COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 4.5.2016
COM(2016) 275 final

2016/0140 (NLE)

Proposta de

# DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

**que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen**

# EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

## 1. CONTEXTO DA PROPOSTA

### • Justificação e objetivos da proposta

**Introdução**

A UE confronta-se atualmente com uma crise migratória e de refugiados sem precedentes após o drástico aumento dos fluxos migratórios mistos desde o verão de 2015. Esta crise veio criar graves dificuldades para assegurar o controlo eficaz das fronteiras externas em conformidade com o acervo de Schengen e para acolher e registar os migrantes que chegam à UE. Evidenciou igualmente a existência de deficiências estruturais mais vastas no modo como a UE protege as suas fronteiras externas.

A República Helénica é, em virtude da sua localização geográfica, particularmente afetada por esta crise, tendo tido de fazer face a um aumento drástico do número de migrantes que chegam às ilhas do Egeu. Esse afluxo maciço é de natureza tal que sujeitaria a forte pressão o controlo das fronteiras externas de qualquer Estado-Membro.

**Mecanismo de avaliação de Schengen**

Em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho[1] e com o programa de avaliação anual para 2015[2], foi realizada, de 10 a 13 de novembro de 2015, uma visita ao local, sem aviso prévio, para avaliar a aplicação do acervo de Schengen no domínio da gestão das fronteiras externas por parte da República Helénica nas suas fronteiras terrestres (Orestiada, Fylakio, Kastanies e Nea Vyssa) e marítimas (ilhas de Quios e Samos) com a Turquia.

Em 2 de fevereiro de 2016, a Comissão adotou uma decisão de execução relativa ao relatório da avaliação sobre a aplicação, pela República Helénica, do acervo de Schengen no domínio da gestão das fronteiras externas[3], que constatou a existência de deficiências graves no controlo das fronteiras externas, que devem ser abordadas e corrigidas pelas autoridades helénicas. Na medida em que dizem respeito à realização de controlos nas fronteiras externas, estas deficiências graves representam um incumprimento das obrigações previstas no artigo 16.º, n.os 1 e 4, do Regulamento (UE) n.º 1053/2013.

Em 12 de fevereiro de 2016, o Conselho adotou, nos termos do artigo 15.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013, recomendações destinadas a corrigir as deficiências graves identificadas nessa avaliação, tendo indicado as prioridades quanto à respetiva execução. As autoridades helénicas devem tomar medidas adequadas para assegurar que são efetuados controlos em todas as suas fronteiras externas, em conformidade com o acervo de Schengen, a fim de não comprometer o funcionamento do espaço Schengen.

Em 24 de fevereiro de 2016 a Comissão adotou, em conformidade com o artigo 19.º- B do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o

---

1 Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga a Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998, relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen (JO L 295 de 6.11.2013, p. 27).

2 Decisão de Execução C(2014) 8377 da Comissão, de 11 de novembro de 2014, que estabelece o programa anual de avaliação para 2015 no que diz respeito às visitas no local, sem aviso prévio, em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen.

3 C(2016) 450 de 2 de fevereiro de 2016.

código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen em vigor nesse momento)[4] recomendações sobre as medidas específicas que a República Helénica deveria tomar, na sequência do relatório de avaliação de 2 de fevereiro de 2016, a fim de garantir o cumprimento das recomendações do Conselho de 12 de fevereiro de 2016.

Em 12 de março de 2016, a República Helénica notificou, em conformidade com o artigo 16.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º 1053/2013, o seu plano de ação para corrigir as deficiências identificadas no relatório de avaliação subordinado às recomendações formuladas pelo Conselho. A Comissão apresentou ao Conselho, em 12 de abril de 2016, nos termos do artigo 16.º, n.º 2, do Regulamento (UE) n.º 1053/2013, a sua avaliação da adequação do plano de ação. A Comissão concluiu que «*foram realizados progressos significativos pela Grécia. No entanto, são necessárias melhorias no plano de ação apresentado pelas autoridades gregas a fim de resolver de forma exaustiva as deficiências identificadas na avaliação de novembro de 2015. Em especial, no que diz respeito a muitas ações, é necessária uma maior clareza em termos de prazos, responsabilidades e planeamento financeiro. Além disso, algumas ações ainda não podem ser consideradas corrigidas ou concluídas de forma adequada*»[5].

**Controlos temporários atualmente existentes nas fronteiras internas**

O número recorde de migrantes que chegaram à União Europeia desde 2015 e as deficiências constatadas em certos troços da fronteira externa grega durante a avaliação de novembro de 2015 deram origem importantes movimentos secundários, que levaram vários Estados-Membros a reintroduzir temporariamente os controlos na totalidade ou em parte das suas fronteiras internas, devido a uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna resultante do afluxo descontrolado de pessoas não suficientemente documentadas e/ou registadas após terem chegado ao primeiro Estado-Membro da UE.

Até à data, cinco Estados-Membros Schengen já notificaram a Comissão da realização de controlos fronteiriços temporários nas suas fronteiras internas para fazer face a uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna, causada pelos movimentos secundários de migrantes em situação irregular na sequência da existência de deficiências graves no controlo das fronteiras externas. Todos esses Estados-Membros prorrogaram várias vezes os controlos em causa, em conformidade com as disposições pertinentes do Código das Fronteiras Schengen. Segundo as últimas notificações:

- A Alemanha notificou a aplicação de controlos de 13 de setembro de 2015 a 13 de maio de 2016, em todas as suas fronteiras internas, com especial destaque para a fronteira terrestre com a Áustria. A decisão foi motivada pela grave ameaça à segurança interna e ordem pública devido ao afluxo maciço de migrantes em situação irregular que não foram devidamente identificados ou registados, nem tiverem as impressões digitais recolhidas, em qualquer outro Estado-Membro da UE após a sua entrada no território da UE.
- A Áustria notificou a aplicação de controlos de 16 de setembro de 2015 a 16 de maio de 2016 em todas as suas fronteiras internas, com especial destaque para as fronteiras terrestres com a Eslovénia e a Hungria. Os controlos fronteiriços foram motivados pelo afluxo maciço de nacionais de países terceiros que atravessam as fronteiras austríacas, colocando grande pressão sobre os serviços de emergência e as infraestruturas públicas.

[4] JO L 105 de 13.4.2006, p. 1.
[5] COM(2016) 220 final de 12 de abril de 2016.

- A Suécia notificou a aplicação de controlos de 12 de novembro de 2015 a 8 de maio de 2016 em todas as suas fronteiras internas, com especial destaque para certos portos situados nas regiões policiais meridional e ocidental e na ponte de Öresund. A decisão de reintroduzir controlos temporários nas fronteiras foi motivada principalmente pelos fluxos migratórios de natureza mista sem precedentes que ameaçam o funcionamento da sociedade sueca. Continua a ser motivada pelo elevado número de requerentes de asilo e pelas consequências do número excecionalmente elevado de pedidos de asilo apresentados em 2015.
- A Noruega notificou a aplicação de controlos de 26 de novembro de 2015 a 12 de maio de 2016. A reintrodução dos controlos abrange todas as fronteiras internas, com especial destaque para os portos com ligações por *ferry* à Suécia, à Alemanha e à Dinamarca. A decisão sobre a reintrodução dos controlos, bem como as subsequentes prorrogações, foram motivadas pelos efeitos da pressão migratória imprevisível e pelos problemas daí decorrentes para o funcionamento da sociedade norueguesa.
- A Dinamarca notificou a aplicação de controlos de 4 de janeiro de 2016 a 2 de junho de 2016 em todas as suas fronteiras internas, com especial destaque para os *ferries* provenientes da Alemanha e para a fronteira terrestre com este país. Embora a decisão inicial tenha sido motivada pelos fluxos migratórios inesperados e pelas medidas relativas às fronteiras adotadas pelos países vizinhos, que poderiam conduzir potencialmente à retenção de um grande número de migrantes em situação ilegal na região de Copenhaga, a última notificação sublinhou as incertezas relativas ao grande número de refugiados e migrantes já presentes na UE.

No que se refere à Alemanha e à Áustria, a Comissão reconheceu expressamente, no seu parecer de 23 de outubro de 2015[6], a necessidade e a proporcionalidade das medidas adotadas. Com base nas informações fornecidas pelas autoridades alemãs e austríacas, a Comissão chegou à conclusão de que a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas fora uma resposta adequada à ameaça identificada para a segurança interna e a ordem pública, em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen. Esta análise foi confirmada pelas informações posteriores e pelos dados provenientes destes e de outros Estados-Membros, das agências e organismos da UE implicados, bem como das equipas da Comissão presentes nos centros de registo existentes no terreno.

A Comissão tem vindo a acompanhar a situação em todos os Estados-Membros em causa, a fim de avaliar se os controlos internos reintroduzidos foram mantidos no mínimo necessário. Esses controlos não conduziram a grandes perturbações nem limitaram desnecessariamente a livre circulação de pessoas e bens no interior do espaço Schengen. As informações disponíveis mostram igualmente que as medidas postas em prática contribuíram eficazmente para restaurar a ordem dos fluxos de pessoas através de fronteiras internas específicas e, como tal, contribuíram para reduzir os movimentos secundários.

**Rumo a uma abordagem coordenada do controlo nas fronteiras internas**

Na sua comunicação «Restabelecer Schengen - Um roteiro»[7], a Comissão referiu a necessidade, caso se mantenha a pressão migratória e as graves deficiências no controlo das fronteiras externas após 12 de maio de 2016, de apresentar uma proposta ao Conselho nos termos do artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de

[6] C(2015) 7100 final.
[7] COM(2016) 120 final.

passagem de pessoas nas fronteiras[8] (Código das Fronteiras Schengen atualmente em vigor), recomendando a adoção de uma abordagem coerente da União quanto aos controlos nas fronteiras internas, até que as deficiências estruturais no controlo das fronteiras externas sejam mitigadas ou resolvidas. A referida comunicação apresenta as medidas a adotar para se poder regressar ao funcionamento normal do espaço Schengen o mais tardar até ao final de 2016.

O artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen prevê um procedimento específico em caso de circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas devido a deficiências graves e persistentes no controlo das fronteiras externas e que sejam identificadas num relatório de avaliação relativo a um Estado-Membro, quando tais circunstâncias representem uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna da totalidade ou de parte do espaço Schengen, e todas as outras medidas se tenham mostrado ineficazes para mitigar a ameaça grave identificada. Em situações desse tipo, o Conselho pode recomendar que, em último recurso, e como medida de proteção dos interesses comuns no espaço Schengen, um ou mais Estados-Membros reintroduzam o controlo na totalidade ou em parte das suas fronteiras internas por um período máximo de seis meses (com possibilidade de prorrogação por um período máximo total de dois anos).

**Avaliação da situação em 12 de maio de 2016**

Nos termos do artigo 21.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen, se o Estado-Membro em causa tiver de apresentar um relatório sobre a execução do plano de ação pertinente no prazo de três meses, nos termos do artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1053/2013, e se, decorrido esse prazo, a Comissão considerar que a situação persiste, pode desencadear a aplicação do procedimento previsto no artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen.

Tendo em conta o facto de o período máximo autorizado pelas disposições pertinentes do Código das Fronteiras Schengen para a reintrodução unilateral dos controlos nas fronteiras internas por alguns Estados-Membros terminar em meados de maio (ver *supra*), e de a Grécia já ter apresentado o relatório previsto no artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1053/2013, a Comissão não deveria esperar pelo termo do prazo de três meses para proceder à avaliação destinada a apurar se em 12 de maio de 2016 a situação persistirá, tanto mais que já dispõe de um volume considerável de informações sobre o controlo das fronteiras externas na República Helénica.

Essa avaliação basear-se-á, nomeadamente, nas informações detalhadas prestadas pelo(s) Estado(s)-Membro(s) em causa ou pelas agências da UE implicadas, ou obtidas durante as visitas ao local. Entre as informações em poder da Comissão, contam-se as informações prestadas pelas equipas da Comissão presentes nos centros de registo («*hotspots*») na República Helénica, as recolhidas durante uma visita de avaliação pré-anunciada realizada a este país no âmbito de Schengen, de 10 a 16 de abril de 2016, para verificar a aplicação do acervo de Schengen no domínio da gestão das fronteiras externas, em conformidade com o programa de avaliação anual de 2016[9], bem como as informações recolhidas pela Comissão no âmbito da elaboração dos recentes relatórios relacionados com a situação migratória no país[10].

---

8 JO L 77 de 23.3.2016, p.1.

9 C(2015) 8537 de 9.12.2015

10 Primeiro relatório sobre a recolocação e a reinstalação, de 16.3.2016 (COM(2016) 165 final), relatório intercalar sobre a execução da abordagem «centros de registo» na Grécia, de 4.3.2016 (COM(2016) 141 final), segundo relatório sobre a recolocação e a reinstalação de 12.4.2016 (COM(2016) 222 final), primeiro relatório sobre os progressos realizados na aplicação da Declaração UE-Turquia de 20.4.2016 (COM(2016) 231 final).

Na sua comunicação intitulada «Avaliação do plano de ação da Grécia destinado a corrigir as graves deficiências identificadas na avaliação de 2015 sobre a aplicação do acervo de Schengen no domínio da gestão das fronteiras externas», a Comissão convidava o país a fornecer elementos suplementares e clarificações até 26 de abril de 2016, por considerar que «são necessárias melhorias no plano de ação apresentado pelas autoridades gregas a fim de abordar de forma exaustiva as deficiências identificadas na avaliação de novembro de 2015. Em especial, no que diz respeito a muitas ações, é necessária uma maior clareza em termos de prazos, responsabilidades e planeamento financeiro. Além disso, algumas ações ainda não podem ser consideradas corrigidas ou concluídas de forma adequada. Por último, em relação a certas ações são necessárias informações ou clarificações substantivas suplementares». Além disso, nos termos do artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento sobre o mecanismo de avaliação Schengen, o país deve apresentar um relatório sobre a execução do plano de ação dentro do mesmo prazo de três meses.

Em 26 de abril de 2016, a República Helénica transmitiu à Comissão os elementos e as clarificações suplementares solicitados quanto ao respetivo plano de ação. Em 29 de abril de 2016, foi transmitido à Comissão o relatório sobre a execução do plano de ação.

Tanto a Comissão como os Estados-Membros da UE prestaram à República Helénica apoio técnico e financeiro considerável. Desde o início de 2015, a Comissão já disponibilizou 181 milhões de EUR de ajuda de emergência. Esse financiamento de emergência acresce aos 509 milhões de EUR disponibilizados ao país ao abrigo dos programas nacionais em matéria de migração e de gestão das fronteiras para o período de 2014-2020. A Frontex tem vindo a facilitar a utilização do equipamento técnico e de recursos humanos de outros Estados-Membros, a fim de assegurar controlos eficazes e a proteção das fronteiras externas terrestres e marítimas da República Helénica, nomeadamente através das operações conjuntas POSEIDON MAR e POSEIDON DE INTERVENÇÃO RÁPIDA realizadas nas fronteiras marítimas, tendo coordenado operações conjuntas de Atividades Operacionais Flexíveis e Pontos Críticos Terrestres nas fronteiras terrestres externas. A Frontex também cofinanciou a reafectação interna de equipamentos e de guardas de fronteira pela República Helénica. Por último, a Comissão, o EASO, a Frontex, a Europol e a Eurojust, estão a trabalhar no terreno com as autoridades gregas, a fim de as ajudar a cumprirem as respetivas obrigações por força da legislação da UE e a procederem rapidamente à identificação, registo e recolha das impressões digitais dos migrantes que chegam aos centros de registo.

A República Helénica realizou progressos significativos para suprir muitas das deficiências na gestão das fronteiras externas que haviam sido identificadas na avaliação de novembro de 2015. Além disso, o início da aplicação da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016[11], juntamente com as operações em curso da Frontex e da OTAN, provocaram uma forte diminuição do número de migrantes em situação irregular e de requerentes de asilo que chegam ao país provenientes da Turquia. Esta redução significativa do fluxo de migrantes em situação irregular e de requerentes de asilo, juntamente com o apoio dado pelas agências da UE e outros Estados-Membros nos centros de registo, permitiram à República Helénica melhorar significativamente o registo dos migrantes em situação irregular e dos requerentes de asilo recém-chegados. A sustentabilidade desta forte redução do fluxo migratório ainda terá de ser confirmada. Do mesmo modo, os progressos realizados pela Grécia em matéria de regresso dependerão da sustentabilidade da redução significativa do fluxo migratório, bem como da criação e manutenção de estruturas, e do fornecimento de recursos adequados, que permitam o regresso efetivo dos migrantes em situação irregular.

[11] SN 38/16 de 18.3.2016.

Após a análise das informações prestadas pela República Helénica, das conclusões formuladas pelos peritos da Comissão aquando da visita de avaliação pré-anunciada realizada ao local no âmbito de Schengen em abril de 2016 (sem prejuízo do relatório de avaliação a elaborar em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013), bem como das informações obtidas através da presença dos serviços da Comissão nos centros de registo, a avaliação da Comissão é a seguinte:

- Com o apoio das agências da UE (Frontex, EASO), tanto em termos de equipamento como de recursos humanos, melhorou sensivelmente o processo de registo dos migrantes em situação irregular nas ilhas gregas visitadas (Lesbos, Samos, Kos e Symi) e na parte da fronteira terrestre com a Turquia que foi visitada (centro de registo de Fylakio). À chegada, os migrantes em situação irregular são plenamente identificados e as suas impressões digitais recolhidas e registadas no Eurodac. É realizado um controlo de segurança dos migrantes e dos respetivos documentos de viagem. Quanto ao alojamento, a situação alterou-se a partir de 20 de março de 2016, com o início da aplicação da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016.

- O sistema nacional de gestão das fronteiras da República Helénica não dispõe ainda das capacidades operacionais e administrativas necessárias para gerir as fronteiras externas de acordo com as normas previstas no Código das Fronteiras Schengen, apesar dos esforços que foram envidados para criar essas capacidades. Concretamente, algumas funções essenciais, como, por exemplo, a análise de risco, não são executadas na íntegra e a abordagem da gestão das fronteiras é fragmentada. Nem todas as capacidades nacionais adequadas para a vigilância das fronteiras (exército, marinha) estão a ser integralmente utilizadas pela República Helénica.

- Para a vigilância da fronteira marítima com a Turquia, a Grécia conta em grande medida com o apoio da UE, da Frontex e dos outros Estados-Membros. No entanto, sem este apoio, a Grécia não poderia manter um nível adequado de vigilância das suas fronteiras marítimas. Para dispor de conhecimento da situação, a guarda costeira helénica (autoridade responsável pela vigilância da fronteira marítima) depende das informações que lhe são transmitidas pela marinha e pelo exército da Grécia, assim como pelo reduzido número de navios-patrulha e postos de observação. Além disso, pese embora a aplicação da Declaração UE-Turquia, a capacidade de resposta não parece ser suficiente, dada a proximidade da Turquia e os riscos de migração irregular; não existe uma imagem fiável da situação em tempo real a nível regional ou local, não existindo uma rede de comunicações móveis seguras disponível para ser utilizada pelas autoridades que controlam as fronteiras.

- No que respeita à vigilância da fronteira terrestre com a Turquia e a Albânia, o número de funcionários, o nível de conhecimento da situação e a capacidade de resposta, assim como os equipamentos, são satisfatórios, podendo ser melhorados alguns aspetos. Na fronteira terrestre com a antiga República jugoslava da Macedónia (Direção da Polícia de Kilkis, responsável pela vigilância da fronteira ao longo de um troço de 87 km), a vigilância das fronteiras não é totalmente conforme com o Código das Fronteiras Schengen. Além disso, não existe na fronteira um sistema de videovigilância automatizado, o conhecimento da situação existente é muito limitado e não existe um quadro operacional global. Não é efetuado qualquer registo sistemático dos migrantes que se encontram nesta região e que não foram registados quando entraram na República Helénica.

Por conseguinte, apesar dos importantes esforços envidados pela República Helénica e dos progressos significativos alcançados, nem todas as deficiências graves na gestão das fronteiras

externas identificadas na avaliação de novembro de 2015 poderão ser adequada e exaustivamente corrigidas dentro do prazo de três meses previsto no artigo 21.º, n.º 3, do Código das Fronteiras Schengen. Persistem algumas das deficiências graves que foram identificadas no controlo das fronteiras externas e que colocam em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas.

Para o correto funcionamento do espaço Schengen, continua a ser indispensável o funcionamento adequado da vigilância das fronteiras, a identificação e o registo sistemáticos dos migrantes em situação irregular, bem como a adoção de procedimentos de acolhimento e regresso. Além disso, ainda existe na República Helénica um número considerável de migrantes não registados, que podem tentar deslocar-se ilegalmente para os outros Estados-Membros.

Por conseguinte, persistem algumas das deficiências graves em termos de controlo das fronteiras externas que estiveram na origem dos movimentos secundários de migrantes em situação irregular e que levaram vários Estados-Membros a reintroduzir temporariamente os controlos nas fronteiras internas por motivos de ordem pública ou segurança interna, colocando assim em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas. A persistência do risco de movimentos secundários exige uma abordagem coerente, coordenada e sustentável dos controlos temporários nas fronteiras internas.

Como todas as outras medidas se revelaram ineficazes para mitigar a ameaça grave identificada, encontram-se preenchidas, no caso em apreço, as condições necessárias para a aplicação do artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen, como último recurso.

**Âmbito da recomendação proposta**

O artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen constitui uma salvaguarda quanto ao funcionamento global do espaço Schengen. Não se destina a sancionar ou isolar qualquer Estado-Membro, nem a exclui-lo do espaço Schengen; o seu objetivo é, pelo contrário, mitigar uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna no espaço Schengen. Até à data, os migrantes em situação irregular não se deslocam em número significativo por via aérea ou marítima da República Helénica para outros Estados-Membros. A reintrodução dos controlos sobre este tipo de deslocações não mitigaria a ameaça, sendo, pois, desproporcionada. Por conseguinte, a proposta não deve admitir a possibilidade de introduzir controlos nas fronteiras internas por todos os Estados-Membros quanto aos passageiros de voos ou de *ferries* provenientes ou com destino à República Helénica. O artigo 29.º constitui, pela sua natureza, uma medida limitada, tanto no âmbito como na duração, ao estritamente necessário para responder a uma ameaça que ponha em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas.

No que se refere ao âmbito do controlo temporário nas fronteiras internas recomendado nos termos do artigo 29.º, com base nos dados atualmente disponíveis, deve autorizar-se que os Estados-Membros que atualmente procedem a controlos nas fronteiras internas, designadamente a Alemanha, a Dinamarca, a Áustria, a Suécia e a Noruega, sendo este último um país associado, continuem a fazê-lo uma vez que tais controlos mostraram ser uma resposta eficaz à ameaça grave para a ordem pública e a segurança interna causada pelos movimentos secundários de migrantes em situação irregular provenientes da República Helénica. As fronteiras internas atualmente afetadas pelas medidas de controlo correspondem na realidade às rotas migratórias e às ameaças identificadas, com especial destaque para troços específicos da fronteira terrestre ou determinados portos.

Os Estados-Membros que decidam efetuar controlos nas fronteiras internas na sequência da presente recomendação, devem notificar esse facto aos demais Estados-Membros, ao Parlamento Europeu e à Comissão.

Os controlos nas fronteiras internas só devem ser efetuados na medida do necessário, ser limitados na intensidade ao mínimo estritamente necessário e perturbar o menos possível a passagem das fronteiras internas para o público em geral. Para o efeito, importa proceder apenas a controlos seletivos. Além disso, a necessidade dos controlos, juntamente com os troços de fronteira afetados, devem ser reavaliados periodicamente em cooperação com os Estados-Membros interessados a fim de ter em conta a evolução da situação.

Os controlos fronteiriços devem ter lugar apenas durante o tempo necessário para corrigir todas as deficiências graves identificadas na gestão das fronteiras externas da União. A União deve igualmente adotar várias iniciativas legislativas e tomar medidas para reforçar a gestão das fronteiras externas (criação da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, regresso à plena aplicação das disposições do direito da UE em matéria de asilo por parte da República Helénica, intensificação da execução do programa de recolocação de emergência, implementação da Declaração UE-Turquia), tornando-as plenamente operacionais sem demora, contribuindo assim para reduzir substancialmente os movimentos secundários de migrantes em situação irregular.

A Comissão irá acompanhar a aplicação desta recomendação e a situação existente no terreno e, em qualquer momento, se necessário, proporá adaptações à presente recomendação a fim de refletir eventuais alterações dos fluxos migratórios.

A Comissão tenciona apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho no prazo de quatro meses a contar da data de adoção da presente recomendação um relatório sobre a aplicação da mesma e, nessa ocasião, a Comissão poderá propor alterações em função da experiência adquirida e das circunstâncias existentes.

- **Coerência com as disposições vigentes no mesmo domínio de intervenção**

A presente recomendação visa aplicar as disposições em vigor no domínio de intervenção.

- **Coerência com outras políticas da União**

A presente recomendação tem ligações com o mercado interno da União e a política de migração e asilo.

## 2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

Artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)

- **Subsidiariedade (no caso de competência não exclusiva)**

O artigo 29.º do Regulamento (UE) n.º 2016/399 especifica que o Conselho deve adotar a recomendação de controlo nas fronteiras internas com base numa proposta da Comissão.

A ação a nível da União é necessária quando o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas é posto em risco.

- **Proporcionalidade**

A presente proposta não vai além do necessário para alcançar o objetivo visado.

## 3. RESULTADOS DAS AVALIAÇÕES *EX POST*, DAS CONSULTAS DAS PARTES INTERESSADAS E DAS AVALIAÇÕES DE IMPACTO

- **Avaliações *ex post*/balanços de qualidade da legislação existente**

n.a.

- **Consulta das partes interessadas**

n.a.

- **Obtenção e utilização de competências especializadas**

n.a.

- **Avaliação de impacto**

n.a.

- **Adequação e simplificação da legislação**

n.a.

- **Direitos fundamentais**

A proteção dos direitos fundamentais foi tomada em consideração durante a elaboração da proposta.

## 4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

n.a.

## 5. OUTROS ELEMENTOS

n.a.

2016/0140 (NLE)

Proposta de

# DECISÃO DE EXECUÇÃO DO CONSELHO

## que estabelece uma recomendação quanto à realização de controlos temporários nas fronteiras internas em circunstâncias excecionais que ponham em risco o funcionamento global do espaço Schengen

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia,

Tendo em conta o Regulamento (UE) n.º 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código comunitário da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)[12], nomeadamente o artigo 29.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Considerando o seguinte:

(1) A UE confronta-se atualmente com uma crise migratória e de refugiados sem precedentes após o drástico aumento dos fluxos migratórios mistos desde 2015. Essa crise veio criar graves dificuldades para assegurar o controlo eficaz das fronteiras externas em conformidade com o acervo de Schengen e para acolher e registar os migrantes que chegam à UE. Evidenciou igualmente a existência de deficiências estruturais mais vastas no modo como a UE protege as suas fronteiras externas.

(2) A República Helénica é, em virtude da sua localização geográfica, particularmente afetada por esta crise, tendo tido de fazer face a um aumento drástico do número de migrantes que chegam às ilhas do Egeu.

(3) Em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho[13] e com o programa de avaliação anual para 2015[14], foi realizada, de 10 a 13 de novembro de 2015, uma visita ao local, sem aviso prévio, para avaliar a aplicação do acervo de Schengen no domínio da gestão das fronteiras externas pela República Helénica nas suas fronteiras terrestres (Orestiada, Fylakio, Kastanies e Nea Vyssa) e marítimas (ilhas de Quios e Samos) com a Turquia.

(4) Em 2 de fevereiro de 2016, a Comissão adotou uma decisão de execução relativa ao relatório da avaliação sobre a aplicação, pela República Helénica, do acervo de

---

12 JO L 77 de 23.3.2016, p. 1.

13 Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga a Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998, relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen (JO L 295 de 6.11.2013, p. 27).

14 Decisão de Execução C(2014) 8377 da Comissão, de 11 de novembro de 2014, que estabelece o programa anual de avaliação para 2015 no que diz respeito às visitas no local, sem aviso prévio, em conformidade com o artigo 6.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, de 7 de outubro de 2013, que cria um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen.

Schengen no domínio da gestão das fronteiras externas[15], que constatou a existência de deficiências graves no controlo das fronteiras externas que as autoridades helénicas devem abordar e corrigir.

(5) Em 12 de fevereiro de 2016, o Conselho adotou recomendações destinadas a corrigir as deficiências graves identificadas nessa avaliação, tendo indicado as prioridades quanto à respetiva execução. As autoridades helénicas devem tomar medidas adequadas para assegurar que são efetuados controlos em todas as suas fronteiras externas, em conformidade com o acervo de Schengen, a fim de não comprometer o funcionamento do espaço Schengen.

(6) Em 24 de fevereiro de 2016, a Comissão adotou recomendações sobre as medidas específicas que a República Helénica deve tomar, na sequência do relatório de avaliação de 2 de fevereiro de 2016, a fim de garantir o cumprimento das recomendações do Conselho de 12 de fevereiro de 2016.

(7) Em 12 de março de 2016, a República Helénica notificou o seu plano de ação para corrigir as deficiências identificadas no relatório de avaliação subordinado às recomendações formuladas pelo Conselho. Em 12 de abril de 2016, a Comissão apresentou ao Conselho a sua avaliação da adequação do plano de ação. Embora a Comissão tenha concluído que a Grécia realizou progressos significativos, são necessárias novas melhorias no plano de ação, a fim de corrigir, de forma adequada e global, as deficiências identificadas no relatório de avaliação. A Comissão solicitou à Grécia que fornecesse, até 26 de abril, elementos e esclarecimentos suplementares sobre o respetivo plano de ação.

(8) Em 26 de abril de 2016, a República Helénica transmitiu à Comissão os elementos e as clarificações suplementares solicitados quanto ao respetivo plano de ação. Em 29 de abril de 2016, nos termos do artigo 16.º, n.º 4, do Regulamento (UE) n.º 1053/2013, transmitiu à Comissão o relatório sobre a execução do plano de ação.

(9) Entre 10 e 16 de abril de 2016, em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 e com o programa de avaliação anual para 2016, foi realizada na República Helénica uma visita ao local pré-anunciada[16].

(10) O número recorde de migrantes que chegaram à União Europeia desde 2015 e as deficiências constatadas em certos troços da fronteira externa da União durante a avaliação de novembro de 2015 originaram importantes movimentos secundários, causando uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna de vários Estados-Membros.

(11) Atualmente, cinco Estados Schengen (Áustria, Alemanha, Dinamarca, Suécia e Noruega) efetuam controlos nas fronteiras internas para fazer face a uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna, causada por movimentos secundários de migrantes em situação irregular na sequência de deficiências graves no controlo das fronteiras externas. A reintrodução dos controlos nessas fronteiras internas constitui uma resposta adequada à ameaça identificada para a segurança interna e a ordem pública, em conformidade com o Código das Fronteiras Schengen, sendo essas medidas consideradas necessárias e proporcionadas. Em 23 de outubro de 2015, a Comissão emitiu um parecer sobre a necessidade e a proporcionalidade da reintrodução dos controlos nas fronteiras internas por parte da Alemanha e da

[15] C(2016) 450 de 2 de fevereiro de 2016.

[16] C(2015)8537 de 9 de dezembro de 2015.

Áustria[17], em que concluía que a reintrodução dos controlos, assim como as prorrogações posteriores dessa medida, cumpria o disposto no Código das Fronteiras Schengen.

(12) Na sua comunicação «Restabelecer Schengen - Um roteiro»[18], a Comissão referiu a necessidade, caso se mantenha a pressão migratória e as graves deficiências no controlo das fronteiras externas após 12 de maio de 2016, de apresentar uma proposta ao Conselho nos termos do artigo 29.º, n.º 2, do Código das Fronteiras Schengen, recomendando a adoção de uma abordagem coerente da União quanto aos controlos nas fronteiras internas, até que as deficiências estruturais no controlo das fronteiras externas sejam mitigadas ou resolvidas. A referida comunicação enuncia as medidas que devem ser adotadas para se poder regressar ao funcionamento normal do espaço Schengen, o mais tardar até ao final de 2016.

(13) A República Helénica realizou progressos significativos para suprir muitas das deficiências na gestão das fronteiras externas que haviam sido identificadas na avaliação de novembro de 2015. Além disso, o início da aplicação da Declaração UE-Turquia de 18 de março de 2016[19], juntamente com as operações em curso da Frontex e da OTAN, provocaram uma forte diminuição do número de migrantes em situação irregular e de requerentes de asilo que chegam ao país provenientes da Turquia. Essa forte redução do fluxo de migrantes em situação irregular e requerentes de asilo, juntamente com o apoio dado pelas agências da UE e outros Estados-Membros nos centros de registo, permitiram à República Helénica melhorar significativamente o registo de migrantes em situação irregular e de requerentes de asilo recém-chegados. A sustentabilidade desta forte redução do fluxo migratório ainda terá de ser confirmada.

(14) Apesar dos progressos importantes realizados, nem todas as deficiências graves detetadas puderam ser corrigidas de forma adequada e exaustiva dentro do prazo de três meses previsto no artigo 21.º, n.º 3, do Regulamento (UE) n.º 2016/399. Persistem algumas das deficiências graves identificadas no controlo das fronteiras externas, que colocam em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas. Mais concretamente, a República Helénica não tem conseguido resolver as deficiências estruturais no controlo das fronteiras externas relacionados com o seu sistema global de gestão das fronteiras, com a vigilância das fronteiras e com o conhecimento da situação no terreno. Além disso, permanecem irregularmente no território da República Helénica muitas pessoas que não foram registadas e que podem tentar deslocar-se ilegalmente para os outros Estados-Membros. Este risco de movimentos secundários é particularmente elevado no que respeita aos migrantes em situação irregular que não estão alojados em instalações de acolhimento adequadas. Por último, embora o Conselho tenha recomendado à República Helénica que tomasse as medidas adequadas para assegurar que, em todas as suas fronteiras externas, o controlo da fronteira externa é realizado e harmonizado, em conformidade com o acervo de Schengen, a vigilância da fronteira com a antiga República jugoslava da Macedónia ainda não é totalmente conforme com o Código das Fronteiras Schengen. A República Helénica não deu cumprimento à recomendação da Comissão no sentido de adotar novas medidas na sua fronteira com este país, para assegurar que os nacionais de países terceiros só podem sair do seu território nos pontos de passagem de fronteira designados. Esta situação agrava o risco de ocorrerem movimentos secundários de migrantes para outros Estados-Membros.

---

17 C(2015)7100 de 23 de outubro de 2015.

18 C(2016) 120 final.

19 SN 38/16 de 18.3.2016.

(15) Por conseguinte, persistem algumas das deficiências graves no controlo nas fronteiras externas que estiveram na origem de movimentos secundários de migrantes em situação irregular e que levaram vários Estados-Membros a reintroduzir temporariamente os controlos nas fronteiras internas por motivos de ordem pública ou segurança interna, colocando assim em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas. A persistência do risco de movimentos secundários exige uma abordagem coerente, coordenada e sustentável dos controlos temporários nas fronteiras internas.

(16) Como todas as outras medidas se revelaram ineficazes para mitigar a ameaça grave identificada, encontram-se preenchidas as condições necessárias para a aplicação do artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen, como último recurso.

(17) Por conseguinte, com base nas informações atualmente disponíveis, deve ser adotada uma recomendação quanto à realização de controlos nas fronteiras internas em conformidade com o artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen, dirigida aos Estados-Membros que atualmente efetuam controlos nas suas fronteiras internas para fazer face a uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna causada por movimentos secundários de migrantes em situação irregular, designadamente a Alemanha, a Áustria, a Dinamarca, a Suécia e ainda a Noruega, que é um país associado. Os referidos Estados-Membros devem ser autorizados a efetuar esses controlos, uma vez que estes constituem uma resposta adequada à ameaça grave à ordem pública e segurança interna decorrente dos movimentos secundários de migrantes em situação irregular. As fronteiras internas atualmente afetadas pelas medidas de controlo correspondem às rotas migratórias e às ameaças identificadas, com especial destaque para troços específicos da fronteira terrestre ou determinados portos.

(18) Os Estados-Membros que decidam efetuar controlos nas fronteiras internas na sequência da presente recomendação devem notificar esse facto aos demais Estados-Membros, ao Parlamento Europeu e à Comissão.

(19) Os controlos a efetuar nos termos do artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen só podem ter lugar na medida do necessário, ser limitados na intensidade ao mínimo estritamente necessário e perturbar o menos possível a passagem das fronteiras internas para o público em geral. Para o efeito, importa efetuar unicamente controlos seletivos. A necessidade desses controlos e os troços de fronteira afetados devem ser reavaliados periodicamente juntamente com os Estados-Membros em causa.

(20) Os controlos fronteiriços devem ter lugar apenas durante o tempo necessário para fazer face à ameaça para a ordem pública e a segurança interna. A União deve igualmente adotar várias iniciativas legislativas e tomar medidas para reforçar a gestão das suas fronteiras externas (criação da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia, regresso à plena aplicação das disposições do direito da UE em matéria de asilo por parte da República Helénica, intensificação da execução do programa de recolocação de emergência, implementação da Declaração UE-Turquia), tornando-as plenamente operacionais sem demora, de modo a reduzir substancialmente os movimentos secundários de migrantes em situação irregular.

(21) O Conselho toma nota de que a Comissão irá acompanhar a aplicação da presente recomendação e, se necessário, proporá adaptações à mesma a fim de refletir eventuais alterações dos fluxos migratórios.

(22) A Comissão anunciou que irá apresentar ao Parlamento Europeu e ao Conselho, no prazo de quatro meses a contar da data de adoção da presente recomendação, um relatório sobre a aplicação da mesma e, nessa ocasião, poderá propor alterações em função da experiência adquirida e das circunstâncias existentes.

RECOMENDA:

1. A Áustria, a Alemanha, a Dinamarca, a Suécia e a Noruega devem manter controlos fronteiriços temporários proporcionados, por um período máximo de seis meses a contar da data de adoção da presente decisão de execução, nas seguintes fronteiras internas:

   - A Áustria, nas fronteiras terrestres com a Hungria e a Eslovénia;

   - A Alemanha, na fronteira com a Áustria;

   - A Dinamarca, nos portos dinamarqueses com ligações por *ferry* à Alemanha e na fronteira terrestre com a Alemanha;

   - A Suécia, nos portos suecos nas regiões policiais meridional e ocidental e na ponte de Öresund;

   - A Noruega, nos portos noruegueses com ligações por *ferry* à Dinamarca, à Alemanha e à Suécia.

2. Os Estados-Membros em causa devem notificar os demais Estados-Membros, o Parlamento Europeu e a Comissão em conformidade.

3. O controlo fronteiriço deve ser seletivo e limitado no quanto ao âmbito, frequência, localização e duração, ao estritamente necessário para responder à ameaça grave e preservar a ordem pública e a segurança interna. Os Estados-Membros que efetuem controlos nas fronteiras internas ao abrigo da presente decisão de execução devem proceder periodicamente a uma reavaliação da necessidade, da frequência, da localização e da duração desses controlos, adaptando-os ao nível da ameaça a enfrentar e suprimindo-os gradualmente logo que possível, devendo apresentar de dois em dois meses um relatório à Comissão.

Feito em Bruxelas, em

*Pelo Conselho*
*O Presidente*