



Bruxelas, 25.11.2020  
COM(2020) 779 final

**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)**

{SWD(2020) 327 final}

## 1. INTRODUÇÃO

Em 14 de junho de 1985, a França, a Alemanha e os três Estados do Benelux assinaram o Acordo de Schengen que suprimia os controlos nas fronteiras internas entre esses Estados-Membros. Hoje, 35 anos mais tarde, o espaço Schengen é uma das conquistas mais significativas da União Europeia. Melhorou a livre circulação, permitindo a movimentação de 400 milhões de cidadãos da UE e de países terceiros legalmente presentes no território, bem como de bens e serviços<sup>1</sup>, sem estarem sujeitos a controlos fronteiriços internos, proporcionando benefícios sociais e económicos significativos<sup>2</sup> às nossas sociedades.

O bom funcionamento do espaço Schengen depende da aplicação correta e eficiente do acervo de Schengen e da confiança mútua entre os Estados-Membros. Requer uma gestão das fronteiras externas moderna, uniforme e de elevada eficiência, bem como várias medidas de compensação (como uma cooperação eficiente das autoridades competentes para a aplicação da lei, políticas de vistos e de regresso eficazes e um Sistema de informação Schengen abrangente) para salvaguardar a segurança dos cidadãos, reduzir o risco de movimentos não autorizados entre os Estados-Membros e melhorar as sinergias entre as autoridades nacionais.

É de importância vital dispor de um sistema de monitorização robusto para verificar de que modo os países aplicam o acervo de Schengen e para recomendar melhorias na sua aplicação. Por essa razão, em 1998, enquanto parte da Convenção de Schengen, as partes contratantes criaram um Comité Permanente com mandato para identificar as falhas na aplicação de Schengen e propor soluções<sup>3</sup>. Na sequência da integração da Convenção de Schengen no quadro jurídico da UE, o Conselho assumiu a função de coordenação e foram realizadas avaliações regulares por equipas de peritos dos Estados-Membros, acompanhadas por um representante do Conselho e um observador da Comissão<sup>4</sup>.

Em 2015, ao abrigo do novo «mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen»<sup>5</sup>, a responsabilidade pela coordenação e organização geral do exercício foi transferida para a Comissão. Contudo, o mecanismo permanece uma responsabilidade partilhada, sendo que a Comissão realiza as avaliações em conjunto com peritos dos Estados-Membros. Esta revisão pelos pares é um elemento central das avaliações de Schengen porque reforça a responsabilização, o reconhecimento dos resultados e a confiança. O Conselho é responsável pela formulação de recomendações destinadas aos Estados avaliados sobre a forma de retificar as deficiências identificadas durante as avaliações, com base numa proposta da Comissão.

---

<sup>1</sup> Para além dos Estados-Membros, o espaço Schengen abrange também a Islândia, a Noruega, a Suíça e o Listenstaine (os chamados «países associados a Schengen»). A Irlanda não faz parte do espaço Schengen, mas aplicará parcialmente o acervo de Schengen a partir de 1 de janeiro de 2021. O Reino Unido também não fazia parte do espaço Schengen, mas aplicava parcialmente o respetivo acervo. A Bulgária, a Croácia, o Chipre e a Roménia estão vinculados pelo acervo de Schengen, contudo, ainda não foram suprimidos os controlos nas fronteiras internas relativamente a estes Estados-Membros. O relatório refere todos estes países como Estados-Membros.

<sup>2</sup> Em 2016, estimou-se que a reintrodução integral dos controlos nas fronteiras internas geraria anualmente custos diretos imediatos entre os 5 000 e os 18 000 milhões de euros, COM(2016) 120 final.

<sup>3</sup> Decisão do Comité Executivo de 16 de setembro de 1998, relativa à criação de uma comissão permanente de avaliação e de aplicação de Schengen [SCH/Com-ex (98) 26 def.], JO L 239 de 22.9.2000, p. 138.

<sup>4</sup> Ver conclusões do Conselho de 5 de dezembro de 2014 sobre o legado da avaliação de Schengen no âmbito do Conselho e o seu futuro papel e responsabilidades no âmbito do novo mecanismo.

<sup>5</sup> Regulamento (UE) n.º 1053/2013, do Conselho, JO L 295 de 6.11.2013, p. 27 (Regulamento SCH-EVAL), que entrou em vigor em 2015.

O mecanismo nada perdeu da sua pertinência. Desde 2015, o espaço Schengen tem estado sob constante pressão. Enfrentamos hoje uma realidade diferente da vivida aquando da sua criação. A instabilidade na vizinhança da Europa e mais além, as consequências das circunstâncias muito excecionais da crise dos refugiados de 2015, a crise da COVID-19 e a ameaça terrorista exigem um trabalho de reflexão e acompanhamento.

Um espaço Schengen devidamente operacional necessita de dispor de um instrumento totalmente eficaz para avaliar o seu funcionamento e assegurar a aplicação efetiva das melhorias. Todos os Estados-Membros pertinentes foram já avaliados ao abrigo do novo mecanismo, em conformidade com o primeiro programa plurianual de avaliação. De acordo com as obrigações de prestação de informações ao abrigo do Regulamento SCH-EVAL<sup>6</sup>, o presente relatório fornece um ponto da situação da aplicação do acervo de Schengen, com base nas conclusões das avaliações e recomendações aplicadas. O relatório também serve de base para as reflexões necessárias sobre a revisão do mecanismo, a fim de assegurar a plena concretização do seu potencial enquanto ferramenta de avaliação do funcionamento de Schengen e de garantir a aplicação eficaz das melhorias.

Uma das lições a retirar do passado é a constatação de que o estabelecimento e a manutenção do espaço Schengen requerem esforços diários combinados por parte dos Estados-Membros e das instituições da UE, a fim de permitir que todos os cidadãos da UE beneficiem plenamente do espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas. A Comissão criou o Fórum Schengen precisamente com vista a fomentar a cooperação concreta entre todos os intervenientes em assuntos relacionados com Schengen e a restabelecer a confiança. Ao apresentar o ponto da situação da aplicação do acervo de Schengen e do funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen, o presente relatório tem por objetivo fornecer a base necessária para os debates no primeiro Fórum Schengen, em 30 de novembro.

## 2. PROCESSO DE AVALIAÇÃO DE SCHENGEN

### 2.1. *Processo de avaliação de Schengen*

O acervo de Schengen inclui um conjunto de regras de vasto alcance em rápido desenvolvimento, bem como medidas de compensação para contrabalançar a ausência de controlos nas fronteiras internas. O mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen acompanha a aplicação do acervo de Schengen pelos países que o aplicam parcial ou integralmente<sup>7</sup>. O mecanismo avalia igualmente as capacidades dos países que ainda não suprimiram os controlos nas fronteiras internas para aplicarem o acervo de Schengen na íntegra<sup>8</sup>. O mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen avalia, em particular, a execução das medidas nos domínios das fronteiras externas, do regresso, da política de vistos, da cooperação policial, do Sistema de informação Schengen (SIS), da proteção de dados e da ausência de controlos nas fronteiras internas.

A Comissão efetua avaliações ao longo de um ciclo de cinco anos na sequência de programas anuais e plurianuais, em conjunto com peritos dos **Estados-Membros, bem como com**

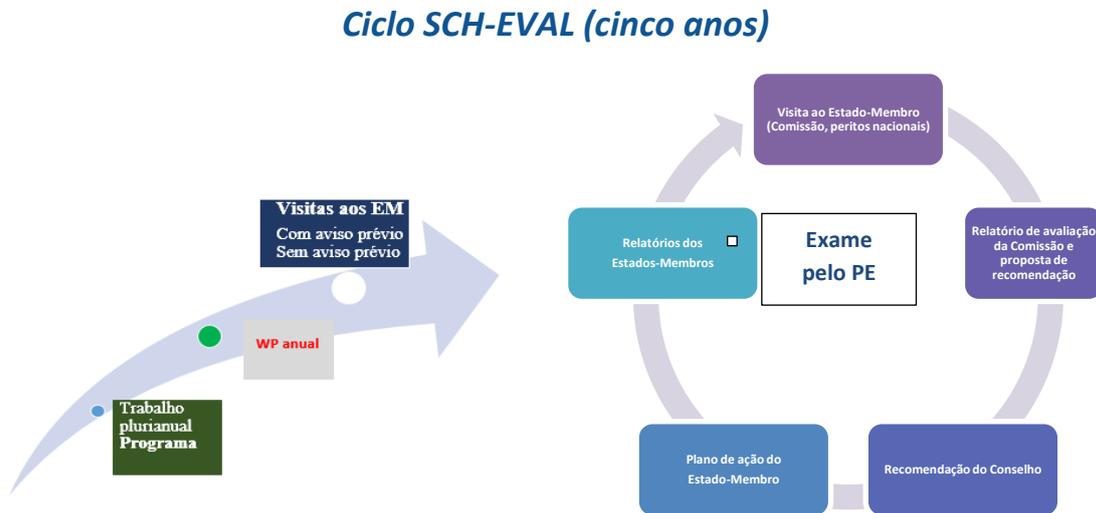
---

<sup>6</sup> Artigos 20.º e 22.º do Regulamento SCH-EVAL.

<sup>7</sup> Artigo 1.º do Regulamento SCH-EVAL.

<sup>8</sup> É o caso de Chipre e da Croácia. Como especificado no considerando 28 do Regulamento SCH-EVAL, em relação à Bulgária e à Roménia, já foi concluída a avaliação ao abrigo do artigo 4.º, n.º 2, do Ato de Adesão de 2005, a verificação, nos termos do artigo 1.º, alínea b), do referido regulamento, não se aplica a esses Estados-Membros.

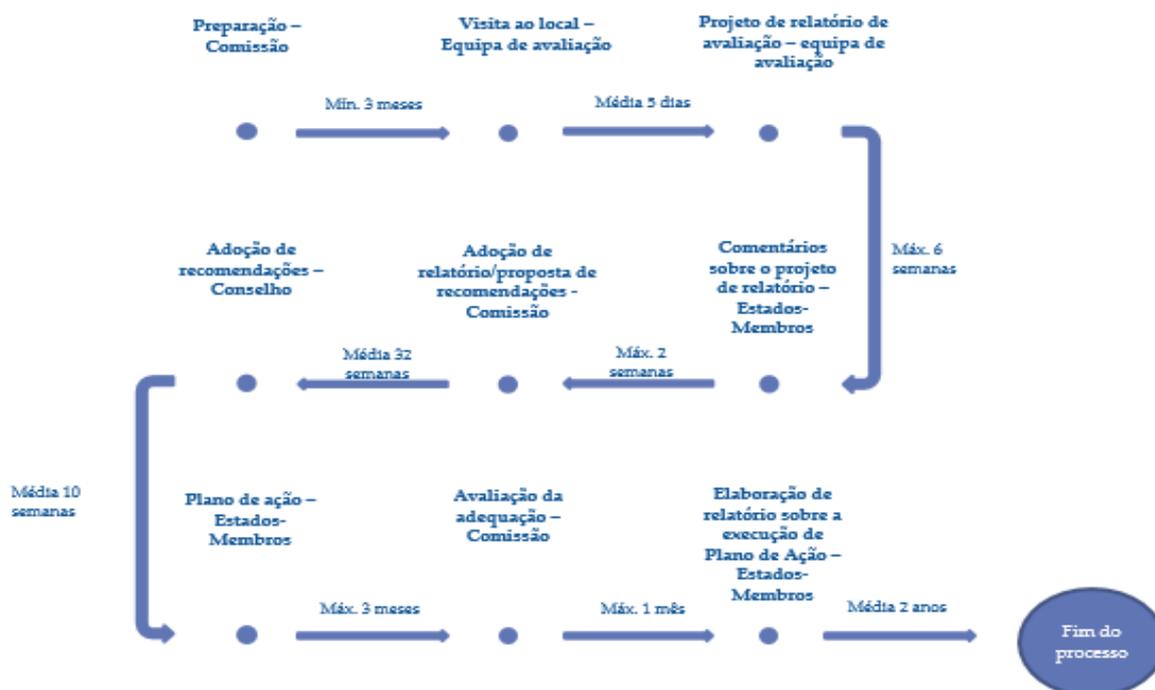
**agências da EU**, que participam como observadores. Todos os países são avaliados, pelo menos, uma vez de cinco em cinco anos. Podem ser organizadas, na medida do necessário, avaliações adicionais *ad hoc* sob a forma de avaliações ou de *novas visitas sem aviso prévio*. As *avaliações temáticas* são uma outra ferramenta de avaliação da aplicação de partes específicas do acervo de Schengen simultaneamente em vários países. A figura abaixo ilustra o processo de avaliação quinenal.



Os relatórios de avaliação são apresentados ao Comité de Schengen (no qual todos os Estados-Membros estão representados) e, sob reserva do seu parecer positivo, adotados pela Comissão<sup>9</sup>. Com base na proposta da Comissão, o Conselho adota as recomendações com vista a resolver as deficiências identificadas nos relatórios de avaliação, concluindo a **primeira fase** da avaliação. Como medida de seguimento, o país em causa deve apresentar um plano de ação que enumere as medidas corretivas com vista à execução das recomendações do Conselho. A Comissão avalia o plano de ação, em cooperação com os peritos correspondentes responsáveis pela avaliação. O Estado-Membro avaliado tem a obrigação de enviar trimestralmente à Comissão um relatório sobre os progressos alcançados. Após a adoção de todas as medidas corretivas, a Comissão encerra a avaliação, concluindo a **segunda fase**.

<sup>9</sup> Regulamento (UE) n.º 182/2011, JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

## Mecanismo de avaliação de Schengen - passos



Se o relatório de avaliação concluir que há *deficiências graves*, a Comissão tem de informar o Conselho de imediato e aplicam-se prazos mais curtos ao seguimento. Os países avaliados devem apresentar o plano de ação no prazo de um mês após a recomendação do Conselho. A Comissão pode considerar a realização de uma *nova visita* a fim de verificar a execução das medidas tomadas para corrigir as deficiências identificadas. Além disso, se um relatório de avaliação concluir que o país avaliado está a negligenciar gravemente as suas obrigações e se, durante a sua monitorização, a Comissão verificar que a situação se mantém, pode acionar a aplicação de um procedimento previsto no artigo 29.º do Código das Fronteiras Schengen passível de conduzir, em última instância, à reintrodução de controlos nas fronteiras internas, desde que estejam reunidas todas condições para esse efeito.

### 2.2. O primeiro programa plurianual de avaliação

Entre 2015 e 2019, realizaram-se **mais de 200 visitas de avaliação**<sup>10</sup> tanto no espaço Schengen<sup>11</sup> como em 27 países terceiros<sup>12</sup>, nestes últimos com o intuito de verificar a

<sup>10</sup> Em quatro ocasiões, as avaliações basearam-se em questionários individuais e não em questionários e visitas locais, nomeadamente para a avaliação do Listenstaine no domínio do regresso (2015), de Malta em relação ao SIS (2016), da Croácia em matéria de conformidade com a legislação sobre armas de fogo (2016) e da cooperação judicial em matéria penal (2017). No domínio das fronteiras externas, as avaliações requereram, na maior parte dos casos, mais de uma visita no local.

<sup>11</sup> Para além dos 26 Estados do espaço Schengen, o mecanismo também avaliou o nível de preparação da Croácia para a plena aplicação do acervo de Schengen. A avaliação de Chipre iniciou-se em 2019 e ainda está a decorrer. A Irlanda e o Reino Unido foram avaliadas respetivamente nos domínios da proteção de dados e do SIS.

<sup>12</sup> As avaliações no domínio da política comum de vistos realizam-se tipicamente em países terceiros devido ao facto de os pedidos de visto Schengen serem, regra geral, processadas pelos consulados dos Estados-Membros no estrangeiro.

execução da política de vistos. Efetuaram-se 29 *visitas sem aviso prévio* e 8 *novas visitas* em 15 países em todos os principais domínios de intervenção, à exceção da proteção de dados e da cooperação policial. Realizaram-se duas *avaliações temáticas*, em 2015 e 2019/2020, respetivamente sobre a cooperação Schengen local no domínio da política de vistos e sobre as estratégias nacionais para a gestão integrada das fronteiras.

Com base nestas visitas de avaliação, a Comissão adotou **198 relatórios de avaliação** e o Conselho formulou mais de **4 500 recomendações** aos Estados-Membros. Contudo, apenas foram concluídas 45 avaliações, devendo ainda ser adotados vários relatórios de avaliação e recomendações em relação às avaliações efetuadas em 2019.

Nestes primeiros cinco anos, colocou-se uma grande ênfase no desenvolvimento de métodos de trabalho que melhoram a qualidade, eficácia e coerência das avaliações. Tendo em conta o papel central dos peritos nacionais, o principal enfoque foi o subsequente desenvolvimento da **formação à medida** já colocada em prática desde o anterior sistema de avaliação. Atualmente, as formações de peritos tendo em vista a sua participação em equipas de avaliação são oferecidas pela Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (Frontex) e a Agência da União Europeia para a Formação Policial (CEPOL), com o apoio de formadores da Comissão e da Agência dos Direitos Fundamentais (FRA). As formações incluem módulos específicos sobre as fronteiras externas, o regresso, a cooperação policial e o Sistema de Informação Schengen. As **listas de controlo** normalizadas também foram preparadas para assegurar uma avaliação coerente.

As **agências da UE**<sup>13</sup> deram um contributo significativo para o processo através da organização de formações, da apresentação de análises de risco que informaram a preparação dos programas anuais para as avaliações Schengen, e da sua participação nas avaliações na qualidade de observadoras. No domínio da gestão das fronteiras externas, foi adotado em 2016 um instrumento adicional de controlo da qualidade, com a realização de avaliações da vulnerabilidade estabelecidas nos termos do Regulamento relativo à Guarda de Fronteiras e Costeira Europeia (Frontex)<sup>14</sup>. Estas avaliações anuais da vulnerabilidade realizadas pela Frontex complementam o mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen, oferecendo uma panorâmica da capacidade operacional dos países no plano da gestão das fronteiras externas. São tomados em conta aquando da avaliação de um determinado país.

O **apoio financeiro** no âmbito dos Fundos para a Segurança Interna e do Fundo para o Asilo, a Migração e a Integração viabilizou a aplicação das recomendações. Os Estados-Membros foram incentivados a (re)afetar recursos ao abrigo dos seus programas nacionais, com vista a darem prioridade a ações de correção das deficiências identificadas nos relatórios de avaliação<sup>15</sup>.

### **3. PONTO DA SITUAÇÃO DA APLICAÇÃO DO ACERVO DE SCHENGEN**

#### **3.1. Principais conclusões e progressos alcançados durante o primeiro programa plurianual de avaliação**

---

<sup>13</sup> As agências atualmente envolvidas são a Frontex (gestão das fronteiras externas, vistos e regresso), a Europol e a CEPOL (cooperação policial, SIS), a eu-LISA (SIS) e a Agência dos Direitos Fundamentais (FRA) (regresso). A Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD), embora não seja uma agência, também participa enquanto observadora.

<sup>14</sup> JO L 251 de 16.9.2016, p. 1.

<sup>15</sup> Ver artigo 12.º do Regulamento (UE) n.º 515/2014, JO L 150 de 20.5.2014, p. 143.

Com base nos resultados das avaliações efetuadas ao longo dos últimos cinco anos, pode-se concluir que, **de um modo geral, os Estados-Membros respeitam as disposições fundamentais do acervo** de Schengen em todos os domínios de intervenção avaliados. **Contudo, as avaliações mostraram que há algumas deficiências recorrentes nos Estados-Membros e práticas divergentes** entre os Estados-Membros devido a uma aplicação incoerente do acervo de Schengen. Estas divergências prejudicam o nível de harmonização e coerência e, em última instância, **poderão comprometer o bom funcionamento do espaço Schengen**.

**As avaliações permitiram identificar e resolver inúmeras deficiências recorrentes.** Vários Estados-Membros assumiram uma atitude positiva e proativa face à correção das deficiências identificadas durante as avaliações. Em alguns casos, os Estados-Membros começaram a trabalhar em medidas corretivas mesmo antes de o Conselho ter adotado as suas recomendações. Além disso, quando o relatório concluiu que havia «deficiências graves», as *novas visitas* mostraram que os Estados-Membros tomaram medidas céleres para resolver os problemas mais sérios. Tal confirma que a monitorização rigorosa das obrigações e responsabilidades dos Estados-Membros e a intervenção rápida dos Estados-Membros são fundamentais para uma aplicação correta e eficaz do acervo de Schengen.

#### **Deficiências recorrentes e domínios suscetíveis de melhoria**

- Lacunas ou falta de conformidade ao nível da transposição, execução e aplicação do acervo de Schengen pertinente;
- Escassez de pessoal e qualificações e/ou formação desadequadas;
- Práticas nacionais divergentes e inconsistentes devido à aplicação incoerente do acervo de Schengen;
- Estruturas administrativas fragmentadas com coordenação e integração insuficientes das diferentes autoridades; e
- Barreiras práticas, tecnológicas e regulamentares à cooperação no espaço Schengen.

As conclusões das avaliações serviram de **base para o reforço das políticas da UE** nos últimos anos, dando um **contributo essencial para o desenvolvimento subsequente do acervo de Schengen** e para assegurar a sua aplicação correta e mais harmonizada. Contribuíram igualmente para a formulação da Recomendação da Comissão, de 7 de março de 2017, relativa ao aumento da eficácia dos regressos<sup>16</sup>, e informaram a reformulação da Diretiva Regresso e a revisão do Manual do Regresso<sup>17</sup>. Foram ainda amplamente utilizadas em propostas legislativas no domínio da política de vistos, na melhoria do Manual do Código de Vistos, ae do quadro jurídico do Sistema de Informação Schengen, bem como para modificar o Código das Fronteiras Schengen, introduzindo a obrigação dos controlos sistemáticos. Além disso, o resultado da avaliação temática das estratégias nacionais para a gestão integrada das fronteiras dos Estados-Membros contribuirá para o estabelecimento do ciclo plurianual de gestão europeia integrada das fronteiras, a fim de consolidar a abordagem estratégica da gestão das fronteiras a nível da UE e a nível nacional.

### **3.2. Conclusões específicas por domínio de intervenção**

#### **3.2.1. Gestão das fronteiras externas**

<sup>16</sup> Recomendação (UE) 2017/432 da Comissão, JO L 66 de 11.3.2017, p. 15.

<sup>17</sup> C(2017) 6505.

Um espaço devidamente operacional desprovido de controlos nas fronteiras internas exige uma gestão comum, uniforme e altamente eficaz das fronteiras externas. As deficiências na gestão das fronteiras externas de um país podem afetar todos os Estados-Membros e, subsequentemente, colocar em risco o funcionamento do espaço Schengen. As avaliações da gestão das fronteiras externas são, assim, um elemento-chave do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen.

O **principal ato legislativo** que rege este espaço é o Código das Fronteiras Schengen<sup>18</sup>. Nos últimos cinco anos, em resultado dos novos desafios enfrentados pela UE, introduziram-se iniciativas adicionais para reforçar este quadro legislativo, incluindo os controlos sistemáticos de cidadãos da UE nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes<sup>19</sup>, a adoção de um novo Regulamento Frontex em 2016<sup>20</sup> e a sua subsequente revisão em 2019 com a inclusão do Regulamento EUROSUR<sup>21</sup>, bem como o desenvolvimento gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas da UE (a gestão europeia integrada das fronteiras).

As avaliações da gestão das fronteiras externas abrangem os seguintes elementos principais: controlos nas fronteiras externas marítimas e aeroportuárias e pontos de passagem de fronteira terrestre, vigilância das fronteiras externas, estratégias e conceitos nacionais para a gestão europeia integrada das fronteiras, análise de risco, cooperação inter-serviços e cooperação internacional, mecanismo nacional de controlo de qualidade, capacidades de gestão das fronteiras externas (pessoal e equipamento) e infraestruturas.

Ao abrigo dos artigos 21.º e 29.º do Código das Fronteiras Schengen, a existência de deficiências graves e persistentes no controlo das fronteiras externas identificadas num relatório de avaliação Schengen podem conduzir à reintrodução de controlos nas fronteiras internas. Estas disposições foram aplicadas uma vez durante o primeiro programa de avaliação plurianual. Durante a visita sem aviso prévio a um dos Estados-Membros<sup>22</sup>, no outono de 2015, foram identificadas deficiências graves na gestão das fronteiras externas, que se considerou que colocavam em risco o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas<sup>23</sup>. Em resultado, cinco Estados-Membros reintroduziram em conjunto os controlos nas fronteiras internas<sup>24</sup>. O Conselho adotou recomendações sobre as medidas necessárias a tomar pelo Estado-Membro em causa, que apresentou um plano de ação e relatórios de progresso, como exigido pelo Regulamento SCH-EVAL<sup>25</sup>. A avaliação efetuada em 2016 indicou que as deficiências graves já tinham corrigidas.

Com base nas 42 avaliações efetuadas em relação à gestão das fronteiras externas, pode concluir-se que **os Estados-Membros estão, em larga medida, a aplicar adequadamente o**

---

<sup>18</sup> Regulamento (UE) 2016/399, JO L 77 de 23.3.2016, p. 1, na sua versão alterada.

<sup>19</sup> Regulamento (UE) 2017/458, JO L 74 de 18.3.2017, p. 1, que altera o Regulamento 2016/399 no que diz respeito ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes. Foram introduzidos os controlos sistemáticos dos documentos de viagem das pessoas que beneficiam do direito de livre circulação, nos termos da legislação da UE, por confronto com as bases de dados pertinentes.

<sup>20</sup> Regulamento (UE) 2016/1624, JO L 251 de 16.9.2016, p. 1. Revogado em 2019 pelo Regulamento (UE) 2019/1896, JO L 295 de 14.11.2019, p. 1.

<sup>21</sup> Regulamento (UE) n.º 1052/2013, JO L 295 de 6.11.2013, p. 11.

<sup>22</sup> Grécia.

<sup>23</sup> COM(2016) 120.

<sup>24</sup> Decisão de Execução (UE) 2016/1989 do Conselho, JO L 306 de 15.11.2016, p. 13.

<sup>25</sup> COM(2017) 570.

**Código das Fronteiras Schengen e a gerir as fronteiras externas em conformidade com o acervo.** Obteve-se igualmente um progresso decisivo na harmonização das abordagens estratégicas dos Estados-Membros em matéria de gestão das fronteiras externas, através da aplicação gradual de um sistema de gestão integrada das fronteiras. Embora tenham sido identificadas deficiências graves em quatro Estados-Membros<sup>26</sup>, esses países rapidamente tomaram as medidas necessárias para corrigir as maiores falhas. Atualmente, nenhum Estado-Membro tem deficiências graves neste domínio, mas em alguns países subsistem problemas específicos a que continua a ser necessário dar resposta rápida. Apesar destes elementos positivos, a gestão das fronteiras externas dos Estados-Membros ainda não garante um nível uniforme de controlo nas fronteiras externas da UE, atendendo à divergência de práticas e de abordagens nesse domínio relativamente a várias questões.

A este respeito, foram identificadas algumas **deficiências recorrentes**. Em alguns Estados-Membros, o *planeamento estratégico* da gestão integrada das fronteiras não é adequado, o que resulta numa escassez de cooperação interinstitucional, numa sobreposição de competências entre diferentes autoridades responsáveis pela gestão das fronteiras externas e numa dispersão da afetação de recursos. Estas deficiências podem reduzir a eficácia operacional da gestão das fronteiras externas e da capacidade de resposta. A realização de *análises de risco* pelos Estados-Membros, uma das principais ferramentas de gestão das fronteiras externas, continua a apresentar divergências. Nem todos os Estados-Membros realizam uma análise de risco abrangente, com base no atual e harmonizado Modelo de Análise Comum e Integrada de Riscos (CIRAM). Este modelo assegura que todos os Estados-Membros elaborem produtos de análise de risco unificados e de alto nível para fins de gestão das fronteiras externas e de regresso.

Embora a qualidade global dos controlos nas fronteiras externas seja boa, ainda varia entre os Estados-Membros e dentro dos Estados-Membros. A maioria dos países enfrenta dificuldades relacionadas com recursos, formação e planeamento operacional para assegurar controlos uniformes e sistemáticos em todos os pontos de passagem de fronteira externa e uma vigilância eficaz das fronteiras externas. Contudo, não obstante esses desafios, a maior parte dos Estados-Membros tem conseguido manter a qualidade global do controlo das fronteiras externas. A informação prévia à chegada gerada pela aplicação de vários sistemas de informação e os resultados das análises de risco não estão integrados de forma eficiente nos procedimentos de controlo das fronteiras externas. As avaliações também revelaram falhas recorrentes na *vigilância das fronteiras externas e em termos de conhecimento da situação*. Em vários Estados-Membros, os sistemas de vigilância não abrangem a totalidade da sua fronteira externa e há um intercâmbio de informações limitado entre as autoridades responsáveis pelas fronteiras externas em causa, bem como uma execução limitada do Regulamento EUROSUR<sup>27</sup>. As alegações de *violações dos direitos fundamentais* em alguns países são uma fonte de preocupação e requerem um acompanhamento rigoroso.

**Nos últimos cinco anos, logrou-se corrigir um número significativo de deficiências identificadas** e a Comissão incentivou o recurso aos controlos policiais ou à cooperação entre as autoridades responsáveis para a aplicação da lei no espaço Schengen enquanto alternativa eficaz aos controlos nas fronteiras internas<sup>28</sup>. No entanto e apesar desta evolução positiva, os

---

<sup>26</sup> Para além da Grécia, também foram detetadas deficiências graves na gestão das fronteiras externas nas avaliações da Espanha, da Suécia e da Islândia em 2017. Em 2019 foram efetuadas novas visitas à Suécia e à Islândia.

<sup>27</sup> Regulamento (UE) n.º 1052/2013, JO L 295, 6.11.2013, p. 11.

<sup>28</sup> C(2017) 3349.

Estados-Membros têm reintroduzido repetidamente os controlos nas fronteiras internas, invocando os artigos 25.º e 28.º do Código das Fronteiras Schengen, que autorizam a reposição imediata dos controlos nas fronteiras internas por motivos de uma ameaça grave à ordem pública ou à segurança interna. Mais recentemente, o espaço Schengen foi novamente posto à prova devido ao surto da pandemia de COVID-19. Neste contexto, a Comissão interveio para, em conjunto com os Estados-Membros, dar uma resposta coordenada à crise nomeadamente através da organização de videoconferências com Ministros do Interior, das reuniões do Grupo de Informação COVID-19 – Assuntos Internos, bem como da publicação de orientações<sup>29</sup> relativas a medidas de gestão das fronteiras, aos corredores verdes e ao auxílio aos trabalhadores fronteiriços, e da apresentação de uma proposta de recomendação do Conselho relativa à restrição temporária das viagens não indispensáveis de países terceiros para a UE<sup>30</sup>. Estes recentes acontecimentos reafirmaram a importância de um espaço Schengen mais resiliente e mais eficiente, o que também deveria passar por uma governação mais eficaz.

### 3.2.2. *Política comum de vistos*

Intrinsecamente associada à gestão das fronteiras externas, a política comum de vistos tem dois principais objetivos. Em primeiro lugar, permite aos Estados-Membros realizarem uma avaliação minuciosa, no plano da migração e da segurança, dos nacionais de países terceiros que necessitam de visto para viajar para o espaço Schengen para estadias de curta duração (até 90 dias por cada período de 180 dias). Em segundo lugar, também proporciona garantias legais aos requerentes, a fim de assegurar um procedimento de emissão de vistos eficiente e justo, com o objetivo de fomentar as viagens legítimas e os contactos interpessoais.

**Os principais atos legislativos** que regulamentam este domínio de intervenção são o Código de Vistos<sup>31</sup>, que prevê regras comuns e harmonizadas para o tratamento de vistos, o Regulamento Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)<sup>32</sup> e o Regulamento Vistos (UE) 2018/1806<sup>33</sup>.

Com base nas 29 avaliações efetuadas em relação à política comum de vistos, pode concluir-se que **os Estados-Membros em larga medida executaram de forma adequada a política comum de vistos, tomando decisões de emissão ou de recusa de vistos globalmente justificadas.**

Contudo, identificaram-se recentemente deficiências graves em dois Estados-Membros<sup>34</sup>. Além disso, apesar da existência de um quadro regulamentar comum, as práticas dos Estados-Membros em matéria de emissão de vistos ainda divergem em vários aspetos. O pessoal consular continua por vezes a encarar os vistos Schengen como vistos «nacionais». A concorrência entre os Estados em relação aos «mercados atraentes» e o chamado «visa-shopping» enfraquecem a perceção de Schengen como zona de deslocação comum.

Neste sentido, foram identificadas **deficiências recorrentes**. As práticas dos Estados-Membros ainda divergem na determinação da *validade dos vistos* ou dos *documentos*

---

<sup>29</sup> C(2020) 1753.

<sup>30</sup> COM(2020) 115.

<sup>31</sup> Regulamento (CE) n.º 810/2009, JO L 243 de 15.9.2009, p. 1.

<sup>32</sup> Regulamento (CE) n.º 767/2008, JO L 218 de 13.8.2008, p. 60.

<sup>33</sup> JO L 303, 28.11.2018, p. 39.

<sup>34</sup> Verificaram-se deficiências graves na avaliação da Finlândia, em 2018, e na avaliação sem aviso prévio dos Países Baixos em 2019.

*comprovativos* a exigir, não obstante as listas harmonizadas e juridicamente vinculativas que a Comissão adotou. Não se considerou que a *análise dos pedidos* tivesse sido suficientemente exaustiva em todas as instâncias, particularmente no caso da tomada de decisão centralizada. Detetaram-se em muitos consulados situações de *escassez e de formação insuficiente do pessoal*, o que levou a que, em alguns locais, os consulados não estivessem em condições de cumprir os prazos estabelecidos no Código de Vistos. O recurso a *prestadores de serviços externos* é generalizado, mas a monitorização das suas atividades nem sempre foi adequada, e os contratos e as práticas nem sempre cumpriam os requisitos legais. Uma outra falha recorrente foi a recolha sistemática de *impressões digitais*, mesmo nos casos em que os requerentes as haviam fornecido nos cinco anos anteriores. Observou-se, igualmente, que as *informações disponibilizadas* ao público sobre as condições e os procedimentos aplicáveis eram incompletas ou, em alguns casos, estavam desatualizadas.

A introdução do *Sistema de Informação sobre Vistos (VIS)* – uma base de dados de apoio ao intercâmbio de dados relacionados com pedidos de vistos – constitui um progresso considerável do procedimento em matéria de vistos. O pleno potencial do sistema é contudo prejudicado pela qualidade, por vezes desadequada, dos dados introduzidos no Sistema de Informação sobre Vistos, pelo facto de os sistemas nacionais de tratamento dos processos nem sempre serem adaptados ao Código de Vistos e ao fluxo de trabalho do Sistema de Informação sobre Vistos, pela falta de formação informática adequada e pelo conhecimento limitado de determinadas funcionalidades do sistema.

**Um número significativo de deficiências identificadas foi corrigido com sucesso nestes últimos cinco anos. Além disso, as alterações do Código de Vistos que passaram a ser aplicáveis em 2020<sup>35</sup> procuram resolver várias destas questões e reforçar a execução harmonizada da política comum de vistos através do estabelecimento de procedimentos mais céleres e transparentes para os viajantes legítimos<sup>36</sup>.**

### 3.2.3. *Regresso*

Um sistema justo e eficiente para assegurar o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular é uma componente essencial do bom funcionamento de um sistema europeu de gestão do asilo e da migração.

A Diretiva Regresso<sup>37</sup> é o **principal ato legislativo** que rege este domínio, estabelecendo as normas e os procedimentos comuns para um regresso eficaz e justo dos nacionais de países terceiros em situação irregular. Proporciona aos Estados-Membros um grau considerável de flexibilidade no atinente às medidas concretas a tomar a nível nacional com vista à sua execução, o que se traduz na adoção de diferentes sistemas e abordagens consoante os Estados-Membros.

A Diretiva Regresso é um «instrumento híbrido», já que se aplica tanto a casos de presença no território de um Estado-Membro de um nacional de um país terceiro que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada previstas no Código das Fronteiras Schengen, como a casos de incumprimento de outras condições de entrada, permanência ou

---

<sup>35</sup> Regulamento (UE) 2019/1155, JO L 188, de 12.7.2019, p. 25.

<sup>36</sup> Em particular, ao permitir que os pedidos sejam apresentados até seis meses antes e o mais tardar 15 dias antes da viagem; ao prever a possibilidade de o formulário de pedido ser preenchido e assinado eletronicamente; ao introduzir uma abordagem harmonizada da emissão de vistos de entradas múltiplas para os viajantes regulares com um historial de vistos favorável, por um período que aumenta gradualmente de um para cinco anos.

<sup>37</sup> Diretiva 2008/115/CE, JO L 348 de 24.12.2008, p. 98.

residência nesse Estado-Membro. Constitui um desenvolvimento das disposições do acervo<sup>38</sup> de Schengen, na medida em que se aplica a nacionais de países terceiros que não preenchem ou deixaram de preencher as condições de entrada, de acordo com o Código das Fronteiras Schengen.

Por essa razão, o novo mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen introduziu avaliações também no domínio do regresso, de modo a velar por que as regras da Diretiva Regresso sejam corretamente aplicadas pelos Estados-Membros<sup>39</sup>.

Com base nas 31 avaliações efetuadas em relação ao regresso, pode concluir-se que **os sistemas de regresso dos Estados-Membros respeitam, de um modo geral, a Diretiva Regresso**. Não foram identificadas deficiências graves. Contudo, em alguns países há obstáculos práticos e normativos que afetam negativamente a execução dos regressos. Além disso, as avaliações evidenciaram falhas específicas e insuficiências estruturais nos sistemas de regresso dos Estados-Membros avaliados, que enfrentaram desafios consideráveis devido ao elevado número de nacionais de países terceiros que entraram e permaneceram em situação irregular.

Foi identificado um conjunto **deficiências recorrentes**. Um dos grandes problemas prende-se com a *falta generalizada de informações estatísticas fiáveis sobre as ações relacionadas com o regresso*, o que dificulta a avaliação da eficácia dos sistemas nacionais de regresso. No entanto, a alteração do Regulamento relativo a estatísticas sobre migração<sup>40</sup> e a entrada em funcionamento do Sistema de Informação Schengen para efeitos de regresso<sup>41</sup> contribuirão para resolver esta questão.

Existem, igualmente, abordagens divergentes relativamente às *decisões de regresso*. Nem todos os Estados-Membros emitem, de forma sistemática, decisões de regresso para os nacionais de países terceiros em situação irregular, na sequência de uma decisão negativa em relação a um pedido de asilo. Além disso, algumas decisões de regresso não especificam claramente que o nacional do país terceiro não só deve abandonar o Estado-Membro em causa como também a UE e o espaço Schengen. Esta ambiguidade dá azo a possíveis movimentos não autorizados de um Estado-Membro para outro. Verificam-se práticas divergentes semelhantes no respeitante às *proibições de entrada*, que não são sistematicamente emitidas quando os nacionais de países terceiros não cumprem a obrigação de regresso dentro do prazo para a partida voluntária, como exigido na Diretiva Regresso.

Quanto à *assistência voluntária para o regresso*, as avaliações revelaram haver margem para melhorar a assistência prestada aos migrantes irregulares dispostos a partir voluntariamente, nomeadamente assegurando que os programas de regresso voluntário assistido e de

---

<sup>38</sup> Ver considerandos 25-30.

<sup>39</sup> Todos os Estados-Membros estão vinculados pela Diretiva Regresso, à exceção da Irlanda, em virtude do Protocolo 19 do acervo de Schengen, integrado no quadro da União Europeia, e do Protocolo 21 relativo à posição do Reino Unido e da Irlanda, no que diz respeito ao espaço de liberdade, segurança e justiça, anexos aos Tratados. Tendo em conta que a Diretiva se aplica aos nacionais de países terceiros que não preenchem ou deixaram de preencher as condições de entrada, de acordo com o Código das Fronteiras Schengen, a Dinamarca participa neste instrumento por força do artigo 4.º do Protocolo 22 anexo aos Tratados, e a Islândia, a Noruega, a Suíça e o Listenstaine ficam por ela vinculados, em conformidade com os respetivos acordos que os associam à execução, aplicação e desenvolvimento do acervo de Schengen.

<sup>40</sup> Regulamento (UE) 2020/851, JO L 198 de 22.6.2020, p. 1, que altera o Regulamento (CE) n.º 862/2007, JO L 199 de 31.7.2007, p. 23.

<sup>41</sup> Regulamento (UE) 2018/1860, JO L 312 de 7.12.2018, p. 1.

reintegração tenham um âmbito mais alargado (por exemplo, não limitado aos requerentes de asilo recusados ou aos nacionais de países terceiros que perderam o direito de permanência na UE).

Vários Estados-Membros não tomam medidas suficientes para garantir a *execução das decisões de regresso*. Em alguns países, não há um mecanismo estabelecido para assegurar o acompanhamento sistemático das operações de regresso ou o mecanismo não é adequado à sua finalidade. Em muitos casos faltam medidas para localizar os repatriados de forma sistemática, a fim de prevenir a fuga e velar pelo cumprimento das decisões. Nem todos os Estados-Membros estabeleceram sistemas eficazes de controlo dos regressos forçados.

A abordagem no atinente aos *menores não acompanhados* diverge entre os Estados-Membros. A identificação de soluções duradouras, a ponderação de todas as opções disponíveis, incluindo o regresso ao país de origem e a reunificação com membros da família num país terceiro, constituem uma componente essencial da determinação do interesse superior da criança que, no entanto, não é aplicada em todos os Estados-Membros. Tal leva a que o «regresso» não seja avaliado como uma possibilidade ao realizar a avaliação individual do superior interesse da criança.

No que diz respeito às *detenções*, foram identificados vários problemas. A disponibilização e a utilização de alternativas eficazes à detenção é díspar nos vários Estados-Membros. A insuficiente capacidade de detenção e o facto de alguns Estados-Membros não utilizarem todas as possibilidades constantes da Diretiva relativamente à duração da detenção contribuem para um aumento do risco de fuga, o que afeta a eficácia do sistema de regresso. São recorrentes os problemas relacionados com a garantia de condições materiais adequadas em centros de detenção, incluindo a falta de privacidade adequada dos detidos e o ambiente de prisão dos centros de detenção, que não reflete devidamente o carácter administrativo daquela privação de liberdade.

**A execução das recomendações tem sido lenta.** Em 2018, a Comissão apresentou uma proposta de reformulação da Diretiva Regresso<sup>42</sup>, que consiste em **alterações específicas destinadas a maximizar a eficácia da política de regresso da UE**, salvaguardando em simultâneo os direitos fundamentais dos migrantes irregulares e assegurando o respeito do princípio da *não repulsão*. A reformulação proposta baseia-se nas informações recolhidas durante as avaliações e aborda várias falhas anteriormente mencionadas, como a imposição da obrigação dos Estados-Membros estabelecerem programas de regresso voluntário assistido e a introdução de uma lista comum de critérios objetivos para determinação da existência de um risco de fuga. Além disso, a proposta alterada de regulamento que institui um procedimento comum de proteção internacional<sup>43</sup> prevê a emissão imediata de uma decisão de regresso aos requerentes de asilo cujos pedidos sejam indeferidos<sup>44</sup>.

#### **3.2.4. Cooperação policial**

A Convenção de Schengen de 1990 introduziu disposições para aumentar a cooperação e o intercâmbio de informações entre as forças policiais dos Estados-Membros, como medida compensatória da abolição dos controlos das fronteiras internas. As disposições abrangem a cooperação na prevenção e deteção da criminalidade, a cooperação operacional, ou seja, a possibilidade de alargar a vigilância ou de continuar a perseguição de criminosos além-fronteiras internas (a designada «hot pursuit», ou perseguição transfronteiriça), e a

---

<sup>42</sup> COM(2018) 634.

<sup>43</sup> COM(2020) 611.

<sup>44</sup> Ver considerando 31 a) e artigo 35.º-A.

partilha de informações com vista à prevenção e repressão de atividades criminosas ou de ameaças à ordem pública e à segurança.

Contudo, o **quadro legislativo** da cooperação policial Schengen permanece mais fragmentado do que outras componentes do acervo de Schengen e proporciona grande flexibilidade às partes quanto às modalidades da sua aplicação. Uma importante parte do quadro de cooperação baseia-se em documentos não vinculativos do Conselho, como boas práticas («Catálogo Schengen») e orientações. Além disso, as disposições fundamentais da Convenção de Schengen são aplicadas, sobretudo, através de acordos bilaterais ou multilaterais celebrados entre os Estados-Membros. Desde 1990, o regime da UE aplicável ao intercâmbio de informações e ao acesso a dados para fins de aplicação da lei tem evoluído continuamente. Embora uma parte do mesmo não pertença formalmente ao acervo de Schengen, está estreitamente relacionado com ele. Por esta razão, a execução das Decisões Prüm, do Regulamento Europol e de outros instrumentos jurídicos não Schengen também é considerada durante as avaliações. Tal contribui para avaliar o modo como os Estados-Membros enfrentam os requisitos de intercâmbio de informações gerais previstos na Convenção de Schengen.

Com base nas 27 avaliações efetuadas em relação à cooperação policial, pode concluir-se que os **Estados-Membros respeitam, na generalidade, o acervo de Schengen no domínio da cooperação policial**. Não foram identificadas deficiências graves e apenas se registaram alguns resultados de não conformidade, principalmente no domínio do intercâmbio de informações e sobretudo no atinente ao acesso ao Sistema de Informação sobre Vistos para fins de aplicação da lei.

No entanto, várias **deficiências recorrentes** impedem que se aproveite em pleno as potencialidades de algumas ferramentas de cooperação policial e de intercâmbio de informações. As melhorias identificadas mais necessárias dizem respeito ao *reforço do intercâmbio de informações no domínio da aplicação da lei*, em particular relativamente ao funcionamento dos pontos únicos de contacto (PUC)<sup>45</sup> dos Estados-Membros e ao acesso móvel dos agentes policiais no terreno às bases de dados policiais. Outras áreas importantes que carecem de melhoramento dizem respeito ao desenvolvimento e à partilha das *avaliações estratégicas da ameaça da criminalidade e das análises de risco*, a fim de permitir uma melhor resposta conjunta à criminalidade transfronteiras, bem como à revisão dos *acordos bilaterais ou multilaterais* celebrados pelos Estados-Membros para ampliar e facilitar as possibilidades de cooperação operacional transfronteiriça (em particular a vigilância transfronteiriça e a perseguição de criminosos além-fronteiras).

### 3.2.5. Sistema de Informação Schengen (SIS)

O Sistema de Informação Schengen é uma medida compensatória fundamental para a supressão dos controlos nas fronteiras internas, pois oferece um apoio essencial à política de segurança no espaço Schengen. O SIS é um sistema de informático de larga escala, que disponibiliza indicações sobre pessoas ou objetos de interesse por motivos de segurança. Este

---

<sup>45</sup> O PUC é o «balcão único» nacional para a cooperação internacional no domínio da aplicação da lei: tem um número de telefone e um endereço de correio eletrónico para todos os pedidos de cooperação internacional no domínio da aplicação da lei tratados a nível nacional. Reúne na mesma estrutura de gestão os diferentes organismos nacionais ou pontos de contacto para os diferentes canais de cooperação com representantes de todos os serviços nacionais de execução da lei. Ref. Orientações relativas aos pontos únicos de contacto (PUC) (Documento do Conselho 10492/14, de 13 de junho de 2014).

sistema também presta assistência aos controlos nas fronteiras externas, assim como à cooperação judiciária e no domínio da aplicação da lei na Europa.

O seu âmbito de aplicação está definido em três **instrumentos jurídicos** relativos à cooperação em matéria de controlos nas fronteiras, à cooperação em matéria de aplicação da lei e à cooperação em matéria de matrícula dos veículos<sup>46</sup>. A segunda geração do SIS entrou em funcionamento em 9 de abril de 2013 em 28 Estados-Membros e, atualmente, 30 Estados-Membros estão a ele ligados<sup>47</sup>. Em 28 de novembro de 2018, o Parlamento Europeu e o Conselho adotaram três novos regulamentos que alargarão o âmbito de aplicação e as funcionalidades do SIS e serão aplicados em três fases até 2021. Cada Estado-Membro que utilize o SIS é responsável pela criação, o funcionamento e a manutenção do seu sistema nacional e pela designação de um gabinete SIRENE nacional<sup>48</sup>, que assegure o intercâmbio de todas as informações suplementares relacionadas com as indicações SIS. A agência da UE para os sistemas informáticos de grande escala (eu-LISA) é responsável pela gestão operacional do sistema central e pela infraestrutura de comunicação.

Com base nas 32 avaliações efetuadas em relação ao Sistema de Informação Schengen, pode concluir-se que os **Estados-Membros aplicaram e utilizaram, na generalidade, o SIS de forma eficaz e uniforme**. Embora tenham sido identificadas deficiências graves na aplicação do SIS em quatro Estados-Membros<sup>49</sup>, esses países têm trabalhado ativamente com vista à sua correção. Contudo, num dos casos a situação não melhorou.

Determinadas **deficiências recorrentes** emergiram durante as avaliações, tais como a falta de *meios técnicos ou procedimentos obrigatórios* a nível nacional no respeitante ao carregamento de impressões digitais e de fotografias para as indicações do SIS, mesmo quando disponíveis. Uma outra conclusão recorrente diz respeito a algumas funcionalidades introduzidas em 2013 pela segunda geração do SIS, em particular, o facto de nem todas as informações incluídas nas indicações SIS estarem *disponíveis aos utilizadores finais*. Verificou-se igualmente que o crescente intercâmbio de informações suplementares, decorrente do uso alargado do sistema, frequentemente leva os *gabinetes SIRENE* aos limites da sua capacidade. Os gabinetes SIRENE nem sempre dispõem de pessoal e recursos técnicos suficientes, incluindo ferramentas automatizadas e integradas de fluxo de trabalho, que lhes permitam proceder ao intercâmbio destas informações de forma eficaz. **Um número significativo de deficiências identificadas foi corrigido com sucesso nestes últimos cinco anos.**

### 3.2.6. *Proteção de dados*

As regras sobre a proteção de dados pessoais constitui uma outra parte importante do acervo de Schengen. Realizou-se em 2016 uma reforma significativa do quadro jurídico da UE relativo à proteção de dados, com vista a reforçar os direitos dos cidadãos na era digital. O

---

<sup>46</sup> Regulamento (CE) n.º 1987/2006, JO L 381 de 28.12.2006, p. 4; Decisão 2007/533/JHA do Conselho, JO L 205, de 7.8.2007, p. 63, e Regulamento (CE) n.º 1986/2006, JO L 381, de 28.12.2006, p. 1.

<sup>47</sup> Para além dos 26 países do espaço Schengen, a Bulgária, a Roménia, o Reino Unido e a Croácia estão ligados ao SIS, embora os dois últimos ainda estejam sujeitos a determinadas restrições relativamente à utilização das indicações do SIS para efeitos de não admissão ou de recusa de estada no espaço Schengen.

<sup>48</sup> SIRENE significa «Supplementary Information Request at the National Entries» [Informações Suplementares Pedidas na Entrada Nacional].

<sup>49</sup> Foram reveladas deficiências graves nas avaliações da Bélgica em 2015, da França e da Espanha em 2016, bem como no Reino Unido em 2017. Foram efetuadas novas visitas à Bélgica em 2016, e à França em 2019. Considera-se que a Bélgica, a França e a Espanha resolveram todas as deficiências graves.

Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD)<sup>50</sup> e a Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei<sup>51</sup> são os **principais atos legislativos** aplicáveis neste domínio, em combinação com as disposições específicas relativas à proteção de dados constantes do acervo do Sistema de Informação Schengen (SIS) e do Sistema de Informação sobre Vistos (VIS).

Estas avaliações avaliam o modo como os Estados-Membros executam e aplicam o acervo de Schengen, em particular em relação ao SIS e ao VIS, no contexto dos requisitos em matéria de proteção de dados. Incluem igualmente o papel das autoridades competentes em matéria de proteção de dados no que diz respeito à supervisão das autoridades que gerem e utilizam o SIS e o VIS.

Com base nas 29 avaliações efetuadas em relação à proteção de dados, pode concluir-se que **os Estados-Membros, na generalidade, executam e aplicam as disposições pertinentes do SIS e do VIS, em conformidade com os requisitos em matéria de proteção de dados.** Embora não se tenham identificado deficiências graves, há ainda várias questões que cumpre resolver ou que estão a ser resolvidas.

As avaliações realizadas depois de maio de 2018 (data da entrada em funcionamento do novo enquadramento relativo à proteção de dados) indicaram, em alguns países, atrasos na aplicação do RGPD e/ou na transposição para o direito nacional da Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei, bem como na adaptação da legislação nacional relacionada com o SIS e o VIS em conformidade.

Em alguns Estados-Membros, existem falhas relacionadas com a plena *independência* das autoridades competentes em matéria de proteção de dados, levando a que o governo exerça uma influência direta ou indireta sobre o seu trabalho. Algumas destas questões foram resolvidas no acompanhamento das avaliações Schengen e durante a reforma da legislação nacional em matéria de proteção de dados com vista à aplicação do RGPD e à transposição da Diretiva Proteção de Dados na Aplicação da Lei. Em algumas destas autoridades também há escassez de *recursos* humanos e financeiros para a execução de todas as tarefas relacionadas com o SIS e o VIS.

Em alguns Estados-Membros, considerou-se necessário encarregar as autoridades competentes em matéria de proteção de dados da realização de *inspeções* com mais frequência e de forma mais abrangente, a fim de cumprirem as suas funções de controlo da legalidade do tratamento dos dados do SIS II e do VIS. Em alguns casos, não foram cumpridos os prazos de execução da primeira auditoria das operações de tratamento de dados nos sistemas SIS e VIS.

No domínio dos *direitos dos titulares de dados* em relação ao SIS e ao VIS, considerou-se que a falta de informação adequada constituía um obstáculo ao exercício eficaz desses direitos.

O período de manutenção dos *registos de pesquisas SIS e VIS* não se estava, em alguns casos, em conformidade com o acervo de Schengen. Frequentemente, não existia uma auditoria interna proativa relativa ao cumprimento em matéria de proteção de dados por parte dos responsáveis pelo tratamento dos dados, nem tampouco uma revisão regular dos registos. Além disso, há amiúde falta de clareza quanto às funções e à atribuição de responsabilidades em matéria de tratamento de dados pessoais entre as diferentes autoridades envolvidas no procedimento de emissão de vistos e no tratamento dos dados associados. No que diz respeito aos dados do VIS, ainda são necessárias algumas melhorias em relação a medidas de segurança física, organizacional e informática. Os responsáveis pela proteção de dados

---

<sup>50</sup> Regulamento (UE) 2016/679, JO L 119, de 4.5.2016, p. 1.

<sup>51</sup> Diretiva (UE) 2016/680, JO L 119, de 4.5.2016, p. 89.

deveriam, em alguns casos, participar mais ativamente na supervisão do tratamento de dados pessoais no contexto específico de Schengen. Era frequente não haver formações regulares e contínuas sobre a proteção e a segurança dos dados para todos os efetivos operacionais com acesso ao SIS II.

**Os Estados-Membros estão, em geral, a tomar as medidas necessárias para dar seguimento às conclusões e às recomendações. Embora, na generalidade, se tenham registado alguns progressos no sentido de corrigir as falhas, a aplicação das recomendações tem sido lenta.**

#### **4. FUNCIONAMENTO DO MECANISMO DE AVALIAÇÃO E DE MONITORIZAÇÃO DE SCHENGEN NO PRIMEIRO PROGRAMA PLURIANUAL**

##### **4.1. Falhas identificadas**

Nos últimos cinco anos, o mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen produziu melhorias substanciais na aplicação do acervo de Schengen na UE e deu provas do seu valor acrescentado ao assegurar o funcionamento eficiente do espaço Schengen. No entanto, a experiência adquirida durante o primeiro programa plurianual de avaliação (2015-2019) evidenciou várias falhas que enfraqueceram o pleno potencial do mecanismo. Tanto o Parlamento Europeu, no seu relatório de 2017<sup>52</sup>, como os Estados-Membros, através da consulta lançada pela Presidência finlandesa do Conselho em 2019<sup>53</sup>, assinalaram a necessidade de reconsiderar determinados aspetos do mecanismo. Por conseguinte, é importante utilizar a experiência adquirida durante o primeiro programa plurianual de avaliação para avaliar de que modo o mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen poderia ser gerido com maior eficiência, inclusive do ponto de vista dos recursos.

Uma das principais falhas consiste na **morosidade da primeira fase do processo de avaliação (adoção do relatório e recomendações)**, que teve um impacto significativo na resolução célere e eficaz das deficiências. Num quarto dos casos, esta fase demorou mais de um ano e, em doze casos, mais de 18 meses, sendo particularmente demorada nas situações em que a equipa de avaliação identificou «deficiências graves» (uma conclusão que, em princípio, deveria motivar um seguimento mais rápido). Em média, a Comissão necessitou de cerca de dez meses para adotar um relatório de avaliação e o Conselho outros dois meses e meio para adotar recomendações, que determinam a data de início para os países apresentarem um plano de ação com vista a corrigir as deficiências.

**Os contributos dos peritos dos Estados-Membros nem sempre satisfizeram as necessidades.** O número de peritos disponíveis foi por vezes insuficiente para satisfazer as necessidades das avaliações em curso. Nas avaliações relativas à proteção de dados e à política de vistos, as equipas eram, por vezes, compostas por apenas quatro ou cinco peritos (o número ideal seria oito) devido à falta de nomeação pelos países. Além disso, os peritos nem sempre tinham o perfil requerido ou experiência suficiente nos domínios de intervenção pertinentes. Havia igualmente um desequilíbrio geográfico flagrante. Ao longo de cinco anos, um terço dos peritos foi designado por apenas cinco países.

---

<sup>52</sup> Relatório sobre o relatório anual sobre o funcionamento do espaço Schengen (2017/2256(INI)).

<sup>53</sup> Documento 13244/2019 do Conselho.

**As visitas sem aviso prévio não foram tão eficazes como inicialmente se previa.** Atualmente, o programa de avaliação anual das visitas sem aviso prévio é definido no ano anterior à sua realização, com base numa análise de risco concluída um ano antes. Esta organização não permitiu uma adaptação rápida a novos desafios. Além disso, o apelo à designação de peritos duas semanas antes da visita e a obrigação de avisar os Estados-Membros em causa com 24 horas de antecedência, embora permitindo uma boa organização da avaliação, enfraqueceu o objetivo das visitas sem aviso prévio.

**De um modo geral, o acompanhamento e a execução dos planos de ação foram lentos e a vigilância não foi abrangente nem coerente.** Desde 2015, foram realizadas cerca de 201 avaliações e, não obstante os progressos significativos, aproximadamente 25 % dos planos de ação foram concluídos, em média, após 2,25 anos. Na generalidade, as avaliações não se centraram na execução eficaz e coerente dos elementos-chave de cada domínio específico de intervenção do acervo de Schengen nos Estados-Membros que são imprescindíveis para assegurar o bom funcionamento do espaço Schengen. Por conseguinte, as recomendações centraram-se demasiado em detalhes muito específicos e numerosos em detrimento dos elementos de base do acervo de Schengen, sem indicarem um calendário explícito para a sua execução. Além disso, foi **insuficiente a utilização de avaliações temáticas**, que teriam permitido avaliar vários ou todos os Estados-Membros de uma só vez em relação a um aspeto particular com relevância para Schengen e identificar tendências e falhas comuns, bem como boas práticas. Acresce ainda que as atuais **obrigações de apresentação de relatórios previstas no Regulamento SCH-EVAL geram encargos administrativos consideráveis** tanto para a Comissão como para os Estados-Membros. A combinação de todos estes elementos não permitiu uma monitorização alargada e coerente da execução dos planos de ação.

**As recomendações não demonstraram ser uma ferramenta suficientemente eficaz para assegurar a tomada rápida de medidas por parte dos Estados-Membros.** Na generalidade, houve pouco debate no Comité de Schengen relativamente à avaliação das conclusões e das recomendações propostas pela Comissão, em parte devido à natureza demasiado pormenorizada e específica das avaliações. Em última análise, o facto de as recomendações terem sido adotadas pelo Conselho não gerou a pressão de grupo esperada para assegurar um elevado padrão na aplicação do acervo de Schengen. Além disso, **o sistema não promoveu debates políticos adequados sobre a situação de Schengen** noutros fóruns pertinentes e a participação do Parlamento Europeu também não foi muito regular.

A avaliação do respeito dos **direitos fundamentais** na aplicação do acervo de Schengen não foi suficientemente integrada no mecanismo de avaliação.

#### ***4.2. Potenciais medidas operacionais para melhorar o funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen***

##### ***4.2.1. Conseguir avaliações mais céleres, orientadas e estratégicas***

Todos os intervenientes devem prever recursos financeiros e humanos suficientes e adotar as medidas adequadas para desempenharem de forma célere as suas funções durante o processo de avaliação. A simplificação dos **fluxos de trabalho** internos em conjugação com **parâmetros de referência** devem ajudar a reduzir o tempo necessário para a realização das avaliações.

A conclusão do primeiro programa plurianual de avaliação ofereceu à Comissão e ao Conselho uma boa visão geral da situação nos Estados-Membros. Sem comprometer a qualidade dos atuais procedimentos, as avaliações poderiam tornar-se mais pertinentes para as

necessidades com base nos resultados das avaliações anteriores. Tal como sublinhado pelos Estados-Membros, continua a haver margem para melhorias ao nível da **qualidade dos relatórios e das recomendações**, bem como no que diz respeito a uma maior coerência das avaliações nos diferentes domínios de intervenção. Existem deficiências tanto nos países como nos domínios de intervenção. As **listas de controlo** atualmente utilizadas para efetuar avaliações podem ser revistas para concentrar a atenção nos principais elementos passíveis de afetar o espaço Schengen na sua globalidade.

**É necessária uma utilização mais estratégica e racional das ferramentas de análise disponíveis.** As avaliações temáticas poderiam ser usadas de uma forma sistemática para avaliar a execução de importantes alterações legislativas, à medida que entram em vigor. É igualmente essencial permitir uma organização célere das visitas sem aviso prévio, quando necessário. Impõe-se **melhorar as sinergias e a cooperação** com outros intervenientes e mecanismos de avaliação. Em particular, cabe reforçar o papel desempenhado pelas agências europeias (Frontex, eu-LISA, FRA, Europol), a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados e os mecanismos nacionais de controlo da qualidade, o que seria exequível mediante uma participação mais ampla das agências nas avaliações e o estabelecimento de um intercâmbio de informações mais regular e sistemático entre elas e a Comissão. É particularmente importante aumentar as sinergias com as avaliações da vulnerabilidade realizadas pela Frontex e velar por que a FRA e a Europol levem a cabo análises de risco mais seletivas, que poderão ajudar a conceber avaliações de melhor qualidade.

É igualmente importante assegurar que os Estados-Membros **designem um número suficiente de peritos qualificados que abranjam todos os domínios de intervenção**. Há que considerar a possibilidade de criar um mecanismo para coordenar melhor a nomeação de peritos para todas as avaliações Schengen. A Comissão atualizará os currículos de formação existentes e proporcionará formações sobre a política de vistos. Também se poderão vir a disponibilizar formações regulares de atualização de conhecimentos.

Por fim, durante a avaliação e o acompanhamento, merece especial atenção o respeito pelos **direitos fundamentais** na aplicação do acervo de Schengen. Importa refletir sobre a melhor forma de integrar os direitos fundamentais na avaliação. A este respeito, poderia ser haver vantagem em atualizar as listas de controlo atuais, com vista a integrar de modo mais adequado as questões relacionadas com os direitos fundamentais, garantir uma participação mais alargada da Agência dos Direitos Fundamentais nas avaliações e velar por uma maior utilização das orientações.

#### **4.2.2. Tornar a execução das recomendações mais rápida e eficiente**

A simplificação das recomendações facilitaria o desenvolvimento de planos de ação eficazes e a sua rápida execução. **Os catálogos e manuais Schengen** consagrados aos domínios de intervenção pertinentes constituem uma importante ferramenta que os Estados-Membros deveriam ter em conta quando aplicam as recomendações SCH-EVAL específicas. Estas publicações devem ser alvo de atualizações e melhorias regulares. **As boas práticas** referidas nos relatórios de avaliação devem ser partilhadas entre os Estados-Membros e utilizadas na aplicação das recomendações. Na sequência das recomendações do Tribunal de Contas<sup>54</sup>, poder-se-ia considerar a possibilidade de estabelecer **prazos para a aplicação das recomendações**.

---

<sup>54</sup> «Sistemas de informação da UE que apoiam o controlo das fronteiras – um instrumento sólido, mas os dados precisam de ser mais completos e atempados», Relatório Especial n.º 20/2019.

Uma outra forma importante de viabilizar uma aplicação célere das recomendações consiste na prestação do **necessário apoio financeiro**. No âmbito do Quadro Financeiro Plurianual<sup>55</sup> e do Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos<sup>56</sup>, manteve-se a ligação entre o mecanismo de avaliação e a definição das prioridades nacionais. O reforço da *componente temática* proposta oferece uma maior flexibilidade na resposta a deficiências que urge colmatar, em particular relativamente a ações prioritárias para execução imediata. Nos planos de ação, os países poderiam detalhar de forma sistemática a sua avaliação do impacto financeiro das medidas de correção para facilitar a reprogramação e a delimitação do âmbito das possíveis necessidades de financiamento adicional.

O aumento da pressão de grupo também exige que as deficiências identificadas sejam suficientemente comunicadas a nível político. O atual regulamento prevê a elaboração de **relatórios anuais** por parte da Comissão, que oferecem a oportunidade de apresentar o ponto da situação do espaço Schengen, de divulgar boas práticas e de aumentar a consciência política, permitindo o debate sobre os desafios comuns a nível político.

O seguimento eficaz e atempado para corrigir as deficiências identificadas pelo mecanismo é fundamental para a credibilidade do processo de avaliação e de monitorização, bem como para a consecução do seu pleno potencial. Este ponto é, em última análise, crucial para assegurar o bom funcionamento do espaço Schengen. A experiência mostra que, em certos casos, alguns Estados-Membros sistematicamente não aplicaram as recomendações do Conselho nem corrigiram as deficiências identificadas. Em tais casos, será considerado um controlo mais sistemático por parte da Comissão, incluindo a aplicação de **processos por infração**.

**Potenciais medidas operacionais para melhorar o mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen:**

- Simplificar os fluxos de trabalho e estabelecer parâmetros de referência para encurtar o processo;
- Desenvolver novas formações na área da política de vistos e reforçar as já existentes com vista a promover e aumentar a participação;
- Atualizar as listas de controlo para concentrar a atenção nos elementos principais suscetíveis de afetar o espaço Schengen na sua globalidade;
- Fazer uma utilização mais estratégica das avaliações sem aviso prévio e das avaliações temáticas;
- Melhorar as sinergias e a cooperação com as agências da UE e os mecanismos nacionais de controlo da qualidade;
- Simplificar ulteriormente os relatórios e reorientar o enfoque das recomendações;
- Elaborar e atualizar catálogos com boas práticas; e
- Adotar o relatório anual para fomentar o debate político.

Por fim, tornou-se igualmente evidente que, para que de futuro o mecanismo funcione com plena eficácia, é essencial complementar as melhorias operacionais com as alterações legislativas necessárias, a fim de clarificar e reforçar as regras e os procedimentos existentes. Estes elementos fazem parte do processo de reflexão iniciado com o primeiro Fórum Schengen, em 30 de novembro, o qual culminará na proposta de revisão do mecanismo que a Comissão tenciona apresentar no próximo ano.

<sup>55</sup> COM(2018) 472.

<sup>56</sup> COM(2018) 473.

## 5. CONCLUSÃO

O desenvolvimento do espaço Schengen constitui um dos principais meios de reforço das liberdades dos cidadãos, mediante o qual o mercado interno prospera e evolui. O espaço Schengen tem estado sob pressão desde 2015. Vários ataques terroristas, a chegada de um elevado número de migrantes irregulares às fronteiras externas da UE em consequência da crise dos refugiados de 2015, e, mais recentemente, o surto da pandemia de COVID-19 levaram à reintrodução de controlos nas fronteiras internas, que em parte ainda se mantêm. Desde 2016, a Comissão tem vindo a reiterar que os controlos nas fronteiras internas não irão resolver os atuais desafios e comportam, em simultâneo, grandes custos económicos, políticos e sociais para a UE e para cada Estado-Membro.

O acervo de Schengen inclui um conjunto significativo de medidas que compensam a ausência de controlos nas fronteiras internas e efetivamente asseguram um elevado nível de segurança. A gestão das fronteiras externas, as medidas de compensação (como a cooperação eficiente das autoridades competentes para a aplicação da lei, as políticas de vistos e de regresso eficazes e um Sistema de informação Schengen abrangente) e um mecanismo de controlo sólido constituem os três pilares essenciais de Schengen. A estabilidade desta complexa arquitetura depende da força de cada pilar individual e da sua coerência e coesão.

Os desafios enfrentados desde 2015 trouxeram à luz a frágil confiança dos Estados-Membros no sistema Schengen e confirmaram a importância de uma forte coordenação no espaço Schengen, assim como a necessidade de fortalecer a sua governação a fim de responder eficazmente a tais reptos.

Um mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen eficiente é um elemento fundamental para reconquistar a confiança e garantir uma aplicação melhor e mais coerente do acervo de Schengen e, conseqüentemente, para velar pelo bom funcionamento do espaço Schengen. O valor acrescentado e a necessidade de um mecanismo de avaliação e de controlo do acervo de Schengen são reconhecidos pelo Conselho, que considerou que «ao exercer a sua função central de controlo da aplicação correta do acervo de Schengen, o processo de avaliação trouxe mais benefícios à maioria dos Estados-Membros, incluindo o reforço da coordenação nacional, o aumento de conhecimentos especializados e dos intercâmbios através da participação dos peritos nas avaliações, assim como das suas recomendações, que informaram os planos e as estratégias nacionais»<sup>57</sup>. O Parlamento Europeu também considerou que o «novo mecanismo de avaliação de Schengen se afigura muito útil, uma vez que promove a transparência, a confiança mútua e a responsabilização entre os Estados-Membros ao analisar a forma como estes aplicam os vários domínios do acervo de Schengen»<sup>58</sup>.

O mecanismo já produziu melhorias tangíveis. Com base nas conclusões das avaliações efetuadas na prática ao longo dos últimos cinco anos pelos peritos da Comissão e dos Estados-Membros, pode-se concluir que as deficiências graves foram prontamente corrigidas. Os Estados-Membros estão, na generalidade, a aplicar adequadamente o acervo de Schengen. Contudo, ainda subsistem falhas nos Estados-Membros e muitas práticas divergentes que, em última análise, podem ter impacto na integridade e no bom funcionamento do espaço Schengen. Assegurar um nível de harmonização mais elevado nos próximos anos será crucial para o bom funcionamento do espaço Schengen.

---

<sup>57</sup> Documento 13244/2019 do Conselho, n.º 1.7.

<sup>58</sup> Relatório sobre o relatório anual sobre o funcionamento do espaço Schengen (2017/2256(INI)), n.º 7.

O mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen continuará a desempenhar um importante papel a esse respeito. Não obstante, a experiência adquirida no primeiro programa plurianual de avaliação revelou várias falhas que impedem que o mecanismo funcione tão eficazmente quanto poderia e deveria. Dada a importância do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen para a arquitetura da governação de Schengen, é essencial tomar medidas para corrigir as falhas identificadas acima e para reforçar a sua eficácia. Foi possível resolver já algumas das falhas a nível operacional, mas outras exigirão igualmente alterações legislativas.

Também é essencial um diálogo político mais regular e estruturado entre os intervenientes no funcionamento do espaço Schengen. A Comissão criou o Fórum Schengen para estimular uma cooperação mais concreta sobre as formas de tornar o espaço Schengen mais forte e mais resiliente, através do reforço do diálogo político em torno das respostas necessárias face aos desafios atuais. O aumento da divulgação de informações sobre os resultados da avaliação e a aplicação das recomendações facilitaria este debate político.

Como sublinhado na Declaração Comum dos Ministros dos Assuntos Internos da UE de 13 de novembro de 2020, o bom funcionamento do espaço Schengen requer uma gestão moderna e eficiente das suas fronteiras externas, bem como medidas de compensação para garantir um elevado nível de segurança. Deste modo, é essencial que o debate político abranja globalmente todos os elementos da complexa arquitetura que sustém o bom funcionamento do espaço Schengen. As deficiências não devem ser analisadas isoladamente, mas na sua interação com outros domínios abrangidos pelo mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen e em termos do seu potencial para prejudicar a globalidade do espaço Schengen.

O presente relatório apresenta possíveis medidas operacionais para a resolução das falhas identificadas e sublinha a necessidade de avaliar igualmente as alterações legislativas exigidas para adaptar em pleno o mecanismo de avaliação à sua finalidade. Os debates realizados no Fórum Schengen em 30 de novembro de 2020 devem contribuir para a Estratégia de Schengen que a Comissão tenciona adotar em 2021. A estratégia debruçar-se-á igualmente sobre o mecanismo de avaliação de Schengen com o fito de garantir a consecução do seu pleno potencial enquanto instrumento de avaliação do funcionamento de Schengen e velar pela execução efetiva das melhorias.