

Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (UE) 2016/399 no respeitante à utilização do Sistema de Entrada/Saída»

[COM(2016) 196 final — 2016/0105 (COD)]

e sobre a «Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas e dos dados das recusas de entrada dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia, que determina as condições de acesso ao EES para efeitos de aplicação da lei e que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008 e o Regulamento (UE) n.º 1077/2011»

[COM(2016) 194 final — 2016/0106 (COD)]

(2016/C 487/10)

Relator: **Cristian PÎRVULESCU**

Consulta	Parlamento Europeu, 9.5.2016
Base jurídica	Artigo 304.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
Competência	Secção Especializada de Emprego, Assuntos Sociais e Cidadania
Adoção em secção	9.9.2016
Adoção em plenária	21.9.2016
Reunião plenária n.º	519
Resultado da votação	155/2/0
(votos a favor/votos contra/abstenções)	

1. Conclusões e recomendações

1.1. O Comité Económico e Social Europeu considera que o Sistema de Entrada/Saída (EES, na sigla em inglês), na sua nova forma, é indispensável, representando um valor acrescentado em termos de segurança a nível europeu. Tal como em outros domínios de política e de regulamentação, o Comité promove, através dos seus pareceres, uma abordagem equilibrada em que a garantia de segurança e o respeito da lei estão sempre associados aos valores fundamentais defendidos pela União.

1.2. O Comité considera que a aplicação do novo Sistema de Entrada/Saída deve ser acompanhada de campanhas de sensibilização, cujo objetivo será explicar, o mais claramente possível, o modo como o sistema funciona, com destaque para a proteção de dados pessoais. Recomenda a organização de campanhas de informação e de educação direcionadas quer às autoridades quer aos nacionais de países terceiros.

1.3. O Comité salienta a necessidade de proporcionar informação e formação adequadas ao pessoal envolvido no funcionamento do sistema. Recomenda que a formação do pessoal beneficie de apoio financeiro e institucional adequado.

1.4. O Comité considera que as instituições especializadas da União Europeia devem monitorizar permanentemente o respeito dos direitos fundamentais, associando a esse processo as organizações da sociedade civil, tanto a nível europeu como nacional.

1.5. No que se refere aos dados pessoais, o Comité insiste na necessidade de definir claramente e assegurar os direitos de acesso, de retificação e de eliminação de dados pessoais.

1.6. O Comité recomenda que, após o sistema estar operacional, se proceda a um inquérito semelhante ao que foi realizado no âmbito do projeto-piloto, a fim de avaliar, em condições reais, o impacto do novo sistema nos viajantes.

2. Introdução: contexto e argumentos em prol da instituição de um novo Sistema de Entrada/Saída da UE

2.1. Dado que, segundo as estimativas, em 2025, o número de passagens regulares de pessoas nas fronteiras será de 887 milhões, das quais um terço serão entradas e saídas de nacionais de países terceiros que viajam para o espaço Schengen para estadas de curta duração, impõe-se modernizar as fronteiras de modo a assegurar uma gestão conjunta e eficaz dos fluxos de viajantes.

2.2. O âmbito de aplicação do novo Sistema de Entrada/Saída (EES) abrange a passagem de fronteira de todos os nacionais de países terceiros que entram no espaço Schengen para estadas de curta duração (máximo de 90 dias num período de 180 dias), sejam eles viajantes que estão sujeitos à obrigação de visto, isentos de visto ou, eventualmente, na posse de um visto de circulação (até um ano).

2.3. O estabelecimento do EES visa: 1) agilizar o processo de verificação nas fronteiras e melhorar a qualidade das verificações referentes a nacionais de países terceiros; 2) assegurar a identificação sistemática e fiável de pessoas que excedam o período máximo de estada autorizada; 3) reforçar a segurança interna e a luta contra o terrorismo e a criminalidade grave.

2.4. Em fevereiro de 2013, a Comissão apresentou um pacote de propostas legislativas em matéria de fronteiras inteligentes, com vista a modernizar a gestão das fronteiras externas do espaço Schengen. Desde 2013, foram introduzidas algumas alterações que facilitaram a conceção e a aplicação do EES:

2.4.1. o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) tornou-se plenamente operacional e a verificação dos dados biométricos de titulares de vistos efetuada nas fronteiras externas do espaço Schengen, no âmbito do VIS, passou a ser obrigatória;

2.4.2. os diálogos sobre a liberalização dos vistos, travados com os países dos Balcãs Ocidentais e os países que fazem fronteira com a UE a leste e sudeste, foram concluídos ou acelerados, o que resultou num aumento da percentagem de viajantes isentos da obrigação de visto na UE;

2.4.3. o Fundo para a Segurança Interna (FSI) foi criado, no âmbito do qual foram atribuídos 791 milhões de EUR ao desenvolvimento de fronteiras inteligentes;

2.4.4. a Agenda Europeia da Migração identificou a gestão das fronteiras como um dos quatro pilares para uma melhor gestão das migrações;

2.4.5. o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia sobre a Diretiva relativa à conservação de dados proporcionou maior clareza jurídica no tocante às condições e garantias que devem ser respeitadas quando do armazenamento e da utilização de dados do EES.

3. Observações na generalidade sobre a instituição de um novo Sistema de Entrada/Saída da UE

3.1. O Comité considera que é necessário passar de um sistema pesado e não integrado, baseado na aposição de carimbos em documentos de viagem pelos funcionários das fronteiras, para um sistema quase automatizado que facilite o acesso de nacionais de países terceiros. Neste caso, os esforços da UE apresentam um valor acrescentado evidente. A União Europeia necessita de um sistema de fronteiras que permita fazer face à crescente mobilidade e garantir a segurança no território da União, facilitando, ao mesmo tempo, a mobilidade, sem prejuízo dos direitos fundamentais.

3.2. O Comité congratula-se com o facto de o sistema ter sido antecedido de uma fase piloto que permitiu observar na prática a utilização dos vários identificadores biométricos dos nacionais de países terceiros (ver estudo publicado após a conclusão do projeto-piloto) ⁽¹⁾. Os resultados do inquérito mostram que existe uma grande confiança na fiabilidade das tecnologias biométricas e revelam que os peritos são consensuais quanto aos instrumentos mais seguros e fiáveis de identificação biométrica utilizados para verificar a identidade de uma pessoa.

⁽¹⁾ Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, 2015, projeto-piloto «Fronteiras inteligentes»: Relatório sobre as conclusões técnicas do projeto-piloto, Parte I.

3.3. O CESE saúda a participação da Agência dos Direitos Fundamentais, que realizou um inquérito de opinião entre os nacionais de países terceiros que testaram o sistema e foram submetidos a diversos identificadores biométricos, a fim de investigar em locais diferentes (aeroportos, estações e comboios, portos e fronteiras marítimas, passagens fronteiriças rodoviárias) e em diversas condições os elementos biométricos de identificação de nacionais de países terceiros, tendo sido utilizados dispositivos que já se encontravam disponíveis no mercado ⁽²⁾.

3.4. Os resultados do inquérito revelam que a recolha de dados biométricos é considerada humilhante por determinados grupos de pessoas, em média por 45 % dos inquiridos (América do Norte — 30 %, Europa — 43 %, América Latina e Caraíbas — 46 %, Ásia — 52 % e África — 58 %) ⁽³⁾. No que respeita ao tipo de dados biométricos recolhidos, a digitalização da íris é considerada pela maioria dos inquiridos (32 %) como um procedimento absolutamente humilhante, seguida do reconhecimento facial (26,2 %). De assinalar também que uma percentagem considerável dos inquiridos (44,3 %) considera que a utilização do sistema ocasionará menos casos de discriminação.

3.5. Em diversas ocasiões, o Comité procurou promover, através dos seus pareceres, uma abordagem equilibrada capaz de conciliar a necessidade de segurança e de respeito da lei com os valores da União e com a visão que esta tem de um espaço simultaneamente livre, aberto e seguro.

3.6. É de importância crucial para a União Europeia e os seus Estados-Membros facilitarem o Sistema de Entrada/Saída a fim de atrair, em vez de desincentivar, mais visitantes — turistas, empresários e trabalhadores. Por conseguinte, o Comité chamou a atenção para a evolução preocupante que se verifica em alguns Estados-Membros que se mostram cada vez mais relutantes em receber nacionais de países terceiros. «O Comité receia que não seja credível que os Estados-Membros facilitem o acesso de nacionais de países terceiros ao seu território quando alguns destes Estados ameaçam de expulsão para o seu país de origem os próprios cidadãos da União sem emprego ou quando simplesmente se lhes proíbe a entrada» ⁽⁴⁾.

3.7. Já num anterior parecer sobre as «Fronteiras Inteligentes», o CESE salientara «que a identidade da União Europeia está, implícita e explicitamente, associada a abertura e interligação, não só a nível interno como além-fronteiras. A UE é um espaço cultural, social, político e económico dinâmico, e a mobilidade transfronteiras é crucial para manter a sua relevância na cena internacional. Tendo isso em mente, as instituições da UE e os Estados-Membros devem assegurar-se de que os novos sistemas não afetam as viagens e a vontade de viajar para a UE dos nacionais de países terceiros» ⁽⁵⁾.

3.8. No mesmo parecer, o Comité salientou ainda a importância de proteger os direitos fundamentais, de garantir a não discriminação e de assegurar, através de meios processuais e institucionais, a integridade e a utilização, de modo adequado, dos dados recolhidos e armazenados no sistema.

3.9. Não é claro em que medida os Estados-Membros têm de contribuir para a aplicação deste sistema em termos orçamentais e institucionais. Há que clarificar esta questão e encontrar soluções para que os Estados-Membros se comprometam firmemente a cooperar e a contribuir para a aplicação do sistema.

3.10. O Comité chama a atenção para a experiência dos países que já aplicaram sistemas similares. As expectativas dos cidadãos e de todas as partes interessadas terão de ser adaptadas em função das capacidades do sistema para que possam ser alcançados todos os objetivos definidos.

4. Observações na especialidade

4.1. No que respeita aos identificadores biométricos, o CESE acolhe favoravelmente a redução do número de impressões digitais de 10 para 4, um mínimo necessário que, juntamente com a identificação facial, permite obter dados relevantes.

⁽²⁾ Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, 2015, projeto-piloto «Fronteiras inteligentes»: Anexo, novembro de 2015, p. 307-335.

⁽³⁾ Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, 2015, projeto-piloto «Fronteiras inteligentes»: Anexo, novembro de 2015, p. 322.

⁽⁴⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões — Como conseguir uma Europa aberta e segura — [COM(2014) 154 final] (JO C 451 de 16.12.2014, p. 96).

⁽⁵⁾ Parecer do Comité Económico e Social Europeu sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para registo dos dados das entradas e saídas dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia [COM(2013) 95 final — 2013/0057 (COD)] sobre a Proposta de regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 562/2006 no que diz respeito à utilização do Sistema de Entrada/Saída (EES) e ao Programa de Viajantes Registados (RTP) [COM(2013) 96 final — 2013/0060 (COD)] e sobre a Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa de Viajantes Registados [COM(2013) 97 final — 2013/0059 (COD)] (JO C 271 de 19.9.2013, p. 97).

- 4.2. No que se refere aos dados pessoais, o Comité insiste na necessidade de definir claramente e assegurar os direitos de acesso, de retificação e de eliminação de dados pessoais.
- 4.3. É essencial que as autoridades competentes, ao utilizarem o EES, assegurem o respeito da dignidade humana e da integridade das pessoas cujos dados são solicitados, abstendo-se de praticar discriminações em razão do sexo, cor, origem étnica ou social, características genéticas, língua, religião ou convicções, opiniões políticas, pertença a uma minoria nacional, riqueza, nascimento, deficiência, idade ou orientação sexual.
- 4.4. O funcionamento do EES tem um impacto significativo no exercício dos direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: dignidade do ser humano (artigo 1.º), proibição da escravidão e do trabalho forçado (artigo 5.º), direito à liberdade e à segurança (artigo 6.º), respeito pela vida privada e familiar (artigo 7.º), proteção de dados pessoais (artigo 8.º), não discriminação (artigo 21.º), direitos das crianças (artigo 24.º), direitos das pessoas idosas (artigo 25.º), integração das pessoas com deficiência (artigo 26.º) e direito à ação e a um tribunal imparcial (artigo 47.º). O Comité considera que as instituições especializadas da União Europeia devem monitorizar permanentemente o respeito dos direitos fundamentais, associando a esse processo as organizações da sociedade civil, tanto a nível europeu como nacional.
- 4.5. Embora o projeto-piloto, que permitiu testar o funcionamento do sistema em vários locais, não tenha gerado resistências ou relutâncias significativas por parte dos utilizadores, os resultados do inquérito realizado pela Agência dos Direitos Fundamentais deixam antever que a sua utilização poderá apresentar dificuldades para determinadas categorias de pessoas e levar a população a ter uma perceção negativa. A estas categorias juntam-se as pessoas reticentes quanto à recolha de dados biométricos, quer por motivos culturais e religiosos, quer devido à falta de confiança no modo como as autoridades utilizam e protegem os dados.
- 4.6. Nesse sentido, o Comité considera que a aplicação deste sistema deverá ser acompanhada da realização de campanhas de sensibilização, cujo objetivo será explicar, o mais claramente possível, o modo como o sistema funciona, com destaque para a proteção de dados pessoais. Todas as medidas cautelares relativas à recolha, conservação e utilização dos dados devem ser comunicadas ao público, de modo a vencer eventuais relutâncias e facilitar uma mobilidade sem obstáculos.
- 4.7. O Comité salienta a necessidade de proporcionar informação e formação adequadas ao pessoal envolvido no funcionamento do sistema. Segundo os resultados do projeto-piloto, os próprios funcionários das fronteiras salientaram que a formação é necessária para os preparar para os novos equipamentos e processos⁽⁶⁾. Os Estados-Membros, por sua vez, são responsáveis pelo bom funcionamento do sistema. Nesse sentido, há que ter em conta regras e procedimentos que especifiquem a responsabilidade dos Estados-Membros em caso de danos resultantes da violação do regulamento.
- 4.8. O Comité considera que a comunicação de dados pessoais registados pelos Estados-Membros através do EES, ou a sua colocação à disposição de países terceiros, de uma organização internacional ou de pessoas jurídicas de direito privado estabelecidas na União ou fora dela, deve ser limitada e devidamente justificada.
- 4.9. O Comité considera que as autoridades designadas e a Europol só podem solicitar o acesso ao EES se existirem motivos razoáveis que levem a crer que esse acesso permitirá obter informações que contribuirão significativamente para a prevenção, a deteção ou a investigação de infrações terroristas ou de outros atos de criminalidade grave. A utilização do EES terá um valor acrescentado para a ação policial, mas é importante que o acesso ao sistema seja estritamente regulamentado.
- 4.10. O Comité congratula-se com o facto de os custos previstos terem sido alvo de uma significativa revisão em baixa, passando de 1,1 mil milhões de EUR para 480 milhões de EUR.

Bruxelas, 21 de setembro de 2016.

O Presidente
do Comité Económico e Social Europeu
Georges DASSIS

⁽⁶⁾ Agência Europeia para a Gestão Operacional de Sistemas Informáticos de Grande Escala no Espaço de Liberdade, Segurança e Justiça, 2015, projeto-piloto «Fronteiras inteligentes»: Relatório sobre as conclusões técnicas do projeto-piloto, Parte I, p. 14.