



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 16.9.2011  
COM(2011) 561 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO  
CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ  
DAS REGIÕES**

**Governança Schengen - reforçar o espaço sem controlos nas fronteiras internas**

## 1. INTRODUÇÃO

### 1.1. *Um espaço sem controlos nas fronteiras internas*

A livre circulação é um dos princípios fundamentais da União Europeia e a possibilidade de circular na União Europeia (UE) sem estar sujeito a controlos nas fronteiras internas constitui uma das suas principais realizações. Inúmeras pessoas tiram partido desta liberdade para realizar todos os anos mais de mil milhões de viagens no território da UE, sendo a liberdade de circulação sistematicamente considerada pela opinião pública como uma das vantagens mais importantes conferidas pela União<sup>1</sup>. Além disso, um espaço sem controlos nas fronteiras internas é fundamental para o êxito do mercado único, nomeadamente a livre circulação de trabalhadores, mercadorias e serviços, bem como para a prossecução dos esforços envidados pela Europa no sentido de promover o crescimento económico.

O espaço Schengen baseia-se num conjunto de regras (o acervo de Schengen) que engloba não só a supressão do controlo nas fronteiras internas e regras comuns em matéria de controlo das fronteiras externas, como igualmente uma política comum em matéria de vistos, a cooperação policial e judiciária, regras comuns sobre o regresso dos imigrantes em situação irregular e a criação de bases de dados comuns, como o Sistema de Informação de Schengen (SIS).

Os princípios fundamentais da cooperação Schengen são sólidos, mas a evolução recente salientou a necessidade de garantir que o espaço Schengen possa gerir de forma eficaz as tensões eventualmente resultantes de deficiências nas suas fronteiras externas ou de factores externos fora do seu controlo. A resposta da União deve fazer face a estes múltiplos desafios, garantindo simultaneamente o direito dos cidadãos à livre circulação.

Consequentemente, na Comunicação sobre a migração emitida em Maio<sup>2</sup>, a Comissão sublinhou a necessidade de uma resposta coordenada a nível da União para enfrentar tais situações e indicou que poderia propor um mecanismo adequado, bem como outras medidas com vista a assegurar a aplicação e a interpretação coerentes das regras de Schengen.

De igual forma, o Conselho Europeu de 23 e 24 de Junho de 2011<sup>3</sup> lançou o seguinte apelo: «Sem comprometer o princípio da livre circulação de pessoas, deverá ser criado um mecanismo destinado a reagir a circunstâncias excepcionais que ponham em risco o funcionamento global da cooperação Schengen». A Comissão foi convidada a apresentar uma proposta para o efeito em Setembro de 2011.

A presente Comunicação e as propostas legislativas que a acompanham<sup>4</sup> respondem a esse pedido, bem como ao apelo lançado pelo Conselho «Justiça e Assuntos Internos» em Junho passado, no sentido de reforçar as orientações políticas sobre a cooperação Schengen<sup>5</sup>, e ainda à Resolução adoptada em Julho pelo Parlamento Europeu<sup>6</sup>, a qual exigia que qualquer

---

<sup>1</sup> Eurobarómetro «Opinião pública na União Europeia – Primavera de 2011», pp. 31-32.

<sup>2</sup> COM(2011) 248 de 4.5.2011

<sup>3</sup> EUCO 23/11 de 24.6.2011.

<sup>4</sup> COM(2011) 559 e COM(2011) 560.

<sup>5</sup> 11476/11 [ASIM 64 COMIX 395]

<sup>6</sup> P7\_TA(2011)0336.

mecanismo novo devia colocar a tónica na promoção da liberdade de circulação e no reforço da governação europeia do espaço Schengen.

Os cidadãos da UE pretendem beneficiar do direito de livre circulação e viajar livremente numa Europa segura e sem fronteiras. Não deve ser admissível que as ameaças criminosas, terroristas ou de qualquer outro tipo comprometam esta liberdade. Simultaneamente, a União e os seus Estados-Membros devem estar em condições de reagir rápida e eficazmente a graves ameaças para a ordem pública e a segurança interna. Com o presente conjunto de medidas interligadas, de natureza abrangente, a Comissão visa assegurar uma resposta coordenada, a nível da UE, no intuito de garantir o respeito pelos princípios fundamentais do direito da União, nomeadamente o direito de livre circulação, permitindo a tomada em consideração de todos os interesses europeus quando se trate de salvaguardar a segurança do espaço Schengen e fixando paralelamente limites às iniciativas nacionais unilaterais que nunca poderão constituir, por si só, uma resposta eficaz a ameaças comuns. Um vector essencial e indispensável do presente pacote de medidas consiste em garantir que a reintrodução excepcional e temporária dos controlos nas fronteiras internas seja decidida em conformidade com a metodologia da União e à luz da obrigação geral da Comissão de prestar contas ao Parlamento Europeu.

## **2. REFORÇAR A GESTÃO DO ESPAÇO SCHENGEN**

A livre circulação dos cidadãos no espaço sem controlos nas fronteiras internas baseia-se num sistema assente na confiança mútua quanto ao facto de todos os Estados participantes estarem dispostos e em condições de aplicar os diversos instrumentos legislativos que constituem o acervo de Schengen.

A União Europeia já criou instrumentos que ajudam os Estados-Membros a cumprir as suas obrigações e a reagir a situações críticas susceptíveis de comprometer a existência do espaço Schengen. A título ilustrativo, os Estados-Membros podem obter apoio financeiro e prático junto da Comissão através de fundos da UE. A Frontex pode organizar operações conjuntas ou mobilizar equipas de intervenção rápida nas fronteiras. Os Estados-Membros podem igualmente recorrer a outros Estados-Membros, à Europol ou ao Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo (GEAA) para obter uma maior assistência. Informações mais pormenorizadas figuram no Anexo 1.

Além disso, tal como indicado na Comunicação sobre a migração<sup>7</sup> de Maio último, a Comissão, juntamente com os Estados-Membros, prosseguirá os trabalhos de elaboração de orientações destinadas a garantir uma aplicação coerente das regras de Schengen, tendo o processo sido desencadeado com a realização de uma reunião de peritos em Julho de 2011. Os peritos identificarão as lacunas e os domínios do acervo de Schengen que denotam a necessidade de uma maior clarificação, por exemplo a emissão de documentos de viagem e as autorizações de residência.

Todavia, esses instrumentos não podem, por si só, assegurar a aplicação coerente das regras de Schengen por todos os Estados-Membros. Para o efeito, recorre-se ao mecanismo de avaliação de Schengen que é utilizado para controlar a aplicação do acervo de Schengen e formular recomendações sobre as eventuais deficiências identificadas. O mecanismo actual,

---

<sup>7</sup> COM(2011) 248.

alicerçado num sistema de avaliação intergovernamental pelos pares, não é suficientemente robusto para suprir eficazmente todas as deficiências, pelo que no ano transacto a Comissão propôs uma abordagem a nível da União<sup>8</sup>.

Esta nova abordagem centra-se na possibilidade de, num dado Estado-Membro, serem realizadas visitas anunciadas ou sem aviso prévio por equipas lideradas pela Comissão, com peritos de outros Estados-Membros e da Frontex, para verificar a aplicação do acervo de Schengen. Um relatório a elaborar após cada visita identificará as eventuais lacunas e emitirá recomendações claras quanto às medidas correctivas a adoptar e respectivos prazos de execução. O Estado-Membro avaliado elaborará subsequentemente um plano de acção em que exporá a forma como tenciona dar seguimento a estas recomendações. Os controlos realizados a nível da União sobre a execução do plano de acção poderão incluir novas visitas.

Estas alterações irão melhorar o sistema de avaliação e controlo, mas não englobam as situações em que as referidas medidas, mesmo quando associadas às descritas no Anexo 1, se revelam insuficientes para suprir as deficiências verificadas na aplicação do acervo por um Estado-Membro, nomeadamente em matéria de controlo das fronteiras externas.

Por conseguinte, quando as medidas tomadas a nível da União ou a nível nacional não melhorarem a situação, pode ser necessário reintroduzir o controlo nas fronteiras internas do Estado-Membro em falta, quando as circunstâncias possam constituir uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna, a nível da União ou a nível nacional. Esta medida só deve ser adoptada em último recurso, devendo o seu alcance e duração corresponder ao estritamente necessário para atenuar, de forma proporcionada, as consequências negativas das circunstâncias excepcionais. A inclusão desta possibilidade no sistema de governação Schengen servirá igualmente de medida preventiva, com efeito dissuasivo.

É por isso que a Comissão altera a proposta de 2010, com vista a dirimir esta situação.

### **3. CIRCUNSTÂNCIAS EXCEPCIONAIS QUE PODEM IMPLICAR A REINTRODUÇÃO DOS CONTROLOS NAS FRONTEIRAS INTERNAS, ENQUANTO MEDIDA A ADOPTAR EM ÚLTIMO RECURSO**

#### *Modalidades actuais da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas*

Nos termos do Código das Fronteiras Schengen<sup>9</sup>, um Estado-Membro pode excepcionalmente reintroduzir o controlo nas fronteiras internas «em caso de ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna». Quando as ameaças que justificam a reintrodução forem previsíveis, o Estado-Membro em causa deve notificar «o mais rapidamente possível» os outros Estados-Membros e a Comissão de tal facto e transmitir-lhes todas as informações pertinentes sobre o alcance e duração dessa reintrodução, bem como os respectivos motivos. A Comissão pode emitir um parecer sobre a notificação, que pode ser objecto de consultas entre os Estados-Membros e esta instituição. Em caso de urgência, a reintrodução pode produzir efeitos imediatos.

---

<sup>8</sup> COM(2010) 624 de 16.11.2010.

<sup>9</sup> JO L 105 de 13.4.2006, p. 1.

Num relatório elaborado em Outubro de 2010<sup>10</sup>, a Comissão assinalou que esta possibilidade de reintrodução dos controlos nas fronteiras internas havia sido utilizada 22 vezes desde a data de entrada em vigor do Código, em Outubro de 2006. Após a publicação do relatório, os controlos nas fronteiras internas foram de novo reintroduzidos quatro vezes pelos Estados-Membros, mais recentemente pela Noruega e a Suécia em resposta a incidentes terroristas na Noruega. Na maioria dos casos, contudo, a reintrodução dos controlos nas fronteiras destinava-se a permitir que as autoridades policiais gerissem as implicações em termos de segurança de grandes eventos desportivos, manifestações políticas ou reuniões políticas de alto nível. A reintrodução unilateral dos controlos nas fronteiras nunca excedeu 30 dias, tendo normalmente a sua vigência sido muito inferior a esse prazo.

No entanto, sucede com frequência que as informações que os Estados-Membros devem prestar aos outros Estados-Membros e à Comissão não são transmitidas de forma atempada ou não incluem os pormenores necessários para que a Comissão possa emitir um parecer profícuo sobre a notificação.

#### *Necessidade de um mecanismo a nível da União Europeia*

Uma vez que a livre circulação de pessoas no espaço sem fronteiras internas constitui uma das principais realizações da União, de que beneficiam todas as pessoas que nele residem, impõe-se, regra geral, uma decisão a nível da União, em detrimento das decisões tomadas unilateralmente a nível nacional.

Uma resposta coordenada, a nível da UE, permitirá a tomada em consideração de todos os interesses europeus. Deve permitir gerir as situações em que um Estado-Membro enfrenta uma ameaça grave a curto prazo, em grande medida de carácter localizado, para a ordem pública ou a segurança interna, bem como as situações com repercussões mais alargadas e a mais longo prazo. Em ambos os casos, justifica-se uma resposta europeia coordenada, dado que qualquer decisão de reintroduzir os controlos nas fronteiras internas – mesmo por um período de tempo limitado e numa zona geográfica restrita – pressupõe intrinsecamente repercussões humanas e económicas que transcenderão o Estado-Membro que recorre a essas medidas. Uma abordagem europeia coordenada deste tipo justifica-se ainda mais no caso de uma parte da fronteira externa ser sujeita a uma grande pressão inesperada ou se um Estado-Membro persistir em não controlar a sua parte da fronteira externa.

Os controlos nas fronteiras internas só devem ser reintroduzidos em último recurso nestas circunstâncias e unicamente após a adopção de outras medidas destinadas a estabilizar a situação na secção ameaçada da fronteira externa, a nível europeu, num espírito de solidariedade, e/ou a nível nacional, a fim de assegurar uma melhor conformidade com as normas comuns.

#### *Proposta de reforço da abordagem a nível da UE para a reintrodução, a título excepcional, dos controlos nas fronteiras internas*

Uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna continuará a ser o único motivo possível para a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas. Os critérios rigorosos aplicáveis à derrogação excepcional do espaço sem fronteiras internas não se tornarão menos exigentes e aplicar-se-ão a todas as situações em que seja prevista uma

---

<sup>10</sup> COM(2010) 554.

medida deste tipo. Tal sucederá no caso de grandes eventos desportivos ou reuniões políticas de alto nível, mas também em situações que exigem uma acção imediata, como os ataques terroristas ou outros ataques criminosos (por exemplo, o recente massacre na Noruega).

As consequências nefastas que advêm do reiterado incumprimento por parte de um Estado-Membro da obrigação de proteger adequadamente a sua parte da fronteira externa da União Europeia ou de um afluxo súbito e inesperado de nacionais de países terceiros numa parte dessa fronteira podem ser consideradas, em determinadas circunstâncias, uma ameaça desse tipo. O Anexo 2 indica resumidamente os principais tipos de situação que podem vir a surgir.

A abordagem reforçada a nível da UE impõe como regra principal que qualquer decisão de reintroduzir controlos nas fronteiras internas deve ser tomada pela Comissão, a título de acto de execução, aos quais os Estados-Membros são associados em conformidade. O Parlamento Europeu é devidamente informado dessas medidas. A decisão determinará o alcance e duração dos controlos a reintroduzir e vigorará por períodos renováveis, não superiores a 30 dias, com um prazo máximo de seis meses. A título excepcional, este limite de seis meses não é aplicável às situações em que a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas resulta da identificação, no âmbito do mecanismo de avaliação de Schengen, do incumprimento reiterado por parte do Estado-Membro da obrigação de proteger adequadamente a sua parte da fronteira externa.

Em situações urgentes, contudo, os Estados-Membros podem continuar a tomar medidas unilaterais para reintroduzir os controlos nas fronteiras internas, mas unicamente por um período limitado (cinco dias), devendo qualquer prolongamento ser decidido nos termos do novo procedimento de actos de execução da UE.

Qualquer decisão sobre a reintrodução temporária do controlo nas fronteiras requer uma avaliação da necessidade de recorrer a essa medida, a fim de atenuar a ameaça para a ordem pública ou a segurança interna, a nível da União ou a nível nacional, na origem do pedido ou da iniciativa de reintroduzir o controlo nas fronteiras internas, bem como uma apreciação da proporcionalidade da medida face a essa ameaça. Esta avaliação deve basear-se nas informações pormenorizadas prestadas pelo(s) Estado(s)-Membro(s) em causa ou em quaisquer outras informações pertinentes. A avaliação deve, nomeadamente, ter em conta os seguintes aspectos:

- O impacto provável das eventuais ameaças para a ordem pública ou a segurança interna a nível da União ou a nível nacional, incluindo as ameaças suscitadas pela criminalidade organizada ou as actividades terroristas;
- A disponibilidade de medidas de apoio técnico ou financeiro que possam ser ou tenham sido invocadas a nível nacional e/ou europeu, incluindo a assistência por parte de organismos da União como a Frontex ou a Europol, bem como a medida em que essas acções são susceptíveis de suprir adequadamente as ameaças para a ordem pública ou a segurança interna a nível da União ou a nível nacional;
- O impacto actual e futuro das eventuais deficiências graves relacionadas com o controlo das fronteiras externas ou os procedimentos de regresso identificadas no âmbito das avaliações de Schengen, em conformidade com o regulamento que cria um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Schengen;

- O impacto provável dessa medida sobre a livre circulação no espaço sem controlos nas fronteiras internas.

A reintrodução dos controlos nas fronteiras internas constitui claramente uma medida a adoptar em último recurso, devendo apenas ser prevista uma vez esgotadas as demais possibilidades de responder eficazmente à grave ameaça identificada.

É de salientar que, aquando da introdução dos controlos nas fronteiras internas, o Estado-Membro em causa continua vinculado pela obrigação de assegurar o direito de livre circulação às pessoas que dela beneficiam ao abrigo dos Tratados e da Carta dos Direitos Fundamentais, bem como nos termos da Directiva 2004/38 relativa ao direito de livre circulação e residência dos cidadãos da União e dos membros das suas famílias no território dos Estados-Membros. Mesmo em caso de reintrodução temporária do controlo nas fronteiras internas, os cidadãos da União e os membros das suas famílias podem, por conseguinte, entrar no território de outro Estado-Membro mediante a simples apresentação de um bilhete de identidade ou passaporte válido. Todas as garantias processuais de que beneficiam os cidadãos da União e os membros da sua família são assim mantidas. Os nacionais de países terceiros que residem legalmente no espaço Schengen também podem continuar a viajar com base no seu documento de viagem e, caso necessário, respectivo visto ou autorizações de residência válidos.

#### **4. SUPERVISÃO DA GOVERNAÇÃO SCHENGEN PELA UE**

Uma vez que o espaço sem controlos nas fronteiras internas constitui, para as pessoas que nele residem ou viajam, umas das liberdades que mais prezam na União Europeia, as instituições da UE devem assim garantir esta liberdade, sem comprometer a capacidade de os Estados-Membros e a União Europeia combaterem eficazmente graves ameaças à segurança ou à ordem pública. Deste modo, é importante manter entre os principais intervenientes políticos um diálogo constante sobre o funcionamento do espaço Schengen e os desafios nele defrontados. O reforço do mecanismo de avaliação de Schengen, juntamente com um mecanismo a nível da UE destinado a responder a ameaças excepcionais, representam instrumentos legislativos que permitirão melhorar a eficácia do espaço Schengen, bem como a transparência do seu funcionamento.

Para além destes instrumentos legislativos, a elaboração de relatórios regulares ao Parlamento Europeu sobre os resultados das diferentes visitas de controlo no contexto do funcionamento do mecanismo de avaliação de Schengen, bem como as informações a comunicar imediatamente ao Parlamento Europeu sobre qualquer medida eventual susceptível de conduzir à reintrodução do controlo nas fronteiras, reforçarão a responsabilização política e o controlo democrático. Por outro lado, a Comissão apresentará semestralmente às instituições da União Europeia um balanço geral sobre o funcionamento de Schengen que servirá de base para um debate regular no Parlamento Europeu e no Conselho e contribuirá para reforçar as orientações políticas e a cooperação no espaço Schengen.

A Comissão examinará também formas de promover uma maior consciencialização pública das modalidades de funcionamento do espaço Schengen, garantindo nomeadamente que sejam prestadas informações adequadas aquando da adopção de uma decisão de reintroduzir excepcional e temporariamente os controlos nas fronteiras.

## **5. CONCLUSÃO**

O espaço Schengen assume uma importância crucial para todas as pessoas que residem na Europa. A Comissão propõe reforçar o acervo de Schengen através de um sistema de governação em condições de reagir eficazmente e de forma atempada e coordenada a nível da União, a circunstâncias excepcionais, bem como a desafios susceptíveis de comprometer o funcionamento geral de Schengen. A Comissão propõe igualmente lançar um diálogo político mais regular e estruturado sobre o funcionamento do espaço Schengen entre as instituições europeias.

## MEDIDAS A NÍVEL DA UE DESTINADAS A AJUDAR OS ESTADOS-MEMBROS A GERIR AS SUAS FRONTEIRAS EXTERNAS

Qualquer Estado-Membro pode recorrer às fontes em seguidas enumeradas para obter um apoio prático e financeiro, a fim de responder a uma situação crítica ou a qualquer deficiência nas suas fronteiras externas:

### *Assistência Frontex*

A Frontex é a agência da UE incumbida de apoiar os Estados-Membros no controlo das suas fronteiras externas. Os meios materiais suplementares colocados à sua disposição na sequência da recente revisão do regulamento que rege o seu funcionamento, bem como a extensão do seu mandato introduzida por esta revisão, permitirão reforçar a capacidade de a Frontex ajudar os Estados-Membros que enfrentam desafios específicos na gestão das suas fronteiras externas ou a lidar com as consequências de um grande afluxo de imigrantes num curto espaço de tempo.

A assistência prática engloba as operações conjuntas destinadas, por exemplo, a mobilizar patrulhas nas fronteiras externas, no interesse comum de todos os Estados-Membros. Um exemplo ilustrativo é a operação marítima comum «Hermes» no sul do Mediterrâneo, lançada em Fevereiro de 2011 no âmbito da Rede Europeia de Patrulhas, cujo objectivo primordial consiste em controlar os fluxos de imigração dos países do Norte de África em direcção a Itália e Malta. A operação «Poseidon», actualmente a decorrer ao longo das fronteiras terrestres e marítimas greco-turcas, constitui outro exemplo de uma operação conjunta deste tipo.

A assistência prestada pela Frontex pode igualmente assumir a forma de um destacamento de equipas de intervenção rápida nas fronteiras (*Rapid Border Intervention Teams - RABIT*), na sequência de um pedido apresentado por um Estado-Membro. Tais equipas foram mobilizadas ao longo da fronteira terrestre greco-turca entre Novembro de 2010 e Março de 2011. As equipas de intervenção rápida nas fronteiras são compostas por guardas das fronteiras de uma série de Estados-Membros da UE, sob o comando operacional do Estado-Membro de acolhimento. A revisão do Regulamento Frontex permitiu racionalizar e reforçar a capacidade de assistência da agência, graças à possibilidade de solicitar o destacamento das Equipas de Guardas de Fronteira Europeias (*European Border Guard Teams - EBGT*).

A Frontex pode igualmente facultar a um Estado-Membro assistência em matéria de reforço das capacidades, a fim de lhe permitir melhorar os recursos técnicos e humanos de que dispõe para a gestão das suas fronteiras ou a observância de outros aspectos das suas obrigações ao abrigo do acervo de Schengen, por exemplo no que respeita ao regresso dos imigrantes em situação irregular. A título ilustrativo, a Frontex prestou uma assistência deste tipo à Grécia no intuito de desenvolver a sua capacidade para gerir o regresso dos imigrantes em situação irregular.

### *Financiamento da UE*

A solidariedade financeira entre os Estados-Membros da União Europeia no domínio da gestão das fronteiras é assegurada através do Fundo para as Fronteiras Externas (FFE). Os Estados-Membros podem igualmente obter financiamentos susceptíveis de ajudá-los, directa

ou indirectamente, a fazer face a um afluxo de imigrantes no âmbito de outros fundos da UE relacionados com a imigração, nomeadamente o Fundo de Regresso, o Fundo Europeu para os Refugiados e o Fundo Europeu de Integração. Os fundos são disponibilizados no quadro dos pagamentos anuais a favor das actividades organizadas a nível nacional (através de verbas nacionais) ou em vários Estados-Membros («acções comunitárias»), ou sob a forma de pagamentos de emergência, e são geridos pela Comissão. A Itália beneficiou, por exemplo, de um financiamento de urgência ao abrigo do Fundo para as Fronteiras Externas (e do Fundo Europeu para os Refugiados) em 2011, destinado a ajudar este país a reagir, pelo menos parcialmente, às consequências do grande afluxo de imigrantes do Norte de África verificado este ano. Ao longo dos últimos anos, países como a Grécia, Malta, Espanha e Itália têm igualmente beneficiado de apoio através de «acções específicas» do Fundo para as Fronteiras Externas, destinado a suprir as deficiências verificadas nas fronteiras.

Na Comunicação intitulada «Um diálogo sobre migração, mobilidade e segurança com os países do Sul do Mediterrâneo», a Comissão considerou que a boa gestão das fronteiras será apenas possível se forem mobilizados recursos financeiros adequados da UE para o efeito. Além disso, na Comunicação intitulada «Um orçamento para a Europa 2020», a Comissão propôs um aumento muito significativo das dotações consagradas às políticas no domínio dos assuntos internos que deverão ascenderão, no total, a aproximadamente 8,2 mil milhões EUR para o período de 2014-2020, a fim de garantir que as questões de imigração sejam abordadas de forma adequada e atempada.

#### *Outras medidas de apoio*

Em função das circunstâncias defrontadas pelo Estado-Membro em causa e, nomeadamente, quando um grande número de requerentes de asilo entram no seu território, pode ser útil solicitar a assistência do Gabinete Europeu de Apoio ao Asilo, eventualmente recorrendo a equipas de apoio no domínio do asilo que podem, por exemplo, prestar aconselhamento técnico em matéria de acolhimento dos requerentes ou tratamento dos pedidos de asilo. Nos últimos meses, a Grécia tem vindo a beneficiar deste tipo de assistência prestado pelo GEAA em matéria de reforço das capacidades, a fim de consolidar as principais vertentes do seu sistema de asilo.

De igual forma, se os desafios enfrentados pelo Estado-Membro em causa assumirem uma dimensão criminosa, pode ser necessário pedir a assistência da Europol. A título ilustrativo, se estiverem implicadas redes de criminalidade na introdução clandestina ou no tráfico de imigrantes, a Europol pode apoiar a concepção e a aplicação de medidas eficazes contra essas redes. A Europol tem vindo a assistir a Itália nos últimos meses, fornecendo-lhe uma análise dos riscos quanto ao perigo de a situação política instável na região poder vir a ser explorada pelas redes terroristas ou de criminalidade. Tem igualmente concedido à Itália uma assistência no terreno em Lampedusa, assegurando-lhe um acesso em tempo real a bases de dados no domínio da criminalidade e apoio na recolha de informações.

Em certas circunstâncias, um ou mais Estados-Membros podem estar em condições de prestar uma assistência pontual a um Estado-Membro em dificuldade, nomeadamente quando os Estados-Membros que prestam esta assistência são directamente afectados pela situação de crise no outro Estado, devido à sua proximidade geográfica ou porque dispõem de competências ou saber-fazer que podem ser úteis para o Estado-Membro em dificuldade.

#### *Cooperação com países terceiros*

A UE e as suas agências podem tomar uma série de medidas com vista a cooperar com os países terceiros de origem ou de trânsito ou a estabelecer um diálogo com os mesmos, a fim de contribuir para o reforço do controlo das fronteiras e a controlar os fluxos de imigrantes em situação irregular em direcção à União. A título ilustrativo, esta assistência pode assumir a forma de um apoio financeiro ou material a favor do país terceiro em causa, por exemplo, no intuito de ajudar o país a fazer face a uma crise humanitária. De igual forma, a assistência aos Estados-Membros através de uma intervenção junto de países terceiros pode assumir a forma de discussões acerca da readmissão de imigrantes ilegais provenientes desse país terceiro ou consistir na prestação de assistência técnica em matéria de gestão da imigração ou na execução de um programa de protecção regional.

**PRINCIPAIS TIPOS DE SITUAÇÕES EXCEPCIONAIS EM QUE PODE SER PREVISTA A REINTRODUÇÃO TEMPORÁRIA DOS CONTROLOS NAS FRONTEIRAS INTERNAS**

A fim de ilustrar as modalidades práticas de funcionamento do novo regime de reintrodução temporária e excepcional dos controlos nas fronteiras internas, é em seguida apresentada uma descrição não exaustiva dos principais tipos de situações em que essas medidas podem ser previstas, para além de serem enumeradas as etapas processuais a respeitar nesse caso.

*Acontecimentos previsíveis cuja incidência seja a curto prazo e de natureza muito localizada*

Quando o evento que suscita a necessidade de reintroduzir os controlos nas fronteiras internas for previsível, o Estado-Membro notifica a Comissão e os outros Estados-Membros com, pelo menos, seis semanas de antecedência, transmitindo-lhes todas as informações pertinentes acerca das razões que justificam essa reintrodução, bem como o alcance e a duração previstos. Se o evento em causa for apenas previsível menos de seis semanas antes da data de entrada em vigor da reintrodução dos controlos, esta última deve ser notificada sem demora. A Comissão toma em seguida uma decisão, a título de acto de execução, adoptada através do procedimento de exame, no âmbito do qual são apreciadas a necessidade e a proporcionalidade das medidas projectadas [artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de Fevereiro de 1996 que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução da Comissão<sup>11</sup>].

A experiência demonstra que este tipo de cenário corresponde às situações mais susceptíveis de dar origem a decisões relativas à reintrodução dos controlos nas fronteiras internas no caso, por exemplo, de grandes eventos desportivos, manifestações políticas, reuniões políticas de alto nível, etc.

*Eventos urgentes e imprevistos a curto prazo*

Alguns eventos que suscitam a necessidade de medidas drásticas a curto prazo, a fim de garantir a segurança ou outros interesses públicos essenciais, incluindo a possibilidade de reintrodução dos controlos nas fronteiras internas por um período limitado são, por natureza, imprevistos. Tal pode ser o caso, por exemplo, de ataques terroristas ou de outros incidentes criminosos de grande envergadura, em que é necessário tomar todas as medidas possíveis para assegurar a rápida captura dos responsáveis pelos actos em causa.

Nessas circunstâncias, os Estados-Membros podem proceder à reintrodução imediata dos controlos nas fronteiras internas durante um período de cinco dias, no máximo. Se pretenderem prolongar este prazo, devem notificar a Comissão e os Estados-Membros de tal facto. Essa extensão do prazo pode ser objecto de uma decisão a adoptar rapidamente através do procedimento especial de urgência, previsto no artigo 8.º do Regulamento n.º 182/2011 acima referido.

*Deficiências persistentes na gestão de uma parte da fronteira externa da União*

Em determinadas circunstâncias, pode ser necessário proceder, em último recurso e uma vez esgotadas todas as outras medidas para atenuar o impacto negativo resultante da falta de controlo, por parte de um Estado-Membro, da sua parte das fronteiras externas, à reintrodução temporária de alguns controlos nas fronteiras internas.

---

<sup>11</sup> [JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.](#)

As deficiências na gestão das fronteiras serão identificadas no relatório elaborado no âmbito do mecanismo de avaliação, que incluirá recomendações quanto à forma de suprir essas deficiências. O Estado-Membro em causa deve elaborar um plano de acção destinado a dar seguimento a estas recomendações e a sua execução será controlada pela Comissão. Esta última pode exigir que o Estado-Membro em causa tome determinadas medidas específicas, como por exemplo solicitar o apoio da Frontex ou encerrar um determinado ponto de passagem na fronteira durante um período de tempo com vista a corrigir certas deficiências. Todavia, se tais medidas se revelarem ineficazes para colmatar as lacunas e, na medida em que essas deficiências representem uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna a nível da União ou a nível nacional, a Comissão pode decidir reintroduzir temporariamente os controlos nas fronteiras internas. Antes de tomar uma medida tão drástica, a Comissão terá plenamente em conta a sua necessidade e proporcionalidade, avaliando nomeadamente o impacto provável sobre a livre circulação de pessoas no espaço Schengen.

*Eventos com uma incidência potencialmente alargada, a curto ou a mais longo prazo*

Podem verificar-se situações em que um grande número de nacionais de países terceiros atravessa a fronteira externa de um ou mais Estados-Membros, o que pode dar origem a movimentos secundários, importantes e inesperados, por parte dos nacionais de países terceiros em situação irregular no território de outros Estados-Membros. Nessa situação e, na medida em que as circunstâncias sejam de molde a constituir uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna a nível da União ou a nível nacional, pode ser projectada em último recurso a reintrodução temporária de alguns controlos nas fronteiras internas. Um Estado-Membro que pretenda reintroduzir controlos nas fronteiras internas em tais circunstâncias, pode apresentar um pedido à Comissão, seguindo para o efeito o procedimento acima descrito para os eventos previsíveis. Antes de tomar essa decisão, a Comissão deve consultar os Estados-Membros e as partes interessadas em causa e estar convicta de que se trata da única medida susceptível de ser eficaz, após ter considerado todas as outras medidas possíveis, nomeadamente as descritas no Anexo 1.

A passagem das fronteiras externas por um grande número de nacionais de países terceiros pode, em determinadas circunstâncias, justificar a reintrodução imediata de alguns controlos nas fronteiras internas durante um certo período de tempo, a fim de garantir a rápida adopção das medidas necessárias para preservar a ordem pública e a segurança interna a nível da União ou a nível nacional. Nestas circunstâncias, um Estado-Membro pode reintroduzir controlos nas fronteiras internas durante um período de 5 dias, no máximo, seguindo para o efeito o procedimento acima descrito para os eventos imprevisíveis. Se pretender prolongar a reintrodução para além deste prazo, deve notificar desse facto a Comissão e os Estados-Membros, podendo ser concedida uma prorrogação a nível da União através do procedimento de urgência previsto no artigo 8.º do Regulamento n.º 182/2011.

A reintrodução de alguns controlos específicos em determinadas fronteiras internas pode garantir a apreensão dos nacionais de países terceiros em situação irregular e o seu regresso, de preferência voluntário, nos termos da Directiva 2008/115 (Directiva «Regresso»), quer directamente ao seu país de origem, quer ao Estado-Membro através do qual tenham transitado, na condição de tal ser possível devido à existência de um acordo bilateral que preveja a possibilidade desse regresso. Pode igualmente permitir entravar as actividades das redes de criminalidade, em particular se for considerado que grande número dos imigrantes podem ser objecto ou vítimas da introdução clandestina ou do tráfico de seres humanos na União, ou participam ainda eles próprios nas actividades criminosas.