

1.



COMISSÃO EUROPEIA

Bruxelas, XXX  
[...] (2011) XXX draft

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**Resumo da avaliação de impacto**

*que acompanha o documento*

**PROPOSTA DE REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO  
CONSELHO**

**que cria o Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)**

**PT**  
**PT**

## 1. INTRODUÇÃO

A presente avaliação de impacto foi elaborada pela DG HOME para acompanhar a proposta legislativa relativa à criação do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR).

O EUROSUR pode ser descrito como um conjunto de medidas que reforçam a cooperação e o intercâmbio de informações entre autoridades responsáveis pelos controlos fronteiriços a nível nacional e europeu, bem como a cooperação com países terceiros vizinhos, o que resulta num melhor conhecimento da situação e num aumento considerável da sua capacidade de reação no âmbito do combate à migração irregular e à criminalidade transfronteiriça. Assim, o EUROSUR deve ser considerado no contexto da introdução progressiva de um modelo europeu de gestão integrada das fronteiras.

O trabalho realizado entre 2008 e 2011 com respeito ao desenvolvimento, testes e introdução gradual do EUROSUR tem por base um roteiro apresentado numa Comunicação da Comissão em 2008.<sup>1</sup> Nas Conclusões de Junho de 2011, o Conselho Europeu afirmou que o EUROSUR «continuará a ser desenvolvido com carácter prioritário, de modo a poder ficar operacional até 2013, proporcionando a partilha de informações operacionais e o aprofundamento da cooperação entre as autoridades dos Estados-Membros que exercem funções de vigilância das fronteiras».

## 2. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

### 2.1 Problemas gerais encontrados na vigilância das fronteiras

#### *Migração irregular*

A UE enfrenta uma pressão considerável nas suas fronteiras externas devido à migração irregular. Durante os primeiros seis meses de 2011, foram detetadas 74 300 passagens não autorizadas da fronteira, das quais mais de 96 % ocorreram nas fronteiras externas de Espanha, Malta, Itália e Grécia. Apesar dos esforços de coordenação da Agência Frontex, as autoridades de controlo das fronteiras dos Estados-Membros deparam-se frequentemente com dificuldades em chegar a acordo sobre uma abordagem comum, necessitando em geral de bastante tempo para encontrar uma resposta operacional adequada.

#### *Perda de vidas de migrantes no mar*

A utilização de pequenos navios incapazes de afrontar o mar alto aumentou drasticamente o número de migrantes e de refugiados afogados no Oceano Atlântico, entre a África e as ilhas Canárias, e no Mediterrâneo. Este trágico número de mortes tem de ser significativamente reduzido.

#### *Criminalidade transfronteiriça*

As redes criminosas envolvidas no tráfico de migrantes usam frequentemente essas mesmas rotas e métodos para atividades criminosas transfronteiriças como o tráfico de seres humanos e de drogas. O reforço da cooperação entre as autoridades de controlo das fronteiras e as autoridades policiais deverá contribuir significativamente para combater esses crimes graves nas fronteiras externas.

---

<sup>1</sup> COM(2008) 68 final de 13.2.2008 (Roteiro EUROSUR).

## **2.2. Problemas específicos encontrados na vigilância das fronteiras**

Existem várias razões pelas quais as redes criminosas são frequentemente mais rápidas e flexíveis na alteração das suas rotas e métodos para a migração irregular e criminalidade transfronteiriça do que as autoridades dos Estados-Membros são a reagir a situações novas.

### *Insuficiente cooperação entre os serviços nacionais*

Em alguns Estados-Membros, existem até seis autoridades diferentes envolvidas na vigilância das fronteiras marítimas. Embora alguns Estados-Membros tenham criado um sistema nacional de vigilância único, noutros Estados-Membros, diferentes autoridades criaram sistemas paralelos, sem regras claras e fluxos de trabalho para a cooperação e o intercâmbio de informações entre elas.

### *Insuficiente intercâmbio de informações entre Estados-Membros*

No domínio da vigilância das fronteiras existe não só falta de coordenação em alguns Estados-Membros como também entre Estados-Membros, devido à ausência de procedimentos, redes ou canais de comunicação adequados para o intercâmbio de informações.

### *Insuficiente cooperação com países terceiros vizinhos*

A pressão migratória envolve desafios consideráveis também para os países terceiros situados na costa meridional do Mediterrâneo. Nesse sentido, é necessária uma cooperação mais estreita com os países de origem e os países de embarque dos migrantes irregulares.

### *Insuficiente conhecimento da situação no domínio marítimo*

O facto de os traficantes recorrerem atualmente a pequenas embarcações de madeira ou fibra de vidro para traficar migrantes irregulares e drogas ilícitas constitui um enorme desafio para as autoridades responsáveis pela aplicação da lei, uma vez que é muito difícil detetar, identificar e seguir embarcações tão pequenas em alto mar.

## **2.3 Base de referência para a proposta legislativa do EUROSUR**

O projeto EUROSUR está em curso desde 2008. Registaram-se já progressos significativos e espera-se que esse desenvolvimento continue.

## **3. ANÁLISE DA SUBSIDIARIEDADE**

### **3.1 O direito de agir da UE**

A proposta legislativa do EUROSUR tem por base o artigo 77.º, n.º 2, alínea d), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, constituindo um desenvolvimento das disposições do acervo de Schengen.

### **3.5. Subsidiariedade**

Em conformidade com o *princípio da subsidiariedade*, o EUROSUR adota uma abordagem descentralizada em que os centros de coordenação nacionais formam a espinha dorsal da cooperação no âmbito do EUROSUR. O objetivo é utilizar da melhor forma possível os sistemas existentes, bem como os desenvolvimentos tecnológicos recentes.

## 4. OBJETIVOS

### 4.1. Objetivos gerais

Ao criar um mecanismo de cooperação e intercâmbio de informações, o EUROSUR estará a

- 1) contribuir para a gestão dos fluxos migratórios através da redução do número de migrantes irregulares que entram no espaço Schengen sem serem detetados;
- 2) proteger e salvar vidas nas fronteiras externas, através da diminuição drástica do número inaceitável de mortes de migrantes no mar;
- 3) aumentar a segurança interna da União Europeia, prevenindo a criminalidade grave nas fronteiras externas do espaço Schengen.

### 4.2. Objetivos específicos e operacionais

Por forma a concretizar os objetivos gerais, o EUROSUR procurará *melhorar o conhecimento* da situação e a *capacidade de reação* das autoridades de controlo das fronteiras dos Estados-Membros e da Agência Frontex.

#### 1) *Conhecimento da situação:*

- a. Reforço da cooperação interserviços através da racionalização de estruturas e da interligação de sistemas no domínio da aplicação da lei;
- b. Recurso à fusão de dados em combinação com modernas capacidades tecnológicas para a deteção e seguimento, em especial, de pequenas embarcações;
- c. Intercâmbio intersetorial de informações com outros intervenientes do domínio marítimo, nomeadamente nos setores dos transportes, aduaneiro, controlo das pescas e defesa;
- d. Reforço do intercâmbio de informações com países terceiros vizinhos.

#### 2) *Capacidade de reação:*

- a. Intercâmbio de dados e informações, evoluindo assim para uma abordagem baseada em informações e em análises de risco;
- b. Gestão eficiente do pessoal e dos recursos;
- c. Medição do efeito, que avalia o efeito das atividades de vigilância das fronteiras.

## 5. OPÇÕES ESTRATÉGICAS

A presente avaliação de impacto pretende determinar *como* deverão ser implementados os diferentes componentes do EUROSUR. Nesse sentido, foram definidas três opções estratégicas, de acordo com uma **abordagem**

- totalmente **descentralizada** (opção 1),
- parcialmente **descentralizada** (opção 2),
- totalmente **centralizada** (opção 3).
- 

Em especial, devem ser determinadas as responsabilidades que podem ser atribuídas aos *centros de coordenação nacionais* (CCN), nomeadamente:

- a *coordenação* da vigilância das fronteiras terrestres e marítimas (**opção 1.1**);
- as competências de *comando e controlo* da vigilância das fronteiras terrestres e marítimas (**opção 1.2**);

- as competências de *comando e controlo* em matéria de controlo das fronteiras<sup>2</sup> (**opção 1.3**).

As diferentes opções para a criação da **rede EUROSUR** têm em conta o facto de os centros de coordenação nacionais e a Agência Frontex usarem a rede para:

- o intercâmbio de informações *descentralizadas e não classificadas* (**opção 2.1**);
- o intercâmbio de informações *descentralizadas e classificadas* (**opção 2.2**);
- o intercâmbio de informações *centralizadas e classificadas* (**opção 2.3**).

A opção 2.2 avalia também o impacto dos custos da inclusão do intercâmbio de informações relativas à criminalidade transfronteiriça e da disponibilização do quadro comum de informações a montante das fronteiras.

Avalia-se ainda se o intercâmbio de informações entre a **rede EUROSUR** e os **países terceiros vizinhos** pode ser realizado através

- dos *centros de coordenação nacionais*, que serviriam como «plataforma central» para as *redes regionais* e para o *intercâmbio bilateral de informações* com países terceiros vizinhos (**opção 3.1**);
- dos *centros de coordenação nacionais*, que serviriam como «plataforma central» para as *redes regionais* com países terceiros vizinhos, sendo criada uma nova rede regional na região do Mediterrâneo (**opção 3.2**);
- da *Agência Frontex* exclusivamente (**opção 3.3**).

Por último, analisa-se se o serviço para a **aplicação comum de instrumentos de vigilância ao nível da UE** deverá ser prestado

- por prestadores de serviços externos, diretamente a cada centro de coordenação nacional em questão (**opção 4.1**);
- pela Agência Frontex em conjunto com o EUSC,<sup>3</sup> a AESM<sup>4</sup> e a GMES<sup>5</sup> (**opção 4.2**);
- pela Agência Frontex exclusivamente (**opção 4.3**).

## 6. AVALIAÇÃO DE IMPACTOS

Cada subopção das opções estratégicas é analisada de acordo com os critérios seguintes:

**1. Eficácia:** a medida em que se pode esperar que a proposta atinja os objetivos gerais, específicos e operacionais.

**2. Coerência:** a medida em que as opções são coerentes com a abordagem global do EUROSUR e com outras políticas e atividades da UE, incluindo a sua aceitação por parte dos Estados-Membros.

**3. Custo:** a medida em que os objetivos políticos gerais podem ser atingidos para um dado nível de recursos/com o mais baixo custo (custo-eficácia).

<sup>2</sup> Vigilância das fronteiras terrestres, marítimas e aéreas, e controlos de fronteira nos pontos de passagem de fronteira.

<sup>3</sup> Centro de Satélites da UE.

<sup>4</sup> Agência Europeia da Segurança Marítima.

<sup>5</sup> Programa da UE para a Monitorização Global do Ambiente e da Segurança.

#### 4. Impacto sobre os **direitos fundamentais**, nomeadamente a proteção dos dados pessoais.

##### 6.1. Subopções 1.1 a 1.3 para os centros de coordenação nacionais

###### 6.1.1. *Eficácia*

Tendo em conta a multiplicidade de autoridades nacionais envolvidas na vigilância das fronteiras marítimas, a limitação do papel dos centros de coordenação nacionais a funções de *coordenação* – como previsto na opção 1.1 – seria mais facilmente aceite por autoridades concorrentes. A atribuição de funções de *comando e controlo* – como previsto na opção 1.2 – permitiria uma resposta mais rápida a uma ameaça identificada. A inclusão da *vigilância das fronteiras aéreas* e dos *controles de fronteira*, como proposto na opção 1.3, teria a vantagem de proporcionar aos centros de coordenação nacionais um melhor conhecimento da situação, em todos os aspetos do controlo das fronteiras.

###### 6.1.2. *Coerência*

A opção 1.1 é totalmente coerente com a abordagem global do EUROSUR, que visa a criação de um mecanismo de cooperação para todas as autoridades envolvidas na vigilância das fronteiras. A atribuição de funções de comando e controlo aos centros de coordenação nacionais como previsto nas opções 1.2 e 1.3 poderia pôr em causa este objetivo.

###### 6.1.3. *Custos*

Os *custos financeiros* necessários no período de 2011 a 2020 para a criação, atualização e manutenção dos centros de coordenação nacionais e do Centro de situação da Agência Frontex estão estimados em 195,2 milhões de EUR para a opção 1.1, 401,4 milhões de EUR para a opção 1.2 e 747,3 milhões de EUR para a opção 1.3.

###### 6.1.4. *Direitos fundamentais*

O mecanismo de cooperação e intercâmbio de informações, tal como previsto no âmbito do EUROSUR, não implica o *tratamento de dados pessoais*. Uma vez que poderá ser difícil garantir que não existe qualquer tratamento de dados pessoais, o mecanismo terá de assegurar que o processamento de dados pessoais é adequado, pertinente e não excessivo relativamente às finalidades para que são recolhidos e processados os dados.

##### 6.2. Subopções 2.1 a 2.3 para a rede EUROSUR

###### 6.2.1. *Eficácia*

A limitação ao intercâmbio de informações não classificadas proposta na opção 2.1 excluiria o intercâmbio de informações relativas à criminalidade transfronteiriça, que são informações geralmente consideradas sensíveis. A encriptação do fluxo de dados proposta na opção 2.2 permitiria aos Estados-Membros a partilha dessas informações sensíveis, sendo também um requisito prévio para o intercâmbio de informações no quadro comum de informações a montante das fronteiras. Um sistema centralizado – tal como previsto na opção 2.3 – permitiria um melhor controlo do fluxo de dados.

###### 6.2.2. *Coerência*

A desvantagem da opção 2.3 é a falta de coerência: o EUROSUR segue uma abordagem assente num *agrupamento de sistemas* descentralizado. Além disso, vários Estados-Membros

têm dificuldade em aceitar o armazenamento centralizado das suas informações num sistema gerido por terceiros.

#### 6.2.3. Custos

Os *custos financeiros* da rede EUROSUR no período de 2011 a 2020 estão estimados em 42 milhões de EUR na opção 2.1, aumentando para 46 milhões de EUR na opção 2.2 e 49 milhões de EUR na opção 2.3. O custo da fase de análise do quadro comum de informações a montante das fronteiras, incluído nas opções 2.2 e 2.3, ascende a 29 milhões de EUR.

#### 6.2.4. Direitos fundamentais

Não é permitido o tratamento de dados pessoais ao abrigo da opção 2.1, uma vez que se trata de uma rede não classificada. O processo de acreditação de uma rede protegida, tal como previsto nas opções 2.2 e 2.3, assegura a existência de procedimentos para o tratamento não só de dados sensíveis no domínio da segurança como de dados sensíveis em geral, nomeadamente o tratamento de dados pessoais.

### 6.3. Subopções 3.1 a 3.3 para a cooperação com países terceiros

#### 6.3.1. Eficácia

A opção 3.1 levaria a uma melhoria do conhecimento da situação no mar Báltico, no mar Negro e no oceano Atlântico em redor das ilhas Canárias, uma vez que as três redes regionais existentes, SEAHORSE, CoastNet e BSCF (*Black Sea Littoral States Border/Coast Guard Cooperation Forum* – fórum de cooperação entre Estados litorais do Mar Negro e guarda costeira), estariam interligadas, servindo os centros de coordenação nacionais como «plataforma central» para o intercâmbio de informações.

A opção 3.2 é a opção preferida pois confere ao EUROSUR as capacidades necessárias para cooperar com países terceiros na região do Mediterrâneo.

De acordo com a opção 3.3, a Agência Frontex teria que renegociar todos os acordos já celebrados entre Estados-Membros e países terceiros ao abrigo das redes regionais acima mencionadas.

#### 6.3.2. Coerência

As opções 3.1 e 3.2 têm por base, em grande parte, capacidades existentes, permitindo aos Estados-Membros e aos países terceiros ter em conta prioridades e especificidades regionais. A opção 3.3 não está em conformidade com a abordagem do EUROSUR relativamente a utilizar da melhor forma possível as infraestruturas e sistemas existentes.

#### 6.3.3. Custos

Não existem custos associados à opção 3.1, uma vez que foi estabelecida uma ligação das três redes regionais aos respetivos centros de coordenação nacionais antes do final de 2011. Relativamente à opção 3.2, os custos decorrentes da criação e manutenção da rede SEAHORSE Mediterrâneo no período de 2011 a 2020 estão estimados em 5,37 milhões de EUR. Quanto à opção 3.3, os custos de substituição das três redes regionais pela rede EUROSUR são de cerca de 25,29 milhões de EUR.

#### 6.3.4. *Direitos fundamentais*

A cooperação com países terceiros com vista à prevenção da migração irregular poderá ter um impacto negativo significativo nos direitos fundamentais caso as autoridades dos países terceiros utilizem essas informações para identificar pessoas ou grupos de pessoas que possam ser sujeitas a tortura ou tratamentos ou sanções desumanos e degradantes. Nesse sentido, a proposta legislativa do EUROSUR deverá prever as salvaguardas adequadas, de forma a prevenir situações deste tipo.

### **6.4. Subopções 4.1 a 4.3 para a aplicação comum de instrumentos de vigilância**

#### 6.4.1. *Eficácia*

A opção 4.1 prevê que os Estados-Membros utilizem individualmente capacidades existentes estabelecidas pelo Centro de Satélites da UE (EUSC) e pela Agência Europeia da Segurança Marítima (AESM). A opção 4.2 seria mais eficiente que a opção 4.1, uma vez que a Agência Frontex coordenaria os pedidos feitos pelos centros de coordenação nacionais. Na opção 4.3, a Agência Frontex estabelecerá esse serviço de forma independente, o que seria difícil de atingir a médio prazo.

#### 6.4.2. *Coerência*

A opção 4.2 seria mais coerente com o objetivo de promoção da cooperação interserviços que as opções 4.1 e 4.3. Devido à sua abordagem multifunções e intersetorial, justifica-se a disponibilização do financiamento da UE para este serviço ao abrigo do programa GMES.

#### 6.4.3. *Custos*

Os custos totais no período de 2012 a 2020 para a opção 4.1 estão estimados em 80 milhões de EUR e em montantes quase semelhantes para a opção 4.2 (62,1 milhões de EUR) e para a opção 4.3 (62,3 milhões de EUR).

#### 6.4.4. *Direitos fundamentais*

A opção 4.1 teria a desvantagem de não ser possível criar quadros normativos que permitam aos operadores comerciais monitorizar atividades em países terceiros e armazenar informações em conformidade com a legislação de proteção de dados.

## **7. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES E IDENTIFICAÇÃO DA OPÇÃO PREFERIDA**

Em conformidade com a avaliação da secção 6, as opções seguintes seriam as preferidas:

Relativamente à criação dos centros de coordenação nacionais, a opção 1.1 é a preferida, uma vez que não exige uma reestruturação das administrações nacionais dos Estados-Membros, podendo assim ser facilmente implementada.

Seguindo a abordagem descentralizada utilizada na criação do EUROSUR, a opção de política preferida para a rede EUROSUR é a opção 2.2.

Tendo em conta a necessidade urgente de melhorar o controlo das fronteiras na região do Mediterrâneo, a opção 3.2 é a que responde melhor à necessidade de promover a cooperação com países terceiros vizinhos. No entanto, a vontade dos países do norte de África para cooperar é um requisito prévio para a implementação da opção 3.2.

No que diz respeito à aplicação comum de instrumentos de vigilância, a opção 4.2 é a opção que apresenta maior valor acrescentado.

*Custos, responsabilidade e fonte do financiamento para a opção preferida*

Etapa	Componente	OP x.1	OP x.2	OP x.3	Opção preferida	
		Abordagem descentralizada	Abordagem parcialmente centralizada	Abordagem centralizada	A ser criada por	Financiamento através de
1	CCN	<b>99,6 milhões de EUR</b>	271,6 milhões de EUR	610 milhões de EUR	Estados-Membros	FFE (Fundo para as Fronteiras Externas)
1	CSF	<b>95,6 milhões de EUR</b>	129,8 milhões de EUR	137 milhões de EUR	Agência Frontex	Agência Frontex
2, 7	Rede	42,4 milhões de EUR	<b>46,7 milhões de EUR</b>	49,3 milhões de EUR	Agência Frontex	Agência Frontex
6	Quadro comum de informações a montante das fronteiras (UAI)	€0,0	<b>29,3 milhões de EUR</b>	29,2 milhões de EUR	Agência Frontex	Agência Frontex
3	Países terceiros	€0,0	<b>5,4 milhões de EUR</b>	25,3 milhões de EUR	Estados-Membros	ICD (Instrumento de Cooperação para o Desenvolvimento), FFE
5	Aplicação comum de instrumentos de vigilância	80,5 milhões de EUR	<b>62,1 milhões de EUR</b>	62,3 milhões de EUR	Agência Frontex, EUSC, AESM	Agência Frontex e 7.ºPQ/AESM
<b>Total</b>		318,1 milhões de EUR	544,9 milhões de EUR	913 milhões de EUR		
<b>Opção preferida</b>		<b>338,7 milhões de EUR</b>				

Combinando as opções preferidas, o custo do EUROSUR ascende a 338,7 milhões de EUR.

## 8. MONITORIZAÇÃO E AVALIAÇÃO

A Agência Frontex assegura que existem métodos para monitorizar o funcionamento do EUROSUR face aos principais objetivos políticos. Dois anos após o EUROSUR estar totalmente operacional e, posteriormente, todos os anos, a Agência Frontex apresenta ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão um relatório sobre o funcionamento do EUROSUR.

Além disso, três anos após o sistema EUROSUR ter iniciado todas as suas operações e, posteriormente, de quatro em quatro anos, a Comissão elabora uma avaliação global do EUROSUR, acompanhada, quando necessário, de propostas adequadas para alteração do Regulamento que estabelece este sistema.