



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 15.11.2011
COM(2011) 750 final

2011/0365 (COD) C7-0441/11

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

1. CONTEXTO DA PROPOSTA

As políticas relacionadas com o espaço de liberdade, segurança e justiça têm vindo a assumir cada vez maior importância nos últimos anos. Estas políticas encontram-se no centro do projecto europeu para criar uma área sem fronteiras internas na qual os cidadãos europeus e os nacionais de países terceiros possam entrar, circular, viver e trabalhar, trazendo consigo novas ideias, capital, conhecimento e inovação, ou colmatando lacunas nos mercados de trabalho nacionais, confiantes de que os seus direitos são totalmente respeitados e que a sua segurança é garantida. A crescente importância das políticas no domínio dos assuntos internos foi confirmada pelo Programa de Estocolmo de 2009¹, sendo também uma das áreas que foi alvo de importantes mudanças ao abrigo do Tratado de Lisboa.

No domínio da Segurança Interna, alguns documentos importantes, como a Comunicação da Comissão sobre a Estratégia de Segurança Interna², forneceram orientações claras sobre as actividades a desenvolver nos próximos anos. Relativamente à gestão das fronteiras e política de vistos, a Comunicação sobre a Migração³ descreve de forma mais detalhada os desafios futuros no domínio da segurança das fronteiras e do desenvolvimento de um espaço sem fronteiras internas. A Comunicação sobre a governação Schengen⁴ apresenta propostas para reforçar o acervo de Schengen através de um sistema de governação em condições de reagir eficazmente e de forma atempada e coordenada a nível da União, a circunstâncias excepcionais, bem como a desafios susceptíveis de comprometer o funcionamento geral de Schengen. A Comunicação sobre as fronteiras inteligentes – opções e via a seguir⁵ descreve de que forma os novos sistemas informáticos, como um sistema de registo de entradas/saídas e um programa de viajantes registados, podem contribuir para uma melhor gestão dos fluxos migratórios na União.

Uma importante componente do sistema comum de gestão integrada das fronteiras foi o desenvolvimento de mecanismos de solidariedade da União, que apoiam a aplicação uniforme e com elevada qualidade das normas da União no domínio da gestão das fronteiras e da política comum em matéria de vistos. Uma maior coordenação da cooperação operacional entre Estados-Membros em matéria de controlo das fronteiras através da Agência Frontex constitui um importante avanço no desenvolvimento do sistema. Além disso, a União expressa a sua solidariedade através do Fundo para as Fronteiras Externas, prestando assistência financeira aos Estados-Membros que aplicam as disposições de Schengen relativas às fronteiras externas e aos vistos.

O Programa de Estocolmo apelou explicitamente à criação de um fundo para apoiar a aplicação da Estratégia de Segurança Interna e à adopção de uma abordagem de cooperação coerente e abrangente no domínio da aplicação da lei, incluindo a gestão das fronteiras externas da União.

¹ JO C 115 de 4.5.2010, p. 1

² COM (2010) 673 final

³ COM (2011) 248 final

⁴ COM (2011) 561 final

⁵ COM (2011) 680 final

Neste contexto, na sua proposta de 29 de Junho de 2011 relativa ao próximo quadro financeiro plurianual para o período 2014-2020⁶, a Comissão sugeriu criar um Fundo para a Segurança Interna, integrado numa estrutura simplificada composta por dois Fundos destinados a cobrir as futuras despesas no domínio dos assuntos internos, que inclui igualmente a criação de um Fundo para o Asilo e a Migração. O Fundo para Segurança Interna terá um orçamento global de 4 648 milhões de EUR (a preços correntes) para apoiar a aplicação dos cinco objectivos estratégicos estabelecidos pela Estratégia de Segurança Interna: dismantelar as redes internacionais de criminalidade; prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento; aumentar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço; reforçar a segurança através da gestão das fronteiras; e reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e às catástrofes.

Devido às diferentes bases do Tratado necessárias ao amplo leque de objectivos estratégicos a abranger, não é juridicamente possível criar um Fundo para a Segurança Interna sob a forma de um instrumento financeiro único. Propõe-se, assim, que o Fundo seja criado sob a forma de um quadro financeiro global, abrangendo dois fundos sectoriais – sendo este um deles – complementado por um instrumento horizontal que estabelece as disposições comuns.

A arquitectura jurídica é descrita de forma mais detalhada no ponto 3.

2. RESULTADOS DAS CONSULTAS COM AS PARTES INTERESSADAS E AVALIAÇÃO DE IMPACTO

Tendo em conta a crescente importância atribuída à avaliação enquanto ferramenta informativa de apoio às decisões políticas, a presente proposta tem por base resultados de avaliações, consultas às partes interessadas e avaliações de impacto.

O trabalho de preparação dos futuros instrumentos financeiros para os assuntos internos teve início em 2010 e prolongou-se por 2011. No âmbito desse trabalho preparatório, foi lançado em Dezembro de 2010 um estudo/avaliação de impacto, com o apoio de uma entidade externa contratada. Esse estudo ficou pronto em Julho de 2011 e reúne os resultados disponíveis de avaliações aos instrumentos de financiamento existentes, versando sobre os problemas, objectivos e opções de política, incluindo o seu impacto provável, analisado na avaliação de impacto. Com base nesse estudo, a Comissão elaborou um relatório de avaliação de impacto, em relação ao qual o Comité de Avaliação de Impacto emitiu um parecer em 9 de Setembro de 2011.

Em consonância com a crescente importância atribuída à avaliação enquanto ferramenta informativa de apoio às decisões políticas, a presente proposta legislativa teve também em plena consideração a avaliação intercalar realizada ao Fundo para as Fronteiras Externas. No seu relatório de [... de Novembro de 2011], a Comissão avaliou os aspectos quantitativos e qualitativos da execução do Fundo no período 2007-2009. O relatório apresenta um resumo das actividades concretas realizadas nos Estados-Membros ao abrigo do Fundo, com vista à melhoria da gestão das fronteiras externas da União e do processamento de vistos a nível nacional. Destaca as medidas tomadas pelos Estados-Membros em matéria de segurança dos documentos, os investimentos consideráveis efectuados no reforço das capacidades de vigilância fronteiriça nos acessos através do Mediterrâneo e do Atlântico, assim como os

⁶ COM (2011) 500 final.

projectos-piloto no domínio do controlo automatizado de fronteiras e dos programas de viajantes registados.

Na elaboração da presente proposta, foram tomados em consideração todos os resultados da consulta pública *on-line* sobre o futuro financiamento dos assuntos internos⁷, que, de 5 de Janeiro a 20 de Março de 2011, esteve aberta às partes interessadas da União e dos países terceiros. Foram recebidas, no total, 115 respostas de cidadãos, em nome individual ou em nome de organizações, incluindo 8 documentos de tomada de posição. Contribuíram para a consulta inquiridos de todos os Estados-Membros, bem como de alguns países terceiros.

Em Abril de 2011, a conferência «*The future of EU funding for Home Affairs: A fresh look*» (O futuro do financiamento dos Assuntos Internos: um novo olhar) reuniu as principais partes interessadas (Estados-Membros, organizações internacionais, organizações da sociedade civil, etc.), dando-lhes a oportunidade de partilharem as suas perspectivas sobre o futuro do financiamento da UE para os assuntos internos. A conferência serviu igualmente para validar os resultados da análise e da consulta pública.

O futuro do financiamento da UE para os assuntos internos foi uma questão levantada e discutida em várias ocasiões com as instituições intervenientes, incluindo no quadro de um almoço informal durante o Conselho JAI de 21 de Janeiro de 2011 e de um pequeno-almoço informal com os coordenadores políticos do Parlamento Europeu em 26 de Janeiro de 2011, na audição da Comissária Malmström perante a Comissão SURE do Parlamento, em 10 de Março de 2011, e durante uma troca de pontos de vista entre o Director-Geral da DG Justiça e Assuntos Internos e a Comissão LIBE do Parlamento, em 17 de Março de 2011.

Foi prestado aconselhamento específico por parte de peritos sobre os futuros instrumentos financeiros no domínio da segurança interna, através de discussões realizadas durante a Conferência EOS sobre Indústria e Segurança, em 9 de Fevereiro de 2011 e o Comité para a Imigração e Asilo de 22 de Fevereiro de 2011. Além disso, os aspectos técnicos relacionados com a aplicação dos futuros instrumentos de financiamento no domínio da segurança interna foram também discutidos com base numa consulta escrita, em Abril de 2011, junto dos peritos dos Estados-Membros, no âmbito do quadro do Comité comum para o programa geral «Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios» («Comité SOLID»).

Estas consultas, conferências e discussões com peritos confirmaram o consenso geral entre as principais partes interessadas relativamente à necessidade de se alargar o âmbito de acção do financiamento da União no domínio da segurança interna, incluindo os aspectos da sua dimensão externa, assim como à necessidade de simplificar os mecanismos de disponibilização de financiamento e aumentar a flexibilidade, nomeadamente na resposta a situações de emergência. A fim de conferir valor acrescentado, as despesas da União deveriam reflectir melhor as prioridades e compromissos estratégicos da União e apoiar a aplicação do acervo da União em matéria de assuntos internos. No domínio da segurança interna, as partes interessadas consideraram que as prioridades temáticas gerais já foram fixadas pelo Programa de Estocolmo de 2009 e pela Estratégia de Segurança Interna de 2010. Deverá deste modo ser definido para o futuro um mecanismo de financiamento abrangente, que englobe as instâncias responsáveis pela aplicação da lei, pelo policiamento das fronteiras e pelos assuntos aduaneiros. A necessidade de recorrer mais às agências da União relevantes, como a Europol e a Frontex, foi também considerada importante. Registou-se um consenso

⁷ Os documentos de consulta e o relatório sobre os resultados da consulta estão disponíveis no sítio web da Direcção-Geral dos Assuntos Internos, em: http://ec.europa.eu/home-affairs/news/consulting_public/consulting_0020_pt.htm

geral quanto à necessidade de se reduzir o número de instrumentos de financiamento a uma estrutura de dois fundos, na condição de que tal conduza a uma simplificação. As partes interessadas também concordaram na necessidade de se criar um mecanismo flexível de resposta a situações de emergência. A gestão partilhada e a programação plurianual foram globalmente consideradas a forma mais apropriada de gerir as despesas relativas aos assuntos internos. As organizações não-governamentais entenderam, no entanto, que o sistema de gestão directa deveria continuar a ser aplicado.

3. ELEMENTOS JURÍDICOS DA PROPOSTA

O direito de agir tem por base o artigo 3.º, n.º 2, do Tratado da União Europeia, que estabelece que «a União proporciona aos seus cidadãos um espaço de liberdade, segurança e justiça sem fronteiras internas, em que seja assegurada a livre circulação de pessoas, em conjugação com medidas adequadas em matéria de controlos na fronteira externa, de asilo e imigração, bem como de prevenção da criminalidade e combate a este fenómeno».

A acção da União é justificada com base nos objectivos dispostos no artigo 67.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE, a seguir designado «Tratado»), que estabelece os meios para a realização de um espaço de liberdade, segurança e justiça. Chama-se a atenção para o artigo 80.º do Tratado, que realça que as políticas da União em causa e a sua execução deverão reger-se pelo princípio da solidariedade e da partilha equitativa de responsabilidades entre os Estados-Membros, inclusive no plano financeiro.

A criação do Fundo para a Segurança Interna exige a adopção de dois instrumentos legislativos que, em conjunto, constituirão o Fundo. Esta estrutura geral foi escolhida em função das obrigações impostas pelo Tratado. Devido às diferentes regras de votação no âmbito do Conselho, em função dos protocolos 19 (relativo ao acervo de Schengen) e 21 (a posição do Reino Unido e da Irlanda em relação ao Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça) e 22 (a posição da Dinamarca, inclusivamente em relação à parte três do Título V do Tratado), não é juridicamente possível elaborar uma proposta legislativa única e global para criar o Fundo para a Segurança Interna, apesar da coerência dos objectivos políticos a abordar.

O Fundo para a Segurança Interna deve, assim, ser criado sob a forma de um quadro financeiro global, constituído por dois actos distintos, que estabelecem as diferentes componentes do Fundo e fixam os objectivos, as acções elegíveis e as verbas destinadas a cada componente:

- um Regulamento que cria, no âmbito do Fundo, a componente relativa à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises,
- um Regulamento que cria, no âmbito do Fundo, a componente relativa à gestão das fronteiras e à política comum em matéria de vistos;

No quadro financeiro global do Fundo para a Segurança Interna, o presente regulamento define, nomeadamente, o apoio financeiro à gestão das fronteiras e à política comum em matéria de vistos.

A base jurídica do presente regulamento é o artigo 77.º do Tratado.

De uma forma geral, esta é um domínio em que existe um óbvio valor acrescentado nas intervenções da União, em comparação com a acção isolada dos Estados-Membros. A União

encontra-se em melhor posição que os Estados-Membros para prever um quadro que exprima a solidariedade da União no controlo de fronteiras, na política de vistos e na gestão dos fluxos migratórios e disponibilizar uma plataforma para o desenvolvimento de sistemas informáticos comuns de suporte a essas políticas. O apoio financeiro prestado ao abrigo do presente regulamento contribui assim em particular para reforçar as capacidades nacionais e europeias nestas áreas. Para tal, o presente regulamento tem por objectivo, entre outros, apoiar de forma mais sistemática os serviços prestados pelos Estados-Membros individualmente para assegurar o espaço sem fronteiras («mecanismo operacional de apoio»), otimizar a cooperação entre as autoridades de fronteira e outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei e aumentar a quantidade de equipamento especializado disponível nos Estados-Membros para ser posto à disposição da Agência Frontex no âmbito de operações conjuntas no interesse da salvaguarda do espaço sem fronteiras. Existe, no entanto, plena consciência de que as intervenções deverão ocorrer a um nível adequado e que o papel da União não deve ir além do necessário. Tal é sublinhado na reapreciação do orçamento da UE, ou seja, «o orçamento da UE deve ser utilizado para financiar bens públicos da UE, acções que os Estados-Membros e as regiões não possam financiar por si só ou os domínios em que possam ser obtidos melhores resultados».⁸

4. INCIDÊNCIA ORÇAMENTAL

A proposta da Comissão para o próximo quadro plurianual inclui uma proposta de 4 648 milhões de EUR (a preços correntes) em relação ao Fundo para a Segurança Interna no período 2014-2020. Dessa verba global, os recursos disponíveis para a execução do presente regulamento específico elevam-se a 3 520 milhões de EUR. A título indicativo, cerca de 61 % deste montante (2 150 milhões de EUR) deve ser usado para programas nacionais dos Estados-Membros e para apoiar o regime de trânsito facilitado aplicado pela Lituânia, 31 % (1 100 milhões de EUR) deve ser dedicado ao desenvolvimento do pacote para as fronteiras inteligentes e o restante ficará disponível para financiar acções da União, acções de emergência e assistência técnica, levando ainda em conta as contribuições esperadas dos países associados a Schengen, que acresceriam à dotação global.

Milhões de euros

Fundo para a Segurança Interna	4 648
<i>incluindo novos sistemas informáticos</i>	
- Instrumento de cooperação policial	1 128
- Instrumento de gestão das fronteiras	3 520

Além disso, em concordância com a Comunicação de Junho de 2011 e fora do âmbito do Fundo para a Segurança Interna, foi reservada uma verba independente de 822 milhões de EUR (a preços correntes) para a gestão dos sistemas informáticos de grande escala existentes (Sistema de Informação Schengen II, Sistema de Informação sobre Vistos e Eurodac). A gestão desses sistemas será gradualmente transferida da Comissão para a futura Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, segurança e justiça (Agência TI), quando esta iniciar o seu funcionamento no final de 2012.

⁸ «Reapreciação do orçamento da UE», COM (2010) 700 de 19.10.2010.

5. PRINCIPAIS ELEMENTOS DA PROPOSTA

5.1. Ênfase nas prioridades estratégicas

Com a criação de um instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos para o período 2014-2020, a União poderá:

- apoiar e reforçar as capacidades nacionais no domínio do controlo de fronteiras e da política de vistos, expressando assim solidariedade financeira com as tarefas atribuídas aos vários Estados-Membros nas fronteiras externas e nos consulados, no interesse do espaço sem fronteiras enquanto serviço público prestado pela União (programas nacionais, incluindo o «apoio operacional»);
- financiar o desenvolvimento do pacote para as fronteiras inteligentes, nomeadamente a criação de um sistema de registo de entradas/saídas da UE (SRES) e um programa de viajantes registados (PVR);
- financiar a criação e o funcionamento do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), nomeadamente através da aquisição de equipamento, infra-estruturas e sistemas para os Estados-Membros;
- reforçar a governação Schengen e o mecanismo de avaliação e controlo usado para verificar a aplicação do acervo de Schengen: a) financiando a operação desse mecanismo através de gestão directa; b) instituindo condições para a atribuição de apoio operacional aos Estados-Membros com base no cumprimento do acervo de Schengen e c) exigindo aos Estados-Membros a (re)distribuição dos recursos recebidos ao abrigo do presente instrumento, dando prioridade à correcção das eventuais insuficiências que tenham sido identificadas no mecanismo;
- otimizar o potencial operacional da Agência Frontex, convidando os Estados-Membros a afectarem recursos adicionais, ao abrigo dos seus programas, para adquirir equipamento especializado que possa ser posto à disposição da Agência para as operações conjuntas;
- apoiar o desenvolvimento e a aplicação das políticas pertinentes da União, na UE, em países terceiros ou em conjunto com países terceiros ao abrigo de «acções da União», melhorando assim toda a gestão dos fluxos migratórios para a União (projectos geridos directamente, como estudos ou projectos-piloto destinados a reforçar a cooperação com países terceiros, ou geridos indirectamente, em conformidade com o Regulamento Financeiro⁹;
- ter imediatamente disponíveis recursos adequados para prestar ajuda de emergência em caso de situações de pressão migratória excepcional ou urgente;
- continuar a apoiar o funcionamento do regime de trânsito facilitado na Lituânia, em conformidade com as obrigações da UE¹⁰, financiando os emolumentos não cobrados

⁹ Proposta da Comissão – Regulamento relativo às disposições financeiras aplicáveis ao orçamento anual da União (COM (2010) 815 final de 22.12.2010). Esta proposta constitui uma retirada formal por parte da Comissão das propostas legislativas anteriores COM (2010) 71 final e COM (2010) 260 final.

¹⁰ Em linha com o Protocolo 5 do Tratado de Adesão da Lituânia, para a aplicação dos Regulamentos relativos ao Documento de Trânsito Facilitado (DTF) e ao Documento de Trânsito Ferroviário

sobre os vistos de trânsito, bem como os custos suplementares resultantes da aplicação dos regimes Documento de Trânsito Facilitado (DTF) e Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado (DTFF), como a substituição ou actualização de equipamento, sistemas informáticos, formação e custos operacionais.

O presente instrumento permitirá dar apoio global ao modelo de controlo de acesso às fronteiras em quatro níveis, em que assenta o conceito de gestão integrada das fronteiras (medidas em países terceiros, cooperação com os países vizinhos, controlo de fronteiras e medidas no âmbito do espaço de livre circulação).

5.2. Recursos para os sistemas informáticos e para o pacote para as fronteiras inteligentes

Ao abrigo dos programas nacionais, os Estados-Membros podem utilizar as suas dotações para apoiar a gestão e, se necessário, a actualização das componentes nacionais dos sistemas informáticos de grande escala existentes.

Além disso, o desenvolvimento e a manutenção de futuros sistemas informáticos («pacote para as fronteiras inteligentes») neste domínio ficarão também a cargo do presente instrumento. Tal como indicado na Comunicação sobre as fronteiras inteligentes, a Comissão pretende apresentar propostas, na primeira metade de 2012, para um sistema de registo de entradas/saídas (SRES) e um programa de viajantes registados (PVR) da União. Nesse sentido, disso, o presente instrumento prevê a criação de um programa específico de despesas expressamente para o desenvolvimento do SRES e do PVR.

Os custos incluiriam não apenas as componentes centrais (ao nível da União) como também as componentes nacionais (Estados-Membros) dos referidos sistemas informáticos, dentro do limite dos recursos disponíveis.

O custo do desenvolvimento de sistemas centrais e nacionais de SRES e PVR foi estimado em 1 a 1,3 mil milhões de EUR, consoante as opções. Consegue-se uma grande economia de custos caso a opção escolhida para o SRES seja construída em simultâneo (ou seja, usando a mesma plataforma técnica) com a opção escolhida para o PVR¹¹. Com base nestes pressupostos e uma vez que o desenvolvimento começará apenas em 2015, propõe-se que sejam reservados no âmbito da presente proposta 1,1 mil milhões de EUR para esses dois sistemas, sem prejuízo de futuras propostas da Comissão relativas ao pacote para as fronteiras inteligentes e a subsequente decisão do Parlamento Europeu e do Conselho.

A Comissão prevê atribuir as tarefas de execução deste programa à Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça, criada pelo Regulamento (UE) n.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do Conselho.¹² Nesse caso, o presente regulamento seria alterado no momento adequado, de forma a incluir as tarefas atribuídas especificamente à Agência e os montantes relevantes da subvenção da Agência seriam obtidos a partir das dotações operacionais do programa.

Facilitado (DTFF) (JO L 99 de 17.4.2003, p. 8; JO L 99 de 17.4.2003, p. 15), a UE suporta os custos adicionais do regime e compensa a Lituânia pela não imposição de taxas ao emitir documentos relativos a cidadãos russos que transitem através da UE em direcção à região de Kaliningrado e na direcção contrária.

¹¹ Anexo relativo aos custos estimados dos sistemas – COM (2011) 680 final.

¹² JO L 286 de 1.11.2011, p. 1

5.3. Recursos para os programas nacionais

A prática actual nos fundos do Programa Geral «Solidariedade e Gestão dos Fluxos Migratórios» consiste na fixação, no início do período, dos critérios para as dotações recebidas pelos Estados-Membros durante todo o período de sete anos, o que assegura a continuidade e um certo grau de previsibilidade. No entanto, trata-se essencialmente de uma abordagem estática que não incentiva os Estados-Membros a executarem acções que respondam às prioridades da União nem permite à União responder a alterações nas situações e prioridades com reafecções de recursos significativas e concentradas. O mecanismo escolhido para a distribuição e implementação de recursos ao abrigo dos futuros fundos deve, portanto, conciliar a necessidade de continuidade e estabilidade, enquanto condição prévia de um bom programa plurianual, por um lado, com a necessidade de maior flexibilidade e capacidade de adaptação, por outro.

À luz do que foi referido, a atribuição de financiamento através de gestão partilhada combina:

- um montante de base atribuído aos Estados-Membros no início do próximo quadro financeiro plurianual (QFP),
- um montante variável a ser adicionado ao montante de base, atribuído em duas fases.

O montante de base é atribuído aos Estados-Membros no início do próximo QFP, sendo calculado com base nas necessidades e em critérios objectivos. Constitui 60 % da verba global destinada aos programas nacionais, sendo as dotações para cada Estado-Membro fixadas no Anexo I do presente regulamento. Estas baseiam-se nos cálculos de 2010-2012 do Fundo para as Fronteiras Externas, incorporando no entanto um montante mínimo para cada Estado-Membro. Tal assegurará alguma continuidade com o QFP actual, dando aos Estados-Membros estabilidade financeira para planearem os seus programas nacionais plurianuais.

- O montante variável será acrescentado ao montante de base em função da vontade demonstrada pelo Estado-Membro em financiar ao abrigo do seu programa nacional acções que respondam a prioridades específicas da União. Essas acções específicas estão definidas no Anexo II e são passíveis de alteração. Em princípio, a distribuição será feita em duas fases: no início do QFP, enquanto parte do diálogo político e das negociações sobre os programas nacionais dos Estados-Membros relevantes e, posteriormente, durante a revisão intercalar que terá lugar em 2017.

Essa revisão intercalar seria a ocasião ideal para se reavaliar a situação nos Estados-Membros e para distribuir novos recursos destinados aos anos restantes do QFP (2018-2020). No âmbito do presente regulamento, a revisão intercalar deve assentar numa combinação entre uma avaliação de risco orientada para o futuro e as prioridades da União, como redefinido pela União. Uma vez que os montantes de base destinados aos Estados-Membros foram determinados com base em dados históricos no início do período do programa, será adequado proceder à sua actualização. As referidas avaliações de risco/necessidades podem ser produzidas com a ajuda da Agência Frontex. Os Estados-Membros que, com base nessas avaliações, tenham mais necessidades ou enfrentem riscos acrescidos receberão um montante suplementar, dando assim expressão tangível aos princípios da solidariedade e da partilha de responsabilidades.

5.4. Acções em países terceiros ou com estes relacionadas

Relativamente à dimensão externa deste domínio, deve ser prestado apoio específico à melhoria da cooperação com os países terceiros e ao reforço de determinados aspectos centrais das suas capacidades em termos da vigilância e gestão de fronteiras em domínios de interesse para a política de migração e para os objectivos de segurança interna da União. Por exemplo, no âmbito do EUROSUR, pode ser disponibilizado financiamento para ligar os sistemas e infra-estruturas dos países terceiros aos da União, a fim de permitir o intercâmbio regular de informações. Essas acções não podem ser directamente orientadas para o desenvolvimento, devendo complementar, quando apropriado, a assistência financeira prestada através dos instrumentos de ajuda externa da União, que constituem a principal fonte de financiamento para ajudar os países terceiros a reforçarem as suas capacidades relevantes. Na execução dessas acções deve procurar-se a coerência absoluta com os princípios e objectivos gerais da acção externa e da política externa da União em relação ao país ou região em causa. A complementaridade será assegurada através de uma coordenação reforçada com o Serviço Europeu para a Acção Externa (SEAE) e com os serviços da Comissão relevantes.

Essas acções serão geridas directamente pela Comissão ou indirectamente, por entidades ou pessoas que não os Estados-Membros, em conformidade com o Regulamento Financeiro.

5.5. Agências da União

De forma a usar mais eficazmente as competências e conhecimentos especializados das agências da União competentes em matéria de assuntos internos, a Comissão prevê recorrer à possibilidade oferecida pelo Regulamento Financeiro de delegar nas referidas agências a execução de tarefas específicas no interesse da UE, dentro dos limites dos recursos disponíveis ao abrigo do presente regulamento e desde que essas tarefas se insiram no âmbito das respectivas atribuições e sejam complementares aos seus programas de trabalho. Para as tarefas abrangidas pelo presente instrumento, tal refere-se em particular:

- à Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (Agência Frontex), para actividades dentro e fora da União que exijam competências operacionais especializadas no domínio do controlo de fronteiras,
- ao Gabinete Europeu de Apoio em matéria de Asilo (GEAA), para actividades como a formação sobre asilo dada aos guardas de fronteira,
- ao Serviço Europeu de Polícia (Europol) e à Academia Europeia de Polícia (CEPOL), à luz da cooperação entre autoridades responsáveis pela aplicação da lei e os guardas de fronteira,
- à Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no domínio da liberdade, da segurança e da justiça (Agência TI), no que diz respeito ao desenvolvimento de novos sistemas informáticos.

Proposta de

REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO

que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos

O PARLAMENTO EUROPEU E O CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA,

Tendo em conta o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente o artigo 77.º, n.º 2,

Tendo em conta a proposta da Comissão Europeia,

Após transmissão do projecto de acto legislativo aos Parlamentos nacionais,

Tendo em conta o parecer do Comité Económico e Social Europeu¹³,

Tendo em conta o parecer do Comité das Regiões¹⁴,

Deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário,

Considerando o seguinte:

- (1) O objectivo da União de assegurar um elevado nível de segurança num espaço de liberdade, segurança e justiça (artigo 67.º, n.º 3, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia) deve ser alcançado, nomeadamente, através de medidas comuns relativas à passagem de pessoas pelas fronteiras internas, aos controlos fronteiriços nas fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos, enquanto parte de um sistema multifacetado destinado a facilitar as deslocações legítimas e a combater a imigração ilegal.
- (2) A Estratégia de Segurança Interna da UE, adoptada pelo Conselho em Fevereiro de 2010¹⁵, representa uma agenda partilhada para enfrentar estes desafios à segurança comum. A Comunicação da Comissão de Novembro de 2010 intitulada «Estratégia de Segurança Interna da UE em acção»¹⁶ traduz os princípios e orientações da estratégia em acções concretas com a identificação de cinco objectivos estratégicos: dismantelar as redes internacionais de criminalidade, prevenir o terrorismo e responder à radicalização e ao recrutamento, reforçar os níveis de segurança para os cidadãos e as empresas no ciberespaço, reforçar a segurança através da gestão das fronteiras e reforçar a capacidade de resistência da Europa às crises e às catástrofes.

¹³ JO C , p. .

¹⁴ JO C , p. .

¹⁵ Doc. 7120/10 do Conselho.

¹⁶ COM (2010) 673 final.

- (3) A solidariedade entre os Estados-Membros, uma divisão clara de tarefas, o respeito pelos direitos fundamentais e pelo Estado de direito, assim como uma forte ênfase na perspectiva global e na relação indissociável com a segurança externa devem ser os princípios de orientação fundamentais para a execução da Estratégia de Segurança Interna.
- (4) Para promover a execução da Estratégia de Segurança Interna e garantir que esta se torna uma realidade operacional, os Estados Membros deverão receber apoio financeiro adequado por parte da União, por via da criação de um Fundo para a Segurança Interna.
- (5) Tendo em conta as particularidades jurídicas aplicáveis às disposições do Título V do Tratado, não é juridicamente possível criar um Fundo para a Segurança Interna sob a forma de um instrumento financeiro único.
- (6) O Fundo deve, assim, ser criado sob a forma de um quadro global de apoio financeiro da UE para a segurança interna, englobando o instrumento criado pelo presente regulamento, assim como o criado pelo Regulamento (UE) n.º .../2012 que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises. Este quadro global deve ser complementado pelo Regulamento (UE) n.º .../2012 que estabelece as disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo e a Migração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises¹⁷, para o qual o presente regulamento remete no que respeita às normas em matéria de programação, gestão e controlo, gestão financeira, apuramento de contas, encerramento de programas e elaboração de relatórios e avaliação.
- (7) A solidariedade e partilha de responsabilidade entre os Estados-Membros e a União no que diz respeito à gestão das fronteiras externas é uma das cinco componentes da política comum para a gestão das fronteiras externas.
- (8) O Fundo para a Segurança Interna deve expressar a sua solidariedade através de assistência financeira aos Estados-Membros que aplicam na íntegra as disposições de Schengen relativas às fronteiras externas, assim como aos Estados-Membros que se preparam para o fazer.
- (9) A participação por parte de um Estado-Membro não deve coincidir com a sua participação num instrumento financeiro temporário da União que apoie os Estados-Membros beneficiários no financiamento, entre outras, de acções nas novas fronteiras externas da União com vista à execução do acervo de Schengen em matéria de vistos e controlo de fronteiras.
- (10) A parte do fundo relativa às fronteiras externas e vistos (adiante referida como «o Instrumento») deve basear-se no processo de reforço da capacidade desenvolvido com a assistência do Fundo para as Fronteiras Externas, estabelecido pela Decisão

¹⁷ [JO L ... a completar]

n.º 574/2007 do Parlamento Europeu e do Conselho¹⁸ e alargá-lo de forma a abranger novos desenvolvimentos.

- (11) Ao executar tarefas nas fronteiras externas e consulados em conformidade com o acervo de Schengen em matéria de fronteiras e vistos, os Estados-Membros levam a cabo actividades em nome e no interesse de todos os outros Estados-Membros do espaço Schengen, prestando assim um serviço público à União. De forma a expressar solidariedade, o presente instrumento deve contribuir para suportar os custos de operação relacionados com o controlo de fronteiras e com a política de vistos, permitindo que os Estados-Membros mantenham sistematicamente capacidades cruciais para prestar esse serviço a todos. Esse apoio consiste no reembolso integral de uma selecção de custos relacionados com os objectivos do presente instrumento e fará parte integrante dos programas nacionais.
- (12) O presente instrumento deve complementar e reforçar as actividades realizadas com vista ao desenvolvimento da cooperação operacional pela Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia nos termos do Regulamento (CE) N.º 2007/2004 (adiante referida como «a Agência Frontex»)¹⁹, incluindo as novas actividades resultantes das alterações introduzidas pelo Regulamento [...] ²⁰, reforçando assim a solidariedade entre esses Estados-Membros que controlam as fronteiras externas em nome e no interesse do espaço Schengen como um todo.
- (13) O presente instrumento deve ser aplicado em total respeito dos direitos e princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.
- (14) Com vista a garantir um controlo uniforme e de elevada qualidade nas fronteiras externas e de forma a facilitar as deslocações legais através das fronteiras externas no quadro da estratégia de segurança interna da UE, o presente instrumento deve contribuir para se desenvolver um sistema europeu comum integrado de gestão das fronteiras que inclua todas as medidas que envolvam políticas, legislação, cooperação sistemática, partilha das responsabilidades, pessoal, equipamento e tecnologia, tomadas a vários níveis pelas autoridades competentes dos Estados-Membros, agindo em cooperação com a Agência Frontex, com países terceiros e, sempre que necessário, com outros intervenientes que utilizem, nomeadamente, o modelo de segurança nas fronteiras em quatro níveis e a análise de risco integrada da União Europeia.
- (15) Nos termos do Protocolo n.º 5 ao Acto de Adesão de 2003²¹ da Lituânia relativo ao trânsito terrestre de pessoas entre a região de Kaliningrado e o resto da Federação da Rússia, o presente instrumento deve suportar os eventuais custos suplementares incorridos com a aplicação das disposições específicas do acervo da União que cobrem esse trânsito, ou seja, o Regulamento (CE) n.º 693/2003 do Conselho, de 14 de Abril de 2003, que estabelece um Documento de Trânsito Facilitado (DTF) e um Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado (DTFF) específicos e que altera as Instruções Consulares Comuns e o Manual Comum²², e o Regulamento (CE)

¹⁸ JO L 144 de 6.6.2007, p. 22.

¹⁹ JO L 349 de 25.11.2004, p. 1.

²⁰ JO a completar

²¹ JO L 236 de 23.9.2003, p. 946.

²² JO L 99 de 17.4.2003, p. 8.

n.º 694/2003 do Conselho que estabelece modelos uniformes para o Documento de Trânsito Facilitado (DTF) e para o Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado (DTFF) previstos no Regulamento (CE) n.º 693/2003²³. A necessidade de apoio financeiro continuado relativamente a emolumentos não cobrados deverá depender do regime de vistos da União em vigor na Federação Russa.

- (16) Deverá, nomeadamente, financiar medidas nacionais e apoiar a cooperação entre os Estados-Membros no domínio da política de vistos e de outras actividades a montante das fronteiras, que se desenrolam numa fase que precede os controlos nas fronteiras externas. Uma gestão eficaz das actividades organizadas pelos serviços dos Estados-Membros nos países terceiros inscreve-se no interesse da política comum em matéria de vistos, no quadro de um sistema com vários níveis destinado a facilitar as viagens efectuadas de forma legítima e a lutar contra a imigração irregular na União Europeia, constituindo parte integrante do sistema comum integrado de gestão das fronteiras.
- (17) Além disso deverá apoiar medidas no território dos países Schengen enquanto parte do desenvolvimento de um sistema comum de gestão integrada das fronteiras que fortaleça o funcionamento geral do espaço Schengen.
- (18) O presente instrumento deve ainda apoiar o desenvolvimento, por parte da União Europeia, de sistemas informáticos que possam equipar os Estados-Membros com as ferramentas necessárias à gestão do movimento de nacionais de países terceiros através das fronteiras de forma mais eficiente e assegurar uma melhor identificação e verificação dos viajantes («fronteiras inteligentes»). Nesse sentido, deve ser criado um programa com o objectivo de cobrir os custos do desenvolvimento de ambas as componentes, central e nacional, de tais sistemas, assegurando a consistência técnica, a economia de custos e a sua fácil implementação nos Estados-Membros.
- (19) De forma a dar resposta imediata a pressões migratórias imprevistas ou ameaças à segurança das fronteiras, deve ser possível prestar ajuda de emergência em conformidade com o quadro definido no Regulamento (UE) n.º .../2012 que estabelece disposições gerais aplicáveis ao Fundo para o Asilo e a Migração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises.
- (20) Além disso, no interesse de uma maior solidariedade no espaço Schengen no seu conjunto, sempre que sejam identificadas insuficiências ou possíveis ameaças, nomeadamente após uma avaliação Schengen, o Estado-Membro em causa deverá fazer um acompanhamento adequado da questão, usando prioritariamente os recursos disponíveis nos seus programas e, se aplicável, em complemento de medidas de ajuda de emergência.
- (21) Para reforçar a solidariedade e a partilha de responsabilidades, os Estados-Membros serão encorajados a utilizar parte dos recursos disponíveis para os programas nacionais a fim de abordar prioridades específicas da União, como a aquisição do equipamento técnico necessário à Agência Frontex e o desenvolvimento de cooperação consular para a União.

²³ JO L 99 de 17.4.2003, p. 15.

- (22) Com vista à salvaguarda da aplicação do acervo de Schengen em todo o espaço Schengen, a aplicação do Regulamento que cria um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Schengen²⁴ será igualmente apoiada pelo presente regulamento, enquanto ferramenta essencial de apoio às políticas que asseguram a ausência de quaisquer controlos a pessoas.
- (23) À luz das experiências recolhidas no âmbito do Fundo para as Fronteiras Externas e de desenvolvimento do SIS e do VIS, considera-se adequado permitir a flexibilidade relativamente a possíveis transferências de recursos entre os diferentes meios de consecução dos objectivos do presente instrumento, sem prejuízo do princípio de se garantir, desde o início, a massa crítica e a estabilidade financeira para os programas e o apoio operacional aos Estados-Membros.
- (24) Na mesma linha, o âmbito das acções e o limite aplicável aos recursos que permanecem à disposição da União («acções da União») devem ser alargados, por forma a aumentar a capacidade da União para levar a cabo num determinado exercício orçamental múltiplas actividades relativas à gestão das fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos, no interesse da União no seu conjunto, quando e na medida em que as necessidades surjam. Essas acções da União incluem estudos e projectos-piloto para promover a política e a sua aplicação, medidas ou disposições em países terceiros relativas a pressões migratórias da parte desses países, no interesse de uma gestão otimizada dos fluxos migratórios para a União e de uma organização eficiente das tarefas relacionadas nas fronteiras externas e consulados.
- (25) As medidas aplicadas em países terceiros ou com estes relacionadas e apoiadas pelo presente instrumento devem ser realizadas em sinergia e garantindo a coerência com outras acções fora da União apoiadas por instrumentos de assistência externa da União, tanto a nível geográfico como temático. Em particular, aquando da execução dessas acções, deve procurar manter-se a total coerência com os princípios e objectivos gerais da acção externa da União e da política externa relativa ao país ou região em causa. Não se destinam a apoiar acções directamente orientadas para o desenvolvimento, devendo complementar, sempre que adequado, a assistência financeira prestada através de instrumentos de ajuda externos. Procurar-se-á igualmente manter a coerência com a política humanitária da União, em particular no que diz respeito à aplicação de medidas de emergência.
- (26) O financiamento a partir do orçamento da União deverá concentrar-se nas actividades em que a intervenção da União pode gerar maior valor acrescentado do que a acção isolada dos Estados-Membros. Uma vez que a União Europeia está em melhor posição que estes para criar um quadro que permita expressar a solidariedade da União no controlo das fronteiras, na política de vistos e na gestão dos fluxos migratórios, assim como para criar uma plataforma para o desenvolvimento de sistemas informáticos comuns de suporte a essas políticas, o apoio financeiro prestado ao abrigo do presente regulamento deve contribuir, em particular, para o fortalecimento das capacidades nacionais e europeias nessas áreas.
- (27) De forma a complementar ou alterar as disposições do presente instrumento relativas à definição de acções específicas ao abrigo dos programas nacionais, deve poder ser

²⁴ COM (2011) 559 final.

delegada na Comissão a competência para adoptar actos em conformidade com o artigo 290.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. É particularmente importante que a Comissão proceda a consultas adequadas durante os trabalhos preparatórios, inclusive a nível de peritos.

- (28) Na preparação e elaboração de actos delegados, a Comissão deve assegurar que os documentos pertinentes sejam transmitidos simultânea, atempada e adequadamente ao Parlamento Europeu e ao Conselho.
- (29) De forma a assegurar a aplicação uniforme, eficiente e atempada das disposições relativas ao apoio operacional estabelecidas no presente regulamento e estabelecer o quadro para o programa relativo aos novos sistemas informáticos, devem ser conferidas à Comissão competências de execução. Estas competências devem ser exercidas em conformidade com o Regulamento (UE) n.º 182/2001 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 Comissão²⁵.
- (30) Uma vez que o objectivo do presente regulamento, nomeadamente o de promover a solidariedade e partilha de responsabilidade entre os Estados-Membros e a União na gestão das fronteiras externas e na política de vistos, não pode ser alcançado de forma suficiente pelos Estados-Membros mas pode ser melhor alcançado ao nível da União, esta pode adoptar medidas em conformidade com o princípio da subsidiariedade consagrado no artigo 5.º do Tratado da União Europeia. Em conformidade com o princípio da proporcionalidade consagrado no mesmo artigo, o presente regulamento não excede o necessário para atingir aquele objectivo.
- (31) A Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 23 de Maio de 2007, que cria o Fundo para as Fronteiras Externas para o período de 2007 a 2013²⁶ deve ser revogada.
- (32) Em relação à Islândia e à Noruega, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen, na acepção do Acordo celebrado pelo Conselho da União Europeia e a República da Islândia e o Reino da Noruega relativo à associação destes dois Estados à execução, à aplicação e ao desenvolvimento do acervo de Schengen, que se insere nos domínios a que se referem o artigo 1.º, pontos A e B, da Decisão 1999/437/CE do Conselho, de 17 de Maio de 1999, relativa a determinadas regras de aplicação do referido Acordo²⁷.
- (33) No que diz respeito à Suíça, o presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen na acepção 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 insere no domínio referido no artigo 1.º, pontos A e B, da Decisão 1999/437/CE do

²⁵ JO L 55 de 28.2.2011, p. 13

²⁶ JO L 144 de 6.6.2007, p. 22.

²⁷ JO L 176 de 10.7.1999, p. 31.

Conselho, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2008/146/CE do Conselho respeitante à celebração desse Acordo em nome da Comunidade Europeia²⁸.

- (34) No que diz respeito ao Liechtenstein, 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 Liechtenstein relativo à adesão do Principado do Liechtenstein 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 insere no domínio referido no artigo 1.º, pontos A e B, da Decisão 1999/437/CE, em conjugação com o artigo 3.º da Decisão 2011/350/UE do Conselho respeitante à celebração desse Protocolo em nome da União²⁹.
- (35) Nos termos do Protocolo relativo à posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca não participa na adopção pelo Conselho das medidas relativas à Parte III, Título V, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, com excepção das «medidas que determinem quais os países terceiros cujos nacionais devem ser detentores de visto para transporem as fronteiras externas dos Estados-Membros e das medidas relativas à criação de um modelo-tipo de visto». A presente proposta baseia-se no acervo de Schengen, pelo que nos termos do artigo 4.º do Protocolo sobre a posição da Dinamarca, anexo ao Tratado da União Europeia e ao Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, a Dinamarca decidirá, no prazo de seis meses após o Conselho ter adoptado uma decisão sobre uma proposta ou iniciativa destinada a desenvolver o acervo de Schengen em aplicação do disposto no Título V da Parte III do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, se procederá à transposição do presente regulamento para o seu direito interno.
- (36) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen em que o Reino Unido não participa, em conformidade com a Decisão 2000/365/CE do Conselho, de 29 de Maio de 2000, sobre o pedido do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen, e com a posterior Decisão 2004/926/CE do Conselho, de 22 de Dezembro de 2004, relativa à produção de efeitos de parte do acervo de Schengen no Reino Unido da Grã-Bretanha e na Irlanda do Norte. Por conseguinte, o Reino Unido não participa na sua adopção, não ficando por ele vinculado nem sujeito à sua aplicação.
- (37) O presente regulamento constitui um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen nas quais a Irlanda não participa, em conformidade com a Decisão 2001/192/CE do Conselho, de 28 de Fevereiro de 2002, sobre o pedido da Irlanda para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen. Por conseguinte, a Irlanda não participa na sua adopção e não fica por ele vinculado nem sujeita à sua aplicação.

²⁸ JO L 53 de 27.2.2008, p. 1.

²⁹ JO L 160 de 18.6.2011, p. 19.

ADOPTARAM O PRESENTE REGULAMENTO:

CAPÍTULO I

DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 1.º

Objecto e âmbito de aplicação

1. O presente regulamento cria o instrumento de apoio financeiro à gestão das fronteiras externas e à política comum em matéria de vistos (adiante designado por «Instrumento»), no âmbito do Fundo para a Segurança Interna (adiante designado por «Fundo»).

Em conjunto com o Regulamento (UE) n.º .../2012 que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises, o presente regulamento cria o Fundo para a Segurança Interna para o período compreendido entre 1 de Janeiro de 2014 e 31 de Dezembro de 2020.

2. O presente regulamento estabelece
 - (a) Os objectivos do apoio financeiro e as acções elegíveis;
 - (b) O quadro geral para a execução das acções elegíveis;
 - (c) Os recursos disponíveis ao abrigo do presente instrumento no período compreendido entre 1 de Janeiro de 2014 e 31 de Dezembro de 2020, assim como a respectiva repartição;
 - (d) O âmbito e propósito dos diferentes meios específicos através dos quais é feito o financiamento da despesa para a gestão das fronteiras externas e para a política comum em matéria de vistos.
3. O presente regulamento prevê a aplicação das normas do Regulamento (UE) n.º .../2012 [Regulamento Horizontal].

Artigo 2.º

Definições

Para efeitos do presente regulamento, entende-se por:

- (a) «Fronteiras externas», as fronteiras terrestres dos Estados-Membros, incluindo as fronteiras fluviais e lacustres, as fronteiras marítimas, os aeroportos, os portos fluviais, os portos marítimos e os portos lacustres, às quais são aplicáveis as

disposições da legislação da União relativa à passagem das fronteiras externas, quer essas fronteiras sejam ou não temporárias;

- (b) «Fronteiras externas temporárias»,
- a fronteira comum entre um Estado-Membro que aplica a totalidade do acervo de Schengen e um Estado-Membro obrigado a aplicar a totalidade desse acervo, em conformidade com o respectivo Acto de Adesão, mas relativamente ao qual a decisão relevante do Conselho que o autoriza a aplicar a totalidade do referido acervo não entrou ainda em vigor,
 - a fronteira comum entre dois Estados-Membros obrigados a aplicar a totalidade do acervo de Schengen, em conformidade com os respectivos Actos de Adesão, mas relativamente aos quais a decisão relevante do Conselho que os autoriza a aplicar a totalidade do referido acervo não entrou ainda em vigor;
- (c) «Ponto de passagem de fronteira», qualquer ponto de passagem autorizado pelas autoridades competentes para a passagem das fronteiras externas, tal como notificado nos termos do artigo 34.º, n.º 2 do Regulamento (CE) n.º 562/2006;
- (d) «Mecanismo de avaliação e controlo de Schengen», a verificação da correcta aplicação do acervo de Schengen, nos termos do Regulamento (UE) n.º .../2012³⁰[X];
- (e) «Situação de emergência», uma situação de pressão excepcional ou urgente em que um elevado ou desproporcionado número de nacionais de países terceiros passam ou se prevê que possam passar a fronteira externa de um ou mais Estados-Membros.

Artigo 3.º

Objectivos

1. O presente instrumento tem por objectivo geral contribuir para assegurar um elevado nível de segurança na União Europeia.
2. No âmbito do objectivo geral enunciado no n.º 1, o presente instrumento, em consonância com as prioridades identificadas nas estratégias, programas e avaliações de riscos e ameaças relevantes da União, contribuirá para os seguintes objectivos específicos:
 - (a) Apoiar uma política comum de vistos a fim de facilitar as deslocações legítimas, assegurar o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e combater a migração irregular

A consecução deste objectivo será medida através de indicadores como, entre outros, o número de postos consulares equipados, seguros e/ou melhorados de forma a garantir o processamento eficiente de pedidos de visto e oferecer um serviço de qualidade aos requerentes de vistos

³⁰ COM (2011) 559 final

- (b) Apoiar a gestão das fronteiras de forma a assegurar, por um lado, um elevado nível de protecção das fronteiras externas e, por outro lado, a passagem sem problemas das fronteiras externas em conformidade com o acervo de Schengen.

A consecução deste objectivo será medida através de indicadores como, entre outros, o desenvolvimento de equipamentos para o controlo das fronteiras e o número de detenções de nacionais de países terceiros em situação irregular nas fronteiras proporcionalmente ao risco do troço da fronteira externa em causa.

- 3. De forma a atingir esses objectivos, o presente instrumento deve contribuir para os seguintes objectivos operacionais:

- (a) Promover o desenvolvimento e aplicação de políticas que assegurem a ausência de controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas, assim como o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas;
- (b) Criar progressivamente um sistema de gestão integrada das fronteiras externas, incluindo o reforço da cooperação entre as autoridades responsáveis pela migração e as outras autoridades responsáveis pela aplicação da lei dos Estados-Membros nas fronteiras externas, a tomada de medidas no interior do território e das medidas de acompanhamento necessárias relacionadas com a segurança dos documentos e a gestão de identidades;
- (c) Promover o desenvolvimento e a aplicação da política comum em matéria de vistos e outras autorizações de residência de curta duração, incluindo a cooperação consular;
- (d) Criar e colocar em funcionamento sistemas informáticos e a respectiva infra-estrutura de comunicação, assim como equipamento de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras externas da União;
- (e) Assegurar a aplicação eficiente e uniforme do acervo da União em matéria de fronteiras e vistos, incluindo o funcionamento do mecanismo de avaliação e controlo de Schengen;
- (f) Reforçar a cooperação entre Estados-Membros activos em países terceiros no âmbito do fluxo de nacionais de países terceiros para o interior do território dos Estados-Membros, assim como a cooperação com países terceiros neste domínio.

- 4. O presente instrumento deve contribuir igualmente para financiar a assistência técnica por iniciativa dos Estados-Membros e da Comissão.

Artigo 4.º

Acções elegíveis

- 1. Relativamente aos objectivos enunciados no artigo 3.º e à luz das conclusões aprovadas do diálogo político conforme previsto no artigo 13.º do Regulamento (UE)

n.º .../2012 [Regulamento Horizontal], o presente instrumento deve apoiar acções desenvolvidas nos ou pelos Estados-Membros, nomeadamente:

- (a) Infra-estruturas, edifícios e sistemas de passagem de fronteiras necessários nos pontos de passagem de fronteiras e para a vigilância entre pontos de passagem, assim como o combate eficaz à passagem ilegal das fronteiras externas;
- (b) Equipamento operacional, meios de transporte e sistemas de comunicação necessários para um controlo eficaz das fronteiras e detecção de pessoas, nomeadamente terminais fixos do SIS, do VIS e do sistema europeu de arquivo de imagens (FADO), incluindo tecnologia de ponta;
- (c) Sistemas informáticos para a gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras;
- (d) Infra-estruturas, edifícios e equipamento operacional necessário ao processamento de pedidos de visto e à cooperação consular;
- (e) Estudos, projectos-piloto e acções destinadas a promover a cooperação entre agências dentro dos Estados-Membros e entre Estados-Membros, assim como a implementação de recomendações, normas operacionais e boas práticas resultantes da cooperação operacional entre Estados-Membros e agências da União.

2. Relativamente aos objectivos enunciados no artigo 3.º, o presente instrumento deve apoiar acções envolvendo países terceiros, nomeadamente:

- (a) Sistemas de informação, ferramentas ou equipamento para a partilha de informação entre os Estados-Membros e países terceiros;
- (b) Acções destinadas a promover a cooperação operacional entre os Estados-Membros e países terceiros, incluindo operações conjuntas;
- (c) Estudos, eventos, formação, equipamento e projectos-piloto destinados a disponibilizar a países terceiros competências especializadas *ad hoc* a nível técnico e operacional;
- (d) Estudos, eventos, formação, equipamento e projectos-piloto destinados à implementação de recomendações específicas, normas operacionais e boas práticas resultantes da cooperação operacional entre Estados-Membros e as agências da União em países terceiros.

3. As acções referidas no n.º 1, alínea a), não são elegíveis nas fronteiras externas temporárias.

4. As acções relacionadas com a reintrodução excepcional e temporária de controlos fronteiriços nas fronteiras internas, nos termos do Código das Fronteiras Schengen, não são elegíveis.

CAPÍTULO II

QUADRO FINANCEIRO E DE EXECUÇÃO

Artigo 5.º

Recursos globais e execução

1. O montante global para a execução do presente regulamento é de 3 520 milhões de EUR.
2. As dotações anuais são autorizadas pela autoridade orçamental nos limites do quadro financeiro.
3. Os recursos globais devem ser aplicados através dos seguintes meios:
 - (a) programas nacionais, em conformidade com os artigos 9.º e 12.º;
 - (b) apoio operacional, no quadro dos programas nacionais e segundo as condições previstas no artigo 10.º;
 - (c) funcionamento do regime de trânsito facilitado, em conformidade com o artigo 11.º;
 - (d) Acções da União, em conformidade com o artigo 13.º;
 - (e) ajuda de emergência, em conformidade com o artigo 14.º;
 - (f) execução de um programa para a criação de um novo sistema informático de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras externas da União, nos termos do artigo 15.º;
 - (g) Assistência técnica, em conformidade com o artigo 16.º.
4. As verbas atribuídas ao abrigo do presente instrumento devem ser administradas em gestão partilhada, em conformidade com o artigo 55.º, n.º 1, alínea b), do Regulamento (UE) n.º .../2012 [Novo Regulamento Financeiro], com excepção das destinadas às acções da União mencionadas no artigo 13.º, à ajuda de emergência referida no artigo 14.º e à assistência técnica referida no artigo 16.º, n.º 1.

O método (ou métodos) de execução do orçamento para o programa relativo ao desenvolvimento de novos sistemas informáticos deve ser determinado no acto de execução referido no artigo 15.º, n.º 2.
5. Os recursos globais serão usados, a título indicativo, da seguinte forma:
 - (a) 2 000 milhões de EUR para os programas nacionais dos Estados-Membros;

- (b) 1 100 milhões de EUR para a criação dos novos sistemas informáticos de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras externas da União, previstos no artigo 15.º, n.º 2;
 - (c) 150 milhões de EUR para o regime de trânsito facilitado;
 - (d) 270 milhões de EUR para as acções da União, a ajuda de emergência e a assistência técnica por iniciativa da Comissão.
6. Conjuntamente com os recursos globais previstos para o Regulamento (UE) n.º .../2012 que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises, os recursos globais disponíveis âmbito do presente regulamento, nos termos do n.º 1, correspondem à verba financeira destinada ao Fundo para a Segurança Interna e constituem para a autoridade orçamental, no decurso do processo orçamental anual, a referência privilegiada, na acepção do ponto 17 do Acordo Interinstitucional entre o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão sobre a cooperação no domínio orçamental e a boa gestão financeira³¹.
7. Os países associados à execução, aplicação e desenvolvimento do acervo de Schengen participarão no presente instrumento, em conformidade com o presente regulamento.
8. Serão celebrados acordos para especificar as contribuições financeiras destes países para o presente instrumento, assim como as normas complementares necessárias a essa participação, incluindo disposições que garantam a protecção dos interesses financeiros da União e o exercício das competências de auditoria do Tribunal de Contas.

As contribuições financeiras desses países devem ser adicionadas ao montante global disponível a partir do orçamento da União, mencionado no n.º 1.

Artigo 6.º

Recursos para acções elegíveis nos Estados-Membros

1. A título indicativo, é atribuído aos Estados-Membros o montante de 2 000 milhões de EUR, da seguinte forma:
- (a) 1 200 milhões de EUR, como indicado no Anexo I;
 - (b) 450 milhões de EUR, com base nos resultados do mecanismo previsto no artigo 7.º;
 - (c) No âmbito da revisão intercalar e para o período a partir de exercício orçamental de 2018, 350 milhões de EUR, o montante restante das dotações disponíveis ao abrigo do presente artigo ou outro montante, tal como determinado por força do n.º 2, com base nos resultados da análise de risco e no mecanismo descrito no artigo 8.º.

³¹ COM (2011) 403 final

2. A fim de satisfazer adequadamente os objectivos previstos no presente regulamento em caso de circunstâncias novas ou imprevistas e/ou assegurar a implementação eficaz do financiamento disponibilizado pelo presente regulamento, a Comissão deve dispor de poderes para adoptar actos delegados, em conformidade com o artigo 17.º, para ajustar o montante indicativo disposto no n.º 1, alínea c).
3. Os Estados-Membros que adiram à União no período compreendido entre 2012 e 2020 não podem beneficiar de dotações para programas nacionais ao abrigo do presente instrumento enquanto beneficiarem de um instrumento temporário da União que apoie os Estados-Membros beneficiários no financiamento de acções nas novas fronteiras externas da União com vista à execução do acervo de Schengen em matéria de fronteiras e vistos e controlo das fronteiras externas.

Artigo 7.º

Recursos para acções específicas

1. Para além da respectiva dotação, calculada nos termos do artigo 6.º, n.º 1, alínea a), os Estados-Membros podem receber um montante suplementar, desde que essa verba seja afectada como tal no programa e se destine a executar as acções específicas enumeradas no Anexo II.
2. A Comissão terá poderes para adoptar actos delegados, em conformidade com o artigo 17.º, para a revisão das acções específicas enumeradas no Anexo II, caso seja considerado adequado. Com base nas novas acções específicas, os Estados-Membros poderão receber um montante suplementar, tal como previsto no n.º 1, em função dos recursos disponíveis.
3. Os montantes suplementares previstos no presente artigo devem ser atribuídos aos Estados-Membros em causa através de decisões financeiras individuais de aprovação ou de revisão dos respectivos programas nacionais, segundo o procedimento previsto no artigo 14.º do Regulamento (UE) n.º .../2012 [Regulamento Horizontal].

Artigo 8.º

Recursos no quadro da revisão intercalar

1. Para efeitos da repartição do montante previsto no artigo 6.º, n.º 1, alínea c), a Comissão deve elaborar, até 1 de Junho de 2017, com base em contribuições e no aconselhamento da Agência Frontex, um relatório que, em conformidade com a análise de risco desta Agência, determine os níveis de ameaça nas fronteiras externas para o período 2017-2020. Esses níveis de ameaça basear-se-ão na carga imposta à gestão das fronteiras e nas ameaças que afectaram a segurança nas fronteiras externas dos Estados-Membros no período 2014-2016 e devem ter em conta, entre outros, as possíveis tendências futuras em matéria de fluxos migratórios e actividades ilegais nas fronteiras externas, considerando os prováveis desenvolvimentos políticos, económicos e sociais nos países terceiros em causa, nomeadamente nos países vizinhos.

O relatório deve determinar o nível de ameaça para cada troço da fronteira externa, multiplicando a extensão do troço de fronteira em causa pela ponderação atribuída segundo o critério seguinte:

- a) Fronteira terrestre externa:
 - (i) factor 1 para uma ameaça normal
 - (ii) factor 3 para uma ameaça média
 - (iii) factor 5 para uma ameaça elevada;
- b) Fronteira marítima externa:
 - (i) factor 1 para uma ameaça normal
 - (ii) factor 3 para uma ameaça média
 - (iii) factor 5 para uma ameaça elevada.

Com base nesse relatório, a Comissão determinará os Estados-Membros que receberão um montante suplementar. Os Estados-Membros com um nível de ameaça elevado em comparação com o nível estabelecido para o cálculo do exercício orçamental de 2013 ao abrigo da Decisão 574/2007/CE receberão recursos adicionais em proporção.

2. Para efeitos da repartição de recursos referida no n.º 1

- a) Deve ser tida em consideração, embora não constitua uma fronteira terrestre externa, a linha entre as zonas referidas no artigo 1.º do Regulamento (CE) n.º 866/2004 do Conselho, de 29 de Abril de 2004, relativo a um regime de acordo com o artigo 2.º do Protocolo n.º 10 ao Acto de Adesão, mas não a fronteira marítima a Norte dessa linha, enquanto forem aplicáveis as disposições do artigo 1.º do Protocolo n.º 10 ao Acto de Adesão de 2003, relativas ao Chipre;
- b) Por «fronteiras marítimas externas», entende-se o limite externo das águas territoriais dos Estados-Membros, tal como definido nos artigos 4.º a 16.º da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar. Com a restrição de que, nos casos em que sejam periodicamente necessárias operações de longo alcance para efeitos de prevenção da migração irregular/entrada ilegal, deve ser este o limite externo das zonas de alto nível de ameaça, o qual deve ser determinado tendo em consideração os dados relevantes relativos a essas operações de 2014-2016 fornecidos pelos Estados-Membros em questão.

3. Além disso, na sequência de um convite da Comissão, até 1 de Junho de 2017, os Estados-Membros podem receber uma dotação suplementar desde que essa verba seja afectada como tal ao programa e se destine a executar acções específicas a definir à luz das prioridades da União nesse momento.

Para tal, a Comissão terá poderes para adoptar actos delegados, em conformidade com o artigo 17.º, para a revisão das acções específicas enumeradas no Anexo II.

4. Os montantes suplementares previstos no presente artigo devem ser atribuídos aos Estados-Membros em causa através de decisões financeiras individuais de aprovação ou de revisão dos respectivos programas nacionais, segundo o procedimento previsto no artigo 14.º do Regulamento (UE) n.º.../2012 [Regulamento Horizontal].

Artigo 9.º

Programas nacionais

1. Os programas nacionais a serem preparados ao abrigo do presente instrumento, assim como aqueles que devem ser preparados ao abrigo do Regulamento (UE) n.º.../2012 que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises, devem ser elaborados conjuntamente pelos Estados-Membros e propostos à Comissão enquanto um único programa nacional para o Fundo, em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento (UE) n.º.../2012 [Regulamento Horizontal].
2. No âmbito dos programas nacionais, que são examinados e aprovados pela Comissão em conformidade com o artigo 14.º do Regulamento (UE) n.º.../2012 [Regulamento Horizontal], os Estados-Membros devem procurar atingir, nomeadamente, os seguintes objectivos:
 - (a) Desenvolver o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR), em conformidade com a legislação e as orientações da União;
 - (b) Apoiar e expandir a capacidade existente a nível nacional para a gestão das fronteiras externas, tendo em conta, entre outros elementos, as novas tecnologias, os desenvolvimentos e/ou os padrões relativos à gestão dos fluxos migratórios;
 - (c) Apoiar um maior desenvolvimento da gestão dos fluxos migratórios por parte dos consulados e outros serviços dos Estados-Membros nos países terceiros, com vista a facilitar as viagens efectuadas de forma legítima e prevenir a migração irregular para a União;
 - (d) Reforçar a gestão integrada das fronteiras, procedendo a testes e à introdução de novas ferramentas, sistemas interoperáveis e métodos de trabalho destinados a melhorar o intercâmbio de informação dentro do Estado-Membro ou a melhorar a cooperação entre agências;
 - (e) Assegurar a aplicação correcta e uniforme do acervo da União relativo aos controlos de fronteira e vistos, em resposta às insuficiências identificadas a nível europeu, tal como demonstrado nos resultados obtidos no âmbito do mecanismo de avaliação de Schengen;
 - (f) Aumentar a capacidade para enfrentar os desafios futuros, incluindo ameaças e pressões presentes e futuras nas fronteiras externas da União, tendo em conta, nomeadamente, a avaliação do risco efectuada pela Agência Frontex.

Artigo 10.º

Apoio operacional ao abrigo dos programas nacionais dos Estados-Membros

1. Os Estados-Membros podem usar até 50 % do montante atribuído ao abrigo do presente instrumento para os respectivos programas nacionais para financiar apoio operacional às autoridades públicas responsáveis pela execução das atribuições e serviços que constituem um serviço público à União. Essas atribuições e serviços devem referir-se a um ou mais dos objectivos referidos no artigo 3.º, n.º 2, alíneas a), c) e d).
2. O apoio operacional só pode ser concedido se o Estado-Membro em causa reunir as seguintes condições:
 - (a) Conformidade com o acervo da União em matéria de fronteiras e de vistos;
 - (b) Conformidade com as normas e orientações da União para a boa governação em matéria de fronteiras e de vistos, em particular o Inventário de Schengen para os controlos nas fronteiras externas, o Manual prático para os guardas de fronteira e o Manual de vistos.
3. Para esse efeito, antes de aprovar o programa nacional, a Comissão deve avaliar a situação de partida dos Estados-Membros que indicaram pretender requerer apoio operacional.

As conclusões da Comissão serão sujeitas a uma troca de impressões com os Estados-Membros em causa.

Após essa troca de impressões, a Comissão pode proceder à aceitação do apoio orçamental no âmbito do programa nacional do Estado-Membro, na condição de que este programe e execute um determinado número de acções destinadas a garantir que as condições previstas no n.º 2 são integralmente cumpridas aquando da atribuição do apoio orçamental.
4. O apoio operacional deve concentrar-se em funções e/ou serviços específicos e limitar-se aos objectivos referidos no Anexo III. Esse apoio implica o reembolso total das despesas realizadas no desempenho das funções e/ou prestação dos serviços definidos pelo programa nacional, dentro dos limites financeiros estabelecidos pelo programa e do limite máximo fixado no n.º 1.
5. O apoio operacional está sujeito a acompanhamento e ao intercâmbio de informações entre a Comissão e o Estado-Membro beneficiário relativamente à situação de partida no Estado-Membro, aos objectivos e metas a atingir e aos indicadores para medição dos progressos alcançados.
6. A Comissão deve estabelecer, através de actos de execução, procedimentos para a elaboração de relatórios relativos à aplicação da presente disposição e quaisquer outras medidas práticas, acordadas entre os Estados-Membros e a Comissão com vista a assegurar a conformidade com o presente artigo. Esses actos de execução devem ser adoptados segundo o procedimento de exame referido no artigo 18.º, n.º 2.

Artigo 11.º

Apoio operacional ao regime de trânsito facilitado

1. O presente instrumento financia os emolumentos não cobrados sobre os vistos de trânsito, bem como os custos suplementares resultantes da aplicação dos regimes Documento de Trânsito Facilitado (DTF) e Documento de Trânsito Ferroviário Facilitado (DTFF), de acordo com os Regulamentos (CE) n.º 693/2003 e (CE) n.º 694/2003 do Conselho.
2. Os recursos atribuídos à Lituânia nos termos do n.º 1 não podem exceder os 150 milhões de EUR para o período 2014-2020, devendo ser disponibilizados enquanto apoio operacional suplementar específico a este país.
3. Para efeitos do n.º 1, por «custos suplementares» entendem-se os custos que resultam directamente das obrigações específicas associadas à aplicação do Regime de Trânsito Facilitado e que não são gerados em resultado da emissão de vistos de trânsito ou outros.

Podem beneficiar de financiamento os seguintes tipos de custos suplementares:

- a) investimentos em infra-estruturas;
 - b) formação do pessoal afectado à aplicação do regime de trânsito facilitado;
 - c) custos operacionais suplementares, incluindo os salários do pessoal especialmente afectado à aplicação do regime de trânsito facilitado.
4. Os emolumentos não cobrados referidos no n.º 1 são calculados com base no nível de emolumentos dos vistos e das derrogações aos mesmos, estabelecidas pelo acordo de facilitação de vistos celebrado ente a União Europeia e a Federação Russa, no âmbito do quadro financeiro descrito no n.º 2.
 5. A Comissão e a Lituânia reverão a aplicação do presente artigo caso ocorram alterações com impacto na existência e/ou funcionamento do regime de trânsito facilitado.
 6. A Comissão deve estabelecer, através de actos de execução, os procedimentos para a elaboração de relatórios relativos à aplicação da presente disposição e quaisquer outras medidas financeiras ou práticas, acordadas entre a Lituânia e a Comissão com vista a assegurar a conformidade com o presente artigo. Esses actos de execução devem ser adoptados segundo o procedimento de exame referido no artigo 18.º, n.º 2.
 7. A fim de assegurar o bom funcionamento do regime de trânsito facilitado, a Comissão pode tomar medidas relativas a pagamentos intercalares específicos, em derrogação do disposto no Regulamento (UE) n.º .../2012 [Regulamento Horizontal].

Artigo 12.º

Programação em função dos resultados do mecanismo de avaliação e controlo de Schengen

Na sequência de um relatório de avaliação Schengen, tal como adoptado em conformidade com o Regulamento relativo ao estabelecimento de um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo de Schengen, o Estado-Membro em causa deve analisar, em conjunto com a Comissão e com a Agência Frontex, quando adequado, qual a melhor forma de reagir às suas conclusões e aplicar as recomendações no âmbito do seu programa nacional.

Se necessário, o Estado-Membro em causa poderá rever o respectivo programa nacional a fim de ter em conta as conclusões e recomendações.

Em diálogo com a Comissão e com a Agência Frontex, quando adequado, o Estado-Membro pode redistribuir os recursos no seu programa, incluindo, se necessário, os reservados ao apoio operacional, e/ou introduzir ou alterar acções destinadas a corrigir as insuficiências em concordância com as conclusões e recomendações do relatório de avaliação Schengen.

Artigo 13.º

Acções da União

1. Por iniciativa da Comissão, o presente instrumento pode ser usado para financiar acções transnacionais ou acções de especial interesse para a União («acções da União»), que se enquadrem nos objectivos gerais, específicos e operacionais referidos no artigo 3.º.
2. Para poderem beneficiar de financiamento, as acções da União devem, nomeadamente, visar os seguintes objectivos:
 - (a) Apoiar medidas de preparação, de acompanhamento, de apoio técnico e administrativo, assim como o desenvolvimento de um mecanismo de avaliação requerido para a execução das políticas relativas às fronteiras externas e vistos, incluindo a implementação da governação Schengen tal como determinado pelo mecanismo de avaliação e controlo de Schengen, estabelecido pelo Regulamento (UE) n.º ... relativo ao estabelecimento de um mecanismo de avaliação e controlo para verificar a aplicação do acervo Schengen e o Código das Fronteiras Schengen;
 - (b) Melhorar o conhecimento e a compreensão da situação nos Estados-Membros mediante estudos, avaliações e o acompanhamento rigoroso das políticas;
 - (c) Apoiar a elaboração de instrumentos estatísticos, métodos e indicadores comuns;
 - (d) Apoiar e acompanhar a aplicação do direito da União e a consecução dos objectivos das políticas da União nos Estados-Membros, avaliando a sua eficácia e impacto;
 - (e) Promover a criação de redes, a aprendizagem mútua e a identificação e divulgação de boas práticas e de abordagens inovadoras a nível europeu;

- (f) Reforçar a sensibilização dos agentes do sector e do público em geral para as políticas e objectivos da União, incluindo acções de comunicação institucional sobre as prioridades políticas da União;
 - (g) Optimizar a capacidade das redes europeias para promover, apoiar e desenvolver as políticas e objectivos da União;
 - (h) Apoiar projectos particularmente inovadores que desenvolvam novos métodos e/ou novas tecnologias potencialmente transferíveis para outros Estados-Membros, em especial projectos destinados a testar e validar projectos de investigação;
 - (i) Apoiar acções que envolvam países terceiros, tal como previsto no artigo 4.º, n.º 2.
3. As acções da União devem ser executadas em conformidade com o artigo 7.º do Regulamento (UE) n.º.../2012 [Regulamento Horizontal].

Artigo 14.º

Ajuda de emergência

1. O presente instrumento deve prestar apoio financeiro para fazer face a necessidades urgentes e específicas em caso de uma situação de emergência nos termos do artigo 2.º, alínea e).
2. Essa ajuda de emergência deve ser prestada em conformidade com o mecanismo previsto no artigo 8.º do Regulamento (UE) n.º.../2012 [Regulamento Horizontal].

Artigo 15.º

Estabelecimento de um programa para o desenvolvimento de novos sistemas informáticos

1. O montante indicativo atribuído ao programa para o desenvolvimento de novos sistemas informáticos para gerir o movimento de nacionais de países terceiros através das fronteiras é de 1 100 milhões de EUR. Esse programa deve ser executado em conformidade com a legislação da União que define os novos sistemas informáticos e respectivas infra-estruturas de comunicação com o propósito, em particular, de melhorar a gestão e controlo dos fluxos de viajantes nas fronteiras externas, reforçando as verificações e agilizando a passagem dos viajantes regulares.
2. A responsabilidade pela gestão do programa incumbe à Comissão. Para o efeito, esta adoptará um plano estratégico plurianual incluindo:
 - (a) as principais acções a levar a cabo;
 - (b) a repartição do orçamento pelos exercícios orçamentais;
 - (c) o calendário de execução;

- (d) os métodos de gestão a utilizar nas principais acções a levar a cabo. As acções podem ser executadas - directamente pela Comissão ou através de agências de execução - indirectamente por entidades ou pessoas que não os Estados-Membros, em conformidade com o artigo [57.º] do Regulamento (UE) n.º .../2012 [Novo Regulamento Financeiro]

As principais acções a levar a cabo devem abranger, em particular, o desenvolvimento e teste da componente central e das aplicações comuns às componentes nacionais dos sistemas, a infra-estrutura de comunicação entre a componente central e as nacionais, a coordenação necessária à sua entrada em funcionamento e a gestão da segurança dos sistemas.

A Comissão definirá, através de actos de execução, o quadro estratégico e eventuais revisões do programa. Esses actos de execução devem ser adoptados segundo o procedimento de exame referido no artigo 18.º, n.º 2.

Artigo 16.º

Assistência técnica

1. Por iniciativa e/ou em nome da Comissão, o presente instrumento pode contribuir anualmente até ao limite de 1,7 milhões de EUR para acções de assistência técnica ao abrigo do Fundo para a Segurança Interna, em conformidade com o artigo 10.º do Regulamento (UE) n.º .../2012 [Regulamento Horizontal].
2. Por iniciativa de um Estado-Membro, o presente instrumento pode contribuir até ao limite de 5 % do montante total atribuído ao Estado-Membro para assistência técnica ao abrigo do programa nacional, em conformidade com o artigo 20.º do Regulamento (UE) n.º .../2012 [Regulamento Horizontal].

CAPÍTULO III

DISPOSIÇÕES FINAIS

Artigo 17.º

Exercício da delegação

1. É conferido à Comissão o poder de adoptar actos delegados nas condições estabelecidas no presente artigo.
2. A delegação de poderes a que se refere o presente regulamento é conferida à Comissão por um período de sete anos, a contar da data de entrada em vigor do presente regulamento. A delegação de poderes será tacitamente prorrogada por períodos de igual duração, salvo se o Parlamento Europeu ou o Conselho se opuserem a tal prorrogação pelo menos três meses antes do final de cada período.

3. A delegação de poderes a que se refere o presente regulamento pode ser revogada em qualquer momento pelo Parlamento Europeu ou pelo Conselho. A decisão de revogação põe termo à delegação dos poderes nela especificados, produzindo efeitos no dia seguinte ao da sua publicação no *Jornal Oficial da União Europeia*, ou em data posterior nela especificada. A decisão de revogação não prejudica a validade dos actos delegados já em vigor.
4. Assim que adoptar um acto delegado, a Comissão deve notificá-lo simultaneamente ao Parlamento Europeu e ao Conselho.
5. Os actos delegados adoptados nos termos do presente regulamento só entram em vigor se o Parlamento Europeu ou o Conselho não formularem objecções ao acto delegado em causa no prazo de dois meses a contar da respectiva notificação ou se, antes do termo desse prazo, o Parlamento Europeu e o Conselho tiverem informado a Comissão de que não tencionam suscitar objecções. Por iniciativa do Parlamento Europeu ou do Conselho, esse prazo pode ser prorrogado por um período de dois meses.

Artigo 18.º

Procedimento de Comité

1. A Comissão é assistida pelo comité comum «Asilo, Migração e Segurança» criado pelo artigo 55.º, n.º 1, do Regulamento (UE) n.º.../2012 [Regulamento Horizontal].
2. Sempre que se faça referência ao presente número, é aplicável o artigo 5.º do Regulamento (UE) n.º 182/2011.

Artigo 19.º

Aplicabilidade do Regulamento (UE) n.º .../2012 [Regulamento Horizontal]

As disposições do Regulamento (UE) n.º.../2012 [Regulamento Horizontal] são aplicáveis ao presente instrumento.

Artigo 20.º

Revogação

É revogada, com efeitos a partir de 1 de Janeiro de 2014, a Decisão n.º 574/2007/CE do Parlamento Europeu e do Conselho que cria o Fundo para as Fronteiras Externas.

Artigo 21.º

Disposições transitórias

1. O presente regulamento não afecta a continuação ou a alteração, incluindo a anulação total ou parcial, dos projectos e programas anuais, até ao seu encerramento, ou da assistência financeira aprovada pela Comissão com base na Decisão n.º 574/2007/CE

ou em qualquer outro acto legislativo aplicável a essa assistência em 31 de Dezembro de 2013.

2. A Comissão deve ter em conta, aquando da adopção de decisões de co-financiamento no quadro do presente instrumento, as medidas já aprovadas com base na Decisão n.º 574/2007/CE antes de [*data de publicação no Jornal Oficial*], que tenham incidência financeira durante o período abrangido por esse co-financiamento.
3. Os montantes autorizados para os co-financiamentos aprovados pela Comissão entre 1 de Janeiro de 2011 e 31 de Dezembro de 2013, relativamente aos quais os documentos necessários para o encerramento dos programas não tenham sido enviados à Comissão antes do termo do prazo previsto para a apresentação do relatório final, devem ser automaticamente anulados pela Comissão até 31 de Dezembro de 2017, dando lugar ao reembolso dos montantes indevidamente pagos.
4. Aquando do cálculo do montante a anular automaticamente, não serão tomados em consideração os montantes relativos a acções que tenham sido suspensas na sequência de processos judiciais ou de recursos administrativos com efeito suspensivo.

Artigo 21.º

Reexame

O Parlamento Europeu e o Conselho devem reexaminar o presente regulamento, com base numa proposta da Comissão, até 30 de Junho de 2020.

Artigo 22.º

Entrada em vigor e aplicação

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

O presente regulamento é obrigatório em todos os seus elementos e directamente aplicável nos Estados-Membros em conformidade com os Tratados.

Feito em Bruxelas, em

Pelo Parlamento Europeu
O Presidente

Pelo Conselho
O Presidente

ANEXO I**Montantes que constituem a base dos programas nacionais dos Estados-Membros**

Estado-Membro	Montante mínimo	Percentagem da média em 2010-2012	Distribuição com base na percentagem	Montante total
Áustria	5 000 000	0,82 %	8 699 674	13 699 674
Bélgica	5 000 000	1,13 %	11 886 638	16 886 638
Bulgária	5 000 000	3,18 %	33 578 849	38 578 849
Chipre	5 000 000	1,76 %	18 521 213	23 521 213
República Checa	5 000 000	0,84 %	8 907 377	13 907 377
Dinamarca	5 000 000	0,48 %	5 053 171	10 053 171
Estónia	5 000 000	1,51 %	15 933 661	20 933 661
Finlândia	5 000 000	2,87 %	30 320 668	35 320 668
França	5 000 000	7,20 %	75 956 454	80 956 454
Alemanha	5 000 000	4,21 %	44 390 681	49 390 681
Grécia	5 000 000	14,56 %	153 636 854	158 636 854
Hungria	5 000 000	3,22 %	34 018 515	39 018 515
Islândia	5 000 000	0,03 %	310 455	5 310 455
Itália	5 000 000	13,62 %	143 660 373	148 660 373
Letónia	5 000 000	0,95 %	9 989 974	14 989 974
Lituânia*	5 000 000	1,77 %	18 709 058	23 709 058
Luxemburgo	5 000 000	0,04 %	379 909	5 379 909
Malta	5 000 000	3,43 %	36 173 227	41 173 227
Países Baixos	5 000 000	2,30 %	24 315 326	29 315 326
Noruega	5 000 000	0,84 %	8 846 929	13 846 929
Polónia	5 000 000	3,97 %	41 883 809	46 883 809
Portugal	5 000 000	1,25 %	13 197 565	18 197 565
Roménia	5 000 000	5,05 %	53 313 864	58 313 864
Eslováquia	5 000 000	0,46 %	4 835 168	9 835 168
Eslovénia	5 000 000	2,31 %	24 371 875	29 371 875
Espanha	5 000 000	17,13 %	180 746 396	185 746 396
Suécia	5 000 000	0,59 %	6 189 272	11 189 272
Suíça	5 000 000	1,25 %	13 216 801	18 216 801
Croácia	5 000 000	3,22 %	33 956 244	38 956 244
Total	145 000 000	100 %	1 055 000 000	1 200 000 000

Anexo II
Lista de acções específicas

1. Estabelecimento de mecanismos de cooperação consular entre pelo menos dois Estados-Membros, resultando em economias de escala no que respeita à apresentação de pedidos e à emissão de vistos nos consulados, em conformidade com os princípios de cooperação enunciados no Código de Vistos, incluindo os centros comuns para apresentação de pedidos de visto.
2. Aquisição de meios de transporte e de equipamento operacional considerados necessários à realização de operações conjuntas pela Agência Frontex, segundo as orientações dadas por essa Agência.

ANEXO III

Objectivos do apoio operacional no âmbito dos programas nacionais

Objectivo 1: Promoção do desenvolvimento e aplicação de políticas que assegurem a ausência de controlos de pessoas, independentemente da sua nacionalidade, na passagem das fronteiras internas, assim como o controlo de pessoas e a vigilância eficaz da passagem das fronteiras externas

- operações
- despesas de pessoal
- despesas de serviço, como despesas de manutenção e reparações
- actualização / substituição de equipamento
- bens imobiliários (depreciação, obras de renovação)

Objectivo 2: Promoção do desenvolvimento e aplicação da política comum em matéria de vistos e outras autorizações de residência de curta duração, incluindo a cooperação consular

- operações
- despesas de pessoal
- despesas de serviço, como despesas de manutenção e reparações
- actualização / substituição de equipamento
- bens imobiliários (depreciação, obras de renovação)

Objectivo 3: Estabelecimento e operação de sistemas informáticos, respectiva infra-estrutura de comunicação e equipamento de apoio à gestão dos fluxos migratórios nas fronteiras externas da União

- gestão operacional do SIS, do VIS e dos novos sistemas criados durante o período
- despesas de pessoal
- despesas de serviço, como despesas de manutenção e reparações
- infra-estruturas de comunicação e questões relacionadas com a segurança
- actualização / substituição de equipamento
- arrendamento de instalações seguras e/ou obras de renovação

FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA

1. CONTEXTO DA PROPOSTA/INICIATIVA

- 1.1. Denominação da proposta/iniciativa
- 1.2. Domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB
- 1.3. Natureza da proposta/iniciativa
- 1.4. Objectivo(s)
- 1.5. Justificação da proposta/iniciativa
- 1.6. Duração da acção e do seu impacto financeiro
- 1.7. Modalidade(s) de gestão prevista(s)

2. MEDIDAS DE GESTÃO

- 2.1. Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações
- 2.2. Sistemas de gestão e de controlo
- 2.3. Medidas de prevenção de fraude e irregularidades

3. IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO DA PROPOSTA/INICIATIVA

- 3.1. Rubricas do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s)
- 3.2. Impacto estimado nas despesas
 - 3.2.1. Síntese do impacto estimado nas despesas
 - 3.2.2. Impacto estimado nas dotações operacionais
 - 3.2.3. Impacto estimado nas dotações de natureza administrativa
 - 3.2.4. Compatibilidade com o actual quadro financeiro plurianual
 - 3.2.5. Participação de terceiros no financiamento
- 3.3. Impacto estimado nas receitas

FICHA FINANCEIRA LEGISLATIVA

1. CONTEXTO DA PROPOSTA/INICIATIVA

1.1. Denominação da proposta/iniciativa

Comunicação «Construir uma Europa aberta e segura: orçamento no domínio dos assuntos internos para 2014-2020»;

Proposta de Regulamento que estabelece disposições gerais relativas ao Fundo para o Asilo e a Migração e ao instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises;

Proposta de Regulamento que cria o instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises;

Proposta de Regulamento que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos.

1.2. Domínio(s) de intervenção abrangido(s) segundo a estrutura ABM/ABB³²

Actual Rubrica 3, Título 18 – Assuntos internos

Perspectivas financeiras plurianuais futuras: Rubrica 3 (Segurança e cidadania) - «Segurança interna»

Natureza da proposta/iniciativa

A proposta/iniciativa refere-se a **uma nova acção** (financiamento dos assuntos internos no período 2014-2020)

A proposta/iniciativa refere-se a **uma nova acção na sequência de um projecto-piloto/acção preparatória**³³

A proposta/iniciativa refere-se à **prorrogação de uma acção existente**

A proposta/iniciativa refere-se a **uma acção reorientada para uma nova acção**

1.3. Objectivos

1.3.1. Objectivos estratégico(s) plurianual(is) da Comissão visados pela proposta/iniciativa

O objectivo último das políticas de assuntos internos é a criação de um espaço sem fronteiras internas no qual os cidadãos da União e os nacionais de países terceiros possam entrar, circular, viver e trabalhar, trazendo consigo novas ideias, capital, conhecimento e inovação, ou colmatando lacunas nos

³² ABM: Activity Based Management (gestão por actividades) – ABB: Activity Based Budgeting (orçamentação por actividades).

³³ Nos termos referidos no artigo 49.º, n.º 6, alínea a) ou b) do Regulamento Financeiro.

mercados de trabalho nacionais, confiantes de que os seus direitos são plenamente respeitados e que a sua segurança é garantida. A cooperação com os países terceiros e com as organizações internacionais é crucial para a concretização desse objectivo.

A importância crescente das políticas no domínio dos assuntos internos foi confirmada pelo Programa de Estocolmo e respectivo Plano de Acção, cuja aplicação constitui uma prioridade estratégica da União, abrangendo domínios como a migração (migração legal e integração; asilo; migração irregular e regresso), a segurança (prevenção e luta contra o terrorismo e a criminalidade organizada; cooperação policial) e a gestão das fronteiras externas (incluindo a política de vistos), bem como a dimensão externa dessas políticas. O Tratado de Lisboa permite igualmente à União demonstrar uma maior ambição na sua resposta às preocupações quotidianas dos cidadãos no âmbito da liberdade, segurança e justiça. As prioridades políticas no domínio dos assuntos internos, em particular a integração de nacionais de países terceiros, devem também ser consideradas à luz das sete iniciativas emblemáticas apresentadas na Estratégia Europa 2020, que visam ajudar a União a superar a actual crise económica e financeira e a atingir um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo.

O Fundo para a Segurança Interna prestará a assistência financeira necessária à conversão em resultados tangíveis dos objectivos da União no domínio dos assuntos internos.

1.3.2. Objectivo(s) específico(s) e actividade(s) ABM/ABB em causa

FUNDO PARA A SEGURANÇA INTERNA

Instrumento de apoio financeiro à cooperação policial, à prevenção e luta contra a criminalidade e à gestão de crises

Em consonância com as prioridades identificadas nas estratégias, programas e avaliações de riscos e ameaças relevantes da União, o instrumento contribui para os seguintes objectivos específicos:

- a) A prevenção e luta contra a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, e o reforço da coordenação e cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros e dos países terceiros relevantes, responsáveis pela aplicação da lei;
- b) O reforço das capacidades dos Estados-Membros e da União para gerir de forma eficaz os riscos e crises relacionados com a segurança, e a preparação e protecção de pessoas e infra-estruturas críticas contra atentados terroristas e outros incidentes relacionados com a segurança.

Actividades ABB actuais em causa: 18.05

Instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos

Em consonância com as prioridades identificadas nas estratégias, programas e avaliações de riscos e ameaças relevantes da UE, o instrumento contribui para os seguintes objectivos específicos:

- a) O apoio a uma política comum de vistos com o intuito de facilitar as deslocações legítimas, o tratamento equitativo dos nacionais de países terceiros e combater a migração irregular;
- b) O apoio à gestão de fronteiras, de forma a assegurar, por um lado, um elevado nível de protecção das fronteiras externas e, por outro lado, a passagem sem problemas das fronteiras externas, em conformidade com o acervo Schengen.

Actividades ABB actuais em causa: 18.02 (na medida em que esteja em causa o Fundo Europeu para as Fronteiras Externas).

1.3.3. *Resultados e impacto esperados*

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

Os efeitos da proposta para os beneficiários/população visada são descritos com maior pormenor no ponto 4.1.2 da avaliação de impacto.

Em geral, a simplificação introduzida em todos os níveis do procedimento de financiamento e em cada modo de gestão terá um efeito claramente benéfico em relação aos procedimentos que regem a gestão do apoio financeiro.

Cooperação policial, prevenção e luta contra a criminalidade e gestão de crises

Os principais beneficiários do apoio financeiro serão os Estados-Membros e respectivas autoridades responsáveis pela aplicação da lei, bem como quaisquer outras autoridades especializadas na protecção de infra-estruturas críticas e na gestão de crises, e ainda as organizações internacionais ou não-governamentais relevantes, se aplicável (por ex., no domínio da prevenção da criminalidade, anti-radicalização e políticas antitráfico).

O grupo-alvo beneficiário será toda a população.

As principais realizações conseguidas serão 1) uma melhor capacidade administrativa e operacional dos Estados-Membros para a detecção e instauração de processos contra a criminalidade transnacional grave e organizada, incluindo o terrorismo, de forma a reduzir as ameaças relacionadas com a segurança geradas por essa criminalidade, e 2) uma maior resistência europeia às crises e catástrofes graças a uma política da UE em matéria de gestão de risco mais coerente, que crie uma ligação entre as avaliações de riscos e de ameaças e a criação de políticas, por um lado, e uma resposta mais eficiente e coordenada da UE às crises, interligando capacidades existentes e competências especializadas, por outro lado. Outra importante realização será a maior capacidade dos Estados-Membros para prevenir, preparar e proteger as pessoas e infra-estruturas críticas contra riscos ligados a atentados terroristas e outras ameaças relacionadas com a segurança.

Fronteiras externas e vistos

Os principais beneficiários do apoio financeiro em matéria de fronteiras e de vistos serão os serviços que aplicam o acervo da União, o Código das Fronteiras Schengen e o Código de Vistos nos Estados-Membros: guardas de fronteira, polícia e serviços consulares. O grupo-alvo que beneficia das alterações serão os viajantes – todas as pessoas que atravessem as fronteiras externas e entrem na UE. Os resultados incluem uma maior capacidade desses serviços para 1) efectuar a vigilância das fronteiras e trabalhar conjuntamente com outros serviços de aplicação da lei, no quadro do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR); 2) gerir fluxos migratórios nos postos consulares (pedidos de vistos) e 3) melhorar o processamento dos fluxos de passageiros nos pontos de passagem nas fronteiras, assegurando, por um lado, um nível elevado e uniforme de protecção, em cooperação com outros serviços de aplicação da lei e, por outro, a passagem sem problemas, em conformidade com o acervo e com os princípios de um tratamento respeitoso e de dignidade. Um importante resultado específico será a criação de dois novos sistemas informáticos da UE para o movimento de nacionais de países terceiros através das fronteiras (um sistema de registo de entradas/saídas e um programa de viajantes registados).

1.3.4. Indicadores de resultados e do impacto

Especificar os indicadores que permitem acompanhar a execução da proposta/iniciativa.

Devido à necessidade de manter um diálogo político antes da definição dos programas nacionais, não é possível definir nesta fase o conjunto definitivo de indicadores a serem utilizados para avaliar a concretização dos objectivos específicos acima mencionados. No entanto,

- relativamente à **cooperação policial e à prevenção e luta contra a criminalidade**, os indicadores incluiriam o número de operações conjuntas transnacionais e o número de documentos sobre boas práticas e de eventos organizados. Os indicadores para a **gestão de crises** e a protecção de infra-estruturas críticas incluiriam o número de ferramentas postas à disposição e/ou melhoradas para facilitar a protecção de infra-estruturas críticas por parte dos Estados-Membros em todos os sectores da economia e o número de avaliações de risco e de ameaças realizadas ao nível da União,

- no domínio das **fronteiras e vistos**, os indicadores de resultados incluiriam o número de postos consulares equipados, seguros e/ou melhorados de forma a garantir o processamento eficiente de pedidos de visto e prestar um serviço de qualidade aos requerentes de vistos, e o desenvolvimento de equipamento para o controlo de fronteiras e o número de detenções de nacionais de países terceiros em situação irregular nas fronteiras proporcionalmente ao risco do troço de fronteira externa em causa. Os indicadores de impacto avaliam o aumento da segurança nas fronteiras, da capacidade de emissão de vistos e da capacidade para processar de forma segura e sem problemas o tráfego de viajantes através das fronteiras.

1.4. Justificação da proposta/iniciativa

1.4.1. *Necessidade(s) a satisfazer a curto ou a longo prazo*

A UE continuará a enfrentar importantes desafios no domínio dos assuntos internos no período 2014-2020.

É necessário e benéfico para o crescimento económico, cultural e social da UE que seja assegurado um ambiente seguro. A UE tem um papel decisivo a desempenhar, quer lidando com as ameaças de criminalidade grave e organizada, cibercriminalidade e terrorismo, e assegurando a gestão das fronteiras externas da UE, ou respondendo com prontidão às crises emergentes causadas por desastres naturais ou de origem humana. Na era da globalização, em que as ameaças aumentam e têm cada vez mais uma dimensão transnacional, nenhum Estado-Membro poderá formular uma resposta eficaz isoladamente. É necessária uma resposta europeia coerente e global, de modo a assegurar que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei possam trabalhar eficazmente e de forma transversal nas várias fronteiras e jurisdições.

A cooperação com os países terceiros e com as organizações internacionais é crucial para a concretização desses objectivos. Os acontecimentos recentes no Norte de África demonstraram como é importante que a UE disponha de uma abordagem coordenada e global em matéria de migração, fronteiras e segurança. A dimensão externa cada vez mais importante das políticas de assuntos internos da UE terá portanto de ser reforçada, em total coerência com a política externa da União.

1.4.2. Valor acrescentado do envolvimento da UE

A gestão dos fluxos migratórios e das ameaças à segurança constituem desafios que não podem ser enfrentados pelos Estados-Membros individualmente. Trata-se de domínios em que existe um óbvio valor acrescentado na mobilização do orçamento da UE.

Alguns Estados-Membros enfrentam uma pressão particularmente forte devido à sua situação geográfica específica e à extensão das fronteiras externas da União cuja gestão têm de assegurar. A abolição do controlo das fronteiras internas deve ser acompanhada por medidas comuns para o controlo e vigilância eficazes das fronteiras externas da União. O princípio da solidariedade e da partilha equitativa das responsabilidades entre os Estados-Membros é fulcral nas políticas comuns em matéria de asilo, imigração e fronteiras externas. O orçamento da UE proporciona os meios necessários para fazer face às implicações financeiras deste princípio. No domínio da segurança, da criminalidade grave organizada, do terrorismo e de outras ameaças relacionadas com a segurança, o factor transnacional é cada vez mais proeminente. A cooperação e coordenação transnacional entre as autoridades responsáveis pela aplicação da lei é essencial para prevenir e combater esses crimes, nomeadamente através do intercâmbio de informações, de investigações conjuntas, de tecnologias interoperáveis e das avaliações comuns de risco e de ameaças.

Lidar com os fluxos migratórios, gerir as fronteiras externas e a segurança da UE exige dos Estados-Membros recursos e capacidades substanciais. Uma coordenação e cooperação operacional melhorada, que envolva a concentração de recursos em áreas como a formação e o equipamento, pode criar economias de escala e sinergias, assegurando uma utilização mais eficiente dos fundos públicos e reforçando a solidariedade, a confiança mútua e a partilha de responsabilidade pelas políticas europeias comuns entre os Estados-Membros. Isto é particularmente importante na área da segurança, na qual o apoio financeiro para todas as formas de operações transnacionais comuns é essencial à melhoria da cooperação entre a polícia, as alfândegas, os guardas de fronteira e as autoridades judiciais.

No que diz respeito à dimensão externa dos assuntos internos, a adopção de medidas e a partilha de recursos a nível da UE aumentarão significativamente o efeito de alavanca da UE, necessário para convencer os países terceiros a cooperarem com a União relativamente a questões relacionadas com a migração que interessam principalmente à UE e aos Estados-Membros.

No domínio dos assuntos internos, o direito da UE a agir decorre do Título V do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) intitulado «Espaço de liberdade, segurança e justiça», nomeadamente os artigos 77.º, n.º 2, 78.º, n.º 2, 79.º, n.ºs 2 e 4, 82.º, n.º 1, 84.º e 87.º, n.º 2. A cooperação com países terceiros e organizações internacionais é regida pelo artigo 212.º, n.º 3, do TFUE. As propostas respeitam o princípio da subsidiariedade, uma vez que a maior parte das ajudas financeiras são executadas em conformidade com o princípio da gestão partilhada e no respeito das competências institucionais dos Estados-Membros.

1.4.3. Lições tiradas de experiências anteriores semelhantes

Embora se considere que, em geral, os instrumentos financeiros actuais no domínio dos assuntos internos atingem os seus objectivos e funcionam eficazmente, as lições tiradas da revisão intercalar e da consulta às partes interessadas revelam que é necessário:

- Simplificar e racionalizar os futuros instrumentos no domínio dos assuntos internos reduzindo o número de programas financeiros para dois, graças à criação do Fundo para o Asilo e a Migração e

do Fundo para a Segurança Interna. Tal permitirá à UE fazer uma utilização mais estratégica dos seus instrumentos, de forma a que respondam melhor às suas prioridades e necessidades políticas;

- Reforçar o papel da UE enquanto interveniente mundial, incluindo uma componente de dimensão externa nos futuros Fundos, de modo a reforçar o efeito de alavanca da UE no que diz respeito à dimensão de política externa das políticas no domínio dos assuntos internos;
- Privilegiar a gestão partilhada em relação à gestão centralizada, sempre que possível, de forma a eliminar encargos burocráticos desnecessários;
- Estabelecer uma abordagem da gestão partilhada mais direccionada para os resultados, passando para uma programação plurianual acompanhada de um diálogo político de nível superior que assegure a plena conformidade dos programas nacionais dos Estados-Membros com os objectivos e as prioridades políticas da UE e centrar a atenção na obtenção de resultados;
- Melhorar a gestão centralizada de forma a disponibilizar um conjunto de ferramentas para actividades orientadas para as políticas, incluindo o apoio a acções transnacionais, em particular acções inovadoras e acções em países terceiros ou com estes relacionadas (dimensão externa), bem como acções urgentes, estudos e eventos;
- Estabelecer um quadro regulamentar comum, constituído por um conjunto de regras partilhadas relativas à programação, elaboração de relatórios, gestão financeira e controlos, que seja o mais semelhante possível às regras dos outros Fundos da UE geridos através do método de gestão partilhada, de forma a promover uma melhor compreensão das regras por todas as partes interessadas e assegurar um elevado nível de coerência e consistência;
- Assegurar uma resposta rápida e eficaz em situações de emergência, concebendo os Fundos de forma a que a UE possa reagir adequadamente perante situações que possam evoluir rapidamente;
- Reforçar o papel das agências encarregadas dos assuntos internos, de forma a fomentar a cooperação prática entre os Estados-Membros e a confiar-lhes a execução de acções específicas, assegurando ao mesmo tempo o controlo político adequado das actividades das agências.

A avaliação de impacto e a exposição de motivos de cada regulamento fornece mais pormenores.

1.4.4. *Coerência e eventual sinergia com outros instrumentos relevantes*

Há um conjunto de instrumentos da União que presta apoio a actividades complementares às que serão financiadas ao abrigo do Fundo para a Segurança Interna:

A linha divisória entre o Fundo para a Segurança Interna e o Instrumento Financeiro para a Protecção Civil continuará a ser a descrita no artigo 3.º do actual programa CIPS: as catástrofes naturais ou de origem humana não intencionais recaem sobre a protecção civil (acidentes), enquanto as catástrofes de origem humana intencionais têm relevância para a segurança e serão por isso abrangidas pelo Fundo para a Segurança Interna.

Os ataques terroristas ou outros incidentes relacionados com a segurança manter-se-ão fora do âmbito do Fundo de Solidariedade da União Europeia. O âmbito e a medida precisa em que o artigo 222.º do TFUE (cláusula de solidariedade) pode apoiar os Estados-Membros sujeitos a um ataque terrorista ou

as vítimas de uma catástrofe natural ou de origem humana não se encontram claramente definidos, uma vez que tal requer a adopção formal de medidas de execução que não foram sequer propostas. Portanto, as possibilidades de financiamento de emergência em caso de ataque terrorista grave ou de outros incidentes com relevância para a segurança serão apoiadas pelo Fundo para a Segurança Interna.

O desfasamento entre a investigação no domínio da segurança realizada ao abrigo do Programa Horizonte 2020 e a aplicação prática dos resultados dessa investigação será anulado, na medida em que o Fundo para a Segurança Interna preverá objectivos específicos e acções elegíveis que permitem o financiamento de testes e a validação dos resultados da investigação científica («protótipos») com vista à sua aplicação em série na prática («contratos pré-comerciais»).

O futuro Programa Justiça funcionará em complementaridade e estreita ligação com o Fundo para a Segurança Interna, em particular com a sua componente de justiça criminal, estando no entanto mais vocacionado para a cooperação judicial, harmonização processual e reconhecimento mútuo, o que na prática evita sobreposições substanciais.

As componentes de dimensão externa do Fundo para a Segurança Interna apoiarão acções, em países terceiros e com eles relacionadas, que visem em primeiro lugar os interesses e objectivos da UE, que tenham um impacto directo na UE e nos seus Estados-Membros e que assegurem a continuidade das actividades executadas no seu território. Esse financiamento será concebido e executado em coerência com a acção externa da UE e a sua política externa. Não se destina a apoiar acções orientadas para o desenvolvimento, e irá complementar, quando adequado, a assistência financeira prestada através de instrumentos de ajuda externa. Nesse contexto, o sucessor do programa temático relativo à migração e asilo e o instrumento de estabilidade será de particular interesse para a área dos assuntos internos. Enquanto os instrumentos de ajuda externa apoiam as necessidades de desenvolvimento dos países beneficiários ou apoiam os interesses políticos gerais da UE com parceiros estratégicos, o financiamento dos assuntos internos apoiará acções específicas em países terceiros no interesse da política de migração e dos objectivos de segurança interna da UE. Irão portanto colmatar uma lacuna específica e contribuir para completar o conjunto de ferramentas que a UE tem à sua disposição.

1.5. Duração da acção e impacto financeiro

Proposta/iniciativa de **duração limitada**

- Proposta/iniciativa válida entre 01.01.2014 e 31.12.2020
- Impacto financeiro no período compreendido entre 2014 e 2023

Proposta/iniciativa de **duração ilimitada**

- Aplicação com um período de arranque progressivo entre AAAA e AAAA,
- seguido de um período de aplicação a um ritmo de cruzeiro.

1.6. Modalidade(s) de gestão previstas³⁴

- Gestão centralizada directa por parte da Comissão
- Gestão centralizada indirecta com delegação das tarefas de execução a:
 - nas agências de execução
 - nos organismos criados pelas Comunidades³⁵
 - nos organismos públicos nacionais/organismos com missão de serviço público
 - nas pessoas incumbidas da execução de acções específicas por força do Título V do Tratado da União Europeia, identificadas no acto de base pertinente, na acepção do artigo 49.º do Regulamento Financeiro
- Gestão partilhada com os Estados-Membros
- Gestão descentralizada com países terceiros
- Gestão conjunta com organizações internacionais (*a especificar*)

Se for indicada mais de uma modalidade de gestão, queira especificar na secção «Observações».

Observações:

As propostas serão executadas principalmente através da gestão partilhada no quadro de programas nacionais plurianuais.

Os objectivos a atingir ao abrigo dos programas nacionais serão complementados por «acções da União» e um mecanismo de resposta rápida às situações de emergência, adoptando no essencial a forma de subvenções e de contratos públicos em regime de gestão centralizada directa e incluirão acções executadas em países terceiros ou com estes relacionadas.

Serão utilizados todos os meios possíveis para evitar a fragmentação, concentrando os recursos na realização de um número limitado de objectivos da União e utilizando, se for caso disso, as competências especializadas de partes interessadas relevantes com base em acordos de parceria e acordos-quadro.

A assistência técnica por iniciativa da Comissão será executada através de gestão centralizada directa.

Os países associados à aplicação, execução e desenvolvimento do acervo de Schengen irão participar igualmente nos dois instrumentos do Fundo para a Segurança Interna que constituem um desenvolvimento do acervo de Schengen (os instrumentos relativos às fronteiras e vistos e à cooperação policial) como se fossem Estados-Membros, à luz dos Acordos de Associação de Schengen. Participarão nos instrumentos em conformidade com o disposto no Regulamento, executando os seus

³⁴ As explicações sobre as modalidades de gestão e as referências ao Regulamento Financeiro estão disponíveis no sítio BudgWeb: http://www.cc.cec/budg/man/budgmanag/budgmanag_en.html

³⁵ Tal como referido no artigo 185.º do Regulamento Financeiro.

próprios programas nacionais plurianuais e tendo a possibilidade de se candidatar a financiamento ao abrigo de acções da União, etc. Tal como acontece no âmbito do Fundo para as Fronteiras Externas, serão tomadas medidas específicas para determinar as normas complementares necessárias à sua participação (normas derivadas do Regulamento Financeiro, das suas Normas de Execução e dos Tratados, incluindo o exercício das competências de auditoria do Tribunal de Contas). Uma vez que esses Estados contribuirão para o orçamento da UE para os dois instrumentos na proporção do respectivo PIB, as medidas determinarão igualmente as contribuições a receber desses estados enquanto parte da partilha de responsabilidade da Governação Schengen, independentemente da dimensão das dotações recebidas ao abrigo dos instrumentos. Até à data, os Estados associados são a Noruega, a Islândia, a Suíça e o Liechtenstein.

2. MEDIDAS DE GESTÃO

2.1. Disposições em matéria de acompanhamento e prestação de informações

Especificar a periodicidade e as condições.

Na gestão partilhada, é proposto um quadro coerente e eficaz de prestação de informações, acompanhamento e avaliação. Para cada programa nacional, será pedido aos Estados-Membros que criem um Comité de Acompanhamento no qual a Comissão pode participar.

Os Estados-Membros prestarão anualmente informações sobre a execução do programa plurianual. Esses relatórios são um pré-requisito para os pagamentos anuais. Em 2017 os Estados Membros devem prestar informações adicionais relativas aos progressos na concretização dos objectivos, contribuindo assim para o processo de revisão intercalar. Um exercício semelhante será realizado em 2019, por forma a permitir, se aplicável, a introdução de ajustamentos durante o último exercício financeiro (2020).

Para encorajar o desenvolvimento de uma cultura de avaliação no domínio dos assuntos internos, os Fundos terão um quadro comum de avaliação e acompanhamento, constituído por indicadores amplos baseados nas políticas que reflectam a abordagem orientada para os resultados adoptada para os Fundos e o papel essencial que poderiam desempenhar no quadro político de realização do objectivo de criação do espaço de liberdade, segurança e justiça. Esses indicadores estão associados ao impacto que os Fundos poderiam ter: o desenvolvimento de uma cultura comum de segurança das fronteiras, de cooperação policial e de gestão de crises; a gestão eficiente dos fluxos migratórios para a UE; o tratamento justo e equitativo dos nacionais de países terceiros; a solidariedade e cooperação entre Estados Membros no tratamento dos problemas relacionados com a migração e a segurança interna e uma abordagem comum destas duas questões, a nível da UE, relativamente aos países terceiros.

A fim de assegurar a aplicação adequada dos princípios relativos à avaliação, e tendo em conta a experiência prática com a avaliação nos Estados Membros ao abrigo do actual quadro de financiamento para os assuntos internos, a Comissão e os Estados Membros trabalharão em conjunto para desenvolver o quadro comum de avaliação e de acompanhamento, nomeadamente definindo modelos e indicadores comuns de realizações e de resultados.

Todas as medidas serão adoptadas no início do período de programação, permitindo assim aos Estados-Membros instituir os seus sistemas de elaboração de relatórios e de avaliação com base nos princípios e exigências acordados.

Por forma a reduzir encargos administrativos e assegurar as sinergias entre os relatórios e a avaliação, as informações exigidas para efeitos dos relatórios de avaliação serão baseadas e completarão as informações prestadas pelos Estados Membros nos relatórios anuais de execução dos programas nacionais.

Em 2018 a Comissão apresentará igualmente um relatório sobre a avaliação intercalar dos programas nacionais.

A nível mais geral, a Comissão apresentará um relatório intercalar sobre a execução dos Fundos até 30.6.2018 e um relatório de avaliação *ex post* até 30.6.2024, abrangendo a execução no seu conjunto (e não apenas os programas nacionais sob gestão partilhada).

2.2. Sistema de gestão e de controlo

2.2.1. Risco(s) identificado(s)

A DG HOME não tem sido confrontada com riscos de erros importantes nos seus programas de financiamento. Tal é confirmado pela ausência de provas relevantes nos relatórios anuais do Tribunal de Contas, bem como pela ausência de uma taxa de erro residual acima dos 2 % nos últimos anos nos relatórios anuais de actividades da DG HOME (e da antiga DG JLS).

No quadro da gestão partilhada, os riscos gerais associados à execução dos programas actuais podem ser classificados principalmente em três categorias:

- Risco de utilização ineficaz ou insuficientemente direccionada dos Fundos;
- Erros decorrentes da complexidade das regras e das insuficiências dos sistemas de gestão e de controlo;
- utilização ineficaz dos recursos administrativos (proporcionalidade limitada das exigências).

Devem também ser mencionados determinados elementos específicos relativos ao sistema de quatro Fundos no âmbito do programa geral «Solidariedade e gestão dos fluxos migratórios»:

- O sistema de programas anuais assegura que os pagamentos finais são feitos regularmente com base em despesas certificadas e auditadas. No entanto, o período de elegibilidade dos programas anuais está desfásado do exercício financeiro da UE, pelo que a cadeia de verificação não é totalmente satisfatória, apesar de se tratar de um sistema muito pesado.
- As normas detalhadas para a elegibilidade são determinadas pela Comissão. Tal assegura em princípio a homogeneidade das despesas financiadas. No entanto, gera também uma carga administrativa desnecessária para as autoridades nacionais e para a Comissão, aumentando o risco de erros dos beneficiários e/ou dos Estados-Membros devido a interpretações erradas das normas da UE.
- Os sistemas actuais de gestão e controlo são muito semelhantes aos dos Fundos Estruturais. No entanto, apresentam ligeiras diferenças, nomeadamente na cadeia de responsabilidades entre autoridades de certificação e autoridades de auditoria. Essa situação gera confusão nos Estados-Membros, em particular quando as autoridades gerem os dois tipos de fundos. Tal aumenta também o risco de erros e exige um acompanhamento mais aprofundado.

A presente proposta introduz alterações significativas nesses elementos.

- Os sistemas de gestão e controlo respeitarão os requisitos gerais fixados nos Fundos do Quadro Estratégico Comum (QEC) e estarão em plena conformidade com os novos requisitos estabelecidos pelo Novo Regulamento Financeiro: as três autoridades serão substituídas por duas autoridades (autoridade responsável e autoridade de auditoria), cujas funções são clarificadas com o intuito de prestar melhores garantias.

- A programação plurianual, associada a um apuramento anual das contas com base nos pagamentos efectuados pela autoridade responsável, alinhará os períodos de elegibilidade com as contas anuais da Comissão, sem implicar um aumento da carga administrativa em comparação com o actual sistema.
- Serão realizadas verificações no local no quadro do primeiro nível de controlos, ou seja, pela autoridade responsável, que apoiarão a sua declaração anual de fiabilidade da gestão.
- A clarificação e simplificação das normas de elegibilidade, assim como a sua harmonização com outros instrumentos de apoio financeiro da UE reduzirão os erros dos beneficiários que recorrem a assistência proveniente de várias fontes. Essas regras de elegibilidade serão definidas a nível nacional, à excepção de alguns princípios básicos similares aos aplicados para os Fundos do QEC.
- É incentivada a utilização de opções de custos simplificados, especialmente para as pequenas subvenções.

No quadro da gestão centralizada os principais riscos são os seguintes:

- Risco de reduzida correspondência entre os projectos recebidos e as prioridades políticas da DG HOME,
- Risco de baixa qualidade dos projectos seleccionados e de má execução técnica do projecto, reduzindo o impacto dos programas, devido a procedimentos de selecção inadequados, falta de competências especializadas ou acompanhamento insuficiente;
- Risco de utilização ineficaz ou de desperdício dos fundos concedidos, tanto para as subvenções (complexidade do reembolso dos custos reais elegíveis aliada às possibilidades limitadas de verificação dos custos elegíveis através de documentação), como para os contratos públicos (por vezes o número limitado de operadores económicos que possuem as competências especializadas exigidas, impede uma comparação satisfatória da oferta de preços);
- Risco relacionado com a capacidade (principalmente) de organizações de menor dimensão para realizar controlos eficazes das despesas, bem como para assegurar a transparência das operações realizadas;
- Risco de descrédito da Comissão caso sejam descobertas actividades fraudulentas ou criminosas, uma vez só parcialmente pode ser obtida uma garantia em relação aos sistemas de controlo interno de terceiros, devido ao elevado número de contratantes e beneficiários diversos, que utilizam os seus próprios sistemas de controlo, frequentemente de pequenas dimensões.

Espera-se que a maioria destes riscos seja reduzida graças a uma melhor orientação das propostas e à utilização dos elementos de simplificação incluídos no novo Regulamento Financeiro.

2.2.2. *Meio(s) de controlo previstos*

Gestão partilhada:

Ao nível dos Estados-Membros, a arquitectura proposta para os sistemas de gestão e controlo representa uma evolução relativamente à situação existente no período 2007-2013, preservando a

maioria das funções realizadas no actual período, incluindo as verificações administrativas e no local, as auditorias dos sistemas de gestão e de controlo e as auditorias de projectos. A sequência dessas funções foi no entanto alterada, de forma que as verificações no local sejam claramente da competência da autoridade responsável no quadro da elaboração do exercício anual de apuramento de contas.

Para aumentar a responsabilização, as autoridades responsáveis serão acreditadas por um organismo de acreditação nacional encarregado da sua supervisão continuada. Espera-se que a redução do número de autoridades – extinção da autoridade de certificação e a redução do número de Fundos – diminua a carga administrativa e melhore as possibilidades de reforço das capacidades administrativas, mas permitindo também uma repartição mais clara das responsabilidades.

Até à data não existe qualquer estimativa fiável disponível sobre os custos do controlo dos Fundos sob gestão partilhada no domínio dos assuntos internos. A única estimativa disponível diz respeito ao FEDER e ao Fundo de Coesão, em que os custos das tarefas relacionadas com controlos (a nível nacional, excluindo os custos da Comissão) são estimados em cerca de 2 % do total do financiamento no período 2007-2013. Esses custos estão relacionados com os domínios de controlo seguintes: 1 % é originado pela coordenação nacional e a preparação do programa, 82 % refere-se à gestão dos programas, 4 % à certificação e 13 % às auditorias.

As seguintes propostas aumentarão os custos de controlo:

- criação e funcionamento de um organismo de acreditação e, em geral, alteração do sistema,
- apresentação de uma declaração de gestão que acompanha as contas anuais,
- verificações no local pela autoridade responsável,
- necessidade de actividades adicionais de auditoria por parte das autoridades de auditoria para auditar a declaração de gestão.

Há, contudo propostas que reduzirão os custos de controlo:

- A autoridade de certificação deixa de existir. Embora as suas funções sejam parcialmente transferidas para a autoridade responsável, tal permitirá aos Estados-Membros poupar uma parte substancial dos custos relacionados com a certificação, devido a uma maior eficiência administrativa, à menor necessidade de coordenação e à redução do âmbito das auditorias;
- Os controlos a realizar pela autoridade de auditoria serão mais orientados para a repetição (por amostra) dos controlos administrativos de primeiro nível e das verificações no local realizadas pela autoridade responsável, o que agilizará o procedimento contraditório e assegurará a realização de todos os controlos necessários antes da apresentação das contas anuais;
- O recurso a custos simplificados reduzirá os custos e os encargos administrativos a todos os níveis, tanto para as administrações públicas como para beneficiários;
- O encerramento anual e a limitação do período de apuramento da conformidade para 36 meses reduzirão o período de retenção de documentos para fins de controlo, para as administrações públicas e para os beneficiários;

– A criação de fluxos de comunicação electrónica entre a Comissão e os Estados-Membros será obrigatória.

A estes elementos devem ser adicionados os aspectos de simplificação referidos no ponto 2.2.1, que contribuirão igualmente para a redução dos encargos administrativos para os beneficiários, contribuindo assim para uma redução dos riscos de erro e da carga administrativa.

Em geral, prevê-se que estas propostas conduzam a uma redistribuição dos custos de controlo, em vez de um aumento ou de uma redução. No entanto, prevê-se que essa redistribuição de custos (entre as várias funções e, devido às medidas proporcionais de controlo, também entre os Estados Membros e entre os programas) permita uma atenuação de riscos mais eficaz e uma cadeia de garantia melhor e mais rápida.

A nível da Comissão, os custos de gestão e de controlo associados à gestão partilhada não deverão diminuir na primeira metade do período de programação. Tal deve-se primeiramente ao aumento dos montantes e dos domínios políticos envolvidos, em comparação com o período actual. Nesse sentido, a manutenção dos mesmos recursos irá à partida gerar ganhos em eficiência. Além disso, os primeiros anos serão caracterizados pela conjugação de muitas tarefas importantes que devem ser realizadas: encerramento dos programas do período 2007-2013 (os últimos relatórios de encerramento devem ser apresentados até 31 de Março de 2016), diálogos políticos e aprovação dos programas nacionais plurianuais do período 2014-2020, bem como estabelecimento do novo sistema de apuramento de contas. Na segunda metade do período, os recursos potenciais disponíveis serão afectados à melhoria da avaliação e do acompanhamento.

Gestão centralizada

No que diz respeito à gestão centralizada, a Comissão continuará a aplicar o seu sistema actual de controlo, composto pelos elementos seguintes: supervisão das operações por parte das direcções operacionais, o controlo *ex ante* realizado pela unidade responsável pelo orçamento e controlos, o comité interno de concursos públicos, os controlos *ex post* das subvenções ou as auditorias efectuadas pela auditoria interna e/ou pelo Serviço de auditoria interna. O sector de controlo *ex post* aplica uma «estratégia de detecção» destinada a detectar o maior número de anomalias, com vista à cobrança de pagamentos indevidos. Com base nesta estratégia, são realizadas auditorias a uma amostra de projectos, seleccionados quase exclusivamente com base numa análise de risco.

Graças a essa combinação de controlos *ex ante* e *ex post*, assim como de verificações documentais e de controlos no local, nos últimos anos a taxa de erro residual médio quantificável foi inferior a 2 %. Portanto, o sistema de controlo interno e respectivos custos são considerados adequados para atingir o objectivo da DG HOME de obter uma taxa de erro pouco elevada.

No entanto, a DG HOME continuará a examinar neste contexto as possibilidades de melhoria da gestão e de uma maior simplificação. Em particular, serão utilizadas sempre que possível todas as opções de simplificação disponibilizadas no novo Regulamento Financeiro, pois espera-se que contribuam para a redução da carga administrativa para os beneficiários, implicando em simultâneo uma redução dos riscos de erro e da carga administrativa da Comissão.

Novas vertentes

As propostas prevêem novas vertentes para o financiamento da UE no domínio dos assuntos internos, nomeadamente uma melhor utilização das competências especializadas existentes nas agências da UE, o desenvolvimento da dimensão externa e o fortalecimento dos mecanismos de emergência.

Essas vertentes exigirão novos métodos de gestão e de controlo por parte da DG HOME.

Os montantes atribuídos a essas novas vertentes não se encontram ainda definidos, mas devem ser irrisórios em comparação com o orçamento geral para os assuntos internos. No entanto, é muito importante que sejam criados meios internos e medidas operacionais que permitam executar essas novas atribuições com a maior brevidade possível dentro do período em causa, no pleno respeito dos princípios da boa gestão financeira.

A análise que precede demonstra claramente que, apesar das simplificações introduzidas, o nível de recursos humanos exigido para a execução do orçamento aumentado da DG HOME terá de ser reforçado.

Os recursos humanos necessários serão providos pelo pessoal da DG já afectado à gestão da acção e/ou que tenha mudado de funções dentro da DG, juntamente com eventuais dotações adicionais, se necessário, que possam ser atribuídas à DG responsável através do procedimento orçamental anual e à luz das limitações orçamentais.

2.3. Medidas de prevenção de fraudes e irregularidades

Especificar medidas de prevenção e protecção existentes ou previstas.

Para além da aplicação de todos os mecanismos de controlo regulamentar, a DG HOME elaborará uma estratégia antifraude em linha com a nova estratégia antifraude da Comissão (CAFS), adoptada em 24 de Junho de 2011, com vista a assegurar, nomeadamente, a plena conformidade dos seus controlos internos antifraude com a CAFS e que a sua abordagem em matéria de gestão dos riscos de fraude seja orientada para a identificação de áreas de risco de fraude e a definição das respostas adequadas. Sempre que necessário, serão criados grupos de trabalho em rede e ferramentas informáticas adequadas tendo em vista a análise de casos de fraude relacionados com os Fundos.

No que diz respeito à gestão partilhada, a CAFS identifica claramente a necessidade, para efeitos das propostas de regulamentos da Comissão para o período de 2014-2020, de solicitar aos Estados-Membros que adoptem medidas de prevenção da fraude que sejam eficazes e proporcionais aos riscos de fraude identificados. A presente proposta inclui, no artigo 5.º, uma obrigação clara para os Estados Membros relativamente à correcção, detecção e rectificação de irregularidades, e a sua comunicação à Comissão. Serão previstos mais aprofundamentos relativamente a essas obrigações nas regras pormenorizadas de funcionamento da autoridade responsável, tal como previsto no artigo 24.º, n.º 5, alínea c).

Além disso, a reutilização dos fundos provenientes de correcções financeiras, com base nas conclusões da Comissão ou do Tribunal de Contas, está claramente indicada no artigo 41.º.

3. IMPACTO FINANCEIRO ESTIMADO DA PROPOSTA/INICIATIVA

3.1. Rubricas do quadro financeiro plurianual e rubrica(s) orçamental(is) de despesas envolvida(s)

- Actuais rubricas orçamentais de despesas

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

Rubrica do quadro financeiro plurianual	Rubrica orçamental	Natureza das dotações	Participação			
	Número	DD ⁽³⁶⁾	dos países EFTA ³⁷	dos países candidatos ³⁸	dos países terceiros	na acepção do artigo 18.º, n.º 1, alínea aa) do Regulamento Financeiro
3		DD	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO

- Novas rubricas orçamentais, cuja criação é solicitada

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

Rubrica do quadro financeiro plurianual	Rubrica orçamental	Natureza das dotações	Participação			
	Número Rubrica 3	DD/DND	dos países EFTA	dos países candidatos	dos países terceiros	na acepção do artigo 18.º, n.º 1, alínea aa) do Regulamento Financeiro
3	18 01 04 bb - Fundo para a Segurança Interna – Polícia e Criminalidade – Assistência técnica	DND	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
3	18 02 bb - Fundo para a Segurança Interna – Polícia e Criminalidade	DD	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
3	18 01 04 cc - Fundo para a Segurança Interna – Fronteiras e Vistos – Assistência técnica	DND	NÃO	NÃO	SIM	NÃO
3	18 02 cc - Fundo para a Segurança Interna – Fronteiras e Vistos	DD	NÃO	NÃO	SIM	NÃO

³⁶ DD = Dotações diferenciadas / DND = Dotações não diferenciadas

³⁷ EFTA: Associação Europeia de Comércio Livre.

³⁸ Países candidatos e, se aplicável, potenciais países candidatos dos Balcãs Ocidentais.

As contribuições de países terceiros dizem respeito a ambas as componentes do Fundo para a Segurança Interna.

Os critérios e os métodos utilizados para calcular essas contribuições devem ser negociados entre a UE e os países associados, com base num procedimento independente.

Partindo do princípio de que as percentagens são semelhantes às usadas no Fundo para as Fronteiras Externas, seria pedido aos países associados que contribuíssem com cerca de 210 milhões de EUR para a componente «Fronteiras e Vistos» e com cerca de 50 milhões de EUR para a componente «Cooperação Policial».

3.2. Impacto estimado nas despesas

3.2.1. Síntese do impacto estimado nas despesas

Em milhões de EUR (3 casas decimais)

Rubrica do quadro financeiro plurianual:	Número 3	Segurança e cidadania
---	-----------------	-----------------------

DG HOME			2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Depois de 2020	TOTAL
• Dotações operacionais (preços correntes)											
18 02 bb Fundo para a Segurança Interna – Polícia e Criminalidade	Autorizações	(1a)	135,076	143,047	151,283	159,791	168,578	177,653	187,022		1 122,450
	Pagamentos	(2a)	15,714	43,881	71,419	111,709	147,854	156,248	164,918	410,707	1 122,450
18 02 cc Fundo para a Segurança Interna – Fronteiras e Vistos	Autorizações	(1a)	422,310	447,186	472,886	499,435	526,856	555,173	584,412	-	3 508,258
	Pagamentos	(2a)	59,999	120,794	223,204	350,813	461,098	487,256	514,275	1 290,818	3 508,258
Dotações de natureza administrativa financiadas a partir da dotação de programas específicos³⁹											
18 01 04 bb Fundo para a Segurança Interna – Polícia e Criminalidade			0,800	0,800	0,800	0,800	0,800	0,800	0,800		5,600
18 01 04 cc Fundo para a Segurança Interna – Fronteiras e Vistos			1,700	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700	1,700		11,900

³⁹ Assistência técnica e/ou administrativa e despesas de apoio à execução de programas e/ou acções da UE (antigas rubricas «BA»), investigação indirecta e investigação directa.

TOTAL das dotações para a DG HOME	Autorizações	=1+1 a +3	559,886	592,733	626,669	661,726	697,934	735,326	773,934		4 648,208
	Pagamentos	=2+2 a +3	78,213	167,174	297,123	465,023	611,452	646,004	681,693	1 701,525	4 648,208

Rubrica do quadro financeiro plurianual:	5	«Despesas administrativas»
---	----------	-----------------------------------

Uma vez que existem elementos comuns na execução do Fundo para o Asilo e a Migração e do Fundo para a Segurança Interna, nomeadamente o diálogo político com cada Estado-Membro, e dada a organização interna da DG HOME, de forma a assegurar a gestão dos novos fundos (bem como o encerramento dos programas que estão actualmente a ser geridos), não é possível dividir a despesa administrativa do Fundo para o Asilo e a Migração e do Fundo para a Segurança Interna.

Por conseguinte, os valores relativos à rubrica 5 *infra* correspondem às despesas administrativas totais consideradas necessárias para assegurar a gestão dos dois fundos pela DG, não havendo um total de dotações.

Em milhões de EUR (3 casas decimais)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Após 2020	TOTAL
DG: HOME										
• Recursos humanos		20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841		145,887
• Outras despesas administrativas		0,156	0,159	0,162	0,165	0,168	0,172	0,175		1,157
TOTAL DG HOME	Dotações	20,997	21,000	21,003	21,006	21,009	21,013	21,016		147,044

TOTAL de dotações da RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual	(Total de autorizações = Total de pagamentos)	20,997	21,000	21,003	21,006	21,009	21,013	21,016		147,044
---	---	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	---------------	--	----------------

Milhões de EUR (3 casas decimais)

		2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020		TOTAL
TOTAL de dotações das RUBRICAS 1 a 5 do quadro financeiro plurianual	Autorizações	N/A								
	Pagamentos									

3.2.2. Impacto estimado nas dotações operacionais

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

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

A política no domínio dos assuntos internos é executada principalmente através da gestão partilhada. Embora as prioridades relativas ao financiamento sejam estabelecidas a nível da UE, a gestão diária é delegada nas autoridades responsáveis, a nível local. Os indicadores comuns de resultados e as metas comuns serão decididos em conjunto pela Comissão e pelas autoridades responsáveis no quadro dos seus programas nacionais, sendo depois aprovados pela Comissão. É, portanto, difícil indicar metas para os resultados até o programa ser redigido, negociado e aprovado em 2013/14.

No que diz respeito à gestão centralizada, não é igualmente possível que a DG HOME disponibilize uma lista exaustiva de todos os resultados a concretizar através da intervenção financeira ao abrigo dos Fundos, os seus custos médios e números, como requer a presente secção. De momento não existem ferramentas estatísticas que permitam o cálculo dos custos médios indicativos com base nos programas actuais, sendo que uma definição com esse grau de precisão seria contrária ao princípio de que o futuro programa deve permitir uma flexibilidade suficiente para se adaptar às prioridades políticas entre 2014-2020. É este, nomeadamente, o caso da ajuda em situações de emergência e das acções nos países terceiros ou com estes relacionadas.

Dotações de autorização em milhões de EUR (3 casas decimais)

Indicar os objectivos e as realizações	↓	Tipo de realiza ção ⁴⁰	Custo médio da realiza ção	Ano N		Ano N+1		Ano N+2		Ano N+3		... inserir os anos necessários para reflectir a duração do impacto (ver ponto 1.6)				TOTAL			
				REALIZAÇÕES															
				Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo	Número de realizações	Custo						

⁴⁰ As realizações dizem respeito aos produtos fornecidos e serviços prestados (exemplo: número de intercâmbios de estudantes financiados, número de quilómetros de estradas construídas, etc.).

OBJECTIVO ESPECÍFICO N.º 1 ⁴¹ ...																	
- Realização																	
- Realização																	
- Realização																	
Subtotal do objectivo específico n.º 1																	
OBJECTIVO ESPECÍFICO N.º 2...																	
- Realização																	
Subtotal do objectivo específico n.º 2																	
CUSTO TOTAL																	

⁴¹ Tal como descrito no ponto 1.4.2 «Objectivo(s) específico(s)...»

3.2.3. Impacto estimado nas dotações de natureza administrativa

3.2.3.1. Síntese

- A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de dotações administrativas
- A proposta acarreta a utilização de dotações administrativas, tal como explicado seguidamente:

Uma vez que existem elementos comuns na execução do Fundo para o Asilo e a Migração e do Fundo para a Segurança Interna, tais como o diálogo político com cada Estado-Membro, e dada a organização interna da DG HOME visando assegurar a gestão dos novos Fundos (bem como o encerramento dos programas que estão actualmente a ser geridos), não é possível dividir a despesa administrativa entre o Fundo para o Asilo e a Migração e o Fundo para a Segurança Interna.

Por conseguinte, os números relativos à rubrica 5 *infra* correspondem à despesa administrativa total considerada necessária para assegurar a gestão dos dois Fundos pela DG, não havendo um total de dotações.

Em milhões de EUR (3 casas decimais) **HOME**

RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual⁴²	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Recursos humanos HOME	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	20,841	145,887
Outras despesas administrativas	0,156	0,159	0,162	0,165	0,168	0,172	0,175	1,157
Subtotal da RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual	20,997	21,000	21,003	21,006	21,009	21,013	21,016	147,044

Com exclusão da RUBRICA 5⁴³ do quadro financeiro plurianual⁴⁴	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	TOTAL
Recursos humanos HOME	0,640	0,640	0,640	0,640	0,640	0,640	0,640	4,480
Outras despesas de natureza administrativa	1,860	1,860	1,860	1,860	1,860	1,860	1,860	13,020

⁴² Verba global, com base na dotação final para os recursos humanos para 2011, incluindo pessoal interno e externo

⁴³ Assistência técnica e/ou administrativa e despesas de apoio à execução de programas e/ou acções da UE (antigas rubricas «BA»), bem como investigação directa e indirecta.

⁴⁴ Pessoal externo financiado através das antigas rubricas «BA», com base na dotação final para os recursos humanos para 2011, incluindo pessoal externo na sede e nas delegações.

Subtotal com exclusão da RUBRICA 5 do quadro financeiro plurianual	2,500	17,500						
---	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	--------------	---------------

TOTAL	N/A							
--------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------	------------

3.2.3.2. Necessidades estimadas de recursos humanos

- A proposta/iniciativa não acarreta a utilização de recursos humanos
- A proposta/iniciativa acarreta a utilização de recursos humanos, como explicitado seguidamente os do ano n correspondem aos de 2011.

Uma vez que existem elementos comuns na execução do Fundo para o Asilo e a Migração e do Fundo para a Segurança Interna, nomeadamente o diálogo político com cada Estado-Membro, e dada a organização interna da DG HOME, de forma a assegurar a evolução da gestão dos novos Fundos (bem como o encerramento dos programas que estão actualmente a ser geridos), não é possível dividir as despesas administrativas do Fundo para o Asilo e a Migração e do Fundo para a Segurança Interna.

Por conseguinte, os números relativos à rubrica 5 *infra* correspondem às despesas administrativas totais consideradas necessárias para assegurar a gestão dos dois Fundos pela DG, não havendo um total de dotações.

As estimativas devem ser expressas em números inteiros (ou, no máximo, com uma casa decimal)

	Ano N	Ano N+1	Ano N+2	Ano N+3	Ano N+4	Ano N+5	Ano N+6
• Lugares do quadro do pessoal (funcionários e agentes temporários) HOME							
18 01 01 01 (na sede e nos gabinetes de representação da Comissão)	136	136	136	136	136	136	136
XX 01 01 02 (nas delegações)	15	15	15	15	15	15	15
18 01 05 01 (investigação indirecta)							
10 01 05 01 (investigação directa)							
• Pessoal externo (em equivalente a tempo completo: ETC)⁴⁵							
18 02 01 (AC, TT, PND da dotação global)	16	16	16	16	16	16	16
XX 02 02 (AC, TT, JPD, AL e PND nas delegações)	10	10	10	10	10	10	10
18 01 04 bb ⁴⁶	- na sede ⁴⁷	4	4	4	4	4	4
	- nas delegações	*	*	*	*	*	*
18 01 04 cc ⁴⁸	- na sede ⁴⁹	6	6	6	6	6	6

⁴⁵ AC = agente contratual; TT = trabalhador temporário; JPD = jovem perito nas delegações; AL = agente local e PND = perito nacional destacado.

⁴⁶ Dentro do limite para o pessoal externo previsto nas dotações operacionais (antigas rubricas «BA»).

⁴⁷ Essencialmente os fundos estruturais, o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu das Pescas (FEP).

⁴⁸ Dentro do limite para o pessoal externo previsto nas dotações operacionais (antigas rubricas «BA»).

⁴⁹ Essencialmente os fundos estruturais, o Fundo Europeu Agrícola para o Desenvolvimento Rural (FEADER) e o Fundo Europeu das Pescas (FEP).

	- nas delegações	*	*	*	*	*	*	*
XX 01 05 02 (AC, TT, PND – investigação indirecta)								
10 01 05 02 (AC, TT, PND – investigação directa)								
Outra 13 01 04 02								
TOTAL		N/A						

XX constitui o domínio de intervenção ou título em causa.

As necessidades de recursos humanos serão cobertas pelos efectivos da DG já afectados à gestão da acção e/ou reafectados 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. Os números e imputações seriam ajustados em caso de externalização a uma agência de execução.

Descrição das tarefas a executar:

Funcionários e agentes temporários na sede	<p>As tarefas a desempenhar incluem todas as tarefas necessárias à gestão de um programa financeiro, nomeadamente:</p> <ul style="list-style-type: none"> - contribuir para o processo orçamental; - realizar o diálogo político com os Estados-Membros; - preparar os programas de trabalho anuais/decisões de financiamento, fixar as prioridades anuais, aprovar os programas nacionais; - gerir os programas nacionais, os convites à apresentação de propostas e os concursos públicos, e os subsequentes procedimentos de selecção; - comunicar com as partes interessadas (beneficiários actuais ou potenciais, Estados-Membros); - elaborar orientações destinadas aos Estados-Membros; - gerir projectos, a nível operacional e financeiro; - realizar controlos, nos termos acima descritos (verificações <i>ex ante</i>, comités de concursos públicos, auditorias <i>ex post</i>, auditorias internas, apuramento de contas); - prestação de contas; - desenvolver e gerir ferramentas informáticas para a gestão de subvenções e dos programas nacionais; - acompanhar e elaborar relatórios sobre a realização dos objectivos, nomeadamente a nível do relatório de actividades anual e dos relatórios do gestor orçamental
--	--

	subdelegado.
Pessoal externo	As tarefas são semelhantes às dos funcionários e agentes temporários, com excepção das que não possam ser desempenhadas por pessoal externo.
Pessoal nas delegações	De forma a acompanhar o desenrolar da execução das políticas no domínio dos assuntos internos, em particular a sua dimensão externa, as delegações da UE devem estar suficientemente equipadas com peritos nesta matéria. Pode tratar-se de pessoal da Comissão Europeia e/ou do Serviço Europeu para a Acção Externa.

3.2.4. *Compatibilidade com o quadro financeiro plurianual actual*

- A proposta/iniciativa é compatível com o **próximo** quadro financeiro plurianual.
- A proposta/iniciativa requer uma reprogramação da rubrica pertinente do quadro financeiro plurianual.

Explicitar a reprogramação necessária, especificando as rubricas orçamentais em causa e as quantias correspondentes.

- A proposta/iniciativa requer a mobilização do Instrumento de Flexibilidade ou a revisão do quadro financeiro plurianual⁵⁰.

Explicar 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 co-financiamento por terceiros
- A proposta prevê o co-financiamento do financiamento da União. O seu montante exacto não pode ser quantificado. O regulamento estabelece taxas máximas de co-financiamento diferenciadas segundo o tipo de acção:

Dotações em milhões de EUR (3 casas decimais)

	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Total
Especificar o organismo de co-financiamento	EM							
TOTAL de dotações co-financiadas	a definir							

⁵⁰ Ver pontos 19 e 24 do Acordo Interinstitucional.

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
 - nas receitas diversas

Em milhões de EUR (3 casas decimais)

Rubrica orçamental de receitas:	Dotações disponíveis para o exercício em curso	Impacto da proposta/iniciativa ⁵¹					... inserir as colunas necessárias para reflectir a duração do impacto (ver ponto 1.6)		
		Ano N	Ano N+1	Ano N+2	Ano N+3				
Artigo									

Para as receitas da categoria «várias», especificar as rubricas orçamentais afectadas.

Especificar o método de cálculo do impacto nas receitas.

⁵¹ 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 25 % a título de despesas de cobrança.