissão está a preparar uma proposta legislativa para alargar a utilização de **informações antecipadas sobre os passageiros (API), a fim de abranger também os voos intra-Schengen**. Esta alteração alargaria o conjunto de medidas compensatórias de que os Estados-Membros dispõem, permitindo às autoridades responsáveis pela aplicação da lei tratar ter, em matéria de dados, uma abordagem baseada nos riscos no espaço Schengen.

Além do reforço da cooperação policial, a confiança entre os Estados-Membros assenta também numa estreita cooperação judiciária. Um instrumento importante para aumentar a rapidez e a facilidade de entrega na UE é o mandado de detenção europeu (MDE), um elemento essencial da cooperação judiciária em matéria penal. A plena aplicação das ações-

³⁵ COM(2019) 796 final de 9.12.2020.

³⁶ Diretiva 2004/82/CE do Conselho, de 29 de abril de 2004, relativa à obrigação de comunicação de dados dos passageiros por parte das transportadoras (JO L 261 de 6.8.2004, p. 24).

chave descritas nas conclusões do Conselho sobre o MDE de dezembro de 2020³⁷, bem como no relatório do Parlamento Europeu sobre o MDE de janeiro de 2021³⁸, é indispensável para melhorar o funcionamento do MDE. A Comissão **atualizará o Manual do MDE** e fornecerá orientações aos profissionais sobre a forma de lidar com pedidos de busca e extradição potencialmente abusivos provenientes de países terceiros. A Comissão está a colaborar com os profissionais da justiça através de um grupo de coordenação recentemente constituído para melhorar a rapidez do intercâmbio de informações sobre o MDE. Por último, a Comissão está a acompanhar de perto a correta aplicação da Decisão-Quadro relativa ao MDE, recorrendo, se for caso disso, a processos por infração.

Além disso, são igualmente importantes os domínios da cooperação judiciária centrados na coordenação das ações penais transfronteiriças, para os quais União elaborou agora uma série de instrumentos legislativos, como a decisão europeia de investigação, e criou uma agência da União para facilitar essa coordenação, designadamente a Eurojust. É essencial que a Eurojust continue a desenvolver a sua capacidade em termos de assistência às autoridades nacionais nas investigações e ações penais transfronteiriças, por meio da utilização de tecnologias informáticas modernas e comunicações seguras, nomeadamente através do e-Codex, e do estabelecimento de respostas positivas/negativas com outras agências JAI. Do mesmo modo, as equipas de investigação conjuntas (EIC) também devem beneficiar de ferramentas digitais sob a forma de tratamento das informações através de uma plataforma segura de colaboração informática. A Comissão envida esforços no sentido de assegurar uma digitalização mais geral dos instrumentos de cooperação judiciária, a fim de facilitar ainda mais esta evolução³⁹.

Necessidade de sistemas preparados para o futuro: utilizar da melhor forma as tecnologias existentes e futuras

A utilização da tecnologia em apoio da cooperação policial transfronteiriça e da aplicação da lei tem vindo a evoluir rapidamente nos últimos anos, oferecendo novas possibilidades para prevenir, detetar e combater ameaças transfronteiriças e potenciais ameaças em todos os países. Acresce que as tecnologias modernas são menos dispendiosas e podem revelar-se eficazes para obter resultados semelhantes aos dos controlos físicos temporários nas fronteiras. Além dos controlos policiais que podem realizar nas zonas fronteiriças (na ausência de controlos nas fronteiras internas), os Estados-Membros podem também utilizar essas tecnologias, por exemplo, nos aeroportos ou nas estações ferroviárias enquanto zonas de risco acrescido.

É ainda essencial obter um maior desenvolvimento, aplicação e utilização da inteligência artificial para que as autoridades policiais possam fazer face à atual quantidade e complexidade de dados nas investigações e à utilização de tecnologias modernas pelos

³⁷ <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13214-2020-INIT/en/pdf>.

³⁸ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0006_EN.html.

³⁹ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões, Digitalização da justiça na União Europeia: Uma panóplia de oportunidades», COM(2020) 710 final de 2 de dezembro de 2020.

criminosos. Um dos objetivos da proposta de regulamento da Comissão relativo à inteligência artificial⁴⁰ consiste em promover o desenvolvimento de uma inteligência artificial segura e legal que respeite os direitos fundamentais. A inteligência artificial exige o acesso a conjuntos de dados de elevada qualidade. A criação atempada de espaços de dados europeus ajudará a conceber, formar e avaliar instrumentos de inteligência artificial para fins de aplicação da lei.

Nos últimos anos, registou-se um investimento significativo na investigação e inovação em matéria de segurança e facilitação das viagens a nível da UE e dos Estados-Membros⁴¹, estando vários Estados-Membros a implementar sistemas bem sucedidos neste domínio⁴². A Comissão continuará a apoiar os Estados-Membros na adoção e utilização das novas tecnologias. Ao mesmo tempo, é essencial continuar a investir na investigação para aproveitar as oportunidades oferecidas pelas futuras novas tecnologias. A Comissão promoverá debates técnicos e estratégicos sobre estas questões, a fim de explorar todo o potencial das tecnologias modernas, garantindo simultaneamente o pleno respeito dos direitos fundamentais e assegurando o intercâmbio de boas práticas e de conhecimentos entre os Estados-Membros.

Uma política comum em matéria de migração e de asilo

As circunstâncias muito excecionais da crise dos refugiados de 2015 colocaram sob pressão o espaço sem controlos nas fronteiras internas, revelando importantes deficiências no sistema de gestão da migração da União, em especial no que diz respeito à solidariedade e à responsabilidade. Todas as soluções propostas no **novo Pacto sobre a Migração e o Asilo** contribuirão para uma gestão eficaz da migração, uma cooperação mais estreita e uma partilha de responsabilidades entre os Estados-Membros, reforçando assim o espaço Schengen. O novo pacto visa colmatar as lacunas entre os controlos nas fronteiras externas, os procedimentos de asilo e de regresso nos Estados-Membros, estabelecendo um **processo sem descontinuidades nas fronteiras, aplicável a todos os nacionais de países terceiros que atravessam as fronteiras sem autorização**. Em combinação com a proposta de controlo prévio à entrada, o Pacto reforça as ligações entre os procedimentos de asilo e de regresso nas fronteiras externas. Os novos procedimentos na fronteira, bem como outras medidas incluídas no Pacto, deverão contribuir para reforçar a gestão das fronteiras externas e ajudar a prevenir e reduzir a fuga e a circulação não autorizada no espaço Schengen.

⁴⁰ Proposta da Comissão, de 21 de abril de 2021, de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece regras harmonizadas sobre a inteligência artificial (Regulamento Inteligência Artificial) e altera determinados atos legislativos da União, COM(2021) 206 final. A proposta classifica como sendo de alto risco um certo número de utilizações da inteligência artificial no domínio da migração e da aplicação da lei.

⁴¹ A Comissão apoia este trabalho de investigação através do programa de trabalho do Horizonte Europa no domínio da segurança civil para a sociedade: entre 2007 e 2020, a UE investiu quase 3 000 milhões de EUR na investigação no domínio da segurança, tendo sido lançados cerca de 700 projetos durante esse período, que contemplam uma vasta gama de temas de segurança, incluindo a gestão das fronteiras e a facilitação das viagens.

⁴² Um desses sistemas é, por exemplo, a medida emblemática neerlandesa: @MIGO-BORAS. Esse sistema permite o reconhecimento eletrónico da placa de matrícula, a verificação das bases de dados em causa e o envio de patrulhas da Guarda Nacional (*Koninklijke Marechaussee*) para realizar controlos aleatórios.

Ao mesmo tempo, o Pacto propõe um **mecanismo permanente de solidariedade** para apoiar os Estados-Membros confrontados com os maiores desafios em termos de chegadas irregulares às fronteiras externas. A solidariedade deverá ser obrigatória e adaptada às necessidades no terreno. As possibilidades de solidariedade poderão abranger a recolocação, complementada por regimes de «patrocínio ao regresso», nos termos da qual os Estados-Membros se comprometem a apoiar os regressos; além disso, em circunstâncias específicas, a solidariedade pode contemplar outras contribuições, tais como contribuições para o reforço das capacidades em matéria de asilo, capacidades de acolhimento, apoio operacional ou compromissos com os países terceiros de origem ou de trânsito em causa. A existência de um sistema comum de migração e asilo e a garantia de que existe um sistema sólido para lidar com as chegadas irregulares permitirão reforçar a confiança mútua e apoiar, deste modo, o espaço Schengen.

Ações essenciais para reforçar o espaço Schengen a nível interno

A Comissão vai:

- apresentar uma proposta legislativa para um Código de Cooperação Policial da UE (T4 2021);
- apresentar uma proposta de regulamento relativo à obrigação de comunicar dados antecipados sobre os passageiros (API) (2022);
- lançar consultas específicas para explorar a utilização de tecnologias como alternativa aos controlos nas fronteiras (T3 2021);
- atualizar o Manual sobre o Mandado de Detenção Europeu (T4 2021).

Os Estados-Membros deverão:

- aplicar plenamente as iniciativas existentes em matéria de segurança, tirando plenamente partido dos instrumentos de aplicação da lei já disponíveis.

O Parlamento Europeu e o Conselho são convidados a avançar com as negociações a fim de adotar rapidamente:

- a proposta de reforço do mandato da Europol;
- as propostas que são objeto do novo pacto em matéria de migração e asilo.

4. MAIOR PREPARAÇÃO E MELHOR GOVERNAÇÃO PARA FOMENTAR A CONFIANÇA

O espaço Schengen é apoiado por um conjunto significativo de medidas que compensam a ausência de controlos nas fronteiras internas, mas a eficácia dessas medidas depende da sua aplicação. Precisamos de um sistema de governação robusto, equipado para enfrentar os futuros desafios de Schengen e de intensificar o diálogo político, acompanhamento e execução.

Diálogo político para o consenso e a cooperação

A Comissão criou o Fórum de Schengen para promover um diálogo político regular e estruturado entre as partes interessadas na garantia do bom funcionamento do espaço Schengen. Dois desses eventos já tiveram lugar em 30 de novembro de 2020 e 17 de maio de 2021, com a participação de deputados ao Parlamento Europeu e de Ministros dos Assuntos Internos. O Fórum revelou-se uma plataforma útil para proporcionar uma orientação aos principais elementos incluídos na presente estratégia e para criar confiança.

Com base nesta experiência, a **Comissão continuará a organizar fóruns Schengen regulares** para debater o estado de Schengen a nível político e promover uma reflexão e cooperação contínuas sobre as respostas necessárias aos desafios atuais e futuros. O próximo fórum deverá ter lugar antes do final de 2021.

É importante que o debate político se debruce sobre todos os elementos da complexa arquitetura de apoio ao bom funcionamento de Schengen. Para o efeito, a Comissão relançará a adoção do «**Relatório sobre o estado de Schengen**», que servirá de base para os debates no Fórum anual. O relatório resumirá a situação no que diz respeito à ausência de controlos nas fronteiras internas, aos resultados das avaliações de Schengen e ao estado de aplicação das recomendações. A Comissão integrará nos relatórios um «Painel de Avaliação do estado de Schengen» a fim de avaliar, de uma forma interligada, a aplicação do acervo de Schengen nos diferentes domínios estratégicos, assim como prestar um maior apoio aos Estados-Membros na resposta a quaisquer desafios que se coloquem.

Preparação: modernizar e adaptar os nossos sistemas

A reintrodução dos controlos nas fronteiras internas tem sido um problema desde há vários anos, muito antes do início da pandemia de COVID-19. Vários Estados-Membros dispõem de controlos contínuos nas fronteiras internas desde 2015. Este facto evidenciou a necessidade de uma maior coordenação a nível europeu no que diz respeito aos controlos nas fronteiras internas, a fim de assegurar a sua proporcionalidade. Em resposta a esta situação, a Comissão apresentou uma alteração do Código das Fronteiras Schengen em 2017⁴³ que, não obstante o acordo das partes interessadas quanto à necessidade de resolver a questão, não recebeu apoio suficiente para permitir aos legisladores conduzir as negociações com êxito.

A crise da pandemia de COVID-19 veio tornar ainda mais patente a necessidade de traçar um quadro estável para a coordenação e a tomada de decisões nas fronteiras externas e no espaço Schengen em situações de crise. A capacidade de fazer face, de uma forma plenamente coordenada, a futuras pandemias ou a ameaças semelhantes que afetem simultaneamente vários ou todos os Estados-Membros será um sinal da resiliência de Schengen. Com efeito, a ação de um Estado-Membro na fronteira externa comum da União ou no espaço Schengen afeta todos os outros.

⁴³ COM(2017)571 final.

A Comissão Europeia reagiu rapidamente dentro dos limites das suas competências, tendo, à medida que a crise se foi desenvolvendo, aberto rapidamente «corredores verdes» para o trânsito de bens essenciais e adotado dois conjuntos de orientações sobre a livre circulação de trabalhadores⁴⁴ e sobre a ajuda de emergência no domínio dos cuidados de saúde transfronteiriços⁴⁵, bem como uma série de outras orientações e recomendações relativas à gestão das fronteiras externas e internas⁴⁶. Além disso, com base numa proposta da Comissão, foi adotada, na Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho⁴⁷ e respetiva alteração (UE) 2021/119⁴⁸, uma abordagem coordenada das restrições à livre circulação em resposta à pandemia de COVID-19, tendo, na Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho, sido adotadas restrições às viagens não indispensáveis para a União Europeia⁴⁹.

Com base nos ensinamentos retirados destas experiências, a Comissão tenciona apresentar **uma nova proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen** até ao final deste ano. A nova proposta terá de ter em conta os ensinamentos retirados da crise da COVID-19 e basear-se nos debates relacionados com a proposta de 2017, em especial no que diz respeito à preservação da possibilidade de os Estados-Membros reintroduzirem controlos nas fronteiras internas, reafirmando simultaneamente o princípio de que tal deve ser apenas uma medida de último recurso, a aplicar em caso de ameaças.

Para fazer face a futuros desafios a nível de Schengen, a revisão do Código das Fronteiras Schengen deveria permitir enfrentar situações em que surge uma ameaça grave, incluindo para a saúde pública, como a da pandemia de COVID-19. Nesses casos, é importante assegurar a coordenação e uma estreita cooperação a nível da União, com as salvaguardas necessárias, para que a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas continue a ser uma

⁴⁴ Comunicação da Comissão sobre o exercício da livre circulação de trabalhadores durante o surto de COVID-19, C(2020) 2051.

⁴⁵ Comunicação da Comissão — Orientações relativas à ajuda de emergência da UE no domínio da cooperação transfronteiriça no domínio dos cuidados de saúde relacionados com a crise da COVID-19, C(2020) 2153.

⁴⁶ Por exemplo, orientações respeitantes a medidas de gestão das fronteiras destinadas a proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais (COM(2020) 1753 final), orientações sobre saúde, repatriamento e modalidades de viagem para marítimos, passageiros e outras pessoas a bordo dos navios (C(2020) 3100 final), e Comunicação: COVID-19: Restrições temporárias aplicáveis às viagens não indispensáveis para a UE, COM(2020) 115.

⁴⁷ Recomendação (UE) 2020/1475 do Conselho, de 13 de outubro de 2020, sobre uma abordagem coordenada das restrições à liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (JO L 337 de 14.10.2020, p. 3). Em 1 de fevereiro de 2021, o Conselho adotou, sob proposta da Comissão, alterações da Recomendação (UE) 2020/1475, face ao nível muito elevado de transmissão do vírus em toda a UE, possivelmente associado ao aumento da transmissibilidade de novas variantes do SARS-CoV-2 que suscitam preocupação. Em 31 de maio de 2021, a Comissão apresentou uma proposta de alteração da recomendação, dada a melhoria da situação epidemiológica, bem como a futura introdução do certificado de COVID digital da UE.

⁴⁸ Recomendação (UE) 2021/119 do Conselho, de 1 de fevereiro de 2021, que altera a Recomendação (UE) 2020/1475 relativa a uma abordagem coordenada em matéria de restrição da liberdade de circulação em resposta à pandemia de COVID-19 (JO L 36I de 2.2.2021, p. 1).

⁴⁹ Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho, de 30 de junho de 2020, relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis para a UE e ao eventual levantamento de tal restrição (JO L 208 de 1.7.2020, p. 1).

medida de último recurso. Deste modo, a Comissão e os Estados-Membros teriam uma visão geral das circunstâncias que justificam a reintrodução dos controlos nas fronteiras. O Código revisto terá igualmente em conta a necessidade de coordenar as medidas que restringem as viagens para a UE, tirando partido, nomeadamente, da experiência adquirida em resposta à grave ameaça para a saúde pública colocada pela pandemia, em que se verificaram divergências na aplicação da Recomendação (UE) 2020/912 do Conselho pelos Estados-Membros e proporcionando um quadro flexível para dar resposta a situações de crise.

A crise da COVID-19 sublinhou a potencial fragilidade do pleno funcionamento do mercado único. Em junho, a Comissão apresentará uma comunicação sobre os ensinamentos retirados da crise da COVID-19, a fim de refletir sobre a forma de melhorar a preparação, a resiliência e a capacidade de resposta às crises de saúde pública no futuro. O atual quadro jurídico do mercado único não está suficientemente adaptado às situações de crise. Na comunicação intitulada «Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020»⁵⁰, a Comissão anunciou uma proposta de criação de um instrumento de emergência para o mercado único. Este instrumento deverá proporcionar uma solução estrutural a fim de assegurar a livre circulação de pessoas, bens e serviços em caso de crises futuras. O instrumento deverá garantir uma maior partilha de informações, coordenação e solidariedade nos casos em que os Estados-Membros adotam medidas relacionadas com uma crise.

Entre o vasto leque de orientações e recomendações adotadas face à pandemia de COVID-19, a Comissão adotou o sistema de «**corredores verdes**» em resposta à suspensão do tráfego de mercadorias nas fronteiras internas em março de 2020⁵¹, o qual foi, em seguida, melhorado em outubro de 2020 com base na experiência adquirida⁵². O objetivo era assegurar que as cadeias de abastecimento à escala da UE continuassem a funcionar em todas as circunstâncias. Em conformidade com os princípios dos corredores verdes, os Estados-Membros foram convidados a classificar todos os pontos de passagem das fronteiras internas da rede transeuropeia de transportes (RTE-T) com interesse como «corredores verdes», isto é, pontos de passagem de fronteira com vias reservadas abertos a todos os veículos de mercadorias, independentemente das mercadorias que transportam. Nesse contexto, a passagem da fronteira, incluindo os controlos e o rastreio sanitários, não deve demorar mais de 15 minutos e devem ser suprimidas as restrições, como a quarentena obrigatória ou a realização de testes aos trabalhadores do setor dos transportes, sem prejuízo da necessidade de as autoridades nacionais tomarem medidas proporcionadas e especificamente adaptadas a fim de minimizar o risco de contágio. Para estar mais preparada face a futuras crises e para o caso de o controlo nas fronteiras internas voltar a ser inevitável não obstante as medidas em vigor,

⁵⁰ Comunicação da Comissão — Atualização da Nova Estratégia Industrial de 2020: construir um mercado único mais forte para a recuperação da Europa (COM(2021) 350 final), https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-industrial-strategy-update-2020_en.pdf.

⁵¹ Comunicação da Comissão sobre a implementação de corredores verdes ao abrigo das orientações relativas às medidas de gestão das fronteiras para proteger a saúde e garantir a disponibilidade de bens e serviços essenciais 2020/C 96 I/01, C(2020) 1897 (JO C 96 I de 24.3.2020, p. 1).

⁵² Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho — Melhorar os corredores verdes dos transportes para manter a atividade económica no período de ressurgimento da pandemia de COVID-19, COM(2020) 685 final.

a Comissão codificará as **medidas de atenuação** pertinentes das orientações e recomendações elaboradas em relação à COVID-19 num **Manual prático para os guardas de fronteira**, que deverá passar a ser um primeiro elemento de referência para os guardas de fronteira em situação de crise. O manual deverá igualmente assegurar a livre circulação dos profissionais e proporcionar salvaguardas no respeitante ao destacamento transfronteiriço de trabalhadores em tempos de crise (incluindo os trabalhadores dos transportes e da saúde).

Além disso, o **sistema de corredores verdes deve agora ser consolidado** num quadro que possa ser ativado em resposta a qualquer nova crise. A Comissão tenciona apresentar um plano de contingência para o efeito até ao final de 2021, em consonância com a iniciativa mais vasta relativa a um Instrumento de Emergência do Mercado Único. No que diz respeito aos aspetos dos transportes e da mobilidade, esta iniciativa tirará ensinamentos da atual pandemia e dará resposta às necessidades do transporte europeu de mercadorias e de passageiros em caso de pandemia. Centrar-se-á na garantia da livre circulação dos trabalhadores dos transportes e do transporte de mercadorias e na clarificação do transporte de passageiros. Terá por objetivo preparar melhor o sistema de transportes da UE para eventos como as pandemias e preservar a integridade do mercado único.

A Recomendação da Comissão relativa a um **Plano da UE de Preparação para as Migrações e de Crise**⁵³, adotada no âmbito do novo Pacto para a Migração e o Asilo, contribuirá igualmente para assegurar a preparação e a resposta a situações migratórias difíceis suscetíveis de afetar a União. O plano assegura um acompanhamento constante da situação migratória nas fronteiras externas da UE e nos países terceiros interessados, bem como a partilha atempada de informações entre todos os intervenientes em causa. O trabalho da Rede da UE de preparação para a migração e gestão de crises migratórias (Blueprint Network) exige agora a plena aplicação, com a participação ativa de todos os intervenientes, em especial dos Estados-Membros e das agências competentes.

Reforço do controlo e da aplicação

O bom funcionamento do espaço Schengen depende da confiança mútua entre os Estados-Membros e, em última análise, da aplicação correta e eficaz do quadro jurídico Schengen. Este aspeto é essencial, uma vez que as deficiências e a falta de aplicação num Estado-Membro podem afetar todos os outros Estados-Membros e pôr assim em risco o espaço Schengen.

O Mecanismo de Avaliação e Controlo de Schengen («Mecanismo»), enquanto instrumento entre pares, apoia o reforço da confiança mútua entre os Estados-Membros. É também essencial para o funcionamento eficaz de Schengen, uma vez que identifica e corrige os problemas e melhora a aplicação do quadro jurídico pelos Estados-Membros.

⁵³ Recomendação da Comissão relativa a um mecanismo da UE de preparação e gestão de crises relacionadas com a migração (Plano de preparação e gestão de crises em matéria de migração), 23 de setembro de 2020, C(2020) 6469 final.

Um espaço Schengen mais forte e resiliente necessita de um Mecanismo plenamente adequado à sua finalidade. A revisão quinquenal do Mecanismo revelou deficiências que o impedem de funcionar tão eficazmente como deveria. Com base em amplas consultas com todas as partes interessadas, que conduziram a um amplo entendimento comum, a Comissão vai apresentar uma **proposta de revisão do mecanismo de avaliação e controlo de Schengen**. O objetivo da proposta é tornar o Mecanismo mais eficiente, estratégico e mais bem equipado para enfrentar novas realidades e desafios. A proposta deverá igualmente aumentar a capacidade do Mecanismo para promover o diálogo político sobre o estado de Schengen, centrando-se nos domínios suscetíveis de comprometerem o funcionamento do conjunto do espaço Schengen.

A proposta acelera significativamente o processo de avaliação, a fim de identificar e colmatar as lacunas atempadamente. Estabelece um procedimento acelerado quando as avaliações detetam deficiências suscetíveis de pôr em risco o funcionamento do espaço Schengen. No âmbito deste novo procedimento, o Estado-Membro avaliado terá de começar imediatamente a aplicar medidas para corrigir as deficiências, mesmo antes de o relatório de avaliação ser adotado, e informar sem demora a Comissão e os Estados-Membros das medidas tomadas. Além disso, o procedimento concentra o poder de decisão do Conselho nos casos mais significativos do ponto de vista político e reforça o papel de controlo do Parlamento Europeu e do Conselho no processo.

A proposta cria um quadro flexível para integrar plenamente nas avaliações as recentes evoluções legislativas, como a nova arquitetura informática e o Sistema de Entrada/Saída, bem como o papel reforçado das agências competentes da UE. Reforça igualmente as avaliações baseadas no risco, permitindo uma melhor panorâmica do desempenho dos Estados-Membros e do funcionamento do conjunto do espaço Schengen. Proporciona a tão necessária flexibilidade para reagir quando surgem novos desafios, simplificando simultaneamente as obrigações processuais existentes e eliminando a burocracia. Clarifica os instrumentos existentes, cria novos instrumentos e alarga o ciclo de avaliação de cinco para sete anos, a fim de assegurar um acompanhamento mais rigoroso, adaptado e estratégico dos Estados-Membros.

O mecanismo atual continuará a avaliar a forma como os Estados-Membros estão a implementar e a aplicar os requisitos em matéria de proteção de dados. Além disso, a fim de dar resposta às preocupações quanto à capacidade limitada do atual Mecanismo para detetar tipos específicos de violações dos direitos fundamentais, a proposta reforça o papel da Agência dos Direitos Fundamentais e a sua participação sistemática nas avaliações, bem como o papel de terceiros, incluindo os provedores de justiça e as autoridades de controlo do respeito dos direitos fundamentais. Para tornar as visitas sem aviso prévio mais eficazes, a proposta prevê a supressão do pré-aviso sistemático de 24 horas no respeitante a essas visitas.

Nos últimos anos, foram criados outros mecanismos de controlo da qualidade e de acompanhamento a nível nacional e da UE que podem complementar o mecanismo de

avaliação e acompanhamento de Schengen. A proposta prevê o **reforço das sinergias com esses instrumentos, em especial o processo de avaliação da vulnerabilidade levado a cabo pela Frontex**. O objetivo é maximizar a utilização das informações recolhidas através da avaliação da vulnerabilidade e evitar, na medida do possível, a duplicação de esforços e recomendações contraditórias. Exemplos reveladores, noutros domínios políticos em que serão possíveis maiores sinergias, são a Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT) ou a supervisão conduzida pela Comissão, com o apoio da eu-LISA, no que diz respeito à implementação de sistemas informáticos. Os resultados dos mecanismos nacionais de controlo da qualidade (incentivados pelo Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira) e do mecanismo de controlo independente elaborado no âmbito da proposta que introduz um controlo prévio dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas seriam igualmente tidos em conta nas avaliações.

O mecanismo depende da disponibilidade dos Estados-Membros para aplicar as recomendações. Contudo, se um Estado-Membro não aplicar corretamente a legislação em causa e não seguir as recomendações formuladas, esse facto terá efeitos em todo o espaço Schengen. Sempre que necessário e adequado, a Comissão fará uma **utilização mais sistemática das sinergias entre o mecanismo de avaliação e controlo de Schengen e os processos por infração**. Para o efeito, a Comissão seguirá uma abordagem estruturada, aplicando critérios mais flexíveis e transparentes para decidir sobre as circunstâncias que podem desencadear um processo por infração, em conformidade com a política global da Comissão em matéria de aplicação e aplicação do direito da UE⁵⁴. As situações em que é possível instaurar processos por infração incluem a identificação de importantes resultados «não conformes» suscetíveis de ter um impacto substancial e imediato no bom funcionamento de Schengen, as situações em que um Estado-Membro não segue sistematicamente as recomendações para corrigir as deficiências «não conformes» ou em que há «deficiências persistentes» pelo facto de Mecanismo não ter conseguido assegurar o cumprimento por parte dos Estados-Membros até ao final do ciclo.

Além disso, a Comissão estabelecerá um estreito diálogo político e técnico com os Estados-Membros com controlos duradouros nas fronteiras internas, a fim de compreender a situação, e examinará com esses Estados-Membros as opções de medidas específicas de cooperação entre Estados-Membros vizinhos ou de reforço da cooperação policial transfronteiriça. Sempre que essas consultas confirmarem que os Estados-Membros prolongam desproporcionadamente os controlos nas fronteiras internas e não tencionam alterar a sua linha de ação, a Comissão está disposta a utilizar os meios jurídicos à sua disposição. Por último, a Comissão continuará a avaliar a introdução de controlos nas fronteiras internas relacionada com a COVID-19, a fim de garantir que estes sejam suprimidos logo que a situação epidemiológica o permita.

Conclusão do espaço Schengen

⁵⁴ Comunicação da Comissão – Direito da UE: Melhores resultados através de uma melhor aplicação, C(2016) 8600 (JO C 18 de 19.1.2017, p. 10).

A Comissão considera que a conclusão do espaço Schengen exige a adoção das medidas necessárias para dar seguimento às expectativas legítimas e à obrigação jurídica de adesão pelos Estados-Membros da UE que ainda não fazem parte integrante do espaço sem controlos nas fronteiras internas. A Bulgária e a Roménia foram objeto de uma avaliação positiva no âmbito do processo de avaliação de Schengen já em 2010/2011. No que diz respeito à Croácia, a Comissão adotou, em 22 de outubro de 2019, uma comunicação⁵⁵ em que afirmava que a Croácia tinha tomado as medidas necessárias para assegurar o cumprimento das condições necessárias para a aplicação do acervo de Schengen, o que foi novamente confirmado após uma nova visita específica às fronteiras externas da Croácia.

A Comissão considera que chegou o momento de dar seguimento a estas avaliações positivas e, por conseguinte, insta o Conselho a tomar as medidas necessárias para que a **Bulgária, a Roménia e a Croácia se tornem parte do espaço sem controlos nas fronteiras internas dos Estados-Membros**. Estes Estados-Membros estão a aplicar efetivamente a maior parte do acervo de Schengen, mas sem todos os benefícios decorrentes do facto de fazerem parte do espaço Schengen, uma situação que deve ser retificada.

Não só a sua adesão ao espaço Schengen é uma expectativa legítima e uma obrigação legal destes países como a Comissão está convicta de que os três países que aderiram plenamente ao espaço Schengen aumentarão a segurança no conjunto da UE, uma vez que poderão passar a explorar plenamente os instrumentos disponíveis, como os ligados ao Sistema de Informação sobre Vistos e à interoperabilidade. A sua adesão é, por fim, crucial para reforçar a confiança mútua no espaço Schengen.

O mesmo se aplicará a **Chipre** logo que este país tenha concluído com êxito o processo de avaliação Schengen atualmente em curso. De um ponto de vista técnico, o sistema nacional de Chipre está pronto para integrar o Sistema de Informação Schengen, pelo que o Conselho poderá tomar em breve uma decisão no sentido de conceder a Chipre acesso parcial ao Sistema de Informação Schengen, como primeiro passo importante.

Embora não faça parte do espaço Schengen, a **Irlanda**, em virtude da sua adesão à parte do acervo de Schengen relacionada com o Sistema de Informação Schengen, tem acesso ao sistema desde março de 2021. Este é mais um elemento essencial para uma maior segurança em toda a UE.

Ações-chave para reforçar a preparação e a governação de Schengen

A Comissão vai:

- apresentar uma proposta de regulamento para rever o mecanismo de avaliação e controlo de Schengen.

⁵⁵ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho relativa à verificação da plena aplicação do acervo de Schengen pela Croácia, 22 de outubro de 2019 Croácia, COM(2019) 497 final.

A Comissão vai:

- organizar fóruns Schengen regulares e apresentar relatórios anuais sobre o estado de Schengen;
- apresentar uma comunicação sobre os ensinamentos retirados da crise da COVID-19 (T2 2021);
- lançar diálogos políticos e técnicos com os Estados-Membros que têm controlos duradouros nas fronteiras internas (T3 2021);
- apresentar uma proposta de regulamento que altera o Código das Fronteiras Schengen (T4 2021);
- codificar as orientações e recomendações elaboradas em relação à COVID-19 no Manual prático para os guardas de fronteira (Q4 2021);
- apresentar um plano de contingência que inclua a reativação do sistema de corredores verdes em resposta a qualquer nova crise, caso o bom funcionamento da livre circulação de mercadorias no mercado único esteja ameaçado (T4 2021);
- propor o Instrumento de Emergência do Mercado Único (2022).

A Comissão, os Estados-Membros e as agências devem:

- acompanhar constantemente a situação migratória nas fronteiras externas da UE e nos países terceiros em causa no âmbito do quadro do mecanismo de preparação para a migração e gestão de crises migratórias.

Exorta-se o Conselho a:

- tomar as medidas necessárias para que a Bulgária, a Roménia e a Croácia (bem como Chipre após conclusão, com êxito, do processo de avaliação Schengen atualmente em curso) se tornem parte do espaço sem controlos nas fronteiras internas.

5. CONCLUSÃO

Há 36 anos, cinco Estados-Membros concordaram em abolir os controlos fronteiriços entre si. Com o fim dos controlos nas fronteiras internas, iniciou-se uma responsabilidade partilhada pela segurança interna europeia, numa altura em que nenhum dos atuais sistemas existia. O que já existia era a confiança e o empenho em construir um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas. A confiança e o empenho são absolutamente essenciais para o funcionamento do espaço de liberdade, segurança e justiça – a confiança de que cada Estado-Membro aplicará as regras necessárias para manter a União um lugar seguro, de livre circulação, sem controlos nas fronteiras e com o empenho de todas as partes interessadas na preservação e no reforço da arquitetura subjacente ao espaço Schengen.

Com as medidas propostas na presente estratégia, a Comissão pretende completar a gama de instrumentos necessários para assegurar o bom funcionamento do espaço Schengen enquanto espaço de liberdade, segurança e justiça. Tal deverá reequilibrar o ecossistema de regras e reforçar a confiança mútua entre os Estados-Membros, de modo que todos os residentes e a economia voltem a beneficiar plenamente de um espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas.

É também essencial continuar a colaborar para encontrar soluções para crises imediatas como a pandemia de COVID-19, aplicando sem demora e de forma harmonizada as recomendações acordadas sobre as viagens para a UE, bem como o certificado de identificação digital COVID da UE. É ainda crucial continuar a colaborar com os nossos parceiros em países terceiros para fazer face à pressão nas nossas fronteiras externas e assegurar a cooperação internacional, nomeadamente com as organizações internacionais competentes, em especial a OMS e a OACI, para combater a pandemia de COVID-19 e regressar à normalidade.

A Comissão apresentará as propostas e iniciativas constantes da presente estratégia e, se for caso disso, apoiará os Estados-Membros do ponto de vista financeiro e operacional para garantir a correta aplicação da legislação. Ao mesmo tempo, a Comissão apela ao Parlamento Europeu e ao Conselho para que adotem as propostas ainda em discussão, como as apresentadas no âmbito do novo pacto sobre a migração e o asilo, assim como a proposta de reforma do mecanismo de avaliação de Schengen, apresentada juntamente com a presente estratégia.

Por último, a Comissão insta os Estados-Membros a aplicarem rapidamente todas as iniciativas já adotadas, em especial a nova arquitetura informática e o Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira. Tal deverá completar o trabalho realizado nos domínios das fronteiras externas e da segurança interna, em cujo âmbito todas as medidas e iniciativas já acordadas devem ser aplicadas de forma adequada. Com a próxima proposta de revisão do Código das Fronteiras Schengen, a Comissão abordará igualmente a necessidade de coordenação em caso de surgimento de ameaças com uma dimensão de âmbito de Schengen. Será igualmente proposto um plano de contingência que inclua a reativação do sistema de corredores verdes em resposta a qualquer nova crise, caso esteja ameaçado o bom funcionamento da livre circulação de mercadorias no mercado único. Todas estas medidas deverão conduzir a uma confiança num espaço europeu de liberdade, segurança e justiça em que os cidadãos podem circular livremente e em segurança e em que o recurso aos controlos nas fronteiras internas continuará a ser uma medida de último recurso.