



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, 25.10.2011
COM(2011) 680 final

**COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO
CONSELHO**

Fronteiras inteligentes - opções e via a seguir

1. INTRODUÇÃO

A livre circulação dos cidadãos da UE e a supressão dos controlos nas fronteiras internas do espaço Schengen são algumas das realizações mais visíveis da União Europeia. A Comissão apresentou recentemente propostas para reforçar a governação global do espaço Schengen¹, de forma a garantir que esta importante realização seja aprofundada e desenvolvida num verdadeiro quadro europeu comum.

A integridade das fronteiras externas da União constitui um pré-requisito indispensável do espaço Schengen, tal como o conhecemos actualmente, e continuará a sê-lo igualmente no futuro. As medidas para gerir as fronteiras externas devem responder a um duplo objectivo, ou seja, melhorar a segurança e facilitar as viagens. A Comissão, na sua Comunicação de 2008 intitulada «Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia»², examinou o potencial proporcionado pelas novas tecnologias, apresentando as componentes eventuais do que se convencionou chamar a iniciativa sobre as «fronteiras inteligentes», e convidou o Parlamento Europeu e o Conselho a emitirem a sua opinião sobre esta matéria.

Em 2011, os Estados-Membros foram igualmente consultados, a nível ministerial e de peritos, bem como os deputados do Parlamento Europeu. Em 7 de Julho de 2011, a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (AEPD) sublinhou no seu parecer³ relativo à Comunicação da Comissão sobre a migração⁴, a necessidade de avaliar a utilização dos sistemas existentes e, em especial, de demonstrar o carácter indispensável de um sistema de registo de entradas/saídas.

Tendo em conta essas opiniões, a Comissão chegou agora a uma fase em que lhe será possível apresentar propostas de medidas específicas em breve. Contudo, tendo em conta a duração do compromisso e a importância dos investimentos que tal implicaria, a Comissão apresenta em primeiro lugar esta comunicação que expõe as principais opções, resume as principais repercussões e descreve a possível via a seguir. Com a presente abordagem, a Comissão tenciona igualmente promover uma compreensão comum das questões em jogo e das decisões a tomar. Tal não prejudica eventuais futuras propostas específicas, que serão acompanhadas de uma avaliação de impacto completa.

A presente comunicação constitui igualmente uma primeira resposta ao Conselho Europeu que, na sua reunião de 23 e 24 de Junho de 2011⁵, solicitou que os trabalhos sobre as «fronteiras inteligentes» progredissem rapidamente.

Por último, tal como previsto na Comunicação de 2008, e conforme solicitado pelo Conselho, a Comissão examinou a viabilidade de um sistema electrónico de autorização de viagem (ESTA) a nível da UE. Por conseguinte, a presente comunicação visa também dar conta dos resultados desse estudo e do acompanhamento previsto.

¹ COM (2011) 559 final, COM (2011) 560 final e COM (2011) 561 final.

² COM(2008) 69 final.

³ C (2011) -0445.

⁴ COM(2011) 248 final

⁵ EUCO 23/11.

2. OBJECTIVOS DA INICIATIVA SOBRE AS FRONTEIRAS INTELIGENTES

Cada ano, as fronteiras externas são transpostas cerca de 700 milhões de vezes pelos pontos de passagem terrestres, marítimos e aéreos, sendo cerca de um terço dessas passagens efectuadas por nacionais de países terceiros que são objecto de controlos aprofundados nos postos de fronteira⁶. A União Europeia e os seus Estados-Membros têm a preocupação comum de assegurar tanto a fluidez como a segurança aquando das passagens nas fronteiras que, indubitavelmente, continuarão a registar um aumento crescente, em especial nos aeroportos. O Eurocontrol prevê, segundo o cenário mais provável, que a passagem das fronteiras aéreas aumentará de 400 milhões em 2009 para 720 milhões em 2030⁷, ou seja, 720 milhões de viajantes serão objecto de controlos nos aeroportos europeus em 2030. O recrutamento de guardas de fronteira suplementares não poderá, por si só, fazer face a esse grande aumento.

É conveniente prever igualmente um aprofundamento das políticas da União em matéria de vistos e de relações com os países terceiros. Nestes últimos anos, a União conseguiu suprimir a obrigação de visto para os nacionais de um determinado número de países terceiros, concluiu vários acordos de facilitação de vistos e modernizou o acervo, nomeadamente ao alargar a possibilidade de utilização dos vistos de entradas múltiplas. A liberalização do regime de vistos em vigor para os países dos Balcãs Ocidentais foi associada a um sistema de acompanhamento com o apoio da FRONTEX e da Europol, que permite recolher estatísticas relativas aos fluxos migratórios e avaliar os riscos de fraude. Estes esforços contribuem para melhorar consideravelmente o acesso de importantes categorias de viajantes ao território da União Europeia, mas até ao momento não foram desenvolvidos esforços para simplificar a passagem propriamente dita das fronteiras por essas categorias de pessoas. Esta situação suscita várias questões:

- saber se o aprofundamento da política da União em matéria de controlo das fronteiras está neste momento em condições de apoiar a sua política de vistos;
- saber se os Estados-Membros têm capacidade para gerir o crescente fluxo de viajantes que resultará desses esforços sem impor um tempo de espera mais longo nas fronteiras; e
- saber se a União deve aperfeiçoar os instrumentos à sua disposição para recolher informações mais pormenorizadas sobre o fluxo de viajantes que entram e saem do espaço Schengen.

Em especial, há dois desafios a enfrentar: como vigiar eficazmente os fluxos de viajantes e os movimentos de nacionais de países terceiros que atravessam as fronteiras externas do espaço Schengen no seu conjunto, no quadro de uma abordagem global da governação deste espaço, e como assegurar que a passagem das fronteiras seja rápida e simples para um número crescente de viajantes regulares que constituem a grande maioria das pessoas que atravessam as fronteiras, ou seja, aquelas que preenchem todas as condições de entrada.

⁶ Dados baseados em estatísticas estabelecidas no quadro do Fundo para as Fronteiras Externas e em dados recolhidos em todos os pontos de passagem das fronteiras externas entre 31 de Agosto e 6 de Setembro de 2009.

⁷ As previsões a longo prazo do Eurocontrol para os próximos 20 anos (até 2030) foram publicadas em 17.12.2010: (<http://www.eurocontrol.int/statfor/gallery/content/public/forecasts/Doc415-LTF10-Report-Voll.pdf>),

Por força da regulamentação actual:

- São aplicados controlos idênticos aos nacionais de países terceiros que entram no espaço Schengen, independentemente do nível de risco que cada um representa, por exemplo, de ultrapassar a duração de estada autorizada;
- Não existe qualquer meio para registar os movimentos transfronteiriços de um viajante. A duração da estada autorizada é calculada com base nos carimbos manuais apostos no seu passaporte ou documentos de viagem, enquanto as datas de entrada e de saída não são objecto de qualquer registo a nível central.

Por conseguinte, os atrasos nos pontos de passagem fronteiriços podem ser longos e as informações sobre as pessoas que excedem o período autorizado, ou seja, viajantes que excedem o período de estada autorizada, são muitas vezes inexistentes. Trata-se de um problema real, pois estas pessoas constituem a principal fonte de migração irregular com destino à UE. Não dispomos de dados fiáveis quanto ao número de imigrantes em situação irregular na UE, mas segundo estimativas prudentes situar-se-á entre 1,9 e 3,8 milhões de pessoas⁸. Em 2010, os Estados-Membros (UE27) emitiram 540 000 decisões a ordenar a saída do território, mas apenas 226 000 foram efectivamente executadas⁹.

A imposição de controlos fronteiriços idênticos a todos os nacionais de países terceiros, independentemente do risco que representam ou da frequência das suas deslocações, não conduz a uma utilização eficaz das capacidades dos guardas de fronteira. Tentar reforçar a segurança e agilizar os fluxos de viajantes unicamente através do aumento do número de guardas de fronteira não constitui uma opção viável para numerosos Estados-Membros que se esforçam por reduzir o seu défice orçamental.

As longas filas de espera, especialmente nos aeroportos, dão uma má imagem aos viajantes que chegam à União Europeia, e tanto os operadores aeroportuários como as companhias aéreas solicitam sistematicamente que a circulação dos passageiros seja mais rápida e fluida de modo a que o tempo necessário para a correspondência seja cada vez menor.

A iniciativa sobre as fronteiras inteligentes melhorará a gestão e o controlo dos fluxos de viajantes, reforçando os controlos e permitindo simultaneamente aos viajantes habituais a passagem mais rápida das fronteiras. Os guardas de fronteira poderão assim fazer face ao número crescente de passagens nas fronteiras, sem aumentar de forma irrealista os recursos humanos necessários para os controlos fronteiriços e sem comprometer a segurança. Esta iniciativa tem duas componentes: um sistema de registo de entradas/saídas e um programa de viajantes registados.

O sistema de registo de entradas/saídas permitiria calcular com rigor e fiabilidade a duração da estada autorizada, bem como verificar o historial das deslocações anteriores da pessoa em causa, quer seja titular de um visto ou esteja isenta dessa obrigação, enquanto elemento

⁸ Resultados do projecto «Clandestino», patrocinado pela UE e executado pelo Centro Internacional para o Desenvolvimento das Políticas Migratórias. Estes dados representam o total cumulado no momento da realização do estudo (2008, UE 27). <http://clandestino.eliamep.gr>

⁹ SEC (2011) 620, quadro 2; dados fornecidos pelo Eurostat e pela Rede Europeia das Migrações (REM). A diferença entre os números explica-se não só pela falta de informações sobre as pessoas que ultrapassam a duração de estada autorizada, mas também por outros factores, designadamente a cooperação insuficiente de determinados países terceiros, razões humanitárias, etc.

fundamental de uma avaliação dos riscos de primeiro nível. O sistema actual de aposição de carimbos nos passaportes seria deste modo substituído por um registo electrónico indicando as datas e os locais onde o nacional de país terceiro tinha sido admitido para estadas de curta duração. Embora o sistema tenha por principal objectivo controlar o respeito da duração da estada autorizada dos nacionais de países terceiros, contribuiria também para a optimização dos procedimentos de controlo nas fronteiras e reforçaria a segurança no momento da passagem das fronteiras externas.

O programa de viajantes registados facilitaria consideravelmente a passagem das fronteiras externas do espaço Schengen para os nacionais de países terceiros que viajam frequentemente, os quais seriam objecto de uma autorização e de um controlo prévios. O tempo de espera nos pontos de passagem fronteiriços seria reduzido e a circulação e os contactos transfronteiriços facilitados. Este programa de viajantes registados utilizaria, na medida do possível, as novas tecnologias, designadamente os sistemas de controlo automatizado nas fronteiras (igualmente utilizados para os viajantes que são cidadãos da UE).

3. RUMO A UMA UE COM FRONTEIRAS INTELIGENTES

Antes de examinar os novos sistemas viáveis, e com vista a limitar os custos tanto quanto possível, é necessário considerar em primeiro lugar se os objectivos das fronteiras inteligentes podem ser alcançados através dos sistemas ou instrumentos existentes.

3.1. Utilizar os sistemas e instrumentos europeus ou nacionais existentes

3.1.1. A política de vistos e o VIS

3.1.1.1. A política de vistos

Uma maior utilização das possibilidades proporcionadas pelo Código dos Vistos a nível da emissão de vistos de entradas múltiplas, bem como pelos acordos de facilitação de vistos consoante os casos, pode contribuir para simplificar e facilitar as viagens de um maior número de nacionais de países terceiros. No entanto, essa simplificação só é útil na fase prévia à partida, dispensando o nacional de um país terceiro de ir ao consulado para obter um novo visto para cada viagem que efectue com destino à UE. Os vistos de entradas múltiplas por si só não aceleram a passagem da fronteira.

3.1.1.2. O VIS

O Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) enquanto tal não acelerará os procedimentos de entrada nem ajudará a identificar as pessoas que excedem a duração de estada autorizada. No entanto, considerando que os dados biométricos de todos os titulares de vistos serão registados no VIS, qualquer titular de visto sem documentos detectado no território pode ser mais facilmente identificado, o que aumentará as possibilidades de organizar uma operação de regresso. Após um período de transição, os dados biométricos servirão igualmente para realizar controlos fronteiriços tendo em vista verificar se a pessoa em causa é a mesma a quem o visto foi emitido.

Não é desejável alargar o VIS para aí integrar um sistema de registo de entradas/saídas e um programa de viajantes registados por três razões. Em primeiro lugar, haveria repercussões sobre a protecção de dados e um risco de «desvio de função» a que um sistema abrangendo simultaneamente os titulares de visto e as pessoas isentas da obrigação de visto poderia

conduzir. Em segundo lugar, as actuais limitações da capacidade do VIS apenas poderiam ser ultrapassadas através de novos investimentos importantes. Em terceiro lugar, as restrições associadas à definição das finalidades do VIS não permitiriam conservar neste sistema dados relativos a nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto. Todavia, aquando do desenvolvimento de sistemas relacionados com as fronteiras inteligentes, poderiam ser examinadas formas de criar eventuais sinergias com os equipamentos técnicos colocados ao serviço dos objectivos do VIS.

3.1.2. O Sistema de Informação de Schengen (SIS)

As indicações inseridas no SIS sobre pessoas que ultrapassaram a duração de estada autorizada terão um valor limitado, pois não ajudam a identificar as pessoas presentes no espaço Schengen nessas condições. A principal fonte de informação para a introdução dessas indicações seria realizar controlos à saída, durante os quais os guardas de fronteira poderiam detectar os casos de violação da duração de estada autorizada verificando os carimbos apostos nos passaportes dos viajantes. Contudo, a detecção de uma estada ultrapassada não poderia por si só levar a uma interdição de entrada durante um determinado período para a pessoa em causa. Devia ser tido em conta todo o historial das viagens dessa pessoa, bem como o conjunto de outros factores pertinentes, quando se trata de decidir sobre a concessão de um visto à pessoa e a sua admissão no território através de uma fronteira externa.

A utilização do SIS (e do futuro SIS II) não é, por conseguinte, uma alternativa a um sistema de registo de entradas/saídas.

3.1.3. Informações antecipadas sobre os passageiros e registo de identificação dos passageiros

Os dados recolhidos sobre os viajantes através do sistema de informações antecipadas sobre os passageiros (API) e do registo de identificação dos passageiros (PNR) não apresentam um interesse directo para o sistema de registo de entradas/saídas nem para o programa de viajantes registados.

As transportadoras têm a obrigação de comunicar os dados API a pedido de autoridades dos Estados-Membros responsáveis pelo controlo das fronteiras, a fim de reforçar esse controlo e lutar contra a migração ilegal. Os dados dos passageiros são transmitidos no final do registo. Tendo em conta o volume demasiado reduzido desses dados e o facto de muitos deles só serem enviados após a partida, é difícil proceder a um controlo prévio adequado que permita o acesso a procedimentos simplificados de controlo nas fronteiras. Esses dados são recolhidos junto das transportadoras ou introduzidos pelo próprio viajante, razão pela qual a qualidade dos dados não satisfaz as exigências do sistema de registo de entradas/saídas ou do programa de viajantes registados. Além disso, seria impossível aplicar este dispositivo nas fronteiras terrestres.

Os dados PNR são recolhidos e transmitidos às autoridades competentes dos Estados-Membros, nomeadamente às autoridades de aplicação da lei, pelas transportadoras aéreas. Os dados são recolhidos em simultâneo com a reserva do voo feita através dos sistemas de reserva das transportadoras aéreas. O objectivo do PNR consiste em lutar contra o terrorismo e a criminalidade grave, não sendo um instrumento de controlo fronteiriço. Os dados são enviados entre 48 e 24 horas antes da partida programada do voo e imediatamente após o encerramento do voo. Os dados PNR não são relevantes para o sistema de registo de entradas/saídas nem para o programa de viajantes registados pelos mesmos motivos acima

referidos. O PNR não fornece qualquer informação confirmada sobre se a pessoa atravessou efectivamente a fronteira.

3.1.4. *Os sistemas nacionais de registo das entradas/saídas e os programas nacionais de viajantes registados*

Onze Estados-Membros¹⁰ estão actualmente a implementar sistemas nacionais de registo de entradas/saídas, que recolhem sistematicamente todos os dados das entrada e saídas de nacionais de países terceiros que atravessam as respectivas fronteiras externas. Contudo, esses dados sobre entradas e saídas só podem ser comparados quando uma pessoa deixa legalmente o território pelo *mesmo* Estado-Membro através do qual entrou. Estes sistemas nacionais não estão ligados a sistemas semelhantes noutros Estados-Membros.

Alguns Estados-Membros estão a acelerar os controlos nas fronteiras para os cidadãos da UE instaurando procedimentos automatizados (por exemplo, com base em passaportes electrónicos) ou outros sistemas para viajantes pré-registados¹¹. Sete Estados-Membros implementaram o seu programa nacional de viajantes registados para os cidadãos da UE¹².

Contudo, estes sistemas não podem ser aplicados aos nacionais de países terceiros. A regulamentação actual da UE exige que os guardas de fronteira entrevistem o viajante e aponham manualmente um carimbo no seu documento viagem, formalidades estas que não podem ser automatizadas.

Por conseguinte, as únicas iniciativas existentes para os nacionais de países terceiros envolvem controlos fronteiriços semi-automatizados, ou seja, uma combinação de cancelas automáticas e formalidades manuais, como a aposição de carimbo nos documentos, e a possibilidade de entrevistar as pessoas no âmbito de um controlo fronteiriço aprofundado.

Outra limitação consiste no facto de a adesão a um programa nacional de viajantes registados num determinado Estado-Membro não permitir ao viajante beneficiar das formalidades simplificadas para atravessar a fronteira noutro Estado-Membro. Um nacional de país terceiro que viaje frequentemente para vários Estados-Membros cada ano teria, portanto, de aderir ao programa nacional de viajantes registados de cada Estado-Membro em causa, o que seria dispendioso e pesado.

3.1.5. *O sistema electrónico de autorização de viagem (ESTA)*

No quadro do ESTA, o viajante deve apresentar, através da Internet, um pedido de autorização de viagem baseado em determinados critérios. O estudo realizado para a Comissão examinou quatro opções para a instauração de um ESTA da UE:

- A criação de um ESTA para os nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto;
- A criação de um ESTA para determinados países cujos nacionais estão isentos da obrigação de visto;
- A combinação de um ESTA com vistos electrónicos;

¹⁰ Finlândia, Estónia, Letónia, Lituânia, Polónia, Eslováquia, Hungria, Roménia, Bulgária, Chipre e Portugal.

¹¹ Alemanha, Espanha, França, Países Baixos, Portugal, Finlândia e Reino Unido.

¹² Por exemplo, os Países Baixos (Privium), França (PARAFES), Reino Unido (IRIS) e Alemanha (ABG) têm este tipo de programa.

- A substituição da obrigação de visto por um ESTA.

Tendo em conta os resultados desse estudo, a Comissão considera que a hipótese de criação de um ESTA para os nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto deve ser afastada na actual fase, pois o seu contributo potencial para o reforço da segurança dos Estados-Membros não justificaria a recolha de dados pessoais a tal escala nem o seu custo e impacto a nível das relações internacionais. Quanto à substituição progressiva da obrigação de visto por um ESTA da UE, não parece viável num futuro próximo, tendo em conta a dificuldade de avaliar o risco migratório e os problemas associados ao acesso à Internet e à utilização de uma identificação electrónica. Além disso, a criação de um ESTA pressupõe a existência prévia de um sistema de registo de entradas/saídas plenamente operacional.

É evidente que um ESTA da UE não é uma alternativa a um sistema de registo de entradas/saídas, uma vez que não poderia ser utilizado para controlar de forma efectiva a passagem das fronteiras. Também não seria útil para facilitar a passagem das fronteiras, pois o recurso a elementos biométricos tornaria pouco prático um sistema de pedidos electrónicos. Por outro lado, a lógica de um programa de viajantes registados implica que estes estejam, em princípio, isentos da obrigação de obter uma autorização por intermédio do ESTA.

No que se refere à contribuição eventual de um ESTA da UE para o aprofundamento da política comum em matéria de vistos, a Comissão pretende voltar a esta questão ulteriormente, tal como prevê o Programa de Estocolmo. Por conseguinte, na fase actual não prosseguirá os preparativos para a criação de um sistema ESTA da UE.

3.2. Desenvolver sistemas específicos: um sistema de registo de entradas/saídas e um programa de viajantes registados

A secção precedente explica os motivos pelos quais os sistemas e instrumentos existentes não podem concretizar os objectivos das fronteiras inteligentes. A presente secção examina as implicações, os custos e as vantagens e as opções, consoante o caso, do desenvolvimento de um sistema de registo de entradas/saídas e de um programa de viajantes registados.

3.2.1. Aspectos jurídicos

Os dois sistemas teriam por base o artigo 77.º do TFUE (que exige, portanto, a adopção pelo Parlamento Europeu e pelo Conselho segundo o processo legislativo ordinário). Ambos os sistemas implicariam uma alteração das disposições do Código das Fronteiras Schengen¹³ relativas aos controlos das pessoas nas fronteiras.

3.2.2. Aspectos técnicos

UM VIS plenamente operacional e desenvolvido é uma condição indispensável à criação de um sistema de fronteiras inteligentes. Com efeito, o sistema de registo de entradas/saídas e o programa de viajantes registados utilizariam ao máximo os sistemas e instrumentos actuais, designadamente o sistema de correspondências biométricas que está subjacente ao VIS e os scanners de impressões digitais que são utilizados no âmbito deste sistema.

De um ponto de vista jurídico e técnico, seria possível instaurar o sistema de registo de entradas/saídas antes do programa de viajantes registados. Tratar-se-ia, no entanto, de um

¹³ Regulamento (CE) n.º 562/2006.

desenvolvimento unilateral da política de gestão das fronteiras da UE, pois apenas a segurança seria reforçada, não sendo facilitada a circulação dos nacionais de países terceiros. No que diz respeito ao programa de viajantes registados, a facilitação está associada ao recurso crescente a controlos automatizados nas fronteiras. A única forma de controlar o respeito da duração da estada autorizada dos viajantes registados, permitindo simultaneamente um controlo nas fronteiras totalmente automatizado, consistiria em registar por via electrónica as datas de entrada e saída desses viajantes. Esse registo devia ser efectuado a nível da UE de forma a ser possível comparar os dados relativos à entrada emanados de um Estado-Membro com os dados relativos à saída emanados de outro Estado-Membro. Por conseguinte, a criação de um programa de viajantes registados depende efectivamente da criação de um sistema de registo entradas/saídas. A criação conjunta dos dois sistemas com base numa infra-estrutura similar a nível central permitiria fazer poupanças importantes em relação ao custo de desenvolvimento total (ver Anexo 1).

Devem ser feitas determinadas escolhas importantes aquando da concepção dos sistemas:

3.2.2.1. Um sistema centralizado ou sistemas descentralizados interoperáveis

Uma arquitectura centralizada compreende uma base de dados central e interfaces nacionais dos Estados-Membros a ela ligadas, enquanto uma arquitectura descentralizada necessita da criação de 27+ sistemas nacionais e da respectiva interligação.

No caso de um sistema de registo entradas/saídas, o registo electrónico das informações sobre as entradas e saídas a nível central permitiria calcular automaticamente a duração da estada autorizada de um viajante e forneceria simultaneamente informações precisas ao conjunto das autoridades dos Estados-Membros sobre o local através do qual essa pessoa entrou no espaço Schengen e dele saiu. O registo dos dados das entradas e saídas a nível nacional obrigaria primeiramente a reproduzir esses dados nos outros 27+ sistemas nacionais, a fim de assegurar a sua correspondência actualizada com os registos de entrada e de saída. Essa operação poderia ser pesada e morosa quando as pessoas entram e saem do espaço Schengen através de Estados-Membros diferentes.

Igualmente no caso de um programa de viajantes registados, uma arquitectura descentralizada implicaria o registo do viajante no sistema nacional e, seguidamente, a sua reprodução nos outros 27+ sistemas nacionais, a fim de ter em conta o facto de esse viajante poder entrar no espaço Schengen através de qualquer ponto de passagem fronteiriço situado nesse espaço.

Em conclusão, uma arquitectura descentralizada não seria tecnicamente eficaz.

3.2.2.2. Programa de viajantes registados: conservação dos dados centralizada ou descentralizada?

Existem duas opções principais para a conservação dos dados dos viajantes registados que devem ser acessíveis em qualquer ponto de passagem de fronteira do espaço Schengen para permitir uma verificação automática da identidade do viajante: os dados alfanuméricos e biométricos são conservados numa base de dados central ou são conservados num dispositivo de memória (*token*) emitido ao viajante.

Ambas as abordagens têm vantagens e desvantagens em termos de protecção de dados e de segurança dos dados. Com um *token*, não haveria necessidade de desenvolver uma base de dados central a nível da UE. No entanto, esta solução apresenta importantes desvantagens

associadas ao risco de extravio, perda, roubo ou clonagem. Teria igualmente de ser acompanhada da conservação de determinadas informações numa base de dados para permitir a gestão global dos pedidos e dos *token*. Segundo estimativas recentes, embora o custo total da opção *token* fosse cerca de 30 milhões de EUR mais barata para ser desenvolvida, a médio e a longo prazo seria mais dispendiosa para pôr em prática, pois os custos de funcionamento seriam mais elevados para os Estados-Membros em cerca de 20 milhões de EUR por ano (para o conjunto dos Estados-Membros)¹⁴.

Uma forma de evitar os efeitos negativos e combinar as vantagens destas duas opções seria escolher a combinação de uma base de dados central com um *token* contendo apenas um identificador único (ou seja, o número do pedido) a emitir aos viajantes registados. Os dados alfanuméricos e biométricos seriam conservados a nível central, mas separadamente e com direitos de acesso separados e distintos para as autoridades competentes designadas. Os dados biométricos estariam associados ao identificador único do *token* e só seriam utilizados para verificar a identidade do viajante quando atravessasse fronteira.

Esta terceira opção atenua os inconvenientes que apresentam as duas outras opções em termos de protecção e de seguranças dos dados, mas o seu custo seria cerca de 50 milhões de EUR superior ao da opção por um registo centralizado.

3.2.2.3. Sistema de registo de entradas/saídas: com ou sem elementos biométricos e de que tipo?

O sistema poderia registar apenas dados alfanuméricos (por exemplo, o nome, a nacionalidade e o número do passaporte) ou incluir igualmente identificadores biométricos.

A integração de dados biométricos permitiria ao sistema identificar mais facilmente as pessoas sem documentos que não necessitam de visto (tal como os titulares de um visto podem ser identificados graças ao VIS). Permitiria igualmente estabelecer uma correspondência mais rigorosa entre os dados relativos às entradas e às saídas (por exemplo, quando as pessoas viajam com dois passaportes), associando o historial das deslocações a uma pessoa específica com base na identidade de um titular único revelada pelo identificador biométrico.

Por outro lado, esta solução poderia ter um impacto negativo sobre o tempo de espera nos postos fronteiriços, pois exigiria obter identificadores biométricos de todos os viajantes isentos da obrigação de visto.

A melhor abordagem seria, por conseguinte, começar, numa primeira fase, por registar apenas os dados alfanuméricos. A activação dos identificadores biométricos poderia ser feita ulteriormente, com base na primeira avaliação dos resultados tanto em termos de impacto global do sistema como de gestão das fronteiras. Os custos de desenvolvimento dessa abordagem transitória são em geral comparáveis aos custos que representa a activação dos identificadores biométricos desde o início, e só são ligeiramente superiores aos custos da opção que consiste em excluir desde o início os identificadores biométricos, escolha esta que não poderia ser alterada ulteriormente.

¹⁴ Para 28 países: os 22 Estados-Membros e os 3 países associados que participam plenamente no espaço Schengen, mais a Roménia, a Bulgária e o Liechtenstein.

No que diz respeito à escolha do identificador biométrico propriamente dito, tendo em conta os que são utilizados no âmbito do Eurodac, SIS II, VIS, passaportes e títulos de residência, os identificadores utilizados mais frequentemente e os mais fiáveis são as impressões digitais e (no caso de uma impressão digital não estar disponível) a imagem facial digital. Esta opção permitiria igualmente utilizar plenamente os equipamentos já instalados, o que implicaria importantes poupanças.

3.2.3. Custos

Os custos de desenvolvimento dos sistemas dependerão das opções de implementação que vierem a ser escolhidas e, em particular, da escolha a favor de um desenvolvimento conjunto ou separado dos sistemas. Enquanto se aguarda a conclusão da avaliação de impacto e a apresentação de uma ficha financeira que acompanharão as futuras propostas legislativas sobre os dois sistemas, há que sublinhar que, de qualquer modo, os custos de investimento iniciais serão consideráveis. Ver Anexo 1.

Os custos totais de desenvolvimento do sistema de registo de entradas/saídas (durante três anos) pode ser de cerca de 200 milhões de EUR. Mais de 75% destes custos dizem respeito ao desenvolvimento e à criação das infra-estruturas necessárias em cada Estado-Membro. Os custos de funcionamento anuais podem ser de cerca de 100 milhões de EUR, sendo uma proporção comparável deste montante suportada pelos Estados-Membros.

Para um programa de viajantes registados, os cálculos são idênticos, embora os custos deste sistema dependam mais das opções de implementação escolhidas; tal aplica-se aos custos totais, mas ainda mais à parte dos custos associados aos investimentos e ao funcionamento suportados, respectivamente, a nível nacional e europeu.

Estes cálculos não incluem os custos da análise dos pedidos do estatuto de viajante registado: a implementação do programa implicaria o pagamento de uma taxa para cobrir o tratamento administrativo, assegurado pelos Estados-Membros, dos pedidos apresentados no quadro desse programa.

Na prática, essa implementação implicaria igualmente o aumento dos investimentos dos Estados-Membros na instalação de cancelas automáticas nas fronteiras. Seria inútil decidir a nível europeu a localização e o número dessas cancelas, uma vez que os custos totais só podem ser calculados quando os Estados-Membros determinarem o número total dessas cancelas. Contudo, a Comissão encorajará os Estados-Membros a instaurarem essas cancelas sempre que seja possível e razoável, a fim de maximizar os benefícios do programa de viajantes registados na prática. Os investimentos na instalação dessas cancelas poderiam, sob certas condições, ser co-financiados pelo futuro fundo para a segurança interna.

Os importantes custos previstos na actual fase devem ser confrontados com as vantagens previsíveis: por exemplo, se o programa de viajantes registados for acompanhado da automatização de uma parte importante do conjunto das passagens de fronteiras poderia contribuir para uma redução de cerca de 40% dos recursos necessários para o controlo nas fronteiras (o que equivaleria a 500 milhões de EUR por ano). Mesmo baseando o cálculo

numa poupança mais modesta de 250 milhões de EUR por ano, os Estados-Membros poderiam realizar poupanças líquidas desde o segundo ano de funcionamento do programa¹⁵.

A dotação apresentada para o período 2014 – 2020 nas propostas da Comissão para o próximo QFP relativas ao fundo para a segurança interna, tem em conta a criação, o desenvolvimento e o funcionamento inicial dos dois sistemas. Será conveniente avaliar e examinar mais pormenorizadamente com o Parlamento Europeu e o Conselho a dimensão e a parte dos custos que o orçamento da UE deverá cobrir e a que seria suportada a nível nacional para desenvolver e/ou assegurar o funcionamento dos novos sistemas.

3.2.4. Aplicação prática: avaliar a eficácia e o impacto

A Comunicação do ano passado consagrada a uma apresentação geral da gestão da informação no domínio da liberdade, segurança e justiça, expõe as condições que a Comissão aplicará a qualquer novo sistema de gestão da informação¹⁶. A Comunicação indica que o desenvolvimento de um sistema não deve começar antes de estarem definidos nos seus instrumentos jurídicos de base o objectivo, âmbito de aplicação, funções e características técnicas. A referida Comunicação define igualmente princípios substantivos e princípios orientados para o processo¹⁷ que devem servir de referência neste domínio.

Entre os princípios como maior interesse para o sistema de registo de entradas/saídas estaria, em primeiro lugar, o da necessidade. O facto de um sistema de registo de entradas/saídas, enquanto tal, poder resolver a questão do controlo da duração da estada autorizada dos viajantes registados não é suficiente para justificar a sua criação, uma vez que esse sistema exige a conservação dos dados relativos às entradas e saídas de todos os viajantes. Além disso, o volume de dados a conservar seria por essa razão considerável.

Um sistema desse tipo permitiria aumentar o número de operações de regresso bem sucedidas de nacionais de países terceiros em situação irregular, pois identificará as pessoas que ultrapassaram a duração de estada autorizada. Contudo, será difícil prever o número de pessoas que serão efectivamente detectadas em seu resultado. No entanto, é conveniente considerar o seu potencial impacto tendo em conta que as autoridades nacionais competentes não dispõem actualmente de qualquer dado sobre as pessoas que excedem a duração de estada autorizada. Por outro lado, o sistema devia ser combinado com outras medidas, nomeadamente controlos de identidade no território do espaço Schengen e a possibilidade de identificar pessoas sem documentos graças ao VIS.

Por último, o sistema de registo de entradas/saídas será vantajoso ao permitir basear a elaboração das políticas em dados concretos, por exemplo, no que diz respeito à política de vistos e à facilitação dos regimes de vistos, mas igualmente no quadro da parceria em matéria de migração, mobilidade e segurança com certos países vizinhos. Por exemplo, pode considerar-se que incumbe à UE justificar a manutenção da obrigação de visto em relação aos nacionais de um determinado país terceiro por existir um problema de infracção à duração da

¹⁵ Cálculo dos serviços da Comissão baseado na experiência e nos dados fornecidos pelos Estados-Membros que já lançaram projectos-piloto do programa de viajantes registados.

¹⁶ COM(2010) 385 final

¹⁷ (1) Proteger os direitos fundamentais, em especial o direito à privacidade e à protecção dos dados; (2) necessidade; (3) subsidiariedade; (4) gestão rigorosa dos riscos; (5) custo-eficácia; (6) elaboração de políticas partindo da base; (7) repartição clara das responsabilidades; (8) cláusulas de reexame e de caducidade.

estada autorizada, ou restabelecer tal obrigação em caso de abuso de um regime de isenção de visto.

No que diz respeito ao programa de viajantes registados, entre os princípios mais relevantes refere-se, em primeiro lugar, o da gestão rigorosa dos riscos. O controlo prévio deverá ser suficientemente exaustivo para compensar a diminuição dos procedimentos do controlo nas fronteiras. O segundo princípio fundamental em que se basearia este programa seria a relação custo/eficácia. O objectivo deveria ser o de facilitar as viagens para o maior número de pessoas possível; os critérios de elegibilidade, deveriam ser, portanto, mais alargados, enquanto os critérios considerados para o controlo prévio deveriam assegurar um elevado nível de segurança.

3.2.5. *Protecção dos dados*

A legislação da União em matéria de dados pessoais tem de respeitar os princípios consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente, os artigos 7.º e 8.º. Um sistema de registo de entradas/saídas e um programa de viajantes registados devem respeitar os direitos fundamentais do conjunto dos viajantes, incluindo o seu direito à protecção de dados. Por conseguinte, a legislação relativa às fronteiras inteligentes tem de respeitar as normas e os princípios em matéria de protecção de dados pessoais. Não basta invocar a sua utilidade para justificar a criação de sistemas como o de um registo de entradas/saídas e o programa de viajantes registados. Os sistemas que têm uma incidência sobre os direitos fundamentais, designadamente o direito ao respeito da vida privada e à protecção de dados, devem satisfazer a exigência da necessidade numa sociedade democrática e respeitar o princípio da proporcionalidade. Além disso, seria conveniente limitar o tratamento dos dados ao estritamente necessário para alcançar os objectivos do sistema. A integração da «privacidade desde a concepção» deve ser um dos princípios orientadores na elaboração de um sistema de registo de entradas/saídas e de um programa de viajantes registados. A opção proposta para o programa de viajantes registados descrita no ponto 3.2.2.2, que consiste em combinar um *token* com dados conservados a nível central, poderia ser considerada como um exemplo de aplicação prática desse princípio.

Tanto em relação a um sistema de registo de entradas/saídas como a um programa de viajantes registados, os dados só seriam recolhidos e tratados pelas autoridades competentes designadas em matéria de vistos e de fronteiras nos postos consulares e nos pontos de passagem fronteiriços na medida do necessário para a execução das suas tarefas. O acesso aos dados seria estritamente definido e limitado em conformidade com a actual da legislação da UE e dos Estados-Membros em matéria de respeito da privacidade e de protecção dos dados. Os registos de todas as operações de tratamento de dados seriam conservados e disponibilizados para efeitos de controlo da protecção dos dados. Seriam adoptadas medidas visando assegurar aos viajantes o controlo e, se necessário, a rectificação dos dados constantes do seu pedido de viajante registado ou do seu registo de entrada/saída. Por outro lado, seriam tomadas medidas para garantir a conservação segura dos dados e evitar a sua eventual utilização abusiva. A Autoridade Europeia para a Protecção de Dados supervisionaria o tratamento de dados quando estivessem em causa as instituições e organismos da UE, enquanto as autoridades nacionais responsáveis pela protecção de dados fariam o mesmo em relação às autoridades dos Estados-Membros. O acesso ao sistema de registo de entradas/saídas por parte das autoridades de aplicação da lei só poderia ser concedido em casos claramente definidos numa futura legislação da UE e segundo regras estritas idênticas.

4. PRÓXIMAS ETAPAS

A União deve continuar a melhorar a gestão das fronteiras externas e o conceito de fronteiras inteligentes, descrito na presente comunicação, poderia ser um dos seus elementos.

A aplicação de um sistema de registo de entradas/saídas forneceria à União dados rigorosos sobre os fluxos de viajantes que entram e saem do espaço Schengen em todas as partes das suas fronteiras externas, bem como sobre as pessoas que excedem a duração de estada autorizada. Seria assim possível avaliar, como base em dados concretos, medidas de liberalização do regime de vistos, acordos de facilitação de vistos e roteiros tendo em vista futuras iniciativas deste tipo. Combinada com o VIS, esta medida reforçaria a eficácia da acção desenvolvida pela União para lutar contra a migração irregular e aumentar o número de operações de regresso bem sucedidas.

O programa de viajantes registados permitiria que entre 4 a 5 milhões de viajantes por ano¹⁸ atravessassem mais rapidamente as fronteiras e abriria a via a investimentos crescentes em tecnologias de controlo automatizado nos principais pontos de passagem fronteiriços. Com base na experiência dos Estados-Membros que testaram o controlo automatizado nas fronteiras para cidadãos da UE, a duração média para a passagem das fronteiras pode passar de 1 a 2 minutos actuais para menos de 30 segundos. Embora numerosos países terceiros estejam a investir em tecnologias de controlo automatizado nas fronteiras, nenhum tomou uma medida comparável ao programa de viajantes registados da UE descrito na presente comunicação: este último permitiria a qualquer nacional de país terceiro que preenchesse os critérios definidos no controlo prévio beneficiar de um procedimento automatizado simplificado para a passagem das fronteiras, confirmando simultaneamente de forma concreta a abertura da União ao mundo e o seu empenhamento em facilitar a circulação e os contactos transfronteiriços, inclusivamente em benefício das empresas.

Com base numa primeira avaliação das opções descritas na presente comunicação, e sem prejuízo da avaliação de impacto exaustiva que acompanhará as propostas específicas, resulta que a melhor opção consistiria em desenvolver em paralelo o sistema de registo de entradas/saídas e o programa de viajantes registados, activar a utilização de identificadores biométricos a nível do sistema de registo de entradas/saídas após um período de transição, bem como combinar a utilização de um *token* com uma base de dados central para o programa de viajantes registados. Os identificadores biométricos para ambos os sistemas seriam as impressões digitais e a imagem facial digital, de acordo com as escolhas já feitas na legislação pertinente da UE, adoptada pelo Parlamento Europeu e o Conselho para o Eurodac, o SIS II, o VIS, os passaportes e os títulos de residência.

Contudo, é conveniente sublinhar que os trabalhos de desenvolvimento do sistema de registo de entradas/saídas e do programa de viajantes registados não terão início antes de o Parlamento Europeu e o Conselho terem adoptado a base jurídica destes sistemas, que definirá claramente os respectivas especificações. Além disso, a fim de assegurar um nível de qualidade o mais elevado possível e limitar eventuais riscos como os que surgiram durante o desenvolvimento do SIS II e do VIS, a Agência TI recentemente criada será responsável pelo desenvolvimento e gestão operacional dos sistemas.

¹⁸ Pressupondo que pelo menos 20% de todas as pessoas que recebem um visto de entradas múltiplas, ou seja, cerca de 10 milhões de pessoas por ano, solicitam o estatuto de viajante registado e que um número equivalente de pessoas isentas da obrigação de visto apresenta igualmente o pedido.

A envergadura dos novos sistemas exigiria, para o seu desenvolvimento informático, investimentos consideráveis por parte da União e dos seus Estados-Membros, bem como despesas públicas e esforços consideráveis para assegurar um grau elevado de protecção dos dados pessoais. Os ensinamentos adquiridos com o desenvolvimento de outros projectos de TI de grande escala, nomeadamente o SIS II e o VIS, devem ser tidos igualmente em conta para o futuro desenvolvimento dos sistemas em causa. Ao mesmo tempo, estes novos sistemas representariam uma grande oportunidade para contribuir para a realização do duplo objectivo de reforçar a segurança e facilitar a passagem das fronteiras. Além disso, com o crescimento esperado do número de nacionais de países terceiros, incluindo os que não necessitam de um visto, os sistemas podem permitir aos Estados-Membros manterem a eficácia da passagem das fronteiras sem terem de aumentar os seus recursos humanos numa medida irrealista e altamente dispendiosa.

A UE deve preparar-se para enfrentar os desafios do aumento crescente do número de viajantes num mundo cada vez mais globalizado, podendo as novas tecnologias proporcionar novas oportunidades para responder a esses desafios. A Comissão aguarda com interesse a continuação dos debates com o Parlamento Europeu, o Conselho e a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, tencionando apresentar propostas relativas a um sistema de registo de entradas/saídas e a um programa de viajantes registados no primeiro semestre de 2012.

Anexo - Estimativa dos custos dos sistemas

A avaliação de impacto que acompanhará as propostas específicas apresentará uma avaliação exaustiva dos custos correspondentes às várias opções. O quadro seguidamente apresentado, baseado num estudo realizado para a Comissão em 2010, indica os custos não recorrentes de desenvolvimento para uma das opções, os custos recorrentes anuais para o funcionamento e o total dos custos cumulados para três anos de desenvolvimento seguidos de cinco anos de funcionamento. A opção preferida consiste em criar um programa de viajantes registados tendo por base a conservação de dados alfanuméricos num *token* e dados biométricos numa base central, bem como criar um sistema de registo de entradas/saídas sob forma de um sistema centralizado a que seriam ulteriormente aditados identificadores biométricos.

As propostas legislativas da Comissão poderão ser apresentadas em 2012; pressupondo que os co-legisladores chegam a um acordo sobre as mesmas até 2014, o desenvolvimento dos sistemas poderá ter início em 2015. Estas estimativas são fornecidas apenas numa base indicativa. As decisões que os co-legisladores possam tomar sobre a natureza dos sistemas podem vir a aumentar ou a diminuir os custos.

	Custos não recorrentes de desenvolvimento a nível central e nacional (3 anos de desenvolvimento) (em milhões de EUR)	Custos operacionais anuais a nível central e nacional (5 anos de funcionamento) (em milhões de EUR)	Custos totais a nível central e nacional (em milhões de EUR)
Programa de viajantes registados: Opção – dados (número único) conservados num <i>token</i> e (dados biométricos e dados dos pedidos) e num registo	207 (EM- 164 – Central- 43)	101 (EM- 81 – Central- 20)	712
Sistema de registo de entradas/saídas: Opção – sistema centralizado com dados biométricos acrescentados ulteriormente	183 (EM- 146 – Central- 37)	88 (EM- 74 – Central- 14)	623

O total dos custos seria, no entanto, inferior cerca de 30% se os dois sistemas forem criados em conjunto (ou seja, com base na mesma plataforma técnica).