COMISSÃO
EUROPEIA

Bruxelas, 21.8.2020
COM(2020) 428 final

RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO

sobre o ponto da situação dos preparativos para a plena execução dos regulamentos relativos à interoperabilidade, em conformidade com o artigo 78.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/817 e o artigo 74.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/818

1. Introdução

Em 11 de junho de 2019, entraram em vigor os regulamentos relativos à interoperabilidade[1]. Os regulamentos destinam-se a melhorar os sistemas de informação da UE para a segurança e a gestão das fronteiras e da migração, permitindo que estes trabalhem em conjunto de forma mais inteligente e eficiente. A interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE foi estabelecida com o objetivo de melhorar a eficácia e a eficiência dos controlos nas fronteiras externas e de contribuir para a prevenção da imigração ilegal, bem como para um elevado nível de segurança no espaço de liberdade, segurança e justiça da União. Visa igualmente melhorar a aplicação da política comum de vistos, prestar assistência no âmbito do exame dos pedidos de proteção internacional, contribuir para a prevenção, deteção e investigação de infrações terroristas ou de outras infrações penais graves, e ajudar na identificação de pessoas desconhecidas.

Antes da adoção dos regulamentos, a Comissão apresentou, em abril de 2016, uma comunicação intitulada «Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança»[2], em que esboçava formas possíveis de tornar os sistemas de informação da UE mais eficazes para melhorar a gestão das fronteiras e a segurança interna. Na sua resolução de 6 de julho de 2016, o Parlamento Europeu apelou para a elaboração de propostas com vista a melhorar e desenvolver os sistemas de informação existentes na UE, colmatar as lacunas de informação e avançar rumo à sua interoperabilidade, a par de propostas para a partilha obrigatória de informações a nível da UE, prevendo as salvaguardas necessárias em matéria de proteção de dados. Nas suas conclusões de 15 de dezembro de 2016, o Conselho Europeu apelou para que se continuasse a trabalhar no sentido de alcançar a interoperabilidade dos sistemas de informação e das bases de dados da UE.

A interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE foi estabelecida de modo a permitir que estes sistemas e os respetivos dados se complementassem mutuamente, respeitando em simultâneo os direitos fundamentais das pessoas, em particular o direito à proteção dos dados pessoais.

Aquando da adoção dos regulamentos relativos à interoperabilidade, estavam em funcionamento três sistemas de informação da UE: o Sistema de Informação de Schengen (SIS), o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e o sistema Eurodac. Além disso, há atualmente três outros sistemas em fase de desenvolvimento: o Sistema de Entrada/Saída (SES), o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e o sistema centralizado para a identificação dos Estados-Membros que possuem informações sobre condenações de nacionais de países terceiros e de apátridas (sistema ECRIS-TCN).

---

[1] Regulamento (UE) 2019/817 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio das fronteiras e vistos e que altera os Regulamentos (CE) n.º 767/2008, (UE) 2016/399, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240, (UE) 2018/1726 e (UE) 2018/1861 do Parlamento Europeu e do Conselho, e as Decisões 2004/512/CE e 2008/633/JAI do Conselho;
Regulamento (UE) 2019/818 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de maio de 2019, relativo à criação de um regime de interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE no domínio da cooperação policial e judiciária, asilo e migração, e que altera os Regulamentos (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 e (UE) 2019/816.

[2] COM(2016) 205 final.

Os regulamentos relativos à interoperabilidade estabelecem disposições em matéria de monitorização e avaliação pela Comissão e, em particular, pela eu-LISA, no que diz respeito ao desenvolvimento técnico. A eu-LISA apresentou um primeiro relatório em dezembro de 2019[3].

Nos termos do artigo 78.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/817 e do artigo 74.º, n.º 5, do Regulamento (UE) 2019/818, a Comissão deve apresentar anualmente ao Parlamento Europeu e ao Conselho um relatório sobre o ponto da situação dos preparativos para a plena execução dos regulamentos. O relatório deve incluir informações pormenorizadas sobre os custos incorridos e informações sobre quaisquer riscos suscetíveis de afetar os custos globais, como previsto nos regulamentos relativos à interoperabilidade. Cabe à Comissão apresentar relatórios idênticos todos os anos até que as datas de entrada em funcionamento dos componentes de interoperabilidade sejam determinadas mediante os atos de execução da Comissão referidos no artigo 72.º do Regulamento (UE) 2019/817 e no artigo 68.º do Regulamento (UE) 2019/818.

2. Legislação de execução

Os regulamentos relativos à interoperabilidade preveem a adoção de legislação de execução a fim de complementar e implementar determinados aspetos técnicos pormenorizados dos regulamentos. Alguns destes atos são necessários para permitir plenamente que a eu-LISA dê início à sua conceção e desenvolvimento dos componentes no contexto da arquitetura geral do sistema, em particular porque tal exige a definição de especificações técnicas e a preparação de procedimentos de adjudicação para trabalhar com os contratantes. Os cadernos de encargos estabelecidos devem assentar em especificações técnicas claras e completas enunciadas nos avisos de concurso exigidos. São necessários outros atos para estabelecer as regras técnicas destinadas a facilitar a ação no terreno das autoridades competentes através, por exemplo, da utilização de formulários normalizados e da definição de procedimentos de cooperação para resolver incidentes de segurança.

Com a entrada em vigor dos regulamentos, a Comissão começou a preparar um primeiro conjunto de medidas de execução (quatro atos de execução e dois atos delegados) necessárias na fase inicial do processo de conceção e de desenvolvimento.

Para os atos de execução, foi criado um comité nos termos do artigo 74.º do Regulamento (UE) 2019/817 e do artigo 70.º do Regulamento (UE) 2019/818.

Para a preparação dos atos delegados necessários, foi criado um grupo de peritos em conformidade com o artigo 73.º do Regulamento (UE) 2019/817 e o artigo 69.º do Regulamento (UE) 2019/818.

3. Acompanhamento da execução pelos Estados-Membros e as agências da União

A *declaração conjunta sobre as prioridades legislativas da UE para o período de 2018-2019* identificou os regulamentos relativos à interoperabilidade como sendo de elevada prioridade.

[3] Relatório sobre o desenvolvimento da interoperabilidade (2019-307).

Para além da prioridade identificada durante o processo legislativo, há que reconhecer a importância da execução dos regulamentos. A bem da sua plena execução, os Estados-Membros, as agências da União e a Comissão têm de progredir de forma concertada para evitar uma situação em que a falta de ação de uma das partes redunde numa entrada em funcionamento tardia para todas as partes.

Foi nessa ótica que a Comissão organizou vários fóruns com todos os parceiros envolvidos para debater a forma de fazer avançar os preparativos e a disponibilidade e de identificar riscos e soluções no interesse de todos. O objetivo era tomar todas as medidas necessárias para lograr o pleno alinhamento de todos os sistemas de informação da UE pelo quadro de interoperabilidade até ao final de 2023. Para além dos Estados-Membros, dos países associados a Schengen e das agências competentes da União (a eu-LISA, a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e a Europol), os fóruns contaram ainda com a participação de outras partes interessadas: o Parlamento Europeu e o Conselho, o Coordenador da UE da Luta Antiterrorista, a Agência da União Europeia para a Formação Policial, o Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo, a Agência dos Direitos Fundamentais da UE e a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados.

O primeiro fórum realizou-se em março de 2019, uma vez alcançado um acordo provisório entre o Parlamento Europeu e o Conselho durante os debates interinstitucionais. Reconheceu-se a prioridade imediata de centrar a atenção na execução integral da nova arquitetura dos sistemas de informação da UE para as fronteiras, a migração e a segurança. Para o efeito, a Comissão tinha previsto elaborar um painel de avaliação, a fim de dispor de mecanismos eficazes de acompanhamento e coordenação. O objetivo era adotar uma abordagem ligeira no trabalho com os coordenadores nacionais, que deveriam velar por manter todas as partes interessadas devidamente informadas. Foi necessário ter em especial atenção as necessidades financeiras e de recursos humanos, incluindo a formação dos utilizadores finais, de modo que a execução pudesse decorrer nos prazos previstos. Foi ainda reconhecido que o Conselho de Administração da eu-LISA era responsável pela coordenação técnica ao abrigo dos vários atos legislativos e que o Conselho (Justiça e Assuntos Internos) deveria incluir regularmente o ponto da situação da execução na sua ordem de trabalhos.

Em novembro de 2019, o segundo fórum reconheceu o valor das reuniões regulares e do painel de avaliação como ferramentas para ajudar todas as partes – os Estados-Membros, as agências da União e a Comissão – a prosseguirem em conjunto no desenvolvimento e na execução da nova arquitetura informática para as fronteiras, a migração e a segurança. As necessidades financeiras e de recursos humanos continuaram a ser identificadas como uma questão fundamental. Sugeriu-se, por conseguinte, que todos os intervenientes preparassem planos de recursos indicativos plurianuais. A Comissão propôs igualmente desenvolver uma plataforma para a recolha de informações, inclusive em matéria de boas práticas, e disponibilizá-la de imediato para fomentar os intercâmbios e os progressos. Reconheceu-se ainda a necessidade de dar maior destaque à execução prática e operacional à medida que se fosse avançando no processo.

Em maio de 2020, teve lugar um terceiro fórum, desta feita por videoconferência. A Comissão apresentou a sua avaliação da situação geral com base num painel de avaliação que abrangeu os principais requisitos da execução:

- A execução progrediu no último ano, mas ainda há desafios a superar. Os Estados-Membros devem assegurar um apoio político de alto nível.
- Os Estados-Membros devem concluir a sua avaliação sobre a legislação nacional necessária e elaborá-la em conformidade.
- No cômputo geral, registaram-se progressos satisfatórios em matéria de mecanismos de governação.
- Os Estados-Membros devem efetuar rapidamente um cálculo das suas necessidades em termos de recursos e supri-las.

Paralelamente à execução dos regulamentos relativos à interoperabilidade, também está em curso o desenvolvimento associado de sistemas informáticos individuais, tanto novos como já existentes. À medida que se for desenvolvendo a nova arquitetura global, é vital para a execução dos regulamentos relativos à interoperabilidade que todos os sistemas individuais também estejam plenamente operacionais. No atinente aos progressos em matéria de sistemas individuais, a Comissão manifestou preocupações quanto aos resultados relativos ao desenvolvimento do Sistema de Entrada/Saída. Embora o período de teste esteja previsto para começar no final deste ano, os Estados-Membros indicaram um baixo nível de preparação para a execução do sistema a nível nacional, o que poderá ter um impacto negativo na sua entrada em funcionamento. Neste cenário, os Estados-Membros deverão acelerar os procedimentos internos a fim de mobilizar os recursos humanos necessários e acelerar o processo de adjudicação, previsto no ano passado, para a adaptação dos seus sistemas nacionais tendo em vista a ligação ao Sistema de Entrada/Saída central.

O fórum constituiu também uma oportunidade para levantar algumas preocupações associadas à crise da COVID-19, sugerindo a possibilidade de ocorrerem atrasos, nomeadamente no que diz respeito à entrada em funcionamento do Sistema de Entrada/Saída. Com efeito, o impacto no desenvolvimento dos sistemas de informação da UE, como o Sistema de Entrada/Saída, pode ter repercussões no desenvolvimento dos componentes de interoperabilidade. Esse impacto não é linear, porém: um atraso de um mês na entrada em funcionamento de um sistema informático tanto poderá implicar um atraso até um mês na entrada em funcionamento dos componentes de interoperabilidade como também poderá não ter consequências a jusante.

Tendo em conta a situação atual, mantém-se a incerteza para todos os intervenientes quanto aos efeitos da crise da COVID-19 nos projetos em curso. Nos meses que se avizinham, a Comissão tenciona dialogar com a eu-LISA e com os Estados-Membros tendo em vista a organização de um debate aprofundado sobre o impacto potencial da crise por ocasião do próximo fórum, previsto para o outono de 2020.

Durante o período de referência, as Presidências do Conselho continuaram a demonstrar o seu empenho na execução. Algumas delas realizaram inclusive as suas próprias conferências para chegar a um público mais alargado. A Comissão congratula-se com estas iniciativas.

4. Necessidades de formação

Nos debates que se realizaram durante os três fóruns, os participantes frisaram repetidamente que a interoperabilidade é mais do que um projeto informático. Os utilizadores finais –

guardas de fronteira, autoridades competentes em matéria de asilo, agentes policiais – precisarão de saber exatamente como aceder às informações ao seu dispor. A necessidade de formação do pessoal em causa tem sido constantemente assinalada. Ciente do facto, a Comissão organizou em março de 2020 uma ação de formação intitulada «Train the Ambassadors», com o intuito de fornecer às entidades responsáveis dos Estados-Membros materiais de informação e de instrução dos utilizadores finais sobre a utilização do quadro e dos componentes de interoperabilidade. Embora não tenha sido possível realizar a ação de formação de modo presencial devido à crise da COVID-19, a Comissão disponibilizou digitalmente os materiais de formação.

5. Custos e riscos

A ficha financeira legislativa anexa às propostas da Comissão Europeia sobre os dois regulamentos relativos à interoperabilidade reservou um montante de 11 954 000 EUR para o desenvolvimento da interoperabilidade em 2020. Como referido no segundo relatório intercalar sobre a interoperabilidade[4] da eu-LISA, de junho de 2020, utilizou-se até à data um montante de 1 718 606 EUR para apoiar as atividades de preparação da interoperabilidade.

No âmbito do Fundo para a Segurança Interna, em 2020 não é afetada aos Estados-Membros nenhuma dotação especificamente consagrada à interoperabilidade. No âmbito do futuro quadro financeiro plurianual, previsto para o período de 2021-2027, é proposta aos Estados-Membros uma verba de 136,3 milhões de EUR com o objetivo de cobrir as alterações dos sistemas nacionais necessárias para a utilização dos componentes de interoperabilidade. Estes fundos constituem uma dotação para apoiar os Estados-Membros nos seus projetos e não um reembolso dos custos efetivamente incorridos. Como tal, ao contrário dos montantes atribuídos às agências da União inteiramente financiadas pelo orçamento da União, não correm o mesmo risco de terem de satisfazer pedidos de financiamento adicional.

No que diz respeito aos riscos de derrapagem orçamental, a crise da COVID-19 terá inevitavelmente um impacto na duração de algumas partes individuais do projeto global de execução da nova arquitetura dos sistemas de informação da UE para as fronteiras, a migração e a segurança. Este impacto está atualmente a ser objeto de avaliação em termos do calendário previsto. É provável que o prolongamento da duração do projeto acarrete um aumento dos custos. No entanto, atendendo a que o desenvolvimento da interoperabilidade se encontra numa fase ainda muito incipiente, há margem de manobra para atenuar os efeitos no calendário e nos custos globais. Aquando da publicação do presente relatório, o projeto de interoperabilidade continua a respeitar o calendário previsto e está dentro da estimativa orçamental inicial.

6. Conclusão

À luz do compromisso geral assumido por todos os Estados-Membros, pelos países associados a Schengen e pelas agências da União no sentido de assegurar a plena execução dos regulamentos relativos à interoperabilidade, a Comissão continua a coordenar e a acompanhar as ações de todos os intervenientes, tendo em vista a plena disponibilidade dos sistemas informáticos novos e melhorados e dos componentes de interoperabilidade até ao final de 2023.

[4] Relatório sobre o desenvolvimento da interoperabilidade (2020-148).

Como referido acima, os trabalhos com vista à execução dos regulamentos relativos à interoperabilidade estão, até à data, no bom caminho. Todavia, a execução do quadro de interoperabilidade exige que todos os intervenientes progridam em conjunto em todos os sistemas de informação e componentes de interoperabilidade da UE. Será necessário acompanhar atentamente a possibilidade de ocorrerem atrasos devido à crise da COVID-19, nomeadamente no tocante ao desenvolvimento do Sistema de Entrada/Saída. A Comissão trabalhará com todas as partes interessadas a fim de traçar um quadro tão claro quanto possível dos atrasos que poderão vir a surgir e de os limitar ao máximo por forma a respeitar o calendário de execução. A Comissão está empenhada em fazer tudo o que estiver ao seu alcance, juntamente com os Estados-Membros e as agências da União, para assegurar que o impacto da crise da COVID-19 no prazo fixado para a plena execução seja o mais limitado possível e que os custos globais previstos se mantenham dentro do orçamento previsional estabelecido na ficha financeira legislativa.