COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 2.6.2021
COM(2021) 278 final

2021/0140 (CNS)

Proposta de

REGULAMENTO DO CONSELHO

relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013

{SEC(2021) 225 final} - {SWD(2021) 119 final} - {SWD(2021) 120 final}

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

• Contexto geral

O espaço Schengen[1] é uma das realizações mais significativas da União Europeia. Reforçou a liberdade de circulação permitindo a mais de 420 milhões de pessoas circular sem serem sujeitas a controlos nas fronteiras internas e facilitando a entrega transfronteiras de bens e serviços, o que traz benefícios sociais e económicos significativos às nossas sociedades.

A cooperação Schengen, que se iniciou entre cinco Estados-Membros no âmbito de um quadro intergovernamental com a assinatura do «Acordo de Schengen» em 14 de junho de 1985, expandiu-se consideravelmente desde a sua criação. Nos últimos 35 anos, a UE assistiu a uma evolução contínua no sentido da criação de um espaço que funciona corretamente sem controlos nas fronteiras internas e de um sentimento reforçado de confiança mútua entre os Estados-Membros. Atualmente, enfrenta uma realidade e desafios diferentes dos que existiam aquando da sua criação. A instabilidade na vizinhança da Europa e mais além, a crise dos refugiados de 2015 e as suas consequências, a persistente ameaça terrorista e a pandemia de COVID-19 exerceram uma pressão considerável sobre o espaço Schengen e levaram mesmo alguns Estados-Membros a reintroduzir controlos nas fronteiras internas durante um período alargado.

A fim de dar resposta aos desafios enfrentados pelo espaço Schengen, a presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, anunciou uma estratégia para Schengen no seu discurso sobre o estado da União de 2020[2]. No Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo[3], a Comissão indicou que a Estratégia de Schengen combinaria iniciativas legislativas e operacionais que visam a criação de um espaço Schengen mais forte e resiliente sem controlos nas fronteiras internas, reforçando simultaneamente as suas estruturas de governação e de monitorização. Uma dessas iniciativas é a revisão do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen (a seguir designado por «mecanismo de avaliação de Schengen» ou «mecanismo»).

O espaço Schengen é sustentado por um conjunto significativo de medidas que compensam a ausência de controlos nas fronteiras internas, facilitam a livre circulação e asseguram um elevado nível de segurança e de justiça. O acervo de Schengen é constituído pelas disposições integradas no quadro normativo da União nos termos do Protocolo n.º 19 anexo ao Tratado da União Europeia (TUE) e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), bem como pelos atos baseados nessas disposições ou de algum modo com elas relacionados. Assim, o acervo inclui (1) medidas nas fronteiras externas (gestão das fronteiras externas), (2) medidas compensatórias (política comum de vistos, cooperação policial, política em matéria de regresso e Sistema de Informação de Schengen) e (3) um mecanismo sólido de avaliação e de monitorização. O acervo de Schengen inclui igualmente requisitos sobre a proteção de dados e o respeito por outros direitos fundamentais. Os três pilares essenciais e

---

1 Para além dos Estados-Membros, o espaço Schengen engloba 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 aplica parcialmente o acervo de Schengen desde 1 de janeiro de 2021. A Bulgária, a Croácia, Chipre e a Roménia estão vinculados pelo acervo de Schengen, mas os controlos nas fronteiras internas ainda não foram suprimidos relativamente a estes Estados-Membros.

2 Discurso sobre o estado da União proferido pela Presidente Ursula von der Leyen na sessão plenária do Parlamento Europeu, em 16 de setembro de 2020.

3 COM(2020) 609 final, de 23.9.2020, pp. 14 e 15.

complementares acima referidos servem de base a Schengen e permitem que o espaço sem controlos nas fronteiras internas seja possível. A estabilidade global desta complexa arquitetura depende da força de cada pilar e da coerência e coesão de todo o sistema.

O bom funcionamento do espaço Schengen depende da aplicação correta e eficiente das regras comuns, ou seja, do acervo de Schengen, e, em termos mais gerais, da confiança mútua entre os Estados-Membros. Uma aplicação deficiente ou a não aplicação num Estado-Membro pode afetar todos os outros e, subsequentemente, pôr em perigo o espaço Schengen. A monitorização da forma como os Estados-Membros aplicam o acervo de Schengen e o seguimento com base em recomendações de melhorias adotadas de comum acordo constituem um elemento central das estruturas de governação de Schengen. Já em 1998, as partes contratantes da Convenção de Schengen criaram uma Comissão Permanente com mandato para identificar as deficiências na aplicação do acervo de Schengen e para propor soluções[4]. Na sequência da integração do acervo de Schengen no quadro jurídico da UE, a decisão relativa à criação da Comissão Permanente foi substituída pelo Regulamento (UE) n.º 1053/2013[5] do Conselho (a seguir designado por «Regulamento»), que atualmente constitui a base jurídica do mecanismo. O Regulamento tornou-se operacional em 2015.

A finalidade do mecanismo de avaliação de Schengen consiste em manter um elevado nível de confiança mútua entre os Estados-Membros participantes e contribuir assim para o bom funcionamento do espaço Schengen, garantindo que os Estados-Membros aplicam eficazmente as regras de Schengen. O mecanismo deve alcançar estes objetivos por meio de avaliações imparciais e objetivas que permitam identificar deficiências na aplicação prática da legislação e assegurar que essas deficiências são rapidamente corrigidas.

Embora legalmente o mecanismo possa cobrir todo o acervo de Schengen, na prática os domínios de intervenção específicos a avaliar são decididos pela Comissão, em conjunto com os Estados-Membros, para cada ciclo plurianual de avaliação. Com base nesta prática, o primeiro e o segundo ciclos plurianuais de avaliação abrangeram avaliações específicas sobre a aplicação de medidas nos domínios da gestão das fronteiras externas, da política em matéria de regresso, da política comum de vistos, da cooperação policial, do Sistema de Informação de Schengen (SIS), da proteção de dados e da ausência de controlos nas fronteiras internas. No futuro, poderão ser incluídos no mecanismo outros domínios de intervenção abrangidos pelo acervo de Schengen, se tal for decidido no programa plurianual de avaliação elaborado pela Comissão. Neste contexto, e com base nesta prática, o mecanismo abrange igualmente a cooperação judicial em matéria penal, a legislação sobre armas de fogo e a política de luta contra a droga, mas apenas com vista a determinar se um Estado-Membro está preparado para aplicar a totalidade ou partes do quadro jurídico de Schengen.

Nos termos do Regulamento, a Comissão é responsável pela coordenação e organização gerais da avaliação e da monitorização, e deve manter o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais informados dos resultados das avaliações. Em conformidade com o artigo 70.º do TFUE, o mecanismo continua a ser uma responsabilidade partilhada: a Comissão procede a avaliações em conjunto com peritos dos Estados-Membros e com o apoio dos órgãos, organismos e agências da União. Esta abordagem entre pares é essencial para assegurar a

[4] 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).

[5] 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).

responsabilização, a propriedade dos resultados e a confiança mútua. Os peritos dos Estados-Membros verificam o trabalho dos seus pares, recomendam soluções e instam à adoção de medidas caso os Estados-Membros não as apliquem. Além disso, o Conselho é associado ao processo de tomada de decisão adotando recomendações com base numa proposta da Comissão.

- **Razões e objetivos da proposta**

Tendo em conta os desafios que o espaço Schengen enfrentou nos últimos anos e o papel desempenhado pelo mecanismo na governação de Schengen, é importante que o mecanismo continue a ser adequado à sua finalidade e alcance o seu pleno potencial para poder adaptar-se os desenvolvimentos legislativos recentes, dar resposta a novos desafios e incluir novos Estados-Membros que aplicam total ou parcialmente o acervo de Schengen.

O artigo 22.º do Regulamento exigia que a Comissão procedesse a um reexame da respetiva aplicação no prazo de seis meses a contar da adoção de todos os relatórios de avaliação no âmbito do primeiro programa plurianual de avaliação (2015-2019). Em 25 de novembro de 2020, a Comissão apresentou o seu reexame num relatório[6] e num documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha[7], incidindo sobre todos os elementos do Regulamento, incluindo o funcionamento dos procedimentos de adoção de atos ao abrigo do mecanismo.

O reexame conclui que o mecanismo trouxe melhorias tangíveis. Os Estados-Membros estão, na generalidade, a aplicar adequadamente o acervo de Schengen, e as deficiências graves foram devidamente corrigidas. Confirma que o mecanismo enquanto tal proporciona um quadro sólido para a avaliação e a monitorização da aplicação do acervo de Schengen.

Todavia, identifica deficiências significativas no processo complexo do mecanismo, uma vez que o processo de avaliação e seguimento e a execução dos planos de ação são demasiado morosos. As recomendações do Conselho também não se revelaram um instrumento suficientemente eficaz para assegurar que os Estados-Membros tomam medidas rapidamente, pois a natureza técnica do processo não exerceu uma pressão política suficiente para agir. Embora as avaliações tenham identificado deficiências graves em 10 visitas de avaliação[8], só houve um caso que deu lugar a um debate a nível ministerial, o das graves deficiências detetadas na Grécia em matéria de gestão das fronteiras externas.

O mecanismo também não parece estar a gerar confiança suficiente entre os Estados-Membros, uma vez que alguns deles continuaram a prolongar os controlos nas fronteiras internas nos últimos cinco anos, apesar das avaliações positivas em matéria de gestão das fronteiras externas, de cooperação policial e do Sistema de Informação de Schengen, bem como de uma avaliação global que indica que os Estados-Membros estão a aplicar adequadamente o acervo de Schengen. Além disso, o reexame conclui que a atual rigidez do mecanismo não lhe permite adaptar-se a novas circunstâncias e a novos desenvolvimentos operacionais e legislativos.

O reexame conclui que uma série de deficiências impedem que o mecanismo funcione tão

---

6 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, COM(2020) 779 final.

7 SWD(2020) 327 final.

8 Conforme indicado no reexame quinquenal, o mecanismo identificou deficiências graves em 10 avaliações, em três domínios: gestão das fronteiras externas (Grécia, Islândia, Espanha e Suécia), política comum de vistos (Finlândia e Países Baixos) e Sistema de Informação de Schengen (Bélgica, França, Espanha e Reino Unido).

eficazmente quanto poderia e deveria, comprometendo o seu pleno potencial. Estas deficiências são as seguintes:

1. A duração excessiva do processo de avaliação (10 a 12 meses) e o tempo que os Estados-Membros levam a aplicar as recomendações (dois anos);
2. A capacidade insuficiente dos Estados-Membros para disponibilizarem um número adequado de peritos para as avaliações (cinco Estados-Membros disponibilizaram um terço de todos os peritos), e também um défice crónico de peritos em domínios de intervenção específicos;
3. A utilização e a eficiência insuficientes das visitas sem aviso prévio, bem como de outros instrumentos de avaliação e de monitorização, em especial as avaliações temáticas;
4. A lentidão do seguimento e da execução dos planos de ação e falta de uma abordagem abrangente e coerente para monitorizar a aplicação; e
5. O facto de, para além da avaliação do direito à proteção dos dados pessoais, a avaliação do respeito pelos direitos fundamentais na aplicação do acervo de Schengen não estar suficientemente integrada no mecanismo.

O reexame indicou que algumas destas deficiências poderiam ser resolvidas a nível operacional, mas que outras exigiriam alterações legislativas.

Tanto o Parlamento Europeu como o Conselho salientaram a necessidade de proceder a uma reforma do mecanismo. O Parlamento Europeu, na sua resolução de 2017[9], e o Conselho, através da consulta lançada pela Presidência finlandesa em 2019[10], convidaram a Comissão a agir. Mais recentemente, o Conselho adotou conclusões sobre o funcionamento do mecanismo[11], convidando a Comissão a apresentar iniciativas destinadas a melhorar a eficiência geral do mecanismo e a assegurar que continue a ser flexível e adaptável à evolução das circunstâncias e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, a fim de dar resposta aos novos desafios e de se adaptar às novas realidades.

Na sequência das conclusões do reexame quinquenal, a Comissão concluiu que as deficiências acima mencionadas podem ser resumidas como **três desafios interligados**:

– Orientação estratégica limitada e fragmentação significativa, que impedem uma visão geral do funcionamento do espaço Schengen no seu conjunto, que, de outro modo, poderia facilitar o debate político;

– Capacidade insuficiente para identificar, adaptar-se e reagir rapidamente a novas circunstâncias e desenvolvimentos legislativos e operacionais; e

– Lentidão na adoção e na aplicação de medidas corretivas, com um sistema entre pares que não exerce a pressão esperada.

Com base nos contributos das partes interessadas recolhidos na avaliação de impacto que acompanha a presente proposta, a Comissão identificou várias opções estratégicas resumidas na secção 3, destinadas a aumentar a eficácia do mecanismo e, assim, assegurar uma aplicação mais transparente, eficaz e coerente do acervo de Schengen.

A fim de dar resposta aos problemas acima mencionados, a presente proposta pretende: (1) aumentar a orientação estratégica do mecanismo e assegurar uma utilização mais proporcionada dos diferentes instrumentos de avaliação; (2) encurtar e simplificar os

[9] Relatório sobre o relatório anual sobre o funcionamento do espaço Schengen [2017/2256(INI)].
[10] Documento 13244/19 do Conselho.
[11] Documento 7939/21 do Conselho.

procedimentos, a fim de tornar o processo mais eficaz e eficiente e aumentar a pressão exercida pelos pares; (3) otimizar a participação dos peritos dos Estados-Membros e a cooperação com os órgãos, organismos e agências da União; e (4) reforçar a avaliação do respeito pelos direitos fundamentais no âmbito do acervo de Schengen. Estes objetivos serão alcançados, nomeadamente, através da seguinte abordagem:

(1) Aumentar a orientação estratégica do mecanismo e assegurar uma utilização mais proporcionada e estratégica dos vários instrumentos de avaliação e de monitorização

– **Aumentar a flexibilidade a fim de adaptar o âmbito de aplicação das avaliações específicas e as prioridades de avaliação às novas realidades no acervo de Schengen**, suprimindo a atual lista de domínios de intervenção específicos a avaliar e estabelecendo um procedimento para decidir dos domínios prioritários no início de cada ciclo de avaliação. Ao abrigo do atual Regulamento, cada Estado-Membro foi avaliado em seis domínios de intervenção, através de seis avaliações individuais que resultaram em seis relatórios de avaliação e em seis conjuntos de recomendações. Todavia, esses domínios de intervenção já não estão totalmente adaptados às novas realidades. Por exemplo, em 2023 entrará em funcionamento uma nova série de sistemas informáticos que complementarão o Sistema de Informação de Schengen. À medida que o acervo em matéria de segurança evoluir, as avaliações deverão ter em conta elementos adicionais, em especial no domínio da cooperação policial. Tendo em conta a evolução legislativa, vários domínios de intervenção estão a tornar-se cada vez mais interligados e interdependentes (por exemplo, o Sistema de Informação de Schengen e o regresso ou o Sistema de Informação de Schengen e a cooperação policial). Por conseguinte, a articulação das avaliações em avaliações de domínios de intervenção específicos poderá não ser a forma mais adequada de avaliar estas atividades interligadas. Ao suprimir a lista de domínios de intervenção, a proposta aumenta a flexibilidade para articular as avaliações de forma diferente e avaliar vários aspetos ou eventuais novos elementos, permitindo ao mecanismo adaptar-se rapidamente à natureza dinâmica do acervo de Schengen. Simultaneamente, cria segurança jurídica relativamente ao procedimento para acordar as prioridades de avaliação no início de cada ciclo de avaliação.

– **Criar uma programação flexível.** Além disso, a proposta cria um quadro legislativo flexível para a programação. Adapta as regras relativas à programação plurianual e anual a fim de poder reagir mais rapidamente aos problemas e a desafios emergentes, reduzindo as informações atualmente incluídas nos programas plurianuais e anuais de avaliação e reduzindo a necessidade de alterações.

– **Avançar progressivamente no sentido de avaliações totalmente baseadas no risco.** A proposta introduz a obrigação de ter em conta os resultados das avaliações anteriores, bem como outros mecanismos de avaliação e de monitorização da União e nacionais [por exemplo, a avaliação da vulnerabilidade da Frontex ou a Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT)]. Além disso (conforme se explica de seguida), introduz a obrigação adicional de solicitar avaliações de risco e conhecimento da situação aos órgãos, organismos e agências da União, quando necessário. O novo quadro flexível e as obrigações adicionais possibilitariam, ao longo do tempo, por exemplo, realizar uma avaliação abrangente dos Estados-Membros baseada no risco, que incida unicamente nos elementos identificados através de análises de risco e do conhecimento da situação, com uma única avaliação por Estado-Membro que cubra todos os domínios de intervenção

pertinentes num único relatório de avaliação. Permitiria igualmente a avaliação concomitante de vários Estados-Membros confrontados com os mesmos desafios.

– **Assegurar que não existem lacunas na avaliação da aplicação do acervo de Schengen num Estado-Membro.** À medida que o quadro jurídico de Schengen evolui e se torna mais complexo, os Estados-Membros recorrem a outros intervenientes, a fim de obter apoio na execução de tarefas sob a sua responsabilidade. É o caso, por exemplo, de empresas privadas no domínio da política de vistos (por exemplo, os prestadores de serviços externos) ou das fronteiras externas (por exemplo, companhias aéreas ou aeroportos geridos por empresas privadas). É também o caso dos órgãos, organismos e agências da União que, nos últimos anos, assistiram ao reforço dos seus mandatos, a fim de prestarem apoio aos Estados-Membros, por exemplo, na realização de controlos ou vigilância de fronteiras ou nos controlos de segurança de segunda linha. Uma vez que o mecanismo procura proporcionar uma panorâmica da situação num dado Estado-Membro, a proposta clarifica que o mecanismo pode apoiar a verificação das atividades dos órgãos, organismos e agências da União, na medida em que estes desempenhem funções em nome dos Estados-Membros, a fim de prestar assistência na aplicação operacional das disposições do acervo de Schengen. Por conseguinte, o objetivo não é avaliar estes órgãos, organismos e agências em si. A verificação dessas atividades será integrada na avaliação dos Estados-Membros, à semelhança do que sucede atualmente quando, por exemplo, durante as avaliações no domínio da política comum de vistos, as equipas verificam as atividades dessas empresas privadas (prestadores de serviços externos) envolvidas na receção dos pedidos de visto; ou nas fronteiras externas, quando as equipas verificam as infraestruturas de um aeroporto gerido por uma empresa privada. Este aspeto das avaliações será realizado sem prejuízo e no pleno respeito das responsabilidades atribuídas à Comissão e aos órgãos de direção pertinentes das agências, organismos e órgãos em causa. Se as avaliações identificarem deficiências em relação a atividades realizadas ou apoiadas por órgãos, organismos e agências da União, a Comissão informará os órgãos de direção pertinentes.

– Alargar o **ciclo de avaliação de cinco para sete anos**, permitindo aos Estados-Membros ser avaliados, pelo menos, duas vezes durante o ciclo de sete anos. Tal permitiria igualmente uma utilização mais equilibrada, flexível e estratégica de todos os instrumentos de avaliação e de monitorização disponíveis, assegurando uma monitorização mais rigorosa e mais direcionada dos Estados-Membros.

– **Reforçar as formas e os métodos das atividades de avaliação e de monitorização.** As visitas periódicas programadas continuam a ser o principal método de avaliação, mas será possível aumentar a proporção de visitas sem aviso prévio. Passarão a ser possíveis atividades de avaliação e de monitorização por meios à distância (por exemplo, por videoconferência). As «avaliações temáticas» assumirão um papel cada vez mais importante, passando a ser obrigatório realizar, pelo menos, uma avaliação temática por ano. Até ao momento, foram realizadas unicamente duas avaliações temáticas (uma relativa às estratégias nacionais de gestão integrada das fronteiras e outra relativa à cooperação Schengen local no domínio da política comum de vistos). Clarificam-se e flexibilizam-se as disposições relativas às atividades de monitorização (novas visitas e um novo instrumento denominado «visitas de verificação»).

– **As avaliações sem aviso prévio não exigiriam, regra geral, qualquer notificação prévia.** Tal asseguraria uma melhor utilização das avaliações sem aviso prévio, em

especial no caso de avaliações para apreciar a conformidade com as obrigações decorrentes do acervo de Schengen, em particular em resposta a indicações de problemas que tenham um impacto significativo no funcionamento do espaço Schengen ou a alegações graves de violações dos direitos fundamentais. A notificação prévia limitada continuará a ser aplicável às visitas sem aviso prévio, cujo objetivo é realizar uma «verificação aleatória do estado» da aplicação do acervo de Schengen pelos Estados-Membros. As visitas sem aviso prévio não estarão sujeitas a programação e podem ser organizadas com pouca antecedência, em função das circunstâncias.

– **Os relatórios anuais sobre os resultados das avaliações realizadas e sobre a situação das medidas corretivas adotadas pelos Estados-Membros previstas no presente regulamento deverão fazer parte do «Relatório sobre o estado de Schengen» anual.** É essencial que o debate político se debruce sobre todos os elementos da complexa arquitetura que sustenta o bom funcionamento de Schengen. Para o efeito, a Comissão relançará a adoção do «Relatório sobre o estado de Schengen», que servirá de base para os debates no recém-criado Fórum Schengen. As avaliações de Schengen, a situação no que diz respeito à ausência de controlos nas fronteiras internas e o estado de aplicação das recomendações constituirão uma parte importante desse relatório.

(2) Encurtar e simplificar os procedimentos, a fim de tornar o processo mais eficaz e eficiente e aumentar a pressão exercida pelos pares

– **Aceleração significativa do processo de avaliação, com prazos processuais claros.** Regra geral, a Comissão adotará os relatórios de avaliação e as recomendações num ato único **no prazo de quatro meses** a contar da atividade de avaliação (e ainda mais rapidamente caso a avaliação identifique uma deficiência grave). Tal asseguraria não só uma maior clareza no que diz respeito ao nexo de causalidade entre as conclusões do relatório e as recomendações, mas também aceleraria o processo. Evitaria atrasos na adoção das recomendações, que atualmente segue um processo de tomada de decisão em duas fases (ou seja, relatórios de avaliação adotados pela Comissão e recomendações adotadas pelo Conselho). A plena participação do Conselho no processo de avaliação e nas recomendações continua a ser assegurada através do procedimento de exame (parecer positivo do Comité de Schengen, no qual participam todos os Estados-Membros, e votação do ato único que inclui as conclusões da avaliação e as recomendações).

– **Aumentar a pressão exercida pelos pares, centrando os poderes de tomada de decisão do Conselho nos casos politicamente relevantes e reforçando o seu papel no seguimento e na monitorização da aplicação das recomendações.** Embora o atual procedimento em duas fases se destinasse a promover o debate político a nível do Conselho e a exercer pressão sobre os pares em caso de deficiências graves ou no caso de um Estado-Membro não aplicar as recomendações, a experiência adquirida até à data demonstrou claramente que recorrer a esta abordagem em todos os casos e em todos os relatórios não permitiu alcançar o objetivo pretendido, mas contribuiu consideravelmente para a morosidade e para a complexidade do processo, comprometendo a sua eficácia.

Os Estados-Membros já participam intensamente no processo de avaliação (realizando avaliações com a Comissão e elaborando em conjunto os relatórios de avaliação e os projetos de recomendações) e no processo de adoção do relatório de

avaliação através do procedimento de exame do Comité. Além disso, a maioria dos problemas identificados durante as avaliações são de natureza técnica e não política. A pesada carga de trabalho no Conselho (análise de 40 relatórios por ano e consequentes decisões de execução do Conselho, com centenas de recomendações) e a natureza muito pormenorizada e localizada das recomendações impediram um verdadeiro debate. O reexame quinquenal demonstrou que o facto de o Conselho adotar recomendações em todos os casos não gerou a pressão entre os pares esperada e que o mecanismo não proporcionou a base para um debate político sobre o estado de Schengen. Mesmo nos casos em que o mecanismo detetou deficiências graves, os debates sobre as conclusões só chegaram ao nível ministerial uma vez. Além disso, o Conselho desempenha um papel muito limitado no seguimento e na monitorização da execução dos planos de ação dos Estados-Membros.

A proposta de revisão procura corrigir estas deficiências, assegurando que o Conselho adote recomendações nos casos considerados com maior valor acrescentado e impacto, a fim de orientar o debate político sobre matérias de interesse geral para o funcionamento do espaço Schengen. Estes casos são os seguintes: avaliações temáticas, «primeiras avaliações» (ao decidir se um Estado-Membro está preparado para aplicar o acervo de Schengen na totalidade ou num domínio específico), bem como em caso de deficiência grave, com vista a aumentar a pressão exercida pelos pares e o debate político a nível do Conselho. Simultaneamente, propõe-se a simplificação dos procedimentos nos casos de natureza mais técnica.

A proposta também reforça significativamente o papel do Conselho no seguimento e na monitorização dos progressos alcançados nestes casos, prevendo igualmente um mecanismo progressivo em caso de falta de progressos. Em especial, em caso de deficiência grave, o Conselho fixará prazos para a aplicação das recomendações e especificará a frequência dos relatórios de progresso que o Estado-Membro em causa deverá apresentar à Comissão e ao Conselho. O Conselho deverá exprimir a sua posição sobre o relatório da Comissão na sequência da nova visita, bem como sobre o encerramento dos planos de ação. São aplicáveis disposições semelhantes para o encerramento dos planos de ação relacionados com «primeiras avaliações».

Além disso, em todos os casos, será atribuído ao Conselho um papel reforçado na fase de monitorização: a proposta prevê que a Comissão informe o Parlamento Europeu e o Conselho, pelo menos, duas vezes por ano sobre o estado de execução dos planos de ação. Além disso, a Comissão adotará anualmente um relatório exaustivo sobre as avaliações realizadas, que deve ser debatido pelo Conselho, com vista à adoção de conclusões sobre a matéria. Por último, a Comissão informará o Conselho sempre que um Estado-Membro não alcance progressos adequados na execução do plano de ação.

– Reforçar e acelerar as disposições relacionadas com os casos em que as avaliações identificam **uma deficiência grave: é introduzido um procedimento acelerado** para as deficiências graves, a fim de assegurar que as deficiências identificadas são prontamente corrigidas. A proposta integra no texto normativo a definição de deficiências graves, atualmente constante das orientações para a avaliação de Schengen, a fim de aumentar a segurança jurídica e assegurar um entendimento comum do conceito. **O Estado-Membro avaliado deverá começar imediatamente a aplicar medidas** a fim de corrigir a deficiência, ainda antes de o relatório ser adotado, e deverá informar sem demora a Comissão e os Estados-Membros das

medidas adotadas. Em caso de deficiência grave, as recomendações devem ser adotadas pelo Conselho **no prazo de dois meses e meio a contar do final da atividade de avaliação**; o mais tardar um ano após a avaliação (ou antes, em função dos prazos fixados pelo Conselho para a aplicação das medidas corretivas), será realizada uma nova visita a fim de verificar a aplicação das medidas corretivas; a Comissão informará imediatamente o Conselho e o Parlamento Europeu da existência de uma deficiência grave, com vista a um controlo político mais aprofundado, conforme indicado no ponto anterior.

– **Suprimir e simplificar as disposições que criam obstáculos processuais desnecessários.** A proposta deixa de exigir que os relatórios de avaliação sejam tratados como documentos «EU RESTRICTED». Esta alteração «aumentará a transparência e simplificará e acelerará o procedimento, permitindo um tratamento mais rápido dos relatórios e facilitando a sua transmissão aos parlamentos nacionais e ao Parlamento Europeu[12]. Todavia, os relatórios de avaliação seriam tratados como «sensíveis»[13] e os Estados-Membros continuariam a ter a possibilidade de solicitar a sua classificação. A proposta simplificaria a **avaliação da adequação** dos planos de ação dos Estados-Membros: a Comissão deixaria de adotar uma comunicação sobre as avaliações, mas continuaria a informar o Estado-Membro em causa (e o Conselho) das suas observações, por exemplo, por meio de um ofício. Por último, uma diminuição da **periodicidade dos relatórios de seguimento** (artigo 16.º, n.os 3 e 4), exigindo um relatório semestral sobre os progressos realizados, e não trimestral como é atualmente o caso, diminuiria os encargos administrativos globais para os Estados-Membros.

(3) Reforçar a avaliação do respeito pelos direitos fundamentais no âmbito do acervo de Schengen

– **Reforçar a avaliação dos direitos fundamentais na aplicação do acervo de Schengen** (para além da proteção de dados, que é avaliada como um domínio de intervenção específico) em todo o mecanismo, nomeadamente aumentando as análises de risco apresentadas pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia; reforçar a referência aos direitos fundamentais na disposição relativa à formação e incluir no regulamento uma disposição específica relativa à utilização dos **elementos de prova fornecidos por terceiros**, incluindo os mecanismos nacionais de monitorização, bem como a possibilidade de realizar avaliações sem aviso prévio e sem notificação prévia, caso existam indícios de violações graves dos direitos fundamentais.

(4) Otimizar a participação dos peritos dos Estados-Membros e a cooperação com os órgãos, organismos e agências da União, bem como as sinergias com outros mecanismos de avaliação e de monitorização, a fim de obter avaliações mais orientadas, estratégicas e adaptadas

– **Criação de um grupo de peritos.** Atualmente, a Comissão emite convites para a designação de peritos antes de cada avaliação (três meses antes da avaliação em causa). Trata-se de um exercício bastante moroso, e os Estados-Membros nem sempre conseguem designar um número suficiente de peritos qualificados, uma vez

[12] O Parlamento Europeu e as ONG apelaram a um acesso mais fácil aos relatórios de avaliação.

[13] Em especial no que diz respeito à aplicação do Regulamento (CE) n.º 1049/2001 relativo ao acesso aos documentos.

que o procedimento atual lhes deixa muito pouco tempo para o planeamento. Nesses casos, a Comissão tem de alargar várias vezes os convites à designação de peritos para as avaliações. Além disso, existe um défice crónico de peritos em domínios de intervenção específicos.

Este sistema será substituído por um convite anual à designação de peritos a incluir num grupo. Os Estados-Membros deverão designar, pelo menos, um perito por ano para cada domínio de intervenção identificado no programa plurianual de avaliação (por exemplo, vistos, gestão das fronteiras externas, política em matéria de regresso e proteção de dados) e assegurar a sua disponibilidade para as avaliações. A Comissão confirmará a seleção de peritos para o grupo e manterá atualizada uma lista dos membros do grupo. O grupo constituirá então a principal fonte de avaliadores de Schengen para as avaliações específicas (ou seja, para a constituição de equipas para as avaliações específicas) e também facilitará consideravelmente a organização de visitas sem aviso prévio. Ao constituir as equipas, ter-se-á em devida conta a capacidade das administrações nacionais, bem como a necessidade de assegurar o equilíbrio geográfico. O facto de ser designado para o grupo não significa que todos os peritos nele incluídos sejam sempre necessários. O grupo assegurará que as equipas sejam constituídas de forma menos complexa e proporcionará também uma maior previsibilidade e flexibilidade, tanto para os peritos da Comissão como para os dos Estados-Membros, uma vez que o planeamento das avaliações será distribuído a todos os Estados-Membros com bastante antecedência. Antes de cada avaliação, a Comissão pode recorrer diretamente a determinados membros do grupo a fim de constituir equipas, tornando o processo consideravelmente mais rápido e mais simples. Ao constituir as equipas específicas, a Comissão deve igualmente assegurar, na medida do possível, o equilíbrio geográfico. Se for necessário um perfil em especial para uma avaliação específica e não for possível mobilizar um perito do grupo, a Comissão pode continuar a recorrer a convites específicos para a designação de peritos. A criação de um grupo de peritos permitiria, a longo prazo, constituir uma equipa interdisciplinar para avaliar todos os domínios pertinentes do acervo de Schengen.

– **Reforçar a cooperação com a Frontex, a eu-LISA, a Europol, a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.** A proposta prevê que a cooperação seja recíproca, de modo que estas agências e organismos possam igualmente utilizar as informações recolhidas por meio do processo de avaliação. A Comissão poderá igualmente obter dos organismos e agências uma maior variedade de informações e de produtos de análise de risco.

A proposta também **aumenta as sinergias com os mecanismos de avaliação e de monitorização** aplicados pelas agências e organismos da União. Nos últimos anos, foram criados outros mecanismos de controlo da qualidade e de monitorização a nível nacional e a nível da UE que podem complementar o mecanismo. A proposta prevê um aumento da coerência e das sinergias com as atividades da Frontex e, em especial, com o processo de avaliação da vulnerabilidade. A avaliação da vulnerabilidade realizada pela Frontex é um instrumento complementar ao mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen, destinado a garantir o controlo da qualidade a nível da UE e a assegurar uma preparação constante, tanto a nível europeu como nacional, de modo a dar resposta a quaisquer problemas nas fronteiras externas. A avaliação da vulnerabilidade proporciona um instantâneo da capacidade operacional de um determinado Estado-Membro no domínio das

fronteiras externas, com vista a identificar possíveis insuficiências do sistema. Trata-se de uma abordagem orientada para o futuro que visa prevenir crises. A Comissão já partilha os resultados do processo de avaliação da vulnerabilidade com a equipa de peritos dos Estados-Membros antes de uma avaliação, em conformidade com o artigo 33.º do Regulamento (UE) 2019/1896[14], e estabeleceu canais formais para o intercâmbio de informações com a Frontex. A fim de aumentar ainda mais as sinergias, a proposta prevê disposições específicas para maximizar as informações recolhidas por meio do processo de avaliação da vulnerabilidade, com vista a estabelecer um melhor quadro de situação do funcionamento do espaço Schengen. O objetivo consiste igualmente em evitar, na medida do possível, a duplicação de esforços e recomendações contraditórias.

Entre os exemplos pertinentes, noutros domínios de intervenção nos quais serão possíveis maiores sinergias ao abrigo das novas disposições previstas na proposta, contam-se a Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas (EMPACT) e a supervisão realizada pela Comissão com o apoio da eu-LISA no que diz respeito à preparação dos Estados-Membros para a aplicação dos sistemas informáticos pertinentes. Os mecanismos nacionais de controlo da qualidade (incentivados ao abrigo do Regulamento (UE) 2019/1896) poderão tornar-se igualmente importantes no futuro, e a proposta estabelece a base que permite assegurar sinergias e o intercâmbio de informações. Além disso, as avaliações também teriam em conta os resultados do mecanismo de monitorização independente desenvolvido no âmbito da proposta que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas.

A proposta prevê um prazo ambicioso para a plena aplicação do Regulamento [a partir de (1 de setembro de 2022)].

A presente proposta de reexame completo do regulamento baseia-se na análise da Comissão apresentada na avaliação de impacto[15] que a acompanha, resumida na secção 3.

- **Coerência com as disposições existentes da mesma política setorial**

A presente proposta acompanha a comunicação «Estratégia para um espaço Schengen plenamente funcional e resiliente»[16], que apresenta uma abordagem global para tornar o espaço de liberdade, segurança e justiça mais forte e mais resiliente a quaisquer desafios e ameaças futuros.

O mecanismo deverá proporcionar um quadro jurídico sólido que abranja a totalidade da legislação em evolução subjacente ao funcionamento do espaço Schengen. Neste contexto, um dos objetivos específicos da proposta consiste em aumentar a orientação estratégica no processo de avaliação e de monitorização. Para tal, é necessário **assegurar a coerência com as disposições atuais e futuras que fazem parte do acervo de Schengen**. Para o efeito, o mecanismo deve ser adaptado à evolução do âmbito de aplicação da legislação pertinente da UE. Nos últimos anos, a União empreendeu várias iniciativas a fim de tornar o espaço Schengen mais forte e mais resiliente. Estas alterações incluem vários elementos novos, em especial no que se refere à gestão das fronteiras externas. Até ao final de 2023, para além do Sistema de Informação de Schengen e do Sistema de Informação sobre Vistos, a gestão das fronteiras externas será apoiada por novos sistemas informáticos, como o Sistema de

[14] JO L 295 de 14.11.2019, p. 1.
[15] SWD (2021) 119 final.
[16] COM(2021) 277 final.

Entrada/Saída[17] e o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem[18]. Adicionalmente, será assegurada a interoperabilidade[19] entre as bases de dados pertinentes. Além disso, ainda em 2021, a adoção de uma proposta de Código de Cooperação Policial da UE no âmbito da Estratégia da UE para a União da Segurança[20], bem como a adoção da proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen[21], a fim de ter em conta os ensinamentos retirados da pandemia de COVID-19 e das negociações sobre a proposta de alteração do Código das Fronteiras Schengen de 2017, serão iniciativas importantes para aumentar a segurança e restabelecer a integridade do espaço Schengen.

O papel das agências da UE envolvidas na aplicação do acervo de Schengen assumiu igualmente maior importância. Em 2019, a criação da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira, que prevê a constituição de um corpo permanente de 10 000 guardas até 2027, foi um passo fundamental no sentido de um verdadeiro controlo europeu das fronteiras externas e da criação progressiva de um sistema comum da UE em matéria de regresso. O mandato da Europol está a ser reforçado, na sequência de uma proposta da Comissão de 9 de dezembro de 2020[22].

Conforme descrito acima, alguns dos atos jurídicos nos vários domínios de intervenção abrangidos pelo mecanismo incluem os seus próprios **instrumentos de avaliação e de monitorização a nível europeu ou nacional**. Por conseguinte, é necessário **criar e assegurar sinergias a fim de evitar duplicações** e tirar o máximo partido dos instrumentos de monitorização setorial. Um dos elementos importantes da presente proposta consiste em manter e aperfeiçoar esta interação. A este respeito, a proposta prevê disposições destinadas a reforçar a coerência, em especial com as atividades da Frontex e com o processo de avaliação da vulnerabilidade. O mecanismo e as respetivas recomendações devem complementar as previstas no âmbito do processo de avaliação da vulnerabilidade. Entre os exemplos pertinentes, noutros domínios de intervenção nos quais serão possíveis maiores sinergias, figuram a EMPACT (ações prioritárias no domínio da cooperação policial) ou o agente para os direitos fundamentais da Frontex (monitorização da conformidade com os direitos fundamentais nas fronteiras externas realizada pela Frontex). Os mecanismos nacionais de controlo da qualidade (incentivados ao abrigo do Regulamento (UE) 2019/1896), que são mecanismos «nacionais» de avaliação e de monitorização de Schengen, poderão tornar-se igualmente importantes no futuro. Além disso, as avaliações também teriam em conta os resultados do mecanismo nacional de monitorização independente desenvolvido no âmbito da proposta que introduz uma triagem dos nacionais de países terceiros nas fronteiras externas[23].

A proposta foi elaborada de modo a ser coerente com as disposições em vigor no domínio de intervenção (ou seja, os domínios de intervenção abrangidos pelo acervo de Schengen), e também foram tidas em devida conta as iniciativas em curso e as iniciativas previstas que ainda não estão em vigor. Em termos mais gerais, ao ligar melhor os diferentes domínios de intervenção, a iniciativa poderá reforçar a eficácia da abordagem holística proposta pelas estratégias da Comissão e aumentar a complementaridade de todos os instrumentos desenvolvidos no âmbito das novas iniciativas legislativas.

---

17 Regulamento (UE) 2017/2226, JO L 327 de 9.12.2017, p. 20.
18 Regulamento (UE) 2018/1240, JO L 236 de 19.9.2018, p. 1.
19 Regulamento (UE) 2019/817, JO L 135 de 22.5.2019, p. 27.
20 COM(2020) 605 final, de 24.7.2020.
21 Regulamento (UE) 2016/399, JO L 77 de 23.3.2016, p. 1.
22 COM(2020) 796 final.
23 COM(2020) 612 final. Ver artigo 7.º.

- **Coerência com as outras políticas da União**

A proposta é coerente com os objetivos e as iniciativas previstos no âmbito da Estratégia da UE para a União da Segurança que vão além do acervo de Schengen, tais como a proposta para reforçar o intercâmbio automatizado de categorias de dados importantes no âmbito das Decisões Prüm do Conselho[24], e com as futuras iniciativas no âmbito da estratégia da UE para lutar contra a criminalidade organizada (2021-2025)[25]. É igualmente coerente com as iniciativas incluídas no Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo[26].

Para além do espaço de liberdade, segurança e justiça, o espaço Schengen contribui para o funcionamento do mercado único e a sua criação trouxe benefícios sociais e económicos para a sociedade europeia[27] em muitos domínios, desde o comércio ao emprego, passando pela educação, a cultura, o turismo e os transportes, entre muitos outros. As medidas destinadas a aumentar a eficácia do mecanismo e, por conseguinte, a melhorar o funcionamento do espaço Schengen são, pela sua natureza, igualmente coerentes com os objetivos destes domínios de intervenção. As perturbações causadas pela pandemia de COVID-19 demonstraram, melhor do que qualquer crise anterior, quão importante é preservar a integridade de Schengen. O bom funcionamento do espaço Schengen é essencial para a recuperação económica pós-COVID. Um mecanismo sólido e eficaz contribuirá para esse fim e, por conseguinte, para os impactos económicos e sociais positivos que o espaço Schengen proporciona aos cidadãos e às empresas em toda a Europa.

2. BASE JURÍDICA, SUBSIDIARIEDADE E PROPORCIONALIDADE

- **Base jurídica**

A base jurídica da proposta é o artigo 70.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. O artigo 70.º prevê especificamente a competência do Conselho para adotar, sob proposta da Comissão, medidas que estabeleçam as regras através das quais os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, procedem a uma avaliação objetiva e imparcial da execução, por parte das autoridades dos Estados-Membros, das políticas da União no espaço de liberdade, segurança e justiça. A proposta revoga e substitui o Regulamento (UE) n.º 1053/2013, que se baseia igualmente nesta disposição do Tratado.

Em conformidade com a declaração[28] do Parlamento Europeu, do Conselho e da Comissão que acompanha o regulamento, a proposta deve ser submetida à consulta do Parlamento Europeu a fim de ter em conta o seu parecer antes da adoção do texto final. Todavia, deve ser adotada de acordo com um processo legislativo especial.

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

O artigo 70.º do TFUE constitui a base jurídica para adotar medidas através das quais os Estados-Membros, em colaboração com a Comissão, procedem a uma avaliação objetiva e imparcial da execução, por parte das autoridades dos Estados-Membros, das políticas da União no espaço de liberdade, segurança e justiça. Embora a presente proposta introduza

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

[25] SWD(2021) 74 final, de 14.4.2021.

[26] COM(2020) 605 final.

[27] Em 2016, estimou-se que o pleno restabelecimento dos controlos nas fronteiras internas geraria custos diretos imediatos compreendidos entre 5 e 18 mil milhões de EUR por ano, COM(2016) 120 final, p. 3.

[28] JO L 295 de 6.11.2013, p. 37.

muitas alterações, não altera substancialmente os objetivos e o âmbito de aplicação do mecanismo. A proposta enquadra-se nos limites estabelecidos no artigo 70.º do TFUE.

O objetivo da proposta consiste em continuar a desenvolver, a melhorar e a tornar mais eficaz o mecanismo em vigor. O reexame do regulamento realizado em 2020 confirmou a necessidade de dispor de um mecanismo sólido a nível da UE. Contudo, não deixa de ser verdade que o valor acrescentado da UE do mecanismo decorre sobretudo da partilha de responsabilidades entre a Comissão e os Estados-Membros, o que cria uma base sólida para gerar confiança mútua. As avaliações realizadas a nível da UE podem assegurar a identificação atempada das deficiências decorrentes de assimetrias, de divergências e da aplicação incorreta do acervo de Schengen que, de outro modo, poderiam pôr em risco a integridade do espaço Schengen. Além disso, a pressão exercida pelos pares a nível da UE cria o incentivo necessário para assegurar que os Estados-Membros corrigem rapidamente as deficiências, em particular se forem graves.

Adicionalmente, a iniciativa tem em devida conta o princípio da subsidiariedade, estabelecendo as bases para uma melhor coordenação com as avaliações realizadas no âmbito dos mecanismos nacionais de controlo da qualidade e de monitorização. Um dos objetivos consiste em transferir a atenção do mecanismo para as deficiências suscetíveis de ter efeitos adversos no bom funcionamento do espaço Schengen no seu conjunto. Os problemas de âmbito limitado devem ser tratados a nível nacional. Esta abordagem é igualmente coerente com o Regulamento (UE) 2019/1896, que incentiva o desenvolvimento de mecanismos nacionais de controlo da qualidade no âmbito das componentes da gestão europeia integrada das fronteiras.

Em conclusão, para dar uma resposta eficaz às deficiências identificadas no reexame e analisadas de forma mais aprofundada na avaliação de impacto, são necessárias alterações legislativas.

- **Proporcionalidade**

O artigo 5.º, n.º 4, do Tratado da União Europeia prevê que o conteúdo e a forma da ação da União não devem exceder o necessário para alcançar os objetivos dos Tratados. A forma escolhida para esta ação deve permitir alcançar o objetivo da proposta e aplicá-la o mais eficazmente possível.

O mecanismo foi criado em 2013 mediante um regulamento, uma vez que este mecanismo específico, aplicado a nível da UE e coordenado pela Comissão, exige regras claras em matéria de responsabilidades e de procedimentos. A iniciativa proposta constitui uma revisão de um regulamento e, por conseguinte, deve assumir igualmente a forma de um regulamento.

Quanto ao conteúdo, a proporcionalidade dos principais aspetos novos foi analisada na avaliação de impacto que acompanha a presente proposta (secção 7.3).

Entre outros aspetos, a proposta visa racionalizar o processo de avaliação simplificando o atual processo de tomada de decisão em duas fases, de modo que, regra geral, a Comissão adote não só os relatórios de avaliação, mas também as recomendações, mediante um único ato de execução (atualmente, a Comissão adota o relatório e uma proposta de recomendações do Conselho). A experiência dos últimos anos demonstrou que a adoção das recomendações pelo Conselho torna o procedimento consideravelmente mais longo (dois a três meses, em média), enquanto a carga de trabalho excessiva limita a capacidade do Conselho para exercer a necessária pressão sobre os pares e para realizar debates gerais sobre o estado de Schengen. A abordagem revista procura corrigir estas deficiências de modo proporcionado assegurando que o Conselho adote recomendações nos casos considerados com maior valor acrescentado e impacto para orientar o debate político sobre questões de interesse geral para o funcionamento

do espaço Schengen, nomeadamente as primeiras avaliações e as deficiências graves, bem como as avaliações temáticas, simplificando simultaneamente o procedimento nos casos de natureza mais técnica. A proposta também reforça significativamente o papel do Conselho no seguimento e na monitorização dos progressos alcançados nestes casos, prevendo igualmente um mecanismo progressivo em caso de falta de progressos.

Em conclusão, nenhuma das alterações propostas na presente iniciativa excede o necessário para alcançar os objetivos enunciados na secção 1, pelo que a proposta respeita o princípio da proporcionalidade. Com efeito, vários elementos da proposta reduzirão os encargos administrativos para os Estados-Membros e a Comissão.

- **Escolha do instrumento**

Uma vez que a iniciativa proposta se destina a rever e atualizar um mecanismo de avaliação em vigor criado por um regulamento (Regulamento (UE) n.º 1053/2013), assumirá igualmente a forma de um regulamento.

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**

Em conformidade com o artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013, a Comissão reexaminou a aplicação do regulamento e apresentou, em 25 de novembro de 2020, um relatório e um documento de trabalho dos seus serviços que o acompanha[29]. Conforme explicado na secção 1, este foi o ponto de partida para a elaboração da proposta.

- **Consulta das partes interessadas**

A consulta das partes interessadas é tratada pormenorizadamente na avaliação de impacto[30] que acompanha a presente proposta. De um modo geral, as partes interessadas apoiam o reforço do mecanismo, a fim de aumentar a sua eficácia e assegurar a sua capacidade para se adaptar aos recentes desenvolvimentos legislativos e dar resposta aos novos desafios.

- **Avaliação de impacto[31]**

Com base nos dados disponíveis e nos resultados de uma ampla consulta das partes interessadas, a Comissão elaborou quatro opções estratégicas. Cada uma delas inclui uma série de medidas destinadas a alcançar os objetivos. A opção n.º 1 contém unicamente medidas operacionais que visam alinhar a aplicação com as necessidades atuais. A opção n.º 2 consiste em alterações legislativas orientadas do regulamento, destinadas a clarificar o âmbito de aplicação de algumas disposições específicas, de modo a aumentar a segurança jurídica no que diz respeito às obrigações dos diferentes intervenientes envolvidos, bem como racionalizar e simplificar os procedimentos existentes. A opção n.º 3 é uma abordagem mais ambiciosa que comportaria a simplificação das duas primeiras opções e alterações significativas do funcionamento do mecanismo. A opção n.º 4 consiste numa abordagem combinada que reúne elementos das várias opções em função do domínio de intervenção. Estas opções complementam-se e, na maioria dos casos, são cumulativas e não alternativas,

---

29 Ver notas 6 e 7.

30 Ver, em especial, o anexo 2 da avaliação de impacto.

31 A ficha de síntese da avaliação de impacto e o parecer positivo do Comité de Controlo da Regulamentação encontram-se disponíveis em: https://ec.europa.eu/transparency/documents-register/?lang=en.

em função do grau de ambição. O pacote de opções estratégicas preferido (opção n.º 4) combina uma série de medidas das opções n.os 1, 2 e 3.

Objetivo específico n.º 1: *evitar lacunas nas conclusões da avaliação e aumentar a orientação estratégica*

A opção preferida consiste em manter o atual âmbito de aplicação, que abrange todos os aspetos do acervo de Schengen, adaptando simultaneamente as prioridades (domínios de intervenção) às novas realidades, com uma programação mais flexível e alargando o ciclo de avaliação de cinco para sete anos. O alargamento do âmbito de aplicação do mecanismo de modo a abranger aspetos para além do acervo de Schengen (por exemplo, no domínio da política de asilo) foi rejeitado por razões essencialmente jurídicas, mas também políticas, dado que tal opção não recolheu o apoio de muitos Estados-Membros. A atual articulação das avaliações por domínios de intervenção será igualmente mantida, mas tornar-se-á mais flexível. A mudança para uma única avaliação global por Estado-Membro não foi considerada imediatamente exequível na prática (mas é um objetivo a médio prazo). Todavia, propõem-se alterações legislativas ambiciosas no que diz respeito às formas e aos métodos das atividades de avaliação e de monitorização, a fim de ampliar o leque de instrumentos disponíveis e clarificar os critérios e as condições para a respetiva utilização: avaliações temáticas sistemáticas; dois tipos de visitas sem aviso prévio, com ou sem notificação com 24 horas de antecedência, em função do objetivo; e dois tipos de novas visitas («novas visitas devido a deficiências graves» e «visitas de verificação»).

Objetivo específico n.º 2: *racionalizar as funções e a repartição de responsabilidades e simplificar os processos e os procedimentos*

O pacote de opções estratégicas preferido contém alterações destinadas a acelerar os processos e a simplificar os procedimentos, bem como alterações jurídicas ambiciosas que visam modificar o processo de tomada de decisão. A desclassificação dos relatórios de avaliação, como regra, a fixação de prazos legais para a adoção dos relatórios de avaliação e das recomendações, a avaliação simplificada dos planos de ação pela Comissão e a redução da periodicidade das obrigações de apresentação de relatórios para os Estados-Membros acelerarão e facilitarão os procedimentos e são medidas amplamente apoiadas pelas partes interessadas. No que diz respeito à alteração proposta do processo de tomada de decisão, segundo a qual a Comissão adotaria tanto os relatórios de avaliação como as recomendações (mantendo o papel do Conselho nos casos com maior relevância política), os Estados-Membros continuarão a participar plenamente na adoção dos relatórios de avaliação e das recomendações por meio do procedimento de exame.

Objetivo específico n.º 3: *reforçar a aplicação das garantias em matéria de direitos fundamentais ao abrigo do acervo de Schengen*

A opção preferida consiste em introduzir alterações a fim de aumentar a segurança jurídica no que diz respeito aos elementos pertinentes para os direitos fundamentais e destacar a respetiva importância. Propõe-se a inclusão de uma referência à apresentação periódica de análises de risco pela Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, o reforço da referência aos direitos fundamentais na disposição relativa à formação, o reforço da participação da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia nas visitas de avaliação e a inclusão de um artigo específico relativo à utilização de elementos de prova facultados por terceiros.

Para além dos elementos acima mencionados, a proposta inclui várias alterações técnicas destinadas a aumentar a eficácia e a eficiência do mecanismo. Cada uma delas, individualmente, possui um impacto positivo bastante limitado (razão pela qual não foram objeto da avaliação de impacto), mas o impacto global destas medidas é positivo.

Objetivo específico n.º 4: *otimizar a participação dos peritos dos Estados-Membros e dos órgãos, organismos e agências da União*

O pacote de opções estratégicas preferido contém alterações jurídicas destinadas a modificar o processo de designação dos peritos mediante a criação de um grupo permanente de peritos anual gerido pela Comissão, proporcionando simultaneamente flexibilidade na determinação da dimensão das equipas. Além disso, as alterações propostas maximizam os contributos e melhoram a coordenação com os órgãos, organismos e agências da União e com outros mecanismos de controlo da qualidade, através de uma melhor análise dos riscos, uma melhor coordenação e o reforço da participação com novas obrigações legais. Estas medidas obtiveram um amplo apoio entre as partes interessadas.

- **Adequação da regulamentação e simplificação**

Vários elementos da proposta reduzirão os encargos administrativos para os Estados-Membros, a Comissão e o Conselho, em especial na fase de tomada de decisão (uma vez que o Conselho não teria de formular recomendações em todos os casos) e na fase de monitorização, reduzindo a periodicidade da obrigação de apresentação de relatórios relativos à execução dos planos de ação e simplificando a avaliação desses planos de ação pela Comissão. Propõem-se igualmente procedimentos simplificados e mais rápidos para a fase de avaliação no que diz respeito aos métodos e aos instrumentos de avaliação, à constituição das equipas e à adoção dos relatórios de avaliação. A avaliação de impacto faculta estimativas quantificadas, na medida do possível.

- **Direitos fundamentais**

A presente proposta respeita os direitos fundamentais consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia e introduz alterações legislativas específicas a fim de assegurar que o mecanismo preveja obrigações claras em matéria de direitos fundamentais.

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

É anexada à presente proposta uma ficha financeira. Anualmente, a gestão do mecanismo representa um custo aproximado de 2 milhões de EUR para a Comissão. Este nível de despesas será mantido; a proposta não exige um aumento dos recursos humanos e financeiros já atribuídos à Comissão. Tal deve-se principalmente à série de alterações que resultam na diminuição dos encargos administrativos para a Comissão e às disposições que permitem avaliações mais orientadas (e, inclusivamente, mais curtas) com equipas de menor dimensão. Durante a elaboração da avaliação de impacto, a Comissão norteou-se pelo princípio segundo o qual a eficiência e a eficácia do mecanismo devem ser aumentadas sem necessidade de recursos humanos e financeiros adicionais.

Os custos incorridos pelos peritos dos Estados-Membros continuarão a ser reembolsados e também não se prevê qualquer aumento a este respeito. Graças às alterações propostas, será possível fazer mais, de forma mais eficaz, com os mesmos recursos.

5. OUTROS ELEMENTOS

- **Monitorização**

A Comissão reexaminará a aplicação do regulamento e apresentará um relatório ao Conselho e ao Parlamento Europeu no prazo de seis meses a contar da adoção de todos os relatórios de avaliação relativos às avaliações abrangidas pelo primeiro ciclo plurianual de avaliação de sete anos ao abrigo do novo regulamento.

No âmbito da avaliação de impacto e em consonância com as regras «Legislar Melhor», foi elaborada uma lista não exaustiva de indicadores qualitativos e quantitativos que será utilizada para o reexame. Além disso, a Comissão está a desenvolver uma nova ferramenta informática para modernizar a monitorização da execução dos planos de ação pelos Estados-Membros. Prevê-se que este instrumento entre em funcionamento já em 2021.

- **Consequências dos vários protocolos anexos aos Tratados e dos acordos de associação celebrados com países terceiros**

Uma vez que a base jurídica da presente proposta consta da parte III, título V, do TFUE, aplica-se o sistema de «geometria variável» previsto nos protocolos relativos à posição da Dinamarca e da Irlanda, bem como no Protocolo de Schengen. A proposta constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen. Por conseguinte, é necessário examinar as suas consequências para os vários protocolos e acordos de associação a Schengen relativamente à Dinamarca e à Irlanda; à Islândia e à Noruega; e à Suíça e ao Listenstaine. Do mesmo modo, devem ser examinadas as consequências para os vários atos de adesão. A situação pormenorizada de cada um destes Estados é descrita nos considerandos finais da presente proposta.

- **Explicação pormenorizada das disposições específicas da proposta**

Comparação artigo a artigo com as disposições do atual regulamento:

Artigo 1.º – Objeto e âmbito de aplicação

O artigo permanece essencialmente inalterado, mas clarifica o objetivo do mecanismo («assegurar que os Estados-Membros aplicam eficazmente o acervo de Schengen, contribuindo assim para o bom funcionamento do espaço sem controlos nas fronteiras internas»). O n.º 3 foi transferido para o artigo 15.º («Peritos dos Estados-Membros»).

Artigo 2.º – Definições

Foram aditadas algumas novas definições a fim de proporcionar clareza jurídica e melhorar a legibilidade do regulamento. É aditada a definição de «deficiência grave» a fim de aumentar a segurança jurídica e assegurar um entendimento comum do conceito. A definição baseia-se na atualmente utilizada no «Guia de avaliação de Schengen» da Comissão. O artigo apresenta igualmente as definições de «primeira avaliação», «avaliação periódica», «avaliação sem aviso prévio», «avaliação temática», «visita», «nova visita», «visita de verificação», «atividade de avaliação» e «equipa».

Artigo 3.º – Responsabilidades e dever de cooperação

Não são introduzidas alterações significativas. Os novos n.^{os} 4 e 5 foram transferidos do artigo 13.º, uma vez que contêm essencialmente responsabilidades para os Estados-Membros e para a Comissão.

Artigo 4.º – Formas de avaliação

Para efeitos de clareza, o artigo complementa as definições enumerando as formas de avaliação, e especifica as condições para as avaliações sem aviso prévio e para as avaliações temáticas.

Artigo 5.º – Formas das atividades de monitorização

Para proporcionar clareza, o artigo enumera as formas das atividades de monitorização.

Artigo 6.º – Métodos de avaliação e de monitorização

Do mesmo modo, para proporcionar clareza, o artigo enumera os métodos a utilizar nas atividades de avaliação e de monitorização, ou seja, nas visitas (com ou sem aviso prévio), nos questionários ou noutros métodos à distância, por exemplo, as videoconferências. Especifica que podem ser utilizados de forma independente ou em combinação com outros métodos.

Artigo 7.º – Cooperação com os órgãos, organismos e agências da União

Este novo artigo reforça a importância do estabelecimento de uma cooperação estreita, para efeitos do presente regulamento, com os órgãos, organismos e agências da União envolvidos na aplicação do acervo de Schengen (em especial a Frontex, a eu-LISA e a Europol). Refere explicitamente a necessidade de reforçar a cooperação também com a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Com base no artigo, a Comissão irá (continuar a) solicitar informações pertinentes, dados estatísticos e análises de risco a esses órgãos, organismos e agências. A partilha de informações será recíproca: um artigo posterior (artigo 10.º) prevê que a Comissão possa partilhar com os órgãos, organismos e agências informações pormenorizadas dos relatórios de avaliação, dos planos de ação e das atualizações sobre a execução dos planos de ação, a fim de aumentar as sinergias e evitar a duplicação de esforços.

Artigo 8.º – Cooperação com a Frontex

Este artigo é uma versão adaptada do artigo 7.º do atual regulamento, que tem em conta a evolução do Regulamento relativo à Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira.

Artigo 9.º – Cooperação com a Europol

Com base na proposta da Comissão[32] de alteração do Regulamento Europol, este artigo remete para o artigo 4.º, n.º 1, alínea s), do Regulamento (UE) 2016/794[33], segundo o qual a Europol deverá apoiar a aplicação do presente regulamento com conhecimentos especializados, análises, relatórios e outras informações pertinentes. O texto encontra-se pendente da adoção da proposta.

Artigo 10.º – Sinergias com outras atividades de avaliação e de monitorização

A fim de aumentar a orientação estratégica e de conceber avaliações mais orientadas, o artigo exige o aumento das sinergias com os mecanismos e as plataformas pertinentes operados pelas agências da UE e pelas administrações nacionais, por exemplo, a Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas («EMPACT») ou a supervisão realizada pela eu-LISA no que diz respeito à preparação dos Estados-Membros para a aplicação dos sistemas informáticos pertinentes, bem como as conclusões dos mecanismos nacionais de controlo da qualidade ou dos mecanismos de monitorização independentes. O artigo prevê igualmente que os órgãos e as agências devem ser não só fornecedores de informações, mas também beneficiários, pelo que a Comissão deve poder partilhar com eles informações dos relatórios de avaliação, dos planos de ação e das atualizações sobre a execução dos planos de ação.

Artigo 11.º – Informações provenientes de terceiros

O artigo proporciona uma base jurídica para a utilização de informações facultadas por terceiros (por exemplo, provedores de justiça, autoridades que controlam o respeito pelos direitos fundamentais, organizações não governamentais e internacionais), a fim de aumentar a eficácia da programação e da execução das atividades de avaliação. Tais informações

[32] COM(2020) 796 final de 9.12.2020.
[33] JO L 135 de 24.5.2016, p. 53.

poderão ser particularmente úteis para avaliar o respeito pelos direitos fundamentais na aplicação do acervo de Schengen.

Artigo 12.º – Programa plurianual de avaliação

A fim de estar em condições de realizar todas as avaliações necessárias de forma mais eficaz, de poder reagir aos desafios emergentes, de utilizar todos os instrumentos disponíveis de forma mais flexível e equilibrada e de permitir uma monitorização mais rigorosa e orientada, o período de vigência do programa plurianual é alargado de cinco para sete anos. O artigo descreve o teor do programa plurianual de avaliação, que identificará os domínios prioritários específicos que as avaliações periódicas devem cobrir. Estabelecerá igualmente uma lista provisória dos Estados-Membros que serão objeto de avaliações periódicas num determinado ano. É igualmente introduzido um procedimento simplificado para adaptar o programa, segundo o qual as adaptações necessárias resultantes de acontecimentos e de circunstâncias de força maior não requerem necessariamente uma alteração do programa, ou seja, do ato de execução em causa. A experiência dos últimos anos demonstrou claramente a necessidade de tal flexibilidade. Devido à pandemia de COVID-19, o programa anual de avaliação de 2020 teve de ser alterado. Além disso, as avaliações no domínio da política comum de vistos são propensas a acontecimentos imprevistos, uma vez que são realizadas em países terceiros. Tais acontecimentos resultaram igualmente numa alteração do programa, que é um exercício moroso.

Artigo 13.º – Programa anual de avaliação

Não se registam alterações significativas em relação ao atual artigo correspondente (artigo 6.º). O programa anual de avaliação incluirá propostas de avaliações periódicas dos Estados-Membros, conforme especificado no programa plurianual de avaliação; uma primeira avaliação de um Estado-Membro (se necessário) e, pelo menos, uma avaliação temática. Incluirá também um calendário provisório destas avaliações, mas não necessariamente os locais a visitar/avaliar. As avaliações sem aviso prévio deixarão de ser programadas, mas serão organizadas com pouca antecedência, conforme necessário. Tal não afeta os Estados-Membros, mas facilitará o planeamento e os procedimentos internos na Comissão e aumentará a flexibilidade e a capacidade de reação a novas circunstâncias. Tal como para o programa plurianual, é introduzido um procedimento simplificado para adaptar o programa caso seja necessário devido a acontecimentos e a circunstâncias de força maior.

Artigo 14.º – Questionário-tipo

Não se registam alterações significativas em relação ao atual artigo correspondente (artigo 9.º). Não será necessário adotar um novo questionário-tipo devido à adoção do novo regulamento (artigo 31.º). Deve continuar a ser utilizado o questionário atual. O prazo para o envio do questionário e para a receção das respostas dos Estados-Membros foi adaptado, assegurando que a maior parte do trabalho dos Estados-Membros não deve (necessariamente) ser realizada durante o período de férias de verão. Além disso, é especificado que, a pedido da Comissão, os Estados-Membros deverão atualizar as suas respostas ao questionário-tipo e, se solicitado, responder a perguntas complementares antes da realização de avaliações específicas, bem como apresentar as conclusões dos mecanismos nacionais de controlo da qualidade e das auditorias internas. Esta disposição assegura que as equipas terão à sua disposição todas as informações pertinentes e atualizadas para realizar eficazmente as avaliações específicas.

Artigo 15.º – Peritos dos Estados-Membros

Não se registam alterações significativas em relação ao atual artigo correspondente (artigo 12.º). O n.º 2 foi transferido do atual artigo 1.º.

Artigo 16.º – Formação dos peritos

Considerou-se oportuno reforçar a disposição relativa à formação, introduzindo um artigo específico sobre a matéria e destacando a importância de todas as considerações pertinentes em matéria de direitos fundamentais nos cursos de formação e da participação sistemática da Agência dos Direitos Fundamentais a este respeito. Refere-se especificamente a necessidade de manter atualizados os programas de formação inicial e de organizar formações de atualização de conhecimentos. Além disso, cada equipa de avaliação pode incluir um «observador» de um Estado-Membro ou da Comissão. Estes peritos «júnior» assistirão a algumas avaliações antes de participarem efetivamente nas mesmas como membros da equipa de pleno direito. Na qualidade de observadores, podem ser incumbidos de prestar assistência técnica (conforme especificado no artigo 18.º), mas não devem participar no trabalho principal das equipas (avaliação dos resultados e redação). Todavia, os custos serão assumidos pela Comissão, em conformidade com o artigo 3.º.

Artigo 17.º – Grupo de peritos dos Estados-Membros

Este novo artigo, conforme explicado em pormenor na secção 1, visa assegurar que um número suficiente de peritos experientes participa nas atividades de avaliação e de monitorização e que as equipas são constituídas de forma mais rápida e menos onerosa. O grupo proporcionará uma maior previsibilidade, bem como uma maior flexibilidade. O artigo estabelece regras e prazos pormenorizados para a criação do grupo e define as obrigações da Comissão e dos Estados-Membros. Espera-se que os membros do grupo, bem como as autoridades nacionais, respondam positivamente a convites específicos; a sua recusa deve basear-se unicamente em motivos profissionais ou pessoais graves.

Artigo 18.º – Constituição das equipas

O artigo funde e altera os atuais artigos 10.º e 11.º correspondentes. Prevê, regra geral, que os membros da equipa sejam selecionados a partir do grupo de peritos recém-criado (ver artigo 17.º), tendo em conta a capacidade das administrações nacionais de menor dimensão. É todavia mantida a publicação de um convite dirigido a todos os Estados-Membros, a forma atual de obter peritos, enquanto possibilidade complementar, caso a Comissão não consiga obter um número suficiente de peritos a partir do grupo. Será dada flexibilidade no que diz respeito ao número de peritos das equipas. A Comissão definirá a dimensão das equipas em função das necessidades e dos desafios relacionados com cada atividade de avaliação e de monitorização. Ao constituir as equipas, a Comissão assegurará o equilíbrio geográfico e a rotação dos membros e terá em conta as capacidades das administrações nacionais e a necessidade de dispor de perfis variados. O artigo estabelece igualmente regras para a designação e a seleção dos peritos principais e define as suas responsabilidades essenciais.

Artigo 19.º – Realização das visitas

A principal alteração em relação ao atual artigo correspondente (artigo 13.º) é que, regra geral, as visitas no local sem aviso prévio serão realizadas sem qualquer notificação prévia ao Estado-Membro em causa. Tal é o caso, em especial, quando o objetivo da visita é a avaliação das práticas nas fronteiras internas (como sucede atualmente); quando a Comissão toma conhecimento de problemas emergentes ou sistémicos suscetíveis de ter um impacto negativo significativo no funcionamento do espaço Schengen; ou quando alegadamente um Estado-Membro negligencia gravemente as obrigações que lhe incumbem por força do acervo de Schengen, incluindo quando há alegações graves de potenciais violações dos direitos fundamentais relacionadas com a aplicação do acervo de Schengen. Excecionalmente, poderá ser enviada uma notificação com 24 horas de antecedência nos casos em que o principal objetivo da visita sem aviso prévio seja uma verificação de rotina da aplicação do acervo de

Schengen. O artigo clarifica igualmente que o programa pormenorizado das visitas pode incluir visitas e reuniões com autoridades e órgãos nacionais, organizações não governamentais e internacionais, bem como outras entidades, agências e órgãos envolvidos na aplicação do acervo de Schengen, ou que participam nessa aplicação ou são visados pela mesma, em cooperação com o Estado-Membro avaliado.

Artigo 20.º – Métodos à distância

O artigo estabelece que a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, pode estabelecer orientações para a realização de atividades de avaliação e de monitorização por meio de questionários ou outros métodos à distância (por exemplo, videoconferências). Embora já existam orientações para a realização das visitas, não existem orientações para a realização de avaliações por meio de questionários ou de métodos à distância. Já existe uma disposição semelhante (que se mantém no artigo 19.º) no que diz respeito à realização de visitas sem aviso prévio.

Artigo 21.º – Relatórios de avaliação

Introduzem-se alterações importantes a fim de acelerar e aumentar a eficácia do procedimento, nomeadamente prevendo novos prazos e prazos mais curtos e exigindo que os relatórios sejam adotados até quatro meses após a avaliação.

Os relatórios de avaliação serão mais específicos e incluirão conclusões substanciais, principalmente, as melhores práticas ou as práticas não conformes. Mantém-se, todavia, a categoria «conforme, mas a necessitar de melhorias», pois revelou-se um instrumento útil para elevar o nível de aplicação do acervo de Schengen, assegurando simultaneamente uma maior harmonização. Regra geral, os relatórios também incluirão recomendações e continuarão a ser adotados como atos de execução no âmbito do procedimento de exame. São apresentadas mais explicações a este respeito na secção 2 («Proporcionalidade»), e as exceções à regra geral constam dos artigos 23.º, 24.º e 25.º (ver abaixo).

Artigo 22.º – Acompanhamento e monitorização

São introduzidas várias alterações significativas, em primeiro lugar para assegurar que as deficiências são corrigidas mais rapidamente e também para reduzir os encargos administrativos que atualmente decorrem da periodicidade da obrigação de apresentação de relatórios. Todos os relatórios de avaliação serão seguidos de um plano de ação. Os serviços da Comissão apresentarão observações relativas aos planos de ação, por exemplo mediante ofícios, por oposição a comunicações oficiais da Comissão, tal como acontece ao abrigo do atual regulamento. Se os serviços da Comissão considerarem que o plano de ação não é adequado, o Estado-Membro deverá apresentar um plano de ação revisto no prazo de um mês a contar da receção das observações. Regra geral, a frequência dos relatórios de acompanhamento será reduzida de três para seis meses. Todavia, os relatórios de acompanhamento devem ser apresentados não só à Comissão, mas também ao Conselho, um elemento novo. No âmbito das suas atividades de monitorização, a Comissão pode organizar novas visitas e visitas de verificação. Em termos de requisitos de organização e de apresentação de relatórios, estas visitas serão mais simples do que as visitas de avaliação. O papel do Parlamento Europeu e do Conselho será reforçado na fase de monitorização: a Comissão informá-los-á, pelo menos, duas vezes por ano do estado de execução dos planos de ação, dos resultados das novas visitas e das visitas de verificação, bem como se verificar uma falta de progressos considerável na execução de um plano de ação.

Artigo 23.º – Disposições específicas em caso de deficiência grave identificada no relatório de avaliação

Este artigo prevê disposições específicas caso a avaliação identifique uma deficiência grave. Prevê uma maior participação do Conselho, procedimentos mais rápidos e prazos mais curtos. A Comissão adota o relatório de avaliação, enquanto o Conselho adota as recomendações, separadamente do relatório de avaliação. Serão impostos prazos rigorosos tanto à Comissão (para a adoção do relatório) como ao Conselho (para a adoção das recomendações). Serão aplicadas regras processuais mais rigorosas na fase de monitorização: o Estado-Membro começará a aplicar medidas corretivas imediatamente após ter sido informado da deficiência grave e informará sem demora a Comissão e os Estados-Membros. O Estado-Membro deverá apresentar o seu plano de ação no prazo de um mês e a Comissão organizará uma nova visita, que deve ser realizada até um ano após a data da atividade de avaliação. Após a nova visita, a Comissão apresenta um relatório sobre a nova visita ao Conselho, o qual exprime a sua posição sobre o mesmo. A Comissão informará o Parlamento Europeu e o Conselho da sua intenção de encerrar o plano de ação e o Conselho será convidado a exprimir a sua posição a respeito da proposta de encerramento. Em caso de deficiências graves nas fronteiras externas, poderão aplicar-se os artigos 21.º e 29.º do Código das Fronteiras Schengen.

Artigo 24.º – Disposições específicas relativas às primeiras avaliações

São igualmente necessárias regras específicas relativas às primeiras avaliações. À semelhança dos casos em que a avaliação identifica uma deficiência grave, prevê-se uma maior participação do Conselho, procedimentos rápidos e prazos curtos (mas não tão curtos quanto os previstos no artigo 23.º), bem como regras mais rigorosas na fase de monitorização.

Artigo 25.º – Disposições específicas relativas às avaliações temáticas

Prevê-se uma maior participação do Conselho nas avaliações temáticas, à semelhança das primeiras avaliações. Não foram consideradas necessárias disposições específicas relativas à fase de monitorização.

Artigo 26.º – Informações sensíveis

Os relatórios de avaliação e os relatórios sobre novas visitas deixarão, em princípio, de ser classificados como documentos «EU RESTRICTED». O respetivo estatuto é determinado de acordo com as regras de segurança aplicáveis. A classificação também continua a ser possível mediante pedido devidamente fundamentado do Estado-Membro avaliado.

Artigo 27.º – Condições para a participação da Irlanda

O artigo segue o atual artigo correspondente (artigo 18.º), sem mencionar o Reino Unido.

Artigo 28.º – Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho

O artigo segue o atual artigo correspondente (artigo 20.º). O relatório anual exaustivo complementa as obrigações reforçadas de apresentação de relatórios previstas no artigo 22.º. O Conselho debate o relatório e adota conclusões.

Artigo 29.º – Procedimento de comité

O artigo segue, em grande medida, o atual artigo correspondente (artigo 21.º).

Artigo 30.º – Reexame

O artigo segue o atual artigo correspondente (artigo 22.º).

Artigo 31.º – Revogação

O artigo revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013, com efeitos a partir da entrada em vigor do novo regulamento.

Artigo 32.º – Disposições transitórias

O artigo prevê uma disposição transitória para a adoção de um novo programa plurianual, que seria elaborado até 1 de novembro de 2022 e teria início em 1 de janeiro de 2023. Estas datas podem ser adaptadas em função do ritmo das negociações sobre a proposta.

Dado que o programa plurianual em curso seria encerrado a meio do período (em janeiro de 2023), a disposição especifica que o novo programa plurianual deve ter em conta as avaliações já realizadas no âmbito do segundo programa plurianual adotado ao abrigo do atual regulamento. Na prática, tal significa que o novo programa plurianual de sete anos teria início com a avaliação dos Estados-Membros que não foram avaliados no âmbito do ciclo atual, enquanto os que foram avaliados entre 2020 e a entrada em vigor das novas regras serão aditados no final do novo ciclo de avaliação.

O artigo clarifica igualmente que o questionário-tipo adotado ao abrigo do atual regulamento será utilizado até à elaboração do questionário-tipo previsto no artigo 14.º do presente regulamento.

Artigo 33.º – Entrada em vigor e aplicação

A fim de utilizar todos os ganhos de eficiência do novo regulamento, o artigo estabelece um prazo ambicioso para a sua aplicação [a partir de (1 de setembro de 2022)], que pode ser ajustado no decurso das negociações sobre a proposta.

2021/0140 (CNS)

Proposta de

REGULAMENTO DO CONSELHO

relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013

O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 70.º,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projeto de ato legislativo aos parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Parlamento Europeu[34],

Tendo em conta o parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados,

Deliberando de acordo com um processo legislativo especial,

Considerando o seguinte:

(1) O espaço Schengen sem controlos nas fronteiras internas depende da aplicação efetiva e eficaz do acervo de Schengen pelos Estados-Membros. Esse acervo inclui medidas no domínio das fronteiras externas, medidas compensatórias para a ausência de controlos nas fronteiras internas e um quadro de monitorização sólido, que, em conjunto, facilitam a livre circulação e asseguram um elevado nível de segurança, justiça e proteção dos direitos fundamentais, incluindo a proteção dos dados pessoais.

(2) Desde 1998, a avaliação e a monitorização da aplicação desse acervo pelos pares são um elemento central do espaço Schengen, enquanto instrumento destinado a manter um elevado nível de responsabilização e de propriedade dos resultados, bem como a reforçar a confiança mútua entre os Estados-Membros.

(3) O Regulamento (UE) n.º 1053/2013[35] do Conselho criou um mecanismo específico de avaliação e de monitorização de Schengen, que entrou em funcionamento em 2015.

(4) O mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen deve ser reforçado a fim de aumentar a sua eficácia e eficiência. O mecanismo de avaliação e de monitorização revisto deve visar a manutenção de um elevado nível de confiança mútua entre os Estados-Membros, assegurando que aplicam eficazmente o acervo de Schengen

[34] JO C de , p. .

[35] 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).

segundo as normas comuns acordadas e os princípios e regras fundamentais, contribuindo assim para o bom funcionamento do espaço Schengen.

(5) O mecanismo de avaliação e de monitorização deve alcançar estes objetivos por meio de avaliações objetivas e imparciais que permitam identificar rapidamente as deficiências na aplicação do acervo de Schengen suscetíveis de perturbar o correto funcionamento do espaço Schengen, assegurar que essas deficiências são rapidamente corrigidas e proporcionar a base para um diálogo sobre o funcionamento do espaço Schengen no seu conjunto. Tal requer uma cooperação estreita entre os Estados-Membros e a Comissão, uma repartição equilibrada das responsabilidades partilhadas e a manutenção da natureza de análise pelos pares do sistema. É igualmente necessária uma maior participação do Parlamento Europeu. Dada a extensão das alterações, o Regulamento (UE) n.º 1053/2013 deve ser revogado e substituído por um novo regulamento.

(6) O mecanismo de avaliação e de monitorização pode abranger todos os domínios do acervo de Schengen – atuais e futuros –, à exceção daqueles para os quais o direito da União já prevê mecanismos de avaliação específicos. O mecanismo de avaliação e de monitorização deve abranger toda a legislação aplicável e as atividades operacionais que contribuem para o funcionamento do espaço Schengen.

(7) O correto funcionamento das autoridades responsáveis pela aplicação do acervo de Schengen deve ser tido em conta em todas as avaliações, em consonância com as conclusões do Conselho Europeu de 1 e 2 de março de 2012. A avaliação deve abranger igualmente as práticas das entidades privadas, como as companhias aéreas ou os prestadores de serviços externos, na medida em que estejam envolvidas ou sejam afetadas pela aplicação do acervo de Schengen no âmbito da sua cooperação com os Estados-Membros. Do mesmo modo, dado o papel cada vez mais importante dos órgãos, organismos e agências da União na aplicação do acervo de Schengen, o mecanismo de avaliação e de monitorização deve apoiar a verificação das atividades desses órgãos, organismos e agências da União, na medida em que desempenhem funções em nome dos Estados-Membros, para apoiar a aplicação operacional das disposições do acervo de Schengen. A verificação dessas atividades a este respeito deve ser integrada na avaliação dos Estados-Membros e realizada sem prejuízo e no pleno respeito das responsabilidades atribuídas à Comissão e aos órgãos de direção pertinentes das agências, organismos e órgãos implicados pelos regulamentos que os instituem e dos seus próprios procedimentos de avaliação e de monitorização. Se as avaliações identificarem deficiências em relação às funções desempenhadas ou apoiadas por órgãos, organismos e agências da União, a Comissão deverá informar os órgãos de direção pertinentes.

(8) As atividades de avaliação e de monitorização devem ser orientadas e ter em conta os resultados das avaliações anteriores e os resultados dos mecanismos nacionais de controlo da qualidade. Devem ser apoiadas por uma cooperação reforçada com os órgãos, organismos e agências da União, pela sua participação sistemática nas avaliações de Schengen e pela melhoria das análises de risco e do intercâmbio de informações. Esta cooperação e esta participação dizem respeito, em especial, à Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira («Frontex»), à Agência da União Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala (eu-LISA), à Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol), à Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia e à Autoridade Europeia para a Proteção de Dados. A cooperação deve também tornar-se mais recíproca e as agências

deverão não só contribuir, mas também tirar partido da sua participação no mecanismo de avaliação e de monitorização.

(9) A avaliação da vulnerabilidade realizada pela Frontex é um mecanismo complementar ao mecanismo de avaliação e de monitorização estabelecido pelo presente regulamento para garantir o controlo da qualidade a nível da União e assegurar uma preparação constante, tanto a nível da União como a nível nacional, que permita dar resposta a quaisquer desafios nas fronteiras externas. Ambos os mecanismos constituem uma componente da gestão europeia integrada das fronteiras. As sinergias entre a avaliação da vulnerabilidade e o mecanismo de avaliação e de monitorização devem ser maximizadas, com vista a estabelecer um melhor quadro de situação sobre o funcionamento do espaço Schengen, evitando, na medida do possível, a duplicação de esforços e as recomendações contraditórias. Para o efeito, a Frontex e a Comissão devem proceder ao intercâmbio regular de informações sobre os resultados obtidos pelos dois mecanismos. Para aumentar da orientação estratégica e conceber avaliações mais direcionadas, é igualmente necessário reforçar as sinergias com os mecanismos e as plataformas pertinentes que são geridos pelas agências da União e pelas administrações nacionais, como a Plataforma Multidisciplinar Europeia contra as Ameaças Criminosas («EMPACT») ou a supervisão, realizada pela Comissão com o apoio da eu-LISA, da preparação dos Estados-Membros para a aplicação dos sistemas informáticos pertinentes, bem como das conclusões dos mecanismos nacionais de controlo da qualidade.

(10) Durante a avaliação, deve ser prestada especial atenção à verificação do respeito pelos direitos fundamentais na aplicação do acervo de Schengen, para além da avaliação da correta execução e aplicação dos requisitos em matéria de proteção de dados do acervo de Schengen, realizada através de avaliações separadas. Devem ser aplicadas medidas adicionais destinadas a aumentar a capacidade do mecanismo de avaliação e de monitorização para identificar violações dos direitos fundamentais nos domínios de intervenção pertinentes. Os avaliadores de Schengen deverão receber uma formação adequada a este respeito; as informações pertinentes da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia deverão ser mais bem utilizadas e os seus peritos deverão ter uma participação mais ativa na conceção e na execução das avaliações. Além disso, os elementos de prova divulgados ao público ou facultados por meio de mecanismos de monitorização independentes ou por terceiros pertinentes por sua própria iniciativa, tais como provedores de justiça, autoridades que controlam o respeito pelos direitos fundamentais, organizações não governamentais e organizações internacionais, devem ser tidos em conta na programação, na conceção e na execução das avaliações.

(11) O mecanismo de avaliação e de monitorização deve estabelecer regras transparentes, eficazes e claras sobre as formas e os métodos a aplicar nas atividades de avaliação e de monitorização, o recurso a peritos altamente qualificados e o seguimento a dar aos resultados das avaliações.

(12) As formas de avaliação e os métodos devem ser mais flexíveis, a fim de aumentar a eficácia do mecanismo de avaliação e de monitorização e a sua capacidade de adaptação às novas circunstâncias e aos desenvolvimentos legislativos, bem como de racionalizar a utilização dos recursos dos Estados-Membros, da Comissão e dos órgãos, organismos e agências da União. As avaliações periódicas realizadas por meio de visitas devem constituir o principal meio de avaliação. A proporção das visitas sem aviso prévio e das avaliações temáticas deve ser aumentada gradualmente, a fim de assegurar uma utilização mais equilibrada dos instrumentos disponíveis. As formas de

avaliação devem ser claramente definidas. Em função do domínio de intervenção e da natureza da atividade de avaliação e de monitorização, o mecanismo de avaliação e de monitorização deverá permitir avaliar vários Estados-Membros ao mesmo tempo e realizar avaliações total ou parcialmente à distância, bem como combinar a avaliação de vários domínios de intervenção. O mecanismo de avaliação e de monitorização deverá visar a elaboração de relatórios de avaliação abrangentes dos Estados-Membros, que avaliem o desempenho global dos Estados-Membros no que respeita à aplicação do acervo de Schengen.

(13) As avaliações temáticas devem ser utilizadas com maior frequência para permitir uma análise comparativa das práticas dos Estados-Membros. Estas avaliações devem ser realizadas para avaliar a aplicação de alterações legislativas significativas a partir da sua entrada em vigor, e a aplicação de novas iniciativas, ou para avaliar os problemas comuns a vários domínios de intervenção ou as práticas dos Estados-Membros confrontados com desafios semelhantes.

(14) Uma vez que as visitas sem aviso prévio são um dos instrumentos mais eficazes para verificar as práticas dos Estados-Membros, devem, em função do seu objetivo, ser realizadas sem notificação prévia ao Estado-Membro em causa ou com uma notificação prévia com pouca antecedência. As visitas sem aviso prévio devem ser realizadas para efeitos de «investigação», a fim de verificar a conformidade com as obrigações decorrentes do acervo de Schengen, nomeadamente em resposta a indicações relativas à emergência de problemas sistémicos suscetíveis de ter um impacto significativo no funcionamento do espaço Schengen ou a violações dos direitos fundamentais, em especial a alegações de violações graves dos direitos fundamentais nas fronteiras externas. Nesses casos, a notificação prévia seria contrária ao objetivo da visita. Devem ser realizadas visitas sem aviso prévio com uma notificação com 24 horas de antecedência se o principal objetivo da visita for a realização de um controlo aleatório da aplicação do acervo de Schengen pelo Estado-Membro.

(15) A programação das atividades realizadas ao abrigo do presente regulamento por meio de programas plurianuais e anuais de avaliação já deu provas do seu valor acrescentado para assegurar a previsibilidade e a segurança. Por conseguinte, a Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, deve adotar programas plurianuais e anuais de avaliação. Estes programas devem igualmente ser suficientemente flexíveis para se adaptarem à natureza dinâmica do acervo de Schengen ao longo do tempo. Em caso de força maior, os programas devem ser ajustados, com o acordo dos Estados-Membros em causa, sem ser necessária uma alteração formal dos mesmos. O programa plurianual de avaliação, adotado por um período de sete anos, deverá identificar os domínios prioritários que devem ser objeto de avaliações periódicas. Esta abordagem deverá permitir uma maior flexibilidade, uma melhor definição das prioridades e uma utilização mais equilibrada e estratégica de todos os instrumentos disponíveis. O alargamento do programa plurianual de avaliação de cinco para sete anos deverá igualmente permitir uma monitorização reforçada, mais rigorosa e mais orientada dos Estados-Membros, sem reduzir o nível de controlo.

(16) As atividades de avaliação e de monitorização devem ser realizadas por equipas compostas por representantes da Comissão e por peritos designados pelos Estados-Membros. Estes representantes e peritos devem possuir as qualificações adequadas, incluindo sólidos conhecimentos teóricos e experiência prática. A fim de assegurar a participação de um número suficiente de peritos experientes de forma mais

rápida e menos complexa, a Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros, deve criar e manter um grupo de peritos. Este grupo deve ser a principal fonte de recrutamento de peritos para as atividades de avaliação e de monitorização.

(17) Deve prever-se uma maior flexibilidade no que diz respeito à dimensão das equipas de avaliação e de monitorização, a fim de aumentar a eficiência e reduzir os encargos administrativos. Por conseguinte, a Comissão deve definir e adaptar a dimensão das equipas em função das necessidades e dos desafios relacionados com cada atividade de avaliação e de monitorização. Ao constituir as equipas, a Comissão deve, na medida do possível, assegurar o equilíbrio geográfico e a rotação dos membros e ter em conta as capacidades das administrações nacionais e a necessidade de dispor de perfis variados. O princípio da responsabilidade partilhada, a previsibilidade e o compromisso assumido ao nomear peritos para o grupo implicam que os peritos convidados para avaliações específicas e as respetivas autoridades nacionais devem responder positivamente aos convites; a recusa dos convites deve ser devidamente justificada, unicamente com base em motivos profissionais ou pessoais graves.

(18) Os custos operacionais ligados às atividades de avaliação e de monitorização (deslocação, alojamento e alimentação) devem ser assumidos pelo orçamento da União. As eventuais ajudas de custo diárias adicionais para os peritos nacionais que participam nas missões de avaliação e de monitorização, bem como as despesas com o pessoal que substitui esses peritos durante a sua ausência, poderão ser cobertas pelos programas nacionais dos Estados-Membros, a título dos fundos da União pertinentes, em conformidade com os objetivos e as regras aplicáveis desses fundos.

(19) Os relatórios de avaliação devem ser concisos e sucintos. Devem centrar-se nas deficiências que têm um impacto significativo e destacar os domínios em que podem ser introduzidas melhorias importantes. Os relatórios não devem incluir conclusões pouco importantes. Todavia, no final da atividade de avaliação, a equipa deve comunicar essas conclusões ao Estado-Membro avaliado, incluindo às autoridades responsáveis pelo mecanismo nacional de controlo da qualidade pertinente. A equipa deve procurar ativamente identificar as melhores práticas, que devem ser acrescentadas aos relatórios. Em especial, devem ser destacadas como melhores práticas para efeitos do relatório as medidas novas e inovadoras que melhorem significativamente a aplicação das regras comuns e que poderão ser aplicadas por outros Estados-Membros.

(20) Os relatórios de avaliação devem, regra geral, incluir recomendações sobre a forma de corrigir as deficiências identificadas (incluindo as violações dos direitos fundamentais) e ser adotados pela Comissão, num único ato de execução, através do procedimento de exame em conformidade com o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011[36]. A consolidação do relatório e das recomendações num único documento e o procedimento de adoção único reforçam a ligação intrínseca entre as conclusões da avaliação e as recomendações. Além disso, a publicação acelerada das recomendações deverá permitir aos Estados-Membros corrigir as deficiências de forma mais rápida e eficiente. Simultaneamente, o recurso ao procedimento de exame deverá assegurar a participação dos Estados-Membros no processo de tomada de decisão conducente à adoção das recomendações.

[36] JO L 55 de 28.2.2011, p. 13.

(21) Todavia, tendo em conta o papel crucial do Conselho na pressão exercida pelos pares e a necessidade de debate político, o Conselho deve adotar recomendações em casos que revestem importância política ou que apresentam um interesse geral para o funcionamento do espaço Schengen. Deve considerar-se que surgem tais casos quando uma avaliação conclui que existe uma deficiência grave, nos casos de avaliações temáticas, ou nos casos em que uma avaliação tem por objetivo verificar se um Estado-Membro vinculado pelo acervo de Schengen e para o qual os controlos nas fronteiras internas não foram suprimidos cumpre as condições para aplicar integralmente o acervo de Schengen ou, no caso de um Estado-Membro não vinculado pelo acervo de Schengen e que tenha optado por aplicar partes deste acervo, verificar se o Estado-Membro cumpre as condições para aplicar parcialmente o acervo de Schengen.

(22) Além disso, caso as avaliações detetem uma deficiência grave, devem aplicar-se disposições específicas a fim de assegurar a rápida adoção de medidas corretivas. Tendo em conta o risco que essa deficiência representa, logo que o Estado-Membro avaliado é informado de uma deficiência grave, deve começar imediatamente a aplicar medidas para a corrigir, incluindo, se necessário, mobilizando todos os meios operacionais e financeiros disponíveis. As medidas corretivas devem ser sujeitas a prazos mais curtos e a uma monitorização e um controlo político mais rigorosos ao longo de todo o processo. A este respeito, caso uma avaliação determine a existência de uma deficiência grave, a Comissão deve informar imediatamente o Conselho e o Parlamento Europeu e organizar uma nova visita por «deficiência grave» o mais tardar no prazo de um ano a contar da data da avaliação, a fim de verificar se o Estado-Membro corrigiu a deficiência em causa. Após a nova visita, a Comissão deve apresentar ao Conselho um relatório sobre a nova visita.

(23) A identificação de uma deficiência grave exige uma avaliação aprofundada caso a caso, com base em critérios claros quanto à natureza, à dimensão e ao potencial impacto dos problemas, que podem ser diferentes em função do domínio de intervenção. Diferentes elementos fundamentais para a aplicação eficaz do acervo de Schengen e diferentes combinações de fatores podem resultar na classificação de uma conclusão como deficiência grave. Todavia, se se considerar que uma deficiência identificada põe em risco, ou a curto prazo é suscetível de pôr em risco, o funcionamento global do espaço sem controlos nas fronteiras internas, ou se tiver um impacto negativo significativo nos direitos das pessoas, essa deficiência deve ser considerada uma deficiência grave. Caso um relatório de avaliação identifique uma deficiência grave na realização do controlo nas fronteiras externas, poderão aplicar-se os artigos 21.º e 29.º do Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho[37].

(24) O mecanismo de avaliação e de monitorização deve incluir uma sólida componente de acompanhamento e de monitorização, que deve ser assegurada pela Comissão, em estreita cooperação com o Conselho e com o Parlamento Europeu, sem criar encargos desproporcionados para os intervenientes envolvidos. As avaliações devem ser seguidas de planos de ação. Ao elaborar os planos de ação, os Estados-Membros avaliados devem ter plenamente em conta as possibilidades de financiamento proporcionadas pela União e utilizar esses recursos da melhor forma. A fim de acelerar

[37] Regulamento (UE) 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) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

o processo, a Comissão deve apresentar observações relativas à adequação dos planos de ação, por exemplo sob a forma de carta. A fim de assegurar um seguimento atempado, se os serviços da Comissão considerarem que o plano de ação não é adequado, o Estado-Membro em causa deve apresentar um plano de ação revisto no prazo de um mês a contar da receção das observações. A periodicidade dos relatórios de seguimento apresentados pelo Estado-Membro à Comissão e ao Conselho relativos à execução dos planos de ação deve, regra geral, ser de seis meses.

(25) No âmbito das suas atividades de monitorização, a Comissão deve ter a possibilidade de organizar novas visitas e visitas de verificação. Devem ser organizadas novas visitas a fim de monitorizar os progressos na execução de um plano de ação na sequência de uma avaliação que identificou deficiências graves, ou na sequência de uma avaliação que preceda a plena adesão de um Estado-Membro ao espaço Schengen («primeira avaliação») e tenha concluído que o Estado-Membro avaliado não cumpria as condições necessárias para aplicar o acervo de Schengen no domínio de intervenção avaliado. O relatório sobre a nova visita deve limitar-se à apresentação dos progressos alcançados na aplicação das recomendações. Podem ser realizadas visitas de verificação a fim de monitorizar a execução de um plano de ação, na sequência de uma avaliação que não identificou deficiências graves, quando tal for considerado necessário. Devem ser sempre organizadas visitas de verificação antes do encerramento de um plano de ação, na sequência de uma primeira avaliação. Em termos de requisitos de organização e de apresentação de relatórios, as visitas de verificação devem ser mais simples do que as visitas de avaliação. Em especial, devem recorrer a equipas de menor dimensão e não devem conduzir a novas conclusões, nem exigir a adoção de um relatório separado. O Conselho deve participar mais ativamente na fase de monitorização e exprimir a sua posição a respeito da proposta de encerramento dos planos de ação.

(26) É essencial e desejável que o Parlamento Europeu e o Conselho realizem regularmente debates a nível político, a fim de sensibilizar para a importância da aplicação do acervo de Schengen, responsabilizar os Estados-Membros que violem persistentemente as regras comuns e aumentar a pressão sobre os mesmos para que corrijam as deficiências identificadas. A Comissão deve contribuir para facilitar estes debates, nomeadamente através da adoção de um relatório anual exaustivo que abranja as avaliações realizadas no ano anterior e o estado da aplicação das recomendações, que seria incluído no «Relatório sobre o estado de Schengen». O Parlamento Europeu é incentivado a adotar resoluções e o Conselho deve adotar conclusões a fim de aumentar a pressão sobre os Estados-Membros que não registem progressos suficientes. O «Fórum Schengen», enquanto instância única para o debate sobre Schengen de alto nível com representantes do Parlamento Europeu, dos Estados-Membros e da Comissão, deve constituir uma plataforma para debates informais que visem melhorar a aplicação do acervo de Schengen.

(27) O mecanismo de avaliação e de monitorização estabelecido pelo presente regulamento deve desempenhar uma função complementar de monitorização da eficácia da aplicação prática das políticas da União através da análise pelos pares. A competência geral da Comissão para supervisionar a aplicação do direito da União sob o controlo do Tribunal de Justiça da União Europeia através de procedimentos de infração não deve ser afetada.

(28) A classificação dos relatórios de avaliação e dos relatórios sobre as novas visitas deve ser determinada em conformidade com as regras de segurança aplicáveis estabelecidas na Decisão (UE, Euratom) 2015/444 da Comissão[38]. Todavia, o Estado-Membro avaliado deve conservar a possibilidade de solicitar a classificação da totalidade ou de partes do relatório em conformidade com as regras de segurança aplicáveis.

(29) Atendendo ao papel particular confiado ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais por força do artigo 70.º, último período, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), como sublinhado no artigo 12.º, alínea c), do Tratado da União Europeia (TUE), no tocante aos parlamentos nacionais, o Conselho e a Comissão devem informar plenamente o Parlamento Europeu e os parlamentos nacionais do teor e dos resultados das avaliações. Além disso, no caso de a Comissão apresentar uma proposta de alteração do presente regulamento, o Conselho, nos termos do artigo 19.º, n.º 7, alínea h), do seu Regulamento Interno[39], consultará o Parlamento Europeu, a fim de ter em conta o seu parecer, em toda a medida do possível, antes de adotar o texto final.

(30) O Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho[40] é aplicável ao tratamento de dados pessoais realizado pelos Estados-Membros no exercício das responsabilidades que lhes incumbem ao abrigo do presente regulamento. O Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho[41] é aplicável ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União no exercício das responsabilidades que lhes incumbem ao abrigo do presente regulamento.

(31) A fim de assegurar condições uniformes para a aplicação do presente regulamento, devem ser conferidas competências de execução à Comissão para adotar os programas plurianuais e anuais de avaliação, estabelecer e atualizar um questionário-tipo e adotar os relatórios de avaliação e os relatórios sobre as novas visitas. Essas competências devem ser exercidas em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho[42].

(32) A Comissão deve adotar atos de execução imediatamente aplicáveis quando, em casos devidamente justificados relacionados com uma deficiência grave, assim o exijam motivos imperativos de urgência.

(33) Nos termos dos artigos 1.º e 2.º do Protocolo n.º 22 relativo à posição da Dinamarca, anexo ao TUE e ao TFUE, a Dinamarca não participa na adoção do presente regulamento, não ficando por ele vinculada nem sujeita à sua aplicação. Uma vez que

---

38 Decisão (UE, Euratom) 2015/444 da Comissão, de 13 de março de 2015, relativa às regras de segurança aplicáveis à proteção das informações classificadas da UE (JO L 72 de 17.3.2015, p. 53).

39 Decisão 2009/937/UE do Conselho, de 1 de dezembro de 2009, que adota o seu Regulamento Interno (JO L 325 de 11.12.2009, p. 35).

40 Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

41 Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de outubro de 2018, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.º 45/2001 e a Decisão n.º 1247/2002/CE (JO L 295 de 21.11.2018, p. 39).

42 Regulamento (UE) n.º 182/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de fevereiro de 2011, que estabelece as regras e os princípios gerais relativos aos mecanismos de controlo pelos Estados-Membros do exercício das competências de execução pela Comissão (JO L 55 de 28.2.2011, p. 13).

o presente regulamento constitui um desenvolvimento do acervo de Schengen, a Dinamarca decide, nos termos do artigo 4.º do Protocolo acima referido e no prazo de seis meses a contar da decisão do Conselho relativa ao presente regulamento, se procede à sua transposição para o seu direito interno.

(34) A Irlanda participa no presente regulamento, em conformidade com o artigo 5.º, n.º 1, do Protocolo n.º 19, relativo ao acervo de Schengen integrado no âmbito da União Europeia, anexo ao TUE e ao TFUE, e com o artigo 6.º, n.º 2, da Decisão 2002/192/CE do Conselho[43].

(35) Em relação à Islândia e à Noruega, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação destes Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE do Conselho[44].

(36) Em relação à Suíça, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho[45].

(37) Em relação ao Listenstaine, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na aceção do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Listenstaine relativo à adesão do Principado do Listenstaine ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se inserem no domínio a que se refere o artigo 1.º, ponto A, da Decisão 1999/437/CE, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2011/350/UE do Conselho[46].

(38) No que diz respeito a Chipre, à Bulgária, à Roménia e à Croácia, o presente regulamento constitui um ato baseado no acervo de Schengen ou de algum modo com ele relacionado, na aceção, respetivamente, do artigo 3.º, n.º 1, do Ato de Adesão de 2003, do artigo 4.º, n.º 1, do Ato de Adesão de 2005 e do artigo 4.º, n.º 1, do Ato de Adesão de 2011.

---

43 Decisão 2002/192/CE do Conselho, de 28 de fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen (JO L 64 de 7.3.2002, p. 20).

44 Decisão 1999/437/CE do Conselho, de 17 de maio de 1999, relativa a determinadas regras de aplicação do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia com a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação dos dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 176 de 10.7.1999, p. 31).

45 Decisão 2008/146/CE do Conselho, de 28 de janeiro de 2008, respeitante à celebração, em nome da Comunidade Europeia, do Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen (JO L 53 de 27.2.2008, p. 1).

46 Decisão 2011/350/UE do Conselho, de 7 de março de 2011, respeitante à celebração, em nome da União Europeia, do Protocolo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia, a Confederação Suíça e o Principado do Listenstaine relativo à adesão do Principado do Listenstaine ao Acordo entre a União Europeia, a Comunidade Europeia e a Confederação Suíça relativo à associação da Confederação Suíça à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, no que respeita à supressão dos controlos nas fronteiras internas e à circulação das pessoas (JO L 160 de 18.6.2011, p. 19).

(39) Dado que a verificação em conformidade com os procedimentos de avaliação de Schengen aplicáveis em relação à Bulgária, a Chipre, à Roménia e à Croácia já foi concluída nos termos dos respetivos Atos de Adesão, a verificação, nos termos do artigo 1.º, n.º 2, alínea b), do presente regulamento não deve ser relançada relativamente a esses Estados-Membros,

ADOTOU O PRESENTE REGULAMENTO:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1.º

Objeto e âmbito de aplicação

1. O presente regulamento estabelece um mecanismo de avaliação e de monitorização que visa assegurar que os Estados-Membros aplicam eficazmente o acervo de Schengen, contribuindo assim para o bom funcionamento do espaço sem controlos nas fronteiras internas.

2. O mecanismo estabelecido prevê atividades de avaliação e de monitorização objetivas e imparciais que visam:

   (a) Verificar a aplicação do acervo de Schengen nos Estados-Membros em que este acervo é aplicado na totalidade, bem como nos Estados-Membros em que, nos termos do Protocolo relevante anexo ao TUE e ao TFUE, o referido acervo é parcialmente aplicável;

   (b) Verificar o cumprimento das condições necessárias à aplicação de todas as partes pertinentes do acervo de Schengen nos Estados-Membros relativamente aos quais não tenha sido adotada uma decisão do Conselho que determine a aplicação na totalidade ou em parte das disposições do acervo de Schengen.

3. As avaliações podem incidir sobre todos os aspetos do acervo de Schengen e têm em conta o funcionamento das autoridades responsáveis pela aplicação desse acervo.

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

(a) «Acervo de Schengen», as disposições integradas no quadro normativo da União nos termos do Protocolo n.º 19 anexo ao TUE e ao TFUE, bem como os atos nelas baseados ou de algum modo com elas relacionados;

(b) «Primeira avaliação», uma avaliação destinada a verificar se um Estado-Membro vinculado pelo acervo de Schengen e para o qual os controlos nas fronteiras internas não foram suprimidos cumpre as condições para aplicar integralmente o acervo de Schengen ou, no caso de um Estado-Membro não vinculado pelo acervo de Schengen e que tenha optado por aplicar partes desse acervo, a verificar se esse Estado-Membro cumpre as condições para aplicar parte do acervo de Schengen;

(c) «Avaliação periódica», uma avaliação incluída no programa plurianual de avaliação e nos programas anuais de avaliação, destinada a verificar a aplicação do acervo de Schengen por um determinado Estado-Membro, com vista a avaliar o seu desempenho global em matéria de aplicação do acervo de Schengen;

(d) «Avaliação sem aviso prévio», uma avaliação que não está incluída nos programas plurianuais e anuais de avaliação, destinada a verificar a aplicação do acervo de Schengen por um ou mais Estados-Membros num ou mais domínios de intervenção;

(e) «Avaliação temática», uma avaliação que visa proporcionar uma análise comparativa da legislação ou das práticas dos Estados-Membros, ou da aplicação de partes específicas do acervo de Schengen em diversos Estados-Membros;

(f) «Visita», uma visita a um Estado-Membro ou aos seus consulados para realizar uma atividade de avaliação ou de monitorização;

(g) «Nova visita», uma visita realizada a fim de monitorizar os progressos na execução de um plano de ação na sequência de uma avaliação que identificou uma deficiência grave, ou na sequência de uma primeira avaliação que concluiu que o Estado-Membro avaliado não cumpria as condições necessárias para aplicar o acervo de Schengen;

(h) «Visita de verificação», uma visita, diferente de uma nova visita, realizada a fim de monitorizar os progressos na execução de um plano de ação;

(i) «Deficiência grave», uma ou mais deficiências que afetam a aplicação eficaz de elementos fundamentais do acervo de Schengen e que, individualmente ou combinadas, têm ou são suscetíveis de ter, ao longo do tempo, um impacto negativo significativo nos direitos das pessoas ou no funcionamento do espaço Schengen;

(j) «Atividade de avaliação», uma visita específica, uma avaliação baseada num questionário ou outra avaliação realizada à distância;

(k) «Equipa», um grupo composto por peritos designados pelos Estados-Membros e por representantes da Comissão que realizam atividades de avaliação e de monitorização.

Artigo 3.º

Responsabilidades e dever de cooperação

1. Os Estados-Membros e a Comissão são solidariamente responsáveis pela aplicação do mecanismo de avaliação e de monitorização, com o contributo dos órgãos, organismos e agências competentes da União, em conformidade com os mandatos respetivos.

2. A Comissão é responsável pela elaboração dos programas anuais e plurianuais de avaliação, pela redação de questionários, pela fixação dos calendários das visitas, pela realização das visitas e pela redação dos relatórios de avaliação e das recomendações. Assegura igualmente as atividades de acompanhamento e de monitorização.

3. Os Estados-Membros e a Comissão cooperam plenamente em todas as fases das avaliações, de modo a assegurar a aplicação efetiva do presente regulamento.

4. Os Estados-Membros tomam todas as medidas, gerais ou específicas, a fim de apoiar e prestar assistência à Comissão e às equipas na execução das atividades de avaliação e de monitorização.

Os Estados-Membros asseguram que a Comissão e as equipas que realizam as atividades de avaliação e de monitorização estão em condições de desempenhar eficazmente as suas funções, em especial oferecendo-lhes a possibilidade de contactar diretamente as pessoas competentes e concedendo-lhes um acesso pleno e livre a todas as áreas, instalações e documentos aos quais tenha sido solicitado

acesso, nomeadamente orientações e instruções nacionais e internas, incluindo as classificadas.

5. A Comissão é responsável pela organização da viagem de ida e volta ao Estado-Membro visitado dos seus representantes e dos peritos dos Estados-Membros que fazem parte das equipas.

A Comissão toma a cargo as despesas de deslocação e de alojamento dos peritos e do observador a que se refere o artigo 16.º, n.º 2, que participam nas visitas.

O Estado-Membro visitado é responsável por assegurar o transporte necessário no local.

Artigo 4.º

Formas de avaliação

1. As avaliações podem assumir uma das seguintes formas:

(a) Primeiras avaliações;

(b) Avaliações periódicas;

(c) Avaliações sem aviso prévio;

(d) Avaliações temáticas.

2. A Comissão pode organizar avaliações sem aviso prévio, em especial:

(a) Para avaliar as práticas nas fronteiras internas;

(b) Quando tome conhecimento de problemas emergentes ou sistémicos suscetíveis de ter um impacto negativo significativo no funcionamento do espaço Schengen;

(c) Quando tenha motivos para considerar que um Estado-Membro negligencia de forma grave as obrigações que lhe incumbem por força do acervo de Schengen, nomeadamente em caso de alegações de violações graves dos direitos fundamentais nas fronteiras externas.

3. A Comissão pode organizar avaliações temáticas, em especial para avaliar a aplicação de alterações legislativas significativas a partir da sua entrada em vigor, e a aplicação de novas iniciativas, ou para avaliar os problemas comuns a vários domínios de intervenção ou as práticas dos Estados-Membros confrontados com desafios semelhantes.

Artigo 5.º

Formas das atividades de monitorização

As atividades de monitorização podem assumir as seguintes formas:

(a) A análise dos planos de ação e dos relatórios de seguimento apresentados pelos Estados-Membros avaliados;

(b) Novas visitas;

(c) Visitas de verificação.

Artigo 6.º

Métodos de avaliação e de monitorização

As atividades de avaliação e de monitorização a que se referem os artigos 4.º e 5.º podem ser realizadas através de visitas com ou sem aviso prévio, bem como de questionários ou outros métodos à distância.

Cada método de avaliação e de monitorização pode ser utilizado de forma independente ou em combinação com outros métodos, conforme adequado.

Artigo 7.º

Cooperação com órgãos, organismos e agências da União

1. A Comissão coopera com os órgãos, organismos e agências da União envolvidos na aplicação do acervo de Schengen, bem como com a Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

   A Comissão pode celebrar acordos com os órgãos, organismos e agências da União, a fim de facilitar a cooperação.

2. A Comissão pode solicitar aos órgãos, organismos e agências da União a que se refere o n.º 1, nos termos dos respetivos mandatos, que facultem informações, dados estatísticos ou análises de risco, a fim de melhorar o conhecimento da situação, na aceção do Regulamento (UE) 2019/1896, relativamente à aplicação do acervo de Schengen pelos Estados-Membros.

Artigo 8.º

Cooperação com a Frontex

1. Até 31 de agosto de cada ano, a Frontex apresenta uma análise de risco à Comissão e aos Estados-Membros, tendo em vista o programa anual de avaliação a que se refere o artigo 13.º do presente regulamento.

2. A análise de risco a que se refere o n.º 1 abrange todos os aspetos pertinentes relacionados com a gestão integrada das fronteiras e contém igualmente recomendações para as visitas sem aviso prévio a realizar no ano seguinte, independentemente da ordem dos Estados-Membros a avaliar anualmente, conforme estabelecido no programa plurianual de avaliação nos termos do artigo 12.º.

   Essas recomendações podem dizer respeito a qualquer região ou zona específica e contêm uma lista de, pelo menos, dez zonas específicas das fronteiras externas e, pelo menos, dez pontos específicos de passagem das fronteiras, uma lista de locais específicos pertinentes para avaliar o cumprimento da Diretiva 2008/115/CE[47], bem como outras informações pertinentes.

Artigo 9.º

Cooperação com a Europol

Nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea s), do Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho[48], a Europol disponibiliza competências especializadas, análises,

[47] Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO L 348 de 24.12.2008, p. 98).

[48] Regulamento (UE) 2016/794 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 11 de maio de 2016, que cria a Agência da União Europeia para a Cooperação Policial (Europol) e que substitui e revoga as

relatórios e outras informações pertinentes, a fim de apoiar a aplicação do presente regulamento.

Artigo 10.º

Sinergias com outras atividades de avaliação e de monitorização

1. A Comissão utiliza os resultados dos mecanismos e dos instrumentos pertinentes, incluindo as atividades de avaliação e de monitorização dos órgãos, organismos e agências da União envolvidos na aplicação do acervo de Schengen e da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia, bem como dos mecanismos e órgãos nacionais de monitorização independentes e de outros mecanismos nacionais de controlo da qualidade para preparar as atividades de avaliação e de monitorização, melhorar a sensibilização para o funcionamento do espaço Schengen e evitar a duplicação de esforços e medidas contraditórias.

2. As recomendações nos termos do presente regulamento complementam as recomendações formuladas nos termos do artigo 32.º, n.º 7, do Regulamento (UE) 2019/1896 no âmbito da avaliação da vulnerabilidade.

3. A Comissão pode partilhar com os órgãos, organismos e agências competentes nacionais e da União a que se refere o n.º 1, de forma segura e atempada, informações dos relatórios de avaliação, dos planos de ação e das atualizações sobre a execução dos planos de ação.

   O intercâmbio de informações deve ser efetuado em conformidade com os mandatos dos órgãos, organismos e agências da União em causa.

Artigo 11.º

Informações provenientes de terceiros

Na programação e na execução das atividades de avaliação e de monitorização, a Comissão tem em conta as informações facultadas por terceiros, incluindo autoridades independentes, organizações não governamentais e organizações internacionais.

CAPÍTULO II

PROGRAMAÇÃO

Artigo 12.º

Programa plurianual de avaliação

1. A Comissão elabora, se for caso disso depois de consultar os órgãos, organismos e agências competentes da União, um programa plurianual de avaliação que cobre um período de sete anos, pelo menos seis meses antes do início do período seguinte de sete anos.

   Em cada ciclo plurianual de avaliação, cada Estado-Membro é submetido a uma avaliação periódica e, pelo menos, a uma avaliação sem aviso prévio ou a uma avaliação temática.

Decisões 2009/371/JAI, 2009/934/JAI, 2009/935/JAI, 2009/936/JAI e 2009/968/JAI do Conselho (JO L 135 de 24.5.2016, p. 53).

2. A Comissão adota o programa plurianual de avaliação mediante um ato de execução. Tais atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 29.º, n.º 3. A Comissão envia o programa plurianual de avaliação ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

3. O programa plurianual de avaliação identifica os domínios prioritários específicos que devem ser abrangidos pelas avaliações periódicas e inclui um calendário provisório dessas avaliações.

   Estabelece uma lista provisória dos Estados-Membros que deverão ser objeto de avaliações periódicas num determinado ano, sem prejuízo dos ajustamentos efetuados nos termos do n.º 4. A ordem provisória pela qual os Estados-Membros devem ser objeto de uma avaliação periódica tem em conta o tempo decorrido desde a avaliação periódica anterior. Tem igualmente em conta os resultados das avaliações anteriores, o ritmo da execução dos planos de ação e outras informações pertinentes de que a Comissão disponha no que diz respeito às práticas dos Estados-Membros.

4. Em caso de força maior que impeça a realização das avaliações em conformidade com o calendário provisório fixado nos termos do n.º 3, a Comissão pode proceder a ajustamentos do calendário das avaliações em causa, com o acordo dos Estados-Membros em questão.

   A Comissão informa, sem demora, o Parlamento Europeu e o Conselho sobre tais acontecimentos e sobre o respetivo impacto previsto na programação das avaliações no âmbito do programa plurianual de avaliação.

Artigo 13.º

Programa anual de avaliação

1. A Comissão elabora, até 15 de novembro do ano anterior àquele a que o programa diz respeito, um programa anual de avaliação mediante um ato de execução, com base, nomeadamente, nas análises de risco e noutras informações por ela obtidas, em conformidade com os artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º e 11.º. Tais atos de execução são adotados pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 29.º, n.º 3.

2. O programa anual de avaliação inclui um calendário provisório das seguintes avaliações:

   (a) Avaliações periódicas dos Estados-Membros, conforme especificado no programa plurianual de avaliação;

   (b) Primeira avaliação de um Estado-Membro, após o mesmo ter declarado estar preparado para ser avaliado;

   (c) Pelo menos uma avaliação temática.

3. A Comissão envia o programa anual de avaliação ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

   Em caso de força maior que impeça a realização das avaliações em conformidade com o calendário provisório fixado nos termos do n.º 2, a Comissão pode proceder a ajustamentos do calendário das avaliações em causa, com o acordo dos Estados-Membros em questão.

   A Comissão informa sem demora o Parlamento Europeu e o Conselho sobre tais acontecimentos e sobre o respetivo impacto previsto na programação das avaliações ao abrigo do programa anual de avaliação.

Artigo 14.º

Questionário-tipo

1. A Comissão, mediante um ato de execução, estabelece e atualiza um questionário-tipo.

   Ao elaborar o questionário, a Comissão pode consultar os órgãos, organismos e agências competentes da União a que se refere o artigo 7.º.

2. Os atos de execução referidos no n.º 1 são adotados pelo procedimento consultivo a que se refere o artigo 29.º, n.º 2.

3. O questionário-tipo incide sobre a execução da legislação aplicável e os meios organizacionais e técnicos disponíveis para a aplicação do acervo de Schengen, incluindo os referidos nos manuais, nos inventários de Schengen e nos dados estatísticos pertinentes.

4. Até 1 de agosto de cada ano, a Comissão envia os questionários-tipo aos Estados-Membros que devem ser objeto de avaliações periódicas no ano seguinte, de acordo com o programa anual de avaliação.

   Esses Estados-Membros enviam as respostas à Comissão no prazo de três meses a contar da data de receção do questionário-tipo.

   A Comissão disponibiliza as respostas aos outros Estados-Membros.

5. A pedido da Comissão, os Estados-Membros avaliados atualizam as suas respostas ao questionário-tipo e, se solicitado, respondem a perguntas complementares antes das avaliações específicas. Facultam igualmente as conclusões dos mecanismos nacionais de controlo da qualidade e das auditorias internas.

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES COMUNS PARA AS ATIVIDADES DE AVALIAÇÃO E DE MONITORIZAÇÃO

Artigo 15.º

Peritos dos Estados-Membros

1. Os peritos dos Estados-Membros que participam nas atividades de avaliação e de monitorização devem possuir qualificações adequadas, incluindo sólidos conhecimentos teóricos e experiência prática nos domínios abrangidos pelo mecanismo de avaliação e de monitorização, bem como um conhecimento aprofundado dos princípios, procedimentos e técnicas de avaliação, e ser capazes de comunicar eficazmente numa língua comum.

2. Os peritos dos Estados-Membros que, nos termos do Ato de Adesão pertinente, estão vinculados pelo acervo de Schengen mas ainda não o aplicam a totalidade podem participar nas atividades de avaliação e de monitorização de todas as partes do acervo de Schengen.

Artigo 16.º

Formação dos peritos

1. Os Estados-Membros e a Comissão, em cooperação com os órgãos, organismos e agências competentes da União, asseguram que os peritos dos Estados-Membros e os

representantes da Comissão recebem uma formação adequada para se tornarem avaliadores de Schengen.

Os cursos de formação para os avaliadores de Schengen incluem componentes relativas aos direitos fundamentais, desenvolvidas com a participação da Agência dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

A Comissão, em cooperação com os órgãos, organismos e agências competentes da União, mantém atualizados os programas de formação inicial e, se necessário, disponibiliza formações de acompanhamento e de atualização de conhecimentos.

2. Para efeitos de formação, pode ser incluído um «observador» de um Estado-Membro ou da Comissão em cada equipa que realiza avaliações periódicas.

Artigo 17.º

Grupo de peritos dos Estados-Membros

1. A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, constitui todos os anos um grupo de peritos, cuja experiência profissional abrange os domínios prioritários definidos no programa plurianual de avaliação.

2. Paralelamente à elaboração do programa anual de avaliação nos termos do artigo 13.º, n.º 1, a convite da Comissão, os Estados-Membros designam, pelo menos, um perito qualificado por domínio específico determinado no programa plurianual de avaliação para integrar o grupo de peritos do ano seguinte.

3. Em função das avaliações incluídas no programa anual de avaliação, a Comissão pode especificar melhor no convite os requisitos profissionais dos peritos a designar.

4. Os Estados-Membros designam os peritos no prazo de quatro semanas a contar da receção do convite a que se refere o n.º 2.

5. Os Estados-Membros asseguram que os peritos designados preenchem as condições a que se refere o artigo 15.º, bem como os requisitos específicos descritos no convite para a criação do grupo.

6. Os peritos que tiverem recebido a formação adequada a que se refere o artigo 16.º são designados para o grupo de peritos criado para o ano seguinte àquele em que frequentaram o respetivo curso de formação.

7. A Comissão pode igualmente convidar os órgãos, organismos e agências da União a que se refere o artigo 7.º a designar peritos para o grupo.

8. A Comissão avalia os peritos designados e confirma a sua seleção no prazo de uma semana.

9. Se nenhum dos peritos designados para os domínios específicos preencher os requisitos a que se refere o n.º 3, a Comissão convida o Estado-Membro em questão a designar um novo perito para o domínio prioritário específico em causa.

10. Os Estados-Membros velam pela disponibilidade dos peritos designados para as avaliações.

Se um perito deixar de estar disponível para o grupo, o Estado-Membro em causa deve designar, sem demora, um substituto.

11. A Comissão mantém atualizada a lista de peritos do grupo e informa os Estados-Membros a respeito do número de peritos e dos respetivos perfis designados por cada Estado-Membro.

Artigo 18.º

Constituição das equipas

1. A Comissão define o número de peritos dos Estados-Membros e de representantes da Comissão que participam numa equipa, com base nas especificidades e nas necessidades da atividade de avaliação ou de monitorização. A Comissão seleciona os peritos do grupo que farão parte de uma equipa.

2. Ao selecionar os peritos, a Comissão tem em conta os perfis necessários para uma determinada atividade de avaliação ou de monitorização, tendo em consideração a necessidade de assegurar o equilíbrio geográfico, o equilíbrio em termos de experiência profissional e a capacidade das administrações nacionais.

   Os peritos dos Estados-Membros não participam numa equipa que realize uma atividade de avaliação ou de monitorização no Estado-Membro em que trabalham.

3. A Comissão convida os peritos selecionados imediatamente após ter sido fixada a data da atividade de avaliação ou de monitorização e até 10 semanas antes da data prevista para o início dessa atividade. Os peritos convidados respondem no prazo de uma semana a contar da receção do convite, com o acordo das autoridades que os designaram.

4. No caso das visitas sem aviso prévio, a Comissão envia os convites o mais tardar duas semanas antes da data prevista para o início da visita. Os peritos respondem no prazo de 72 horas a contar da receção do convite, com o acordo das autoridades que os designaram.

5. A Comissão pode convidar os órgãos, organismos e agências da União a que se refere o artigo 7.º a designar um representante com experiência profissional e de terreno pertinente para participar como observador numa atividade de avaliação ou de monitorização. Os prazos estabelecidos nos n.os 3 e 4 são aplicáveis ao convite e à resposta.

6. Se um Estado-Membro pretender designar um observador para efeitos da formação a que se refere o artigo 16.º, n.º 3, deve comunicar esse facto à Comissão pelo menos seis semanas antes da data prevista para o início da avaliação.

7. Os observadores a que se referem os n.os 5 e 6 prestam apoio à equipa a pedido dos peritos principais, mas não participam no processo de tomada de decisão interno da equipa.

8. Se a Comissão não conseguir obter a confirmação da participação do número necessário de peritos do grupo pelo menos seis semanas antes da data prevista para o início da atividade de avaliação ou de monitorização, ou pelo menos uma semana antes, no caso das visitas sem aviso prévio, a Comissão convida, sem demora, todos os Estados-Membros a designar peritos qualificados que não façam parte do grupo para os lugares vagos.

9. Os Estados-Membros respondem no prazo de 72 horas a contar da receção do referido convite.

   A Comissão designa um perito principal da Comissão e propõe o perito principal do Estado-Membro. O perito principal do Estado-Membro é designado pelos membros da equipa o mais rapidamente possível após a constituição da equipa.

   Os peritos principais são responsáveis, em especial, pelo planeamento global, pelas atividades preparatórias, pela organização da equipa, pela realização da avaliação,

pela coordenação da elaboração do relatório de avaliação, pelo controlo da qualidade e pelo seguimento, bem como pelas atividades de monitorização pertinentes, conforme adequado.

Artigo 19.º

Realização das visitas

1. As equipas procedem a todos os preparativos necessários para assegurar a eficácia, o rigor e a coerência das visitas.

2. A Comissão, em estreita cooperação com os peritos principais e o Estado-Membro em causa, estabelece o programa pormenorizado das visitas num Estado-Membro ou nos seus consulados.

   O programa pode incluir visitas e reuniões com autoridades e organismos nacionais, organizações não governamentais e organizações internacionais, bem como outras entidades, agências e órgãos envolvidos na aplicação do acervo de Schengen, ou que participam nessa aplicação ou são visados pela mesma, no âmbito da cooperação com o Estado-Membro objeto da atividade de avaliação ou de monitorização.

3. No caso das visitas com aviso prévio, a Comissão consulta e comunica ao Estado-Membro em causa o calendário e o programa pormenorizado pelo menos quatro semanas antes da data prevista para a realização da visita. Faculta antecipadamente os nomes dos membros da equipa e dos observadores. O Estado-Membro em causa designa um ponto de contacto que se encarrega dos aspetos práticos da visita.

4. As visitas sem aviso prévio são realizadas sem notificação prévia ao Estado-Membro em causa. A título excecional, a Comissão pode notificar o Estado-Membro em causa pelo menos 24 horas antes da realização de tal visita, nos casos em que o principal objetivo da visita sem aviso prévio seja uma verificação aleatória da aplicação do acervo de Schengen.

   A Comissão estabelece o programa pormenorizado das visitas sem aviso prévio. Caso os Estados-Membros tenham sido notificados, a Comissão pode consultar o Estado-Membro em causa a respeito do calendário e do programa pormenorizado.

5. A Comissão, em estreita cooperação com os Estados-Membros, pode estabelecer e atualizar orientações para a realização de visitas sem aviso prévio.

Artigo 20.º

Métodos à distância

A Comissão, em cooperação com os Estados-Membros, pode estabelecer orientações para a realização de atividades de avaliação e de monitorização por meio de questionários ou outros métodos à distância.

Artigo 21.º

Relatórios de avaliação

1. Na sequência de cada avaliação, a equipa elabora um relatório de avaliação.

   A Comissão adota o relatório de avaliação mediante um ato de execução, pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 29.º, n.º 3. O relatório de avaliação deve ser adotado o mais tardar quatro meses após o final da atividade de avaliação.

A Comissão transmite o relatório de avaliação aos parlamentos nacionais, ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

2. Ao elaborar o relatório de avaliação, as equipas têm em conta as respostas ao questionário-tipo, quaisquer informações adicionais obtidas nos termos dos artigos 7.º, 8.º, 9.º, 10.º e 11.º, bem como as conclusões da atividade de avaliação. Os relatórios de avaliação podem incluir material documental e digital para fundamentar as suas conclusões. Caso a avaliação seja realizada por meio de uma visita, a equipa elabora o relatório de avaliação durante a visita.

   As equipas assumem a responsabilidade global pela elaboração do relatório de avaliação, assegurando igualmente a sua integridade e qualidade. Em caso de desacordo, a equipa procura chegar a um compromisso.

3. O relatório de avaliação analisa os aspetos qualitativos, quantitativos, operacionais, administrativos e organizacionais e enumera as deficiências, os pontos a melhorar e as melhores práticas identificadas durante a avaliação.

4. As conclusões podem ser classificadas numa das seguintes categorias:

   (a) Melhores práticas;

   (b) Conforme, mas a necessitar de melhorias;

   (c) Não conforme.

5. O relatório de avaliação contém recomendações de medidas corretivas destinadas a suprir as deficiências e os pontos a melhorar identificados durante a avaliação e indica as prioridades para a respetiva aplicação. O relatório de avaliação pode fixar prazos para a aplicação das recomendações. Caso a avaliação identifique uma deficiência grave, são aplicáveis as disposições específicas previstas no artigo 23.º.

6. A Comissão transmite o projeto de relatório de avaliação ao Estado-Membro avaliado no prazo de quatro semanas a contar do final da atividade de avaliação. O Estado-Membro avaliado apresenta as suas observações sobre o projeto de relatório de avaliação no prazo de duas semanas a contar da sua receção. A pedido do Estado-Membro avaliado, deve ser convocada uma reunião de trabalho para a redação do relatório o mais tardar cinco dias úteis a contar da receção das observações do Estado-Membro avaliado. O projeto de relatório de avaliação poderá ter em conta as observações do Estado-Membro avaliado.

Artigo 22.º

Acompanhamento e monitorização

1. No prazo de dois meses a contar da data de adoção do relatório de avaliação, o Estado-Membro avaliado apresenta à Comissão e ao Conselho um plano de ação destinado a aplicar todas as recomendações que constam do relatório de avaliação.

2. Depois de consultar a equipa que realizou a atividade de avaliação, a Comissão formula observações sobre a adequação do plano de ação e, no prazo de um mês a contar da sua apresentação, informa o Estado-Membro avaliado das suas observações. O Conselho pode convidar os Estados-Membros a apresentarem observações sobre ao plano de ação.

   Se a Comissão considerar que nem todas as recomendações foram suficientemente aplicadas, o Estado-Membro avaliado apresenta um plano de ação revisto no prazo de um mês a contar da receção das observações.

3. O Estado-Membro avaliado envia à Comissão e ao Conselho um relatório sobre a execução do seu plano de ação de seis em seis meses a contar da adoção do relatório de avaliação, até que a Comissão considere que o plano de ação foi plenamente executado. Em função da natureza das deficiências e do estado de aplicação das recomendações, a Comissão pode exigir ao Estado-Membro avaliado que lhe apresente relatórios com mais ou menos frequência.

Quando a Comissão considerar que o plano de ação foi executado, informa o Estado-Membro avaliado do encerramento do plano de ação.

A Comissão informa o Parlamento Europeu e o Conselho, pelo menos, duas vezes por ano sobre o estado de execução dos planos de ação. Em especial, faculta informações sobre as suas observações quanto à adequação dos planos de ação a que se refere o n.º 2, sobre os resultados das novas visitas e das visitas de verificação e sobre a eventual falta de progressos considerável na execução de um plano de ação.

CAPÍTULO IV

DEFICIÊNCIA GRAVE E FORMAS ESPECÍFICAS DE AVALIAÇÃO

Artigo 23.º

Disposições específicas em caso de deficiência grave identificada no relatório de avaliação

1. As regras previstas nos n.os 2 a 7 são aplicáveis em relação às avaliações que identificaram uma deficiência grave.

2. No final da atividade de avaliação, a Comissão e os peritos principais do Estado-Membro, em nome da equipa, informam o Estado-Membro avaliado de que foi identificada uma deficiência grave.

O Estado-Membro avaliado toma medidas corretivas imediatas, incluindo, se necessário, a mobilização de todos os meios operacionais e financeiros disponíveis. O Estado-Membro avaliado informa sem demora a Comissão e os Estados-Membros das medidas corretivas imediatas adotadas ou previstas. Paralelamente, a Comissão informa os órgãos, organismos e agências competentes da União a que se refere o artigo 7.º da deficiência grave, tendo em vista o seu eventual apoio ao Estado-Membro avaliado. A Comissão informa igualmente o Conselho e o Parlamento Europeu.

3. O relatório de avaliação elaborado nos termos do artigo 21.º, n.os 2, 3 e 4, centra-se nas conclusões que conduziram à determinação da existência de uma deficiência grave. Não contém recomendações. A Comissão transmite o projeto de relatório de avaliação ao Estado-Membro avaliado no prazo de duas semanas a contar do final da atividade de avaliação.

O Estado-Membro avaliado apresenta as suas observações sobre o projeto de relatório de avaliação no prazo de cinco dias úteis a contar da sua receção.

Por motivos imperativos de urgência devidamente justificados relacionados com a deficiência grave, a Comissão adota o relatório de avaliação o mais tardar seis semanas após o final da atividade de avaliação, mediante um ato de execução em conformidade com o procedimento a que se refere o artigo 29.º, n.º 4.

4. À luz das conclusões, a equipa elabora recomendações de medidas corretivas a tomar para suprir a deficiência grave identificada no projeto de relatório de avaliação.

A Comissão apresenta ao Conselho uma proposta com vista à adoção das recomendações em causa.

5. O Conselho adota recomendações no prazo de duas semanas a contar da receção da proposta.

Transmite as recomendações ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais.

O Conselho fixa prazos para a aplicação das recomendações relativas a uma deficiência grave e especifica a frequência com que o Estado-Membro avaliado deve apresentar à Comissão e ao Conselho relatórios sobre a execução do seu plano de ação.

6. O Estado-Membro avaliado apresenta à Comissão e ao Conselho o seu plano de ação no prazo de um mês a contar da data de adoção das recomendações. A Comissão transmite esse plano de ação ao Parlamento Europeu.

A Comissão apresenta ao Estado-Membro avaliado as suas observações sobre a adequação do plano de ação no prazo de duas semanas a contar da sua apresentação. A Comissão transmite as suas observações ao Conselho e ao Parlamento Europeu.

7. A fim de verificar os progressos alcançados na aplicação das recomendações relativas à deficiência grave, a Comissão organiza uma nova visita, que deve ser realizada o mais tardar um ano após a data da atividade de avaliação.

A Comissão adota um relatório sobre a nova visita, mediante um ato de execução, pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 29.º, n.º 3. A Comissão apresenta o relatório sobre a nova visita ao Conselho.

8. O Conselho exprime a sua posição sobre o relatório.

9. A Comissão informa o Parlamento Europeu e o Conselho da sua intenção de encerrar o plano de ação.

A Comissão convida o Conselho a exprimir a sua posição sobre a proposta de encerramento.

Ao decidir do encerramento do plano de ação, a Comissão tem em conta essa posição.

10. Se se considerar que a deficiência grave é suscetível de constituir uma ameaça grave para a ordem pública ou a segurança interna no espaço sem controlos nas fronteiras internas, ou uma violação grave e sistemática dos direitos fundamentais, a Comissão, por sua própria iniciativa ou a pedido do Parlamento Europeu ou de um Estado-Membro, informa imediatamente desse facto o Parlamento Europeu e o Conselho.

Artigo 24.º

Disposições específicas relativas às primeiras avaliações

1. As regras previstas nos n.os 2 e 3 são aplicáveis em relação às primeiras avaliações.

2. O relatório de avaliação elaborado nos termos do artigo 21.º, n.os 2, 3 e 4, não contém recomendações. À luz das conclusões, a equipa formula recomendações de medidas corretivas identificadas no projeto de relatório de avaliação. São aplicáveis os prazos previstos no artigo 21.º, n.os 1 e 6.

A Comissão apresenta ao Conselho uma proposta com vista à adoção das recomendações em causa.

3. O Conselho adota recomendações no prazo de dois meses a contar da receção da proposta.

Transmite as recomendações ao Parlamento Europeu e aos parlamentos nacionais.

O Conselho pode fixar prazos para a aplicação de recomendações específicas.

A Comissão organiza uma nova visita caso o relatório de avaliação conclua que o Estado-Membro avaliado não preenche as condições necessárias para aplicar o acervo de Schengen. A Comissão adota o relatório sobre a nova visita, por meio de um ato de execução, pelo procedimento de exame a que se refere o artigo 29.º, n.º 3. A Comissão apresenta o relatório sobre a nova visita ao Conselho.

4. A Comissão realiza uma visita de verificação antes do encerramento do plano de ação.

A Comissão informa o Parlamento Europeu e o Conselho do resultado da visita de verificação e da sua intenção de encerrar o plano de ação.

5. A Comissão convida o Conselho a exprimir a sua posição sobre a proposta de encerramento.

Ao decidir do encerramento do plano de ação, a Comissão tem em conta essa posição.

Artigo 25.º

Disposições específicas relativas às avaliações temáticas

O artigo 24.º, n.os 2 e 3, é aplicável às avaliações temáticas.

Se a avaliação temática identificar uma deficiência grave, é aplicável o artigo 23.º.

CAPÍTULO V

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 26.º

Informações sensíveis

1. As equipas devem tratar como confidenciais quaisquer informações a que tenham acesso durante o exercício das suas funções.

2. A classificação dos relatórios é determinada em conformidade com a Decisão (UE, Euratom) 2015/444. Os relatórios podem igualmente ser classificados como «EU RESTRICTED/RESTREINT UE» mediante pedido devidamente fundamentado do Estado-Membro avaliado.

3. A transmissão e o tratamento de informações e de documentos classificados para efeitos do presente regulamento são efetuados em conformidade com as regras de segurança aplicáveis. Tais regras não impedem que as informações sejam transmitidas ao Parlamento Europeu e aos órgãos, organismos e agências competentes da União a que se refere o artigo 7.º.

Artigo 27.º

Condições de participação da Irlanda

1. Os peritos da Irlanda apenas participam na avaliação da parte do acervo de Schengen em que a Irlanda tenha sido autorizada a participar.

2. As avaliações abrangem apenas a aplicação efetiva e eficaz, pela Irlanda, da parte do acervo de Schengen em que tenha sido autorizada a participar.

3. A Irlanda apenas participa na adoção das recomendações pelo Conselho no que respeita à parte do acervo de Schengen em que tenha sido autorizada a participar.

Artigo 28.º

Relatório ao Parlamento Europeu e ao Conselho

A Comissão apresenta anualmente um relatório exaustivo ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as avaliações realizadas nos termos do presente regulamento. Esse relatório, que deve ser divulgado ao público, inclui informações sobre as avaliações realizadas no ano anterior, sobre as conclusões dessas avaliações e sobre a situação das medidas corretivas adotadas pelos Estados-Membros. A Comissão transmite esse relatório aos parlamentos nacionais. O Conselho debate o relatório e adota conclusões.

Artigo 29.º

Procedimento de comité

1. A Comissão é assistida por um comité. Este comité é um comité na aceção do Regulamento (UE) n.º 182/2011.

2. Caso se remeta para o presente número, aplica-se o artigo 4.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011.

3. Caso se remeta para o presente número, aplica-se o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011. Na falta de parecer do comité, a Comissão não adota o projeto de ato de execução, aplicando-se o artigo 5.º, n.º 4, terceiro parágrafo, do Regulamento (UE) n.º 182/2011.

4. Caso se remeta para o presente número, aplica-se o artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011, em conjugação com o artigo 5.º do mesmo regulamento.

Artigo 30.º

Reexame

A Comissão reexamina a aplicação do presente regulamento e apresenta um relatório ao Conselho no prazo de seis meses a contar da adoção de todos os relatórios sobre as avaliações abrangidas pelo primeiro programa plurianual de avaliação adotado em conformidade com o presente regulamento. Esse reexame incide sobre todos os elementos do presente regulamento, incluindo a aplicação dos procedimentos de adoção de atos ao abrigo do mecanismo de avaliação. A Comissão apresenta esse relatório ao Parlamento Europeu.

Artigo 31.º

Disposições transitórias

1. O primeiro programa plurianual de avaliação nos termos do presente regulamento é elaborado até [1 de novembro de 2022] e tem início em [1 de janeiro de 2023].

   Esse programa tem em conta as avaliações já realizadas no âmbito do segundo programa plurianual adotado nos termos do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 e é elaborado como continuação desse programa.

2. O questionário-tipo adotado ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 é utilizado até à elaboração do questionário-tipo previsto no artigo 14.º do presente regulamento.

Artigo 32.º

Revogação

O Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho é revogado a partir de [1 de setembro de 2022].

As remissões para o regulamento revogado devem entender-se como remissões para o presente regulamento e ser lidas de acordo com a tabela de correspondência constante do anexo.

Artigo 33.º

Entrada em vigor e aplicação

O presente regulamento entra em vigor no vigésimo dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia.*

É aplicável a partir de [1 de setembro de 2022].

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e diretamente aplicável nos Estados-Membros, nos termos dos Tratados.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Conselho
O Presidente

FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA

1. CONTEXTO DA PROPOSTA/INICIATIVA

1.1. Denominação da proposta/iniciativa

Proposta de REGULAMENTO DO CONSELHO relativo à criação e ao funcionamento de um mecanismo de avaliação e de monitorização para verificar a aplicação do acervo de Schengen e que revoga o Regulamento (UE) n.º 1053/2013, de 7 de outubro de 2013

1.2. Domínio(s) de intervenção abrangido(s)

Rubrica 4 – Migração e gestão das fronteiras

1.3. Título 11 – Gestão das fronteiras

A proposta/iniciativa refere-se a:

☐ **uma nova ação**

☐ **uma nova ação na sequência de um projeto-piloto/ação preparatória**[49]

☑ **uma prorrogação de uma ação existente**

☐ **fusão ou reorientação de uma ou mais ações para outra/uma nova ação**

1.4. Objetivo(s)

1.4.1. Objetivo(s) geral(ais)

O espaço Schengen é sustentado por um conjunto significativo de medidas que compensam a ausência de controlos nas fronteiras internas e asseguram efetivamente um elevado nível de segurança. O objetivo geral da presente proposta consiste em assegurar que os Estados-Membros aplicam de forma integral, correta e eficaz este conjunto de instrumentos legislativos, conhecido como acervo de Schengen, que permite o bom funcionamento do espaço Schengen.

O acervo de Schengen inclui os três pilares seguintes:

(1) Medidas nas fronteiras externas (gestão das fronteiras externas);

(2) Medidas compensatórias (política comum de vistos, cooperação policial, política em matéria de regresso e Sistema de Informação de Schengen), bem como requisitos para a proteção dos dados pessoais e dos direitos fundamentais; e

(3) Um mecanismo de monitorização sólido.

O objetivo geral da presente iniciativa consiste em melhorar o mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen, que representa o terceiro pilar. A proposta visa tornar o mecanismo mais eficaz, conferindo-lhe mais flexibilidade face às realidades em constante evolução, e mais rápido de modo a poder ser adaptado para lhes dar uma resposta atempada e adequada, sem que sejam necessárias alterações subsequentes frequentes.

[49] Como referido no artigo 58.º, n.º 2, alínea a) ou b), do Regulamento Financeiro.

1.4.2. Objetivo(s) específico(s)

Em consonância com o programa de trabalho da Comissão para 2021, a presente proposta faz parte do objetivo estratégico «Promoção do modo de vida europeu», em especial, da iniciativa n.º 34, «Pacote sobre Schengen», alínea b), «Alteração do Regulamento que cria o mecanismo de avaliação Schengen».

Em consonância com o artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, a Comissão procedeu a um reexame da aplicação do regulamento no prazo de seis meses a contar da adoção de todos os relatórios sobre as avaliações abrangidas pelo primeiro programa plurianual de avaliação (2015-2019). O reexame incidiu sobre todos os elementos do regulamento, incluindo a aplicação dos procedimentos de adoção de atos ao abrigo do mecanismo. Em 25 de novembro de 2020, a Comissão apresentou o seu reexame num relatório[50] e num documento de trabalho dos serviços da Comissão que o acompanha[51]. O reexame concluiu que o mecanismo já produziu melhorias tangíveis a nível da aplicação do acervo de Schengen pelos Estados-Membros. Todavia, identificou várias deficiências que devem ser corrigidas:

(1) A duração excessiva do processo de avaliação (10 a 12 meses) e o tempo necessário para os Estados-Membros aplicarem as recomendações (dois anos);

(2) O número insuficiente de peritos disponíveis para participar nas avaliações, tendo-se verificado que cinco Estados-Membros disponibilizaram um terço do número total de peritos e que existe um défice crónico de peritos em domínios de intervenção específicos;

(3) A utilização e a eficácia insuficientes das visitas sem aviso prévio, bem como de outros instrumentos de avaliação e de monitorização, em especial as avaliações temáticas;

(4) A lentidão do seguimento e da execução dos planos de ação e a falta de uma abordagem abrangente e coerente da monitorização da aplicação;

(5) Para além da avaliação dos requisitos em matéria de proteção dos dados, a avaliação do respeito pelos direitos fundamentais na aplicação do acervo de Schengen não está suficientemente integrada no mecanismo.

O relatório indica que algumas destas deficiências poderiam ser resolvidas a nível operacional, mas que outras exigiriam alterações legislativas para clarificar e reforçar as regras e os procedimentos existentes, a fim de tornar o mecanismo plenamente adequado à sua finalidade.

No seguimento e em conformidade com as conclusões do primeiro Fórum Schengen de 30 de novembro de 2020, a Comissão procedeu a uma série de consultas técnicas com as partes interessadas e preparou uma avaliação de impacto que acompanha a presente proposta.

Com base nos resultados destas iniciativas e nas conclusões do relatório de Schengen, a Comissão identificou os seguintes objetivos específicos visados pela presente proposta:

[50] 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, COM(2020) 779 final.

[51] SWD(2020) 327 final.

1. Objetivo específico n.º 1: ***aumentar a orientação estratégica do mecanismo e assegurar uma utilização mais proporcionada e estratégica dos diferentes instrumentos de avaliação e de monitorização:*** espera-se que este objetivo seja alcançado mantendo o âmbito de aplicação das avaliações e melhorando simultaneamente a sua capacidade de adaptação a realidades novas e em constante evolução, prevendo regras de programação mais flexíveis e uma duração mais longa do ciclo de avaliação.

2. Objetivo específico n.º 2: ***encurtar e simplificar os procedimentos, a fim de tornar o processo mais eficaz e eficiente e aumentar a pressão exercida pelos pares***, de modo a reduzir duração excessiva dos procedimentos e os encargos administrativos conexos. Tal resulta numa revisão do processo de tomada de decisão, centrando o papel do Conselho nos casos politicamente mais relevantes, na melhoria das regras de seguimento, bem como em simplificações significativas (por exemplo, a desclassificação dos relatórios de avaliação como regra, a redução da periodicidade das obrigações de apresentação de relatórios pelos Estados-Membros e o estabelecimento de determinados prazos vinculativos para acelerar o processo).

3. Objetivo específico n.º 3: ***reforçar a avaliação do respeito pelas garantias em matéria de direitos fundamentais no âmbito do acervo de Schengen*** introduzindo medidas específicas destinadas a integrar e racionalizar melhor a proteção dos direitos fundamentais no mecanismo, em resposta aos apelos de longa data das partes interessadas.

4. Objetivo específico n.º 4: ***otimizar a participação dos peritos dos Estados-Membros e a cooperação com os órgãos, organismos e agências da União, bem como as sinergias com outros mecanismos de avaliação e de monitorização, a fim de obter avaliações mais orientadas, estratégicas e adaptadas:*** tal é necessário para dar resposta à escassez de peritos qualificados para as avaliações e ao desequilíbrio no que respeita aos contributos dos Estados-Membros, bem como para utilizar melhor os recursos disponíveis a nível da UE e a nível nacional e reforçar as sinergias com outros instrumentos. A proposta prevê a criação de um grupo de peritos permanente anual gerido pela Comissão, proporciona flexibilidade quanto à dimensão das equipas e aumenta os incentivos à participação. As alterações propostas maximizam os contributos e melhoram a coordenação com os órgãos, organismos e agências da União e com outros mecanismos de controlo da qualidade, graças a uma melhor análise dos riscos, uma melhor coordenação e um reforço da participação com novas obrigações legais.

1.4.3. Resultados e impacto esperados

Especificar os efeitos que a proposta/iniciativa poderá ter nos beneficiários/na população visada.

A livre circulação é intrínseca ao nosso modo de vida europeu e, para a preservar, a UE deve assegurar que os Estados-Membros aplicam correta e integralmente o acervo de Schengen.

Nos últimos anos, o espaço Schengen de livre circulação foi posto à prova por uma série de desafios de natureza diversa relacionados com as crises migratórias, as ameaças terroristas e as consequências da propagação da COVID-19. As novas realidades com que se confrontou o espaço Schengen sublinharam a necessidade de melhorar a sua estrutura de governação e os instrumentos disponíveis para assegurar o seu bom funcionamento. A fim de dar resposta a estes desafios, a presidente da Comissão, Ursula von der Leyen, anunciou, no discurso sobre o estado da União de

2020[52], uma nova estratégia para Schengen destinada a assegurar um espaço de livre circulação plenamente operacional. No Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, a Comissão indicou que a estratégia de Schengen combinaria iniciativas legislativas e operacionais que visam a criação de um espaço Schengen mais forte e resiliente. Uma destas iniciativas legislativas é a revisão do mecanismo.

O programa de trabalho da Comissão para 2021[53] confirma que, a fim de preservar e melhorar o funcionamento do espaço Schengen, é necessário adotar novas regras. Nos termos do objetivo estratégico «Promoção do modo de vida europeu», a Comissão compromete-se a apresentar um pacote sobre Schengen (ação n.º 34). Uma das suas componentes é a alteração do Regulamento que cria o mecanismo de avaliação Schengen, a adotar no segundo trimestre de 2021.

A presente proposta é um elemento central da nova Estratégia de Schengen da Comissão. Visa assegurar que os Estados-Membros aplicam efetivamente as regras de Schengen, o que melhoraria a confiança mútua e contribuiria para o bom funcionamento do espaço de livre circulação.

1.4.4. Indicadores de desempenho

Especificar os indicadores que permitem acompanhar os progressos e os resultados.

Foi elaborada uma lista não exaustiva de indicadores qualitativos e quantitativos para monitorizar os resultados das alterações propostas, que será utilizada para o reexame do regulamento.

Para avaliar os domínios de simplificação administrativa, são propostos os seguintes indicadores:

- Número de alterações do programa de avaliação;
- Número de convites à designação de peritos;
- Número de propostas de recomendações da Comissão;
- Número de recomendações do Conselho;
- Número de planos de ação de avaliação (comunicações da Comissão);
- Número de relatórios de progresso.

A fim de medir o êxito por objetivo específico, ao qual corresponde um objetivo operacional, foram elaborados os seguintes indicadores:

- Número de avaliações sem aviso prévio e de avaliações temáticas (média anual ao longo do ciclo) – objetivo específico n.º 1;
- Debate a nível ministerial sobre as conclusões ou sobre a situação das recomendações – objetivo específico n.º 1;
- Duração média do processo de avaliação – objetivo específico n.º 2;
- Deficiências identificadas pelo mecanismo de avaliação de Schengen ainda não corrigidas no final do ano – objetivo específico n.º 2;
- Número de observadores da Agência dos Direitos Fundamentais que participam nas avaliações de Schengen – objetivo específico n.º 3;

[52] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pt/SPEECH_20_1655.
[53] COM(2020) 690 final.

- Número de peritos com formação em direitos fundamentais – objetivo específico n.º 3;
- Número médio de peritos necessários por visita de avaliação – objetivo específico n.º 4;
- Rácio peritos designados/necessários – objetivo específico n.º 4;
- Número de análises de risco ou outros relatórios – objetivo específico n.º 4.

Além disso, a Comissão está a desenvolver uma nova ferramenta informática para modernizar a monitorização da execução dos planos de ação pelos Estados-Membros. Prevê-se que este instrumento entre em funcionamento já em 2021.

1.5. Justificação da proposta/iniciativa

1.5.1. Necessidade(s) a satisfazer a curto ou a longo prazo, incluindo um calendário pormenorizado de aplicação da iniciativa

O objetivo global do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen consiste em verificar a correta aplicação do acervo de Schengen e, se necessário, recomendar melhorias e assegurar a sua aplicação.

A manutenção do espaço Schengen como um espaço de livre circulação sem controlos nas fronteiras internas depende de um mecanismo eficaz e eficiente de avaliação das medidas a aplicar nas fronteiras externas da UE e de medidas compensatórias destinadas a assegurar a liberdade de circulação e um elevado nível de segurança e de justiça num espaço sem controlos nas fronteiras internas.

O espaço Schengen baseia-se na confiança mútua entre os Estados-Membros quanto à sua capacidade de aplicar plenamente determinadas medidas nas fronteiras externas e medidas compensatórias nos respetivos territórios, o que permite a supressão dos controlos nas fronteiras internas. As origens do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen têm uma natureza intergovernamental que remonta à década de 1990, quando as avaliações eram da responsabilidade exclusiva dos Estados-Membros, com a participação da Comissão na qualidade de observador. O acervo de Schengen tornou-se parte integrante do quadro normativo da União Europeia com a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, em 1999, que possibilitou a adoção da base jurídica do mecanismo atualmente em vigor, transferindo para a Comissão a responsabilidade pela sua coordenação e organização global.

Desde a adoção do regulamento relativo ao mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen[54], em 2013, a UE enfrentou uma série de novos desafios. Viveu uma crise migratória sem precedentes, cujas repercussões deram origem a novas realidades, e foi palco de uma série de ataques terroristas. Foi confrontada com a pandemia de COVID-19, que ainda está ativa e bloqueia o normal funcionamento da vida quotidiana dos cidadãos. Todos estes fatores revelaram que as regras atualmente em vigor não são suficientes para ajudar o espaço Schengen a fazer face às novas pressões emergentes. Consequentemente, a UE adotou um número significativo de iniciativas, incluindo legislativas, no domínio dos assuntos internos para ajudar a responder eficazmente às novas necessidades emergentes.

[54] Regulamento (UE) n.º 1053/2012 do Conselho.

Todavia, o mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen manteve-se inalterado e a sua capacidade para ter em conta os recentes desenvolvimentos legislativos e políticos foi posta em causa.

Em consonância com o artigo 22.º do Regulamento (UE) n.º 1053/2012 do Conselho, a Comissão procedeu a um reexame do funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen. Os resultados deste reexame[55] permitiram concluir que o mecanismo já demonstrou o seu significativo valor acrescentado e contribuiu para melhorar a aplicação do acervo de Schengen pelos Estados-Membros. Confirmaram que, de uma forma geral, os Estados-Membros, aplicam adequadamente o acervo de Schengen e que as deficiências graves foram prontamente corrigidas. Apesar destes progressos, o relatório concluiu que subsistem algumas deficiências e muitas práticas divergentes entre os Estados-Membros, o que poderá afetar a integridade e o funcionamento do espaço Schengen no futuro.

Na sequência do anúncio da presidente Ursula von der Leyen relativo à apresentação de uma nova estratégia de Schengen e dos debates a alto nível político por ocasião do primeiro Fórum Schengen de 30 de novembro de 2020, a Comissão realizou uma avaliação de impacto aprofundada e consultas exaustivas com as partes interessadas. Os resultados permitiram concluir que os impactos positivos do mecanismo podem ser definitivamente confirmados e que o seu valor acrescentado é comprovado. Todavia, sugeriram que, para tornar o mecanismo mais eficaz e eficiente, este deve ser revisto de forma a permitir-lhe dar resposta aos desafios emergentes e adaptar-se às novas realidades. Foram igualmente identificados determinados aspetos processuais para melhorar o seu funcionamento prático, graças à experiência adquirida com o primeiro ciclo quinquenal de avaliação.

Nesta base, a Comissão toma a iniciativa de apresentar a presente proposta. O regulamento proposto deve ser adotado de acordo com um processo legislativo especial, nos termos do artigo 70.º do TFUE.

1.5.2. Valor acrescentado da intervenção da União (que pode resultar de diferentes fatores, por exemplo, melhor coordenação, mais segurança jurídica, maior eficácia ou complementaridades). Para efeitos do presente ponto, entende-se por «valor acrescentado da intervenção da União» o valor resultante da intervenção da União que vem acrescentar-se ao valor que teria sido criado pelos Estados-Membros de forma isolada.

O valor acrescentado da União desta iniciativa decorre em primeiro lugar da participação coordenada dos Estados-Membros, diretamente e através do Conselho, que cria uma base sólida para gerar confiança mútua entre os Estados-Membros em comparação com as avaliações a nível dos Estados-Membros. As avaliações coordenadas a nível da UE facilitam a comparação entre as práticas de aplicação do acervo nos Estados-Membros e a avaliação dos efeitos combinados dessa aplicação nos diferentes Estados-Membros. Permitem igualmente identificar as deficiências decorrentes de assimetrias e de divergências na aplicação do acervo de Schengen suscetíveis de pôr em risco a integridade de Schengen. A pressão pelos pares resultante do mecanismo pode constituir um incentivo adicional para a aplicação correta do acervo de Schengen. A iniciativa reduz o risco de poucos

[55] COM(2020) 779 final.

Estados-Membros deverem assumir encargos desproporcionados com o funcionamento do mecanismo.

A proposta visa centrar o mecanismo nas deficiências suscetíveis de ter efeitos adversos no bom funcionamento do espaço Schengen no seu conjunto. Os problemas de âmbito limitado devem ser tratados a nível nacional.

As medidas propostas não vão além do que é necessário para alcançar os objetivos gerais e específicos, tendo em conta o princípio da subsidiariedade, estabelecendo a base para uma melhor coordenação com as avaliações realizadas no âmbito dos mecanismos nacionais de controlo da qualidade.

1.5.3. Ensinamentos retirados de experiências anteriores semelhantes

A presente proposta baseia-se nos ensinamentos retirados da aplicação do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho, que prevê a realização de avaliações de Schengen com base num ciclo de avaliação quinquenal. Na sequência do primeiro ciclo de avaliação, que abrangeu o período 2014-2019, a Comissão fez um balanço dos progressos alcançados e das deficiências identificadas e apresentou os resultados num relatório de Schengen[56]. Na elaboração da presente proposta, a Comissão tem em conta as conclusões e as recomendações desse reexame, bem como a opinião das partes interessadas consultadas na sequência do 1.º Fórum Schengen. Tem igualmente em conta as conclusões do Conselho recentemente adotadas[57] sobre o funcionamento do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen (Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho), de 19 de abril de 2021, que confirmam o papel crucial do mecanismo para garantir a aplicação efetiva e eficaz do acervo de Schengen e um elevado nível de confiança mútua entre os Estados-Membros no espaço de livre circulação. Estas conclusões instam igualmente a Comissão a apresentar iniciativas a fim de melhorar a eficácia global do mecanismo, assegurando simultaneamente a sua flexibilidade.

1.5.4. Compatibilidade com o quadro financeiro plurianual e eventuais sinergias com outros instrumentos adequados

A Comissão apresenta a presente proposta como um elemento essencial da Estratégia de Schengen, que inclui igualmente uma comunicação política sobre Schengen, entre outros documentos. Dá seguimento ao Novo Pacto em matéria de Migração e Asilo, de setembro de 2020.

A presente proposta, que representa o terceiro pilar da governação de Schengen, não afeta a legislação pertinente para os dois primeiros pilares de Schengen (fronteiras externas e medidas compensatórias), mas visa contribuir para a sua melhor aplicação por parte dos Estados-Membros.

Nos últimos anos, o papel dos órgãos e das agências da União envolvidos na aplicação do acervo de Schengen assumiu maior importância. A fim de refletir esta evolução, a proposta prevê a avaliação e a monitorização, até determinado ponto, das atividades dos órgãos, organismos e agências competentes da União, na medida em que o seu pessoal exerça atividades em nome dos Estados-Membros.

O mecanismo proporciona um quadro jurídico sólido, mas também suficientemente flexível para abranger a totalidade da legislação em constante evolução relativa ao

[56] COM(2020) 779 final.

[57] https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-7939-2021-INIT/pt/pdf.

funcionamento do espaço Schengen. Uma vez que esta legislação foi recentemente objeto de uma evolução dinâmica que deverá prosseguir no futuro, a presente proposta foi concebida de forma a tornar o mecanismo adaptável à evolução futura do acervo de Schengen, sem que seja necessário alterar posteriormente as regras aplicáveis à sua avaliação e monitorização.

Alguns dos atos jurídicos nos domínios de intervenção abrangidos pelo mecanismo incluem os seus próprios instrumentos de avaliação e de monitorização. A proposta prevê a criação de sinergias a fim de evitar duplicações e utilizar da melhor forma os instrumentos de monitorização setorial.

As ações que acarretam implicações financeiras pertinentes para a presente proposta estão em plena consonância com o quadro financeiro plurianual. Estas ações incluem o financiamento das visitas de avaliação para os peritos dos Estados-Membros e da Comissão. Até à data, as visitas de avaliação realizadas nos termos do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho foram financiadas por meio de ações da União a título do Fundo para a Segurança Interna (Fronteiras e Vistos). Após a entrada em vigor do regulamento proposto, as visitas de avaliação organizadas no âmbito das suas competências serão elegíveis para financiamento a título do instrumento temático do Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos («IGFV»). Além disso, os Estados-Membros têm a obrigação de utilizar os recursos dos seus programas no âmbito do IGFV para aplicar as recomendações que visam dar uma resposta adequada a eventuais vulnerabilidades ou riscos identificados na sequência de uma avaliação de Schengen. Por último, ao alargar os ciclos de avaliação de períodos de cinco para períodos de sete anos, o mecanismo oferece um potencial para assegurar melhores sinergias com o quadro financeiro plurianual.

A proposta não implica qualquer aumento do financiamento necessário em comparação com o das visitas de avaliação ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho. Propõe novas regras que visam melhorar a eficiência e a eficácia, com vista a obter melhores resultados com os mesmos os recursos financeiros.

1.5.5. Avaliação das diferentes opções de financiamento disponíveis, incluindo possibilidades de reafetação

A reforma visa tornar o mecanismo mais eficaz para todas as partes envolvidas (Estados-Membros, Comissão e órgãos, organismos e agências competentes da União). O objetivo subjacente do ponto de vista dos recursos consiste em utilizar melhor os recursos disponíveis, mas mantendo os recursos humanos e orçamentais existentes.

É fundamental clarificar que o mecanismo não é um instrumento oneroso. Com efeito, a organização de visitas de avaliação e de monitorização representa um custo de cerca de 2 milhões de EUR por ano para a Comissão.

As novas regras propostas para a realização de visitas de avaliação e de monitorização preveem o alargamento dos ciclos de avaliação de cinco para sete anos, bem como a redução da duração média das visitas e da dimensão média das equipas de avaliação e de monitorização. Prevê-se que estas alterações reduzam os custos globais das visitas.

A Comissão estimou que os custos das avaliações com aviso prévio (as mais dispendiosas, devido à sua duração e ao número de peritos envolvidos) serão reduzidos em cerca de um terço em comparação com a situação atual, graças ao

efeito combinado da redução da duração das visitas, da redução do número de peritos (flexibilidade em termos de dimensão da equipa) e do menor número de avaliações com aviso prévio (alargamento do ciclo de avaliação). Deve ter-se igualmente em conta que o novo mecanismo foi concebido de modo a avaliar os novos desenvolvimentos do acervo de Schengen, que registou uma evolução significativa nos últimos anos. Assim, a eficiência do novo mecanismo será reforçada, uma vez que avaliará um maior número obrigações legislativas que incumbem aos Estados-Membros, com menos custos em comparação com o mecanismo em vigor. Mecanismo.

1.6. Duração e impacto financeiro da proposta/iniciativa

☐ **duração limitada**

– ☐ em vigor entre [DD/MM]AAAA e [DD/MM]AAAA

– ☐ Impacto financeiro no período compreendido entre AAAA e AAAA para as dotações de autorização e entre AAAA a AAAA para as dotações de pagamento.

☑ **duração ilimitada**

Aplicação com um período de arranque progressivo a partir da data de entrada em vigor, seguido de um período de aplicação a um ritmo de cruzeiro.

1.7. Modalidade(s) de gestão prevista(s)[58]

☑ **Gestão direta** pela Comissão

– ☐ pelos seus serviços, incluindo o pessoal nas delegações da União;

– ☐ pelas agências de execução

☐ **Gestão partilhada** com os Estados-Membros

☐ **Gestão indireta**, confiando tarefas de execução orçamental:

– ☐ a países terceiros ou a organismos por estes designados;

– ☐ a organizações internacionais e respetivas agências (a especificar);

– ☐ ao BEI e ao Fundo Europeu de Investimento;

– ☐ aos organismos referidos nos artigos 70.º e 71.º do Regulamento Financeiro;

– ☐ a organismos de direito público;

– ☐ a organismos regidos pelo direito privado com uma missão de serviço público, na medida em que prestem garantias financeiras adequadas;

– ☐ a organismos regidos pelo direito privado de um Estado-Membro com a responsabilidade pela execução de uma parceria público-privada e que prestem garantias financeiras adequadas;

– ☐ a pessoas encarregadas da execução de ações específicas no quadro da PESC por força do título V do Tratado da União Europeia, identificadas no ato de base pertinente.

– *Se assinalar mais de uma modalidade de gestão, queira especificar na secção «Observações».*

[58] As explicações sobre as modalidades de gestão e as referências ao regulamento financeiro estão disponíveis no sítio BudgWeb: https://myintracomm.ec.europa.eu/budgweb/EN/man/budgmanag/Pages/budgmanag.aspx.

Observações

A Comissão será responsável pela gestão global das ações com implicações financeiras e diretamente relacionadas com a execução operacional do regulamento. Trata-se essencialmente do financiamento da organização das visitas de avaliação e de monitorização, como as despesas de deslocação e de alojamento dos peritos dos Estados-Membros e da Comissão, incluindo os peritos com estatuto de observador.

Estima-se que o nível das despesas em relação aos recursos utilizados para a realização de visitas de avaliação e de monitorização ao abrigo do Regulamento (UE) n.º 1053/2013 do Conselho se mantenha inalterado.

2. MEDIDAS DE GESTÃO

2.1. Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações

Especificar a periodicidade e as condições.

As regras para a monitorização e a apresentação de relatórios estão previstas nos artigos 28.º e 30.º da proposta.

A Comissão compromete-se a apresentar anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório exaustivo sobre as avaliações realizadas no ano anterior, sobre as conclusões dessas avaliações e a situação das medidas corretivas adotadas pelos Estados-Membros. O relatório será transmitido aos parlamentos nacionais.

O novo mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen proposto funcionará com base em ciclos plurianuais de avaliação de sete anos. Uma vez concluído o primeiro ciclo, e seis meses após a adoção de todos os relatórios de avaliação desse ciclo, a Comissão procederá a um reexame da aplicação do regulamento.

No âmbito da avaliação de impacto e em consonância com as regras «Legislar Melhor», foi elaborada uma lista não exaustiva de indicadores qualitativos e quantitativos que será utilizada no reexame do regulamento. Além disso, a Comissão está a desenvolver uma nova ferramenta informática para modernizar a monitorização da execução dos planos de ação pelos Estados-Membros. Prevê-se que este instrumento entre em funcionamento já em 2021.

2.2. Sistema(s) de gestão e de controlo

2.2.1. Justificação da(s) modalidade(s) de gestão, do(s) mecanismo(s) de execução do financiamento, das modalidades de pagamento e da estratégia de controlo propostos

Com base na experiência positiva adquirida na aplicação do mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen e no seu financiamento no âmbito das ações da União a título do Fundo para a Segurança Interna (Fronteiras e Vistos) em regime de gestão direta, a Comissão prevê manter os princípios de financiamento do novo mecanismo. Em consonância com o novo QFP, será apoiado pelo instrumento temático do Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos em regime de gestão direta.

2.2.2. Informações sobre os riscos identificados e o(s) sistema(s) de controlo interno criado(s) para os atenuar

A DG HOME criou um sistema de controlo interno adaptado às suas características e circunstâncias específicas e avalia regularmente a sua aplicação e o seu funcionamento global.

A DG HOME não tem sido confrontada com riscos de erros significativos nos seus programas de despesas. Esse facto é confirmado pela ausência recorrente de constatações relevantes nos relatórios anuais do Tribunal de Contas.

Através da gestão direta, a Comissão presta apoio a ações que contribuem para os objetivos políticos comuns da União. Um destes objetivos consiste na aplicação correta, atempada e efetiva do acervo de Schengen pelos Estados-Membros, que é assegurada pelo mecanismo de avaliação e de monitorização de Schengen.

O financiamento do atual mecanismo foi coberto pelas ações da União a título do Fundo para a Segurança Interna (Fronteiras e Vistos) para o período 2014-2020. A partir de 2021, será coberto pelo instrumento temático do Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos em regime de gestão direta. O futuro mecanismo revisto continuará a ser financiado em regime de gestão direta no âmbito do novo instrumento temático.

2.2.3. Estimativa e justificação da relação custo-eficácia dos controlos (rácio «custos de controlo/valor dos respetivos fundos geridos») e avaliação dos níveis previstos de risco de erro (no pagamento e no encerramento)

A Comissão procura assegurar os mais elevados padrões de gestão financeira. A DG HOME estabeleceu controlos rigorosos e cadeias de responsabilização claras, a fim de assegurar que os recursos são utilizados em conformidade com os princípios da boa gestão financeira e que os controlos da relação custo-eficácia proporcionam as garantias necessárias quanto à legalidade e à regularidade das operações subjacentes. A fim de demonstrar o seu empenho na melhor utilização possível dos recursos financeiros, a Comissão fixa uma taxa de erro muito reduzida como um dos seus objetivos estratégicos. Para alcançar este objetivo, a DG HOME adotou medidas destinadas a assegurar uma boa gestão financeira em toda a gestão das operações.

2.3. Medidas de prevenção de fraudes e irregularidades

Especificar as medidas de prevenção e de proteção existentes ou previstas, como, por exemplo, da estratégia antifraude.

A DG HOME desenvolveu e aplica a sua própria estratégia antifraude com base na metodologia facultada pelo OLAF e em consonância com a estratégia antifraude da Comissão. Procurará garantir que os seus controlos internos antifraude estejam plenamente alinhados com a referida estratégia e que a sua abordagem da gestão dos riscos de fraude permita identificar os domínios mais expostos a estes riscos e as respostas adequadas.

O relatório anual de atividades de 2019 da DG HOME concluiu que os processos de prevenção e deteção da fraude funcionaram de modo satisfatório e, por conseguinte, contribuíram para proporcionar garantias sobre a consecução dos objetivos do controlo interno.

A estratégia antifraude da DG HOME é atualmente objeto de uma revisão destinada a alinhá-la com a estratégia antifraude atualizada da Comissão e a adaptar melhor os

controlos antifraude aos domínios de intervenção e às operações desta DG, o que contribuirá para aumentar a sua eficácia e eficiência.

3. IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO DA PROPOSTA/INICIATIVA

3.1. Rubrica(s) do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(ais) de despesas envolvida(s)

- Atuais rubricas orçamentais

Segundo a ordem das rubricas do quadro financeiro plurianual e das respetivas rubricas orçamentais.

Rubrica do quadro financeiro plurianual	Rubrica orçamental	Tipo de despesa	Participação			
	Número	DD/DND[59].	dos países EFTA[60]	dos países candidatos [61]	de países terceiros	na aceção do artigo 21.º, n.º 2, alínea b), do Regulamento Financeiro
4	11 02 01 – Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos (IGFV)	Dif.	NÃO	NÃO	SIM	NÃO

Observações: Importa salientar que as dotações solicitadas no contexto da proposta são cobertas pelas dotações já previstas na ficha financeira legislativa relativa ao Regulamento IGFV. Não são solicitados recursos financeiros ou humanos adicionais no contexto da presente proposta legislativa.

[59] DD = dotações diferenciadas / DND = dotações não diferenciadas.
[60] EFTA: Associação Europeia de Comércio Livre.
[61] Países candidatos e, se aplicável, países candidatos potenciais dos Balcãs Ocidentais.

3.2. Impacto financeiro estimado da proposta nas dotações

3.2.1. Síntese do impacto estimado nas dotações operacionais

– ☐ A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de dotações operacionais

– ☑ A proposta/iniciativa acarreta a utilização de dotações operacionais, tal como explicitado seguidamente:

Em milhões de EUR (três casas decimais)

Rubrica do quadro financeiro plurianual	4	Migração e gestão das fronteiras

DG: HOME			2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	**TOTAL**
• Dotações operacionais										
Rubrica orçamental[62] 11 02 01 Instrumento de Gestão das Fronteiras e dos Vistos (IGFV)	Autorizações	(1a)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Pagamentos	(2a)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Autorizações									
	Pagamentos									
Dotações de natureza administrativa financiadas a partir da dotação de programas específicos[63]										
N/A		(3)								
TOTAL das dotações para a DG HOME	Autorizações	1a+1b +3			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Pagamentos	=2a+2b +3			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

62 De acordo com a nomenclatura orçamental oficial.

63 Assistência técnica e/ou administrativa e despesas de apoio à execução de programas e/ou ações da UE (antigas rubricas «BA»), bem como investigação direta e indireta.

• TOTAL das dotações de natureza administrativa financiadas a partir da dotação de programas específicos		(6)								
TOTAL das dotações no âmbito da RUBRICA 4 do quadro financeiro plurianual	Autorizações	=4+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Pagamentos	=5+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

• TOTAL das dotações operacionais (todas as rubricas operacionais)	Autorizações	(4)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Pagamentos	(5)			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
TOTAL das dotações de natureza administrativa financiadas a partir da dotação de programas específicos (todas as rubricas operacionais)		(6)								
TOTAL das dotações no âmbito das RUBRICAS 1 a 6 do quadro financeiro plurianual (quantia de referência)	Autorizações	=4+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025
	Pagamentos	=5+ 6			2,005	2,005	2,005	2,005	2,005	10,025

Rubrica do quadro financeiro plurianual	**7**	«Despesas administrativas»

Esta secção deve ser preenchida com «dados orçamentais de natureza administrativa» a inserir em primeiro lugar no anexo da ficha financeira legislativa (anexo V das regras internas), que é carregada no DECIDE para efeitos das consultas interserviços.

Em milhões de EUR (três casas decimais)

		2021	**2022**	**2023**	**2024**	**2025**	**2026**	**2027**	**TOTAL**
DG: HOME									
• Recursos humanos		N/A		2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**
• Outras despesas administrativas		**N/A**							
TOTAL DG HOME	Dotações	N/A							

TOTAL das dotações no âmbito da RUBRICA 7 do quadro financeiro plurianual	(Total das autorizações = total dos pagamentos)	N/A		2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

Em milhões de EUR (três casas decimais)

TOTAL das dotações no âmbito das RUBRICAS 1 a 7 do quadro financeiro plurianual	Autorizações			4,493	4,493	4,493	4,493	4,493	22,465
	Pagamentos			4,493	4,493	4,493	4,493	4,493	22,465

3.2.2. Estimativa das realizações financiadas com dotações operacionais

Dotações de autorização em milhões de EUR (três casas decimais)

Indicar os			**2021**	**2022**	**2023**	**2024**	2025	2026	2027	**TOTAL**

objetivos e as realizações ⇩	REALIZAÇÕES																	
	Tipo de realização[64]	Custo médio da realização	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número total de realizações	Custo total
OBJETIVO ESPECÍFICO N.º 1[65] Evitar lacunas e aumentar a orientação estratégica																		
- Realização	Debates a nível ministerial por ano sobre as conclusões ou a situação		1															
- Realização	Relatórios anuais da Comissão sobre o mecanismo		1															
Subtotal objetivo específico n.º 1																		
OBJETIVO ESPECÍFICO N.º 2 Racionalizar a repartição de funções e de responsabilidades e simplificar e acelerar o processo e os procedimentos																		
- Realização	Duração média do processo de avaliação – Adoção do relatório de avaliação no prazo de quatro meses após a visita de avaliação		4 meses															

[64] As realizações dizem respeito aos produtos fornecidos e serviços prestados (exemplo: número de intercâmbios de estudantes financiados, número de quilómetros de estradas construídas, etc.).

[65] Tal como descrito no ponto 1.4.2. «Objetivo(s) específico(s)…».

- Realização	Número de avaliações temáticas por ano	0,142		-		-	1	0,142	1	0,142	1	0,142	1	0,142	1	0,142	5	0,710
- Realização	Número de peritos que participam em visitas com aviso prévio e em novas visitas	0,005				-	338	1,601	338	1,601	338	1,601	338	1,601	338	1,601	1.687,5	8,005
- Realização	Procedimento de acompanhamento – Os Estados-Membros devem apresentar um plano de ação para dar resposta às recomendações dois meses após a adoção do relatório de avaliação		2 meses															
Subtotal objetivo específico n.º 2								1,743		1,743		1,743		1,743		1,743		8,715
OBJETIVO ESPECÍFICO N.º 3 Reforçar a aplicação das garantias em matéria de direitos fundamentais a título do acervo de Schengen																		
- Realização	Número de análises de risco ou de outros relatórios por ano	4																
- Realização	Número de formações sobre direitos fundamentais por ano	1																
Subtotal objetivo específico n.º 3																		
OBJETIVO ESPECÍFICO N.º 4 Otimizar a																		

participação de peritos dos Estados-Membros e dos órgãos, organismos e agências da União																		
- Realização	Rácio peritos designados/necessários	1 ou mais																
- Realização	Ferramenta informática Koel	0,110					1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,110	1	0,550
- Realização	Número de formações, incluindo sobre direitos fundamentais, por ano	0,012		-		-	1	0,012	1	0,012	1	0,012	1	0,012	1	0,012	5	0,060
- Realização	Formação em matéria de vistos	0,140		-		-	1	0,140	1	0,140	1	0,140	1	0,140	1	0,140	5	0,700
Subtotal objetivo específico n.º 4								0,262		0,262		0,262		0,262		0,262		1,310
TOTAIS								**2,005**		**2,005**		**2,005**		**2,005**		**2,005**		**10,025**

3.2.3. Síntese do impacto estimado nas dotações de natureza administrativa

– ☐ A proposta/iniciativa não implica a utilização de dotações de natureza administrativa

– ☑ A proposta/iniciativa implica a utilização de dotações de natureza administrativa, tal como explicitado seguidamente:

Em milhões de EUR (três casas decimais)

	2021[66]	2022	2023	2024	2025	2026	2027	**TOTAL**
RUBRICA 7 do quadro financeiro plurianual			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	12,440
Recursos humanos								
Outras despesas administrativas								
Subtotal RUBRICA 7 do quadro financeiro plurianual			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

com exclusão da RUBRICA 7[67] do quadro financeiro plurianual								
Recursos humanos								
Outras despesas de natureza administrativa								
Subtotal com exclusão da RUBRICA 7 do quadro financeiro plurianual								

TOTAL			2,488	2,488	2,488	2,488	2,488	**12,440**

As dotações relativas aos recursos humanos e outras despesas administrativas necessárias serão cobertas pelas dotações da DG já afetadas à gestão da ação e/ou reafetadas na DG e, se necessário, pelas eventuais dotações adicionais que sejam concedidas à DG gestora no âmbito do processo de afetação anual e atendendo às restrições orçamentais.

66 O ano N é o do início da aplicação da proposta/iniciativa. Substituir «N» pelo primeiro ano de execução previsto (por exemplo: 2021). Proceder do mesmo modo relativamente aos anos seguintes.

67 Assistência técnica e/ou administrativa e despesas de apoio à execução de programas e/ou ações da UE (antigas rubricas «BA»), bem como investigação direta e indireta.

3.2.3.1. Necessidades estimadas de recursos humanos

– ☐ A proposta/iniciativa não implica a utilização de recursos humanos.

– ☑ A proposta/iniciativa implica a utilização de recursos humanos, tal como explicitado seguidamente:

As estimativas devem ser expressas em termos de equivalente a tempo completo

		2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027
• Lugares do quadro do pessoal (funcionários e agentes temporários)								
20 01 02 01 (na sede e nos gabinetes de representação da Comissão)				14,7	14,7	14,7	14,7	14,7
20 01 02 03 (nas delegações)								
01 01 01 01 (investigação indireta)								
01 01 01 11 (investigação direta)								
Outras rubricas orçamentais (especificar)								
• Pessoal externo (em equivalente a tempo completo: ETC)[68]								
20 02 01 (AC, PND e TT da «dotação global»)				3	3	3	3	3
20 02 03 (AC, AL, PND, TT e JPD nas delegações)								
XX 01 xx **yy zz** [69]	- na sede							
	- nas delegações							
01 01 01 02 (AC, PND e TT – Investigação indireta)								
01 01 01 12 (AC, PND e TT – Investigação direta)								
Outras rubricas orçamentais (especificar)								
TOTAL				**17,7**	**17,7**	**17,7**	**17,7**	**17,7**

As necessidades de recursos humanos serão cobertas pelos efetivos da DG já afetados à gestão da ação e/ou reafetados internamente a nível da DG, complementados, caso necessário, por eventuais dotações adicionais que sejam atribuídas à DG gestora no quadro do processo anual de atribuição e no limite das disponibilidades orçamentais.

Descrição das tarefas a executar:

Funcionários e agentes temporários	Pessoal AD: definir, aplicar e coordenar os desenvolvimentos políticos, legislativos e operacionais relativos ao mecanismo de avaliação de Schengen, à gestão das fronteiras externas e à governação de Schengen, bem como à aplicação do acervo de Schengen nos domínios de intervenção pertinentes. Pessoal AST: assegurar o apoio operacional e administrativo, bem como gerir as atividades e o planeamento da avaliação de Schengen. Pessoal SC: prestar apoio operacional e administrativo à unidade e assistência ao chefe de unidade
Pessoal externo	definir, aplicar e coordenar os desenvolvimentos políticos, legislativos e operacionais relativos ao mecanismo de avaliação de Schengen, à gestão das fronteiras externas e à governação de Schengen, bem como à aplicação do acervo de Schengen nos domínios de intervenção pertinentes.

68 AC = agente contratual; AL = agente local; PND = perito nacional destacado; TT = trabalhador temporário; JPD = jovem perito nas delegações.

69 Sublimite para o pessoal externo coberto pelas dotações operacionais (antigas rubricas «BA»).

3.2.4. Compatibilidade com o atual quadro financeiro plurianual

A proposta/iniciativa:

– ☑ pode ser integralmente financiada por meio da reafetação de fundos no quadro da rubrica pertinente do quadro financeiro plurianual (QFP).

Explicitar a reprogramação necessária, especificando as rubricas orçamentais em causa e as quantias correspondentes. Em caso de reprogramação significativa, fornecer um quadro Excel.

– ☐ requer o recurso à margem não afetada na rubrica em causa do QFP e/ou o recurso a instrumentos especiais em conformidade com o Regulamento QFP.

Explicitar as necessidades, especificando as rubricas orçamentais em causa e as quantias correspondentes, bem como os instrumentos cuja utilização é proposta.

– ☐ requer uma revisão do QFP.

Explicitar as necessidades, especificando as rubricas orçamentais em causa e as quantias correspondentes.

3.2.5. Participação de terceiros no financiamento

A proposta/iniciativa:

– ☑ não prevê o cofinanciamento por terceiros

– ☐ prevê o cofinanciamento por terceiros a seguir estimado:

Dotações em milhões de EUR (três casas decimais)

	Ano **N**[70]	Ano **N+1**	Ano **N+2**	Ano **N+3**	Inserir os anos necessários para refletir a duração do impacto (ver ponto 1.6)			Total
Especificar o organismo de cofinanciamento								

[70] O ano N é o do início da aplicação da proposta/iniciativa. Substituir «N» pelo primeiro ano de execução previsto (por exemplo: 2021). Proceder do mesmo modo relativamente aos anos seguintes.

TOTAL das dotações cofinanciadas								

3.3. Impacto estimado nas receitas

– ☑ A proposta/iniciativa não tem impacto financeiro nas receitas.

– ☐ A proposta/iniciativa tem o impacto financeiro a seguir descrito:

☐ nos recursos próprios

☐ noutras receitas

(2) indicar se as receitas são afetadas a rubricas de despesas ☐

Em milhões de EUR (três casas decimais)

Rubrica orçamental das receitas:	Dotações disponíveis para o atual exercício	Impacto da proposta/iniciativa[71]						
		Ano **N**	Ano **N+1**	Ano **N+2**	Ano **N+3**	Inserir os anos necessários para refletir a duração do impacto (ver ponto 1.6)		
Artigo …….								

Relativamente às receitas afetadas, especificar a(s) rubrica(s) orçamental(ais) de despesas envolvida(s).

Outras observações (p. ex., método/fórmula utilizado/a para o cálculo do impacto sobre as receitas ou qualquer outra informação).

[71] No que diz respeito aos recursos próprios tradicionais (direitos aduaneiros e quotizações sobre o açúcar), as quantias indicadas devem ser apresentadas em termos líquidos, isto é, quantias brutas após dedução de 20 % a título de despesas de cobrança.