PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

29.9.2008

DOCUMENTO DE TRABALHO N.° 1

sobre a Comunicação da Comissão intitulada "Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia" COM(2008)0069

Parte I: As medidas propostas

Comissão das Liberdades Civis, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Jeanine Hennis-Plasschaert

A criação do Espaço Schengen motivou uma nova reflexão sobre o conceito de "gestão integrada das fronteiras" avançado pelo Conselho Europeu de Laeken (Dezembro de 2001) e desenvolvido numa Comunicação da Comissão Europeia de 2002[1], bem como no Programa da Haia, sob a forma de "sistema integrado de gestão das fronteiras externas".

Considerando que a "agenda estabelecida em 2002 está agora concluída"[2] (apesar de haver ainda várias iniciativas legislativas e/ou sistemas por adoptar e/ou aplicar[3]) e que "podiam ser equacionadas outras etapas para chegar a uma verdadeira gestão integrada das fronteiras, de modo a realizar os dois objectivos de reforçar a segurança e facilitar as viagens dos nacionais dos países terceiros", a Comissão publicou uma Comunicação para esse fim em Fevereiro de 2008.[4]

A Comunicação apresenta três novas componentes para a gestão das fronteiras:

- Facilitação da passagem nas fronteiras dos viajantes de boa fé (Programa de Viajantes Registados);

- Criação de um sistema de registo das entradas/saídas de nacionais de países terceiros (NPT);

- Introdução de um sistema electrónico de autorização de viagem *("Electronic System of Travel Authorisation" – ESTA)*.

A Comissão tenciona estar em condições de apresentar as propostas legislativas em 2009-2010, de modo a que as novas medidas possam entrar em vigor entre 2012 e 2015. A Comissão sublinhou que, na nova arquitectura de gestão das fronteiras da Europa, a chave para enfrentar as ameaças à segurança residirá na partilha de dados e de informações, e que a interoperabilidade, a conectividade e as sinergias entre os diferentes sistemas e bases de dados terão uma importância vital.

1. Facilitar a passagem nas fronteiras: Programa de Viajantes Registados (PVR)

É um facto que, nos dias de hoje, as viagens internacionais se caracterizam por um nível crescente de segurança e, consequentemente, por um igual nível de inconvenientes. Deste modo, há que ponderar a criação de controlos fronteiriços simplificados, para facilitar as viagens de NPT. O actual direito comunitário não permite a simplificação dos controlos nas fronteiras de certas categorias de viajantes, exceptuando os NPT residentes nas zonas fronteiriças de países vizinhos. Com a introdução do programa PVR, seria possível atribuir aos viajantes provenientes de países terceiros, com ou sem obrigação de visto, o estatuto de "viajante registado", numa base voluntária e depois de um adequado controlo prévio, com base em critérios comuns de apreciação.

A relatora do presente documento de trabalho apoia, em princípio, a intenção subjacente,

[1] COM(2002) 233 final. Para uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia.
[2] Quadro normativo consolidado, regras simplificadas para o pequeno tráfego fronteiriço, criação da Agência FRONTEX abrangendo a dimensão operacional, criação do Fundo para as Fronteiras Externas, que atribui apoios financeiros aos Estados-Membros.
[3] Código Comunitário de Vistos, VIS, SIS II.
[4] COM (2008) 69 final, Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia, SEC (2008) 153

nomeadamente, a criação de "fluxos amigáveis" que proporcionem aos viajantes controlos mais simples e rápidos. Ao mesmo tempo, questiona a terminologia constante da Comunicação (viajantes *"de baixo risco"* e *"de boa fé"*), dado que a mesma deixa implícito que, na sua grande maioria, os viajantes são considerados *a priori* de *"alto risco"* ou *"de má fé"*. Embora a relatora pense que a criação pela UE de um programa como o PVR é o caminho certo a seguir, gostaria de frisar que, por uma questão de princípio, discorda da tendência em voga que se traduz em ignorar a presunção de inocência, podendo-se, mesmo, dizer que o ónus da prova está, lenta mas seguramente, a inverter-se. Em vez de presumida, a inocência tem agora de ser provada.

Em Março de 2008, o Comissário Frattini declarou que "seria politicamente importante para a Europa começar a negociar com os EUA a criação de um novo e único programa de viajantes transatlântico, visto que os EUA têm um vasto conhecimento adquirido em matéria de programas de viajantes registados. [...] A Europa e os EUA terão de acordar critérios comuns para assegurar a interoperabildade dos respectivos sistemas". Entretanto, vários Estados-Membros encetaram negociações bilaterais com as autoridades dos EUA. A título de exemplo, o Ministro da Justiça dos Países Baixos e o Departamento de Segurança Interna dos EUA assinaram uma declaração comum que permite que os cidadãos de ambos os países beneficiem de uma passagem automatizada nas fronteiras. Este programa, denominado *"International Expedited Traveller" (IET)*, é o primeiro programa bilateral de tipo "via rápida" de âmbito transatlântico, prevendo-se que esteja operacional no início de 2009. A Alemanha está prestes a assinar uma declaração semelhante e o Reino Unido já o fez em Junho último, embora este caso seja menos relevante no contexto em análise, porquanto o Reino Unido não integra o Espaço Schengen. O risco de acabarmos por ter 27 abordagens diferentes, ou seja, uma manta de retalhos de sistemas assentes em critérios diferentes, entre os quais os relativos à protecção de dados, é por de mais evidente.

A relatora do presente documento de trabalho preconiza uma abordagem harmonizada, pelo que gostaria de exortar a Comissão a acelerar o processo com base nas melhores práticas adoptadas nos Estados-Membros e a certificar-se de que os Estados-Membros continuam a agir em conformidade com o direito comunitário. A este respeito, importa dizer que, por exemplo, em relação às negociações em curso sobre o possível alargamento do Programa de Isenção de Visto, a atitude de certos Estados-Membros é pouco tranquilizadora.

2. Dissuadir a imigração ilegal: sistema de entradas/saídas

O sistema de entradas/saídas proposto deverá registar as deslocações de titulares e não-titulares de visto e ser aplicado de forma coerente em todos os pontos de passagem das fronteiras externas (por ar, terra e mar). O sistema deverá utilizar dados biométricos para garantir uma correspondência exacta entre os registos de entradas e saídas de cada indivíduo e permitir o envio de alertas automáticos directamente para as autoridades competentes, após a identificação de pessoas que tenham excedido o período de permanência autorizada, tanto no momento em que tal ocorrer, como no momento da saída da UE.

Inicialmente, esta opção política não contou com o apoio da Comissão na sua avaliação de impacto do sistema VIS. Considerava o sistema extremamente oneroso (custos financeiros, de oportunidade e de retaliação) e com um impacto significativo em matéria de direitos fundamentais e de protecção de dados. Porém, de acordo com a Comissão, parece que "devido

ao desenvolvimento do VIS, houve entretanto progressos ao nível da viabilidade técnica de um sistema de entradas/saídas, sendo por isso chegada a altura de reavaliar mais atentamente a opção."[5] Caso o sistema se aplicasse aos NPT sem obrigação de visto, a própria avaliação de impacto emprega uma redacção bastante prudente quanto ao saldo "custos/benefícios". Salienta-se que "em 2006, mais de 75% dos imigrantes ilegais detidos no território dos Estados-Membros provinham de países terceiros com obrigação de visto para visitar a UE". Quanto a este aspecto, seria interessante ter mais informação sobre os dados, recolhidos por uma entidade externa, que provam que "em 2006, circularam na UE 8 milhões de imigrantes ilegais, sendo que mais de metade deles entraram na UE legalmente, mas caíram numa situação de ilegalidade ou irregularidade por terem excedido o tempo de permanência autorizada."[6]

Não há ainda certezas quanto à necessidade de um sistema autónomo para armazenar os dados das entradas/saídas de NPT, bem como os seus dados biométricos. Este novo sistema *poderia* utilizar a mesma plataforma técnica dos sistemas SIS II e VIS, explorando assim sinergias com o Sistema de Correspondências Biométricas *("Biometric Matching System" – BMS)* em fase de desenvolvimento, que *poderia* constituir a base comum dos sistemas de entradas/saídas, VIS e SIS II. O sistema de entradas/saídas implicaria a alteração do Regulamento VIS e do Código das Fronteiras Schengen. De igual modo, continua por apurar como irá o sistema proposto interagir com as problemáticas das isenções de vistos, das isenções de fornecimento de informação biométrica ou das isenções de controlo ou de aposição de carimbo em documentos nas fronteiras.

A relatora do presente documento de trabalho tem consciência de que as pessoas que excedem o período de permanência autorizada corresponderão, provavelmente, à maior categoria de imigrantes ilegais na UE e de que o conceito de "excedência do período de permanência autorizada" é fulcral no sistema de entradas/saídas proposto. Além disso, é um facto que, presentemente, os NPT que excedem o período de permanência autorizada só são identificados quando contactam com autoridades responsáveis pela aplicação da lei, por exemplo, em operações de inspecção em locais de trabalho ou detenções por delitos criminais. Embora o sistema proposto e a informação dos alertas *possam* vir a dissuadir os NPT de excederem o período de permanência autorizada e a fornecer dados e informação sobre padrões, a relatora chama a atenção para o facto de continuar a ser necessária a intervenção das autoridades responsáveis pela aplicação da lei para detectar indivíduos que excedam o período de permanência, pelo que não acredita que o sistema proposto venha pôr cobro a este fenómeno. Por outro lado, insiste na necessidade de uma definição clara da "excedência do período de permanência autorizada", incluindo as eventuais isenções em condições específicas.

Ademais, a relatora do presente documento de trabalho é de um modo geral da opinião de que a ausência de um plano director geral, estabelecendo a arquitectura global da estratégia para as fronteiras da UE, assim como os pormenores sobre o funcionamento colectivo de todos os programas e sistemas afins (já em vigor, em fase de preparação ou em fase de desenvolvimento político) e as formas de optimização da relação entre programas afins, faz com que seja extremamente difícil obter uma panorâmica geral do processo. Deste modo, e

[5] SEC(2008) 153, p. 24
[6] *Ibid* (n5), p. 8

uma vez mais, não é evidente a necessidade absoluta de um novo sistema. Além disso, atendendo às lições que a experiência dos EUA nos ensina, importa dizer que é claramente mais difícil aplicar a funcionalidade das saídas do que a das entradas, nomeadamente as saídas por via terrestre e marítima.

3. Combater o terrorismo: Sistema Electrónico de Autorização de Viagem (ESTA)

O sistema ESTA da UE aplicar-se-ia aos NPT sem obrigação de visto, aos quais seria solicitado que apresentassem, antes da viagem, um pedido electrónico fornecendo dados que identifiquem o viajante e as referências específicas do passaporte e da viagem.

A relatora do presente documento de trabalho entende que seria "ingénuo" presumir que um viajante proveniente de um país sem obrigação de visto representa, automaticamente, uma ameaça menor do que um viajante requerente de visto que tenha sido submetido a um maior controlo antes de viajar. Com isso, reconhece que seria insensato centrar a atenção das medidas de segurança apenas nas pessoas que viajam para a UE a partir de países com obrigação de visto. Não obstante, a relatora pergunta-se se o sistema proposto, que, para além de todas as medidas em execução e/ou em fase de preparação, obrigará a operações de processamento de dados ainda maiores, contribuirá significativamente para combater o terrorismo. De facto, a relatora tem a convicção de que, nesta matéria, o caminho correcto a seguir passa por uma estreita cooperação entre os serviços de informações e não por uma recolha maciça de dados de carácter geral.

A Comissão prevê levar a cabo um estudo político, seguido de um estudo técnico, para analisar a viabilidade, as implicações práticas e o impacto deste sistema. Os resultados do estudo político deverão ser divulgados em meados de 2009. A relatora do presente documento de trabalho solicitou à Comissão que informasse o Parlamento Europeu sobre o calendário exacto e os pormenores deste estudo, logo que estes estejam claramente definidos. Além disso, no âmbito do sistema ESTA da UE, e tendo presente que a experiência mostra de forma clara que as viagens sem obrigação de visto têm sido de grande valor, tanto para a segurança, como para a economia, a relatora gostaria que lhe fosse explicada em pormenor a declaração do Comissário, segundo a qual "os vistos são tidos como instrumentos desactualizados num mundo globalizado com uma mobilidade crescente e no qual enfrentamos novos desafios à segurança".

Convém considerar os ensinamentos retirados da aplicação de um sistema semelhante na Austrália, o mesmo sucedendo com o processo de aplicação em curso nos EUA. Neste caso, é de referir que, no dia 3 de Junho de 2008, o Departamento de Segurança Interna dos EUA anunciou a *"Interim Final Rule"* para o Sistema Electrónico de Autorização de Viagem (ESTA), um novo sistema em linha e integrado no Programa de Isenção de Visto que obriga os passageiros que viagem para os EUA a partir de países cujos cidadãos não necessitam de visto a registarem-se em linha pelo menos 72 horas antes da partida. O Secretário da Segurança Interna dos EUA prevê a publicação de um aviso no Registo Federal, em meados de Novembro de 2008, a anunciar a aplicação dos requisitos obrigatórios do sistema ESTA a partir do dia 12 de Janeiro de 2009.

A relatora do presente documento de trabalho pediu à Comissão que publicitasse os pedidos que dirigiu às autoridades dos EUA solicitando mais informações e documentos escritos sobre

a *"Interim Final Rule"* do ESTA e que comentasse as declarações de funcionários dos EUA, segundo as quais a Comissão *"parecia estar satisfeita com o acordo"*.