PARLAMENTO EUROPEU

2004 *2009*

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

2008/2181(INI)

21.11.2008

PROJECTO DE RELATÓRIO

sobre as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia e experiências semelhantes em países terceiros
(2008/2181(INI))

Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos

Relatora: Jeanine Hennis-Plasschaert

PR_INI

Í N D I C E

Página

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU.....3

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS.....8

PROPOSTA DE RESOLUÇÃO DO PARLAMENTO EUROPEU

sobre as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia e experiências semelhantes em países terceiros
(2008/2181(INI))

O Parlamento Europeu,

– Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 13 de Fevereiro de 2008, intitulada "Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia" (COM(2008)0069),

– Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 13 de Fevereiro de 2008, intitulada "Relatório sobre a avaliação e o desenvolvimento futuro da Agência FRONTEX" (COM(2008)0067),

– Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 13 de Fevereiro de 2008, intitulada "Análise da criação de um Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)" (COM(2008)0068),

– Tendo em conta as observações preliminares da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, de 3 de Março de 2008, e as observações conjuntas do Grupo de Trabalho do artigo 29.º e do Grupo de Trabalho sobre Política e Justiça, adoptadas em 29 de Abril de 2008, sobre as comunicações acima referidas,

– Tendo em conta as conclusões do Conselho sobre a gestão das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia,

– Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de Março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen)[1],

– Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 767/2008 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de Julho de 2008, relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e ao intercâmbio de dados entre os Estados-Membros sobre os vistos de curta duração ("Regulamento VIS")[2],

– Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 1104/2008, de 24 de Outubro de 2008, relativo à migração do Sistema de Informação Schengen (SIS 1+) para o Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II)[3] e a Decisão 2008/839/JAI do Conselho, de 24 de Outubro de 2008, relativa à migração do Sistema de Informação de Schengen (SIS 1+) para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II)[4],

– Tendo em conta a comunicação da Comissão, de 24 de Novembro de 2005, relativa ao

[1] JO L 105 de 13.4.2006, p.1.
[2] JO L 218 de 13.8.2008, p. 60.
[3] JO L 299 de 8.11.2008, p. 1.
[4] JO L 299 de 8.11.2008, p. 43.

reforço da eficácia, da interoperabilidade e das sinergias entre as bases de dados europeias no domínio da justiça e dos assuntos internos (COM(2005)0597),

– Tendo em conta a sua resolução de ... sobre a avaliação e o desenvolvimento futuro da Agência FRONTEX e do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)[1],

– Tendo em conta o artigo 45.º do seu Regimento,

– Tendo em conta o relatório da Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (A6-0000/2008),

A. Considerando que a eliminação dos controlos nas fronteiras internas da UE é uma das grandes conquistas da integração europeia,

B. Considerando que uma zona sem fronteiras internas não pode funcionar sem repartição de responsabilidades e sem solidariedade na gestão das fronteiras externas,

C. Considerando que, no quadro da gestão integrada das fronteiras da UE, diversos instrumentos e programas foram já criados, estão em preparação ou em fase de definição política,

D. Considerando que a Comissão afirmou a sua intenção de, em 2009-2010, estar pronta para apresentar propostas legislativas para a introdução de um Sistema de Entrada/Saída, um Programa de Viajantes Registados (*Registered Traveller Programme – RTP*) e um sistema electrónico de autorização de viagem (*Electronic System of Travel Authorisation – ESTA*),

E. Considerando que existem sistemas semelhantes na Austrália, e que estes estão a ser aplicados pelos EUA, enquanto parte do programa "US-VISIT",

F. Considerando que falta um plano director que defina uma arquitectura global para a estratégia da UE em matéria de fronteiras, bem como uma avaliação e apreciação circunstanciadas dos sistemas existentes e em fase de preparação,

Sistema de entradas/saídas

1. 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, mas gostaria de obter mais informação sobre os dados, recolhidos por uma entidade externa, que provam que "em 2006, circularam na UE 8 milhões de imigrantes ilegais"[2]. Por outro lado, insiste na necessidade de uma definição clara da "excedência do período de permanência autorizada", incluindo as eventuais isenções em condições específicas;

2. Assinala que, embora o sistema proposto e a informação dos alertas possam vir a dissuadir os nacionais de países terceiros (NPT) de excederem o período de permanência autorizada e a fornecer dados e informação sobre padrões, continua a ser necessária a intervenção das

[1] Textos adoptados, P6_TA(2008)0000.
[2] SEC(2008)0153.

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;

3. Não possui informação suficiente sobre a forma como este sistema será integrado e interagirá com o quadro existente, sobre as possíveis alterações que poderiam ser necessárias nos sistemas existentes e sobre os seus custos reais, e entende, portanto, que não é evidente a necessidade absoluta de um sistema desse tipo;

4. Nota que, indubitavelmente e atendendo às lições que a experiência dos EUA nos ensina, é mais difícil aplicar a funcionalidade das saídas do que a das entradas, nomeadamente as saídas por via marítima e terrestre; além disso, na sequência das mesmas lições, o saldo "custos/benefícios" de um sistema deste tipo suscita-lhe sérias preocupações;

Programa de Viajantes Registados (PVR)

5. Apoia, em princípio, o conceito de um PVR para NPT, sujeitos ou não a obrigatoriedade de visto e a possibilidade da instalação de portas automatizadas para cidadãos da UE, visto que, na sua formulação actual, o direito comunitário não permite a simplificação dos controlos fronteiriços excepto a nacionais de países terceiros que residem em zonas fronteiriças;

6. Questiona, contudo, a terminologia constante da comunicação intitulada "Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia" (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";

7. Assinala que diversos Estados-Membros já criaram ou estão a preparar um programa PVR, e chama a atenção para 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 e taxas a aplicar; tem conhecimento de que os Países Baixos, juntamente com a Alemanha, o Reino Unido e a FRONTEX estão a tentar promover o programa, denominado "International Expedited Traveller" (IET) como possível modelo para outros Estados-Membros;

8. 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;

Sistema Electrónico de Autorização de Viagem (ESTA)

9. Reconhece que seria insensato centrar a atenção em termos das medidas de segurança apenas nos NPT que viajam para a UE a partir de países com obrigação de visto; questiona, contudo, se o sistema proposto será absolutamente necessário e gostaria de obter uma explicação circunstanciada da lógica da sua razão de ser; 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;

10. Pretende ser informado sobre o calendário exacto e os pormenores deste estudo, logo que estes estejam claramente definidos pela Comissão;

Preocupações levantadas pela protecção de dados e pelas informações biométricas

11. Considera inaceitável que a Comissão não tenha consultado a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (AEPD) nem o Grupo de Trabalho do artigo 29.º antes de adoptar a comunicação intitulada "Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia"; solicita à Comissão que o faça no contexto de qualquer acção no âmbito dessa comunicação, dado que os blocos de construção propostos envolvem o processamento de enormes quantidades de dados pessoais;

12. Está ciente de que os dados biométricos são identificadores pessoais teoricamente eficazes, devido ao facto de as características medidas serem consideradas exclusivas de cada pessoa e de serem consideradas mais fiáveis; sublinha, porém, que a fiabilidade dos dados biométricos nunca é absoluta e/ou os dados biométricos não são sempre rigorosos; nestas circunstâncias, considera que devem ser sistematicamente previstos procedimentos de recuperação de falhas (*fall-back procedures*);

13. Insiste na elaboração de um protocolo-tipo para a utilização e o intercâmbio de informações biométricas, bem como de acordos de controlo de interfaces destinados a descrever a forma como os protocolos serão aplicados; além disso, entende que a utilização de dados biométricos deve estar sujeita a uma norma de qualidade de modo a evitar divergências na aceitação dos diferentes sistemas utilizados pelos Estados-Membros;

14. Considera a abordagem do "respeito da privacidade desde a concepção" como uma característica essencial de qualquer evolução em que se arrisque pôr em causa as informações pessoais de indivíduos e a confiança depositada pela opinião pública naqueles que detêm informações sobre si;

Conclusões

15. Considera que o objectivo de uma gestão das fronteiras verdadeiramente integrada é legítimo e que é importante desenvolver e reforçar continuamente a política comum da UE em matéria de gestão das fronteiras;

16. Entende, não obstante, que, no que respeita ao enquadramento da gestão das fronteiras e da imigração, as propostas de grande fôlego se acumulam a um ritmo assombroso;

17. Critica a falta de um plano director que defina uma arquitectura global para a estratégia da UE em matéria de fronteiras, bem como a forma como todos os programas e projectos conexos (existentes, em preparação ou em fase de definição política) devem funcionar colectivamente e como as relações entre programas conexos podem ser optimizadas;

18. Sublinha a necessidade de, antes do mais, se proceder a uma avaliação dos sistemas existentes e em preparação, e sublinha ainda que a capacidade da UE para alcançar os seus objectivos e resultados estratégicos depende, em larga medida, do êxito com que gerir as interdependências entre programas conexos, dado que a duplicação e a incoerência entre

os programas terão um impacto negativo no desempenho e nos resultados organizacionais;

19. Entende que, antes de qualquer investimento, é fundamental que haja um contexto operacional claramente definido em que se integrem todas as medidas e iniciativas que surjam; além disso, deve ser perfeitamente claro que instrumento ou que instrumento alterado será necessário para assegurar a harmonia entre a tecnologia e os processos, e todos os investimentos devem ser economicamente justificados;

20. Reconhece que o justo equilíbrio entre a livre circulação de um número crescente de pessoas através das fronteiras e uma maior segurança dos cidadãos europeus constitui um exercício difícil, e não nega que a utilização de dados oferece claras vantagens; não obstante, sublinha que a confiança da opinião pública na acção governativa apenas poderá ser mantida se forem dadas garantias suficientes em relação à protecção dos dados, à supervisão da protecção dos dados e à existência de vias de recurso;

o

o o

21. Encarrega o seu Presidente de transmitir a presente resolução ao Conselho, à Comissão, aos governos e parlamentos dos Estados-Membros, à Autoridade Europeia para a Protecção de Dados e à Agência Europeia de Gestão da Cooperação Operacional nas Fronteiras Externas dos Estados-Membros da União Europeia (FRONTEX).

EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS

Antecedentes

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". Na comunicação de 2002, cinco componentes mutuamente interdependentes foram salientadas como base de uma política comum de gestão integrada das fronteiras: (1) *corpus* legislativo comum em matéria de controlo das fronteiras externas, (2) mecanismo comum de concertação e cooperação operacional, (3) avaliação comum e integrada dos riscos, (4) pessoal formado à escala europeia e equipamentos interoperacionais, (5) partilha dos encargos financeiros entre os Estados-Membros da União na preparação de um Corpo Comum de Guardas de Fronteiras.

A Comissão, 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", publicou uma comunicação para esse fim em Fevereiro de 2008. A comunicação apresenta três novos instrumentos para a gestão das fronteiras relativamente aos nacionais de países terceiros (NPT) em viagem para um Estado-Membro parte da Convenção de Schengen ou para um país a ela associado: (1) criação de um sistema de registo das entradas/saídas, (2) facilitação da passagem nas fronteiras dos viajantes de boa-fé (Programa de Viajantes Registados) e (3) 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 relatora considera que o Parlamento Europeu deveria emitir a sua opinião sobre este novo bloco de medidas pretendidas pela Comissão, embora estas ainda se encontrem em fase de definição política, uma vez que há a possibilidade de trazerem alterações substanciais ao modo como a gestão das fronteiras é concebida, o que pode ter um enorme impacto em termos de protecção de dados.

O relatório tem como base a mesa-redonda de 30 de Junho de 2008 "Parlamento Europeu-Parlamentos nacionais: Liberdade e segurança na gestão integrada das fronteiras da UE", reuniões da Comissão LIBE sobre este tema, bem como contactos com representantes da Comissão, com a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, com representantes dos

---

[1] COM(2002)0233. Rumo a uma gestão integrada das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia.

[2] Quadro normativo consolidado, regras simplificadas para o pequeno tráfego fronteiriço (Regulamento (CE) n.º 1931/2006), criação da Agência FRONTEX abrangendo a dimensão operacional, criação do Fundo para as Fronteiras Externas, que atribui apoios financeiros aos Estados-Membros com responsabilidades em zonas extensas e complexas das fronteiras terrestres externas e auxiliando os Estados-Membros confrontados com um surto repentino e imprevisto de imigrantes.

[3] Ex.: Código Comunitário de Vistos, VIS, SIS II.

Estados-Membros e com o departamento governamental de segurança interna dos Estados Unidos.

Posição da relatora

Preparando o futuro ao mesmo tempo que se observa cuidadosamente o presente

A relatora começa por chamar a atenção para um elemento essencial a fim de avaliar as novas medidas propostas: na sua avaliação de impacto, a Comissão, depois de ter analisado várias opções de política (incluindo o *status quo*), apresentou uma opção preferida. Esta seria uma combinação de um sistema de entrada/saída para todos os NPT, um Programa de Viajantes Registados (PVR) aberto a NPT e um quadro para o desenvolvimento de regimes "locais" de Viajante Registado e Controlo Automatizado de Fronteiras.

Na consulta do quadro comparativo, a avaliação de impacto sublinha que "a situação de linha de fundo perante a qual os resultados são realizados *toma como ponto de partida a execução bem-sucedida do status quo*".[1]

Este aspecto deve ser realçado, pois actualmente, na área da gestão de fronteiras, existem diversos instrumentos que ainda não se encontram operacionais, não sendo, portanto, possível efectuar, neste momento, comentários sobre o seu desempenho.[2]
A relatora entende ser absolutamente necessário efectuar uma clara análise e avaliação das medidas existentes antes de se avançar com quaisquer propostas neste domínio.

As medidas especificas, os exemplos estrangeiros e o caminho para seguir em frente

Dado que já foram apresentados comentários específicos nos documentos de trabalho elaborados pela relatora, esta gostaria de a) efectuar um breve resumo das suas opiniões sobre as medidas propostas, b) recordar as experiências de outros países neste domínio e c) chamar a atenção para algumas acções que deveriam ser encorajadas nesta área.

Entrada/Saída, PVR, ESTA e desenvolvimentos em países terceiros

Sob um ponto de vista global, a relatora congratula-se com o desenvolvimento de um modelo europeu de gestão integrada das fronteiras externas da UE. No entanto, o ritmo a que as medidas específicas têm sido apresentadas tem vindo a acelerar constantemente. Na ausência de um plano director, explicando os objectivos, os desempenhos e as sinergias a serem esperados dos programas e sistemas actualmente em vigor ou que vão ser adoptados/propostos, é bastante difícil proceder a uma correcta avaliação da absoluta necessidade de novos sistemas, em especial do tipo que é proposto, o sistema de entrada/saída. Além disso, deve ser dada uma definição clara do conceito de "pessoas que excedem o período de permanência autorizada", devendo ser fornecidos dados fiáveis para

[1] SEC(2008)0153, pp. 45-46.

[2] Também é justamente assinalado que "o insucesso do sistema VIS na realização de controlos de identidade nas fronteiras externas da UE e no funcionamento eficaz em todos os pontos de passagem de fronteira tornaria a opção preferida de reduzida vantagem", SEC(2008)0153, p. 52.

sustentar um sistema deste tipo.

Sobre o PVR, a relatora apoia, em princípio, o conceito, mas chama a atenção para a terminologia utilizada na comunicação e para a necessidade de serem fornecidos critérios e motivos precisos para o registo/revogação (incluindo possibilidades de interpor recurso). Por último, a relatora é favorável a uma abordagem harmonizada.

Sobre a última medida, incluída no pacote sobre fronteiras de Fevereiro de 2008, o sistema ESTA, a relatora pensa ser prematuro qualquer comentário sobre a sua utilidade ou mais-valia. Aguarda com expectativa o estudo político, seguido de um estudo técnico, para analisar a viabilidade, as implicações práticas e o impacto deste sistema. Apenas posteriormente será possível abordar mais pormenorizadamente esta medida.

A relatora entende que, no contexto destas medidas, se impõe uma cuidadosa reflexão sobre o seu impacto em termos dos direitos de privacidade dos indivíduos, ocorrendo esta em simultâneo com as consultas técnicas, também no sentido de explorar tecnologias menos invasivas que possam minimizar o processamento de dados pessoais. Também devemos ter em conta que estas medidas envolvem uma larga dependência dos dados biométricos, situação a manter necessariamente em observação cuidadosa.

Ao analisar exemplos de países terceiros que adoptaram medidas semelhantes às que foram apresentadas na comunicação, especialmente o Programa sobre Tecnologia Indicadora da Situação dos Visitantes e Imigrantes nos Estados Unidos (*United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology Programme* - US-VISIT) deverá suscitar-nos uma abordagem cautelosa. O US-VISIT tem por objectivo reforçar a segurança dos cidadãos e dos visitantes dos EUA, facilitar as viagens e o comércio legítimos, garantir a integridade do sistema de imigração dos EUA e proteger a privacidade dos visitantes. Após uma experiência teórica e "no terreno" em Washington DC, a relatora chegou à conclusão de que um programa como o US-VISIT pode efectivamente funcionar sob um ponto de vista técnico e de que este programa não é, por definição, um obstáculo aos fluxos de viajantes. Haverá, contudo, que ter em conta que o Tribunal de Contas dos Estados Unidos (*United States Government Accountability Office - GAO*)[1] levanta uma série de questões relativamente ao saldo custo-benefício deste sistema.[2]

O caminho em frente

Tal como mencionado anteriormente, a relatora entende que um necessário primeiro passo será uma análise crítica e cuidadosa do funcionamento e da eficácia dos sistemas existentes e suas respectivas interacções por forma a ser efectuado o debate sobre a necessidade de novas medidas.

[1] GAO, Testemunho perante a Subcomissão de Luta contra o Terrorismo nas Fronteiras, Marítimo e Mundial, Comissão de Segurança Interna, Câmara dos Representantes, 28 de Junho de 2007, "Prospects For Biometric US-VISIT Exit Capability Remain Unclear" (Perspectivas de controlo das saídas com recurso a dados biométricos no âmbito do US-VISIT ainda pouco claras), GAO 07-1044T.

[2] A questão do custo-benefício de tais sistemas foi levantada nas observações preliminares da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (AEPD) sobre o COM(2008) 69 final, de 3 de Março de 2008, p. 4, cf. (n.º 1).

Ao mesmo tempo, o enquadramento global para todas as medidas existentes e iniciativas propostas deve ser claramente definido em conjunto com as questões da protecção de dados e das necessárias salvaguardas a disponibilizar com a maior brevidade possível no processo.

Toma devida nota do questionário enviado pela Presidência às delegações dos Estados-Membros da UE, bem como à Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça, relativamente ao sistema de entrada/saída proposto, incluindo as suas respostas.

A relatora é de opinião de que um debate mais aprofundado sobre as três medidas na sua totalidade deveria ser prosseguido e desenvolvido com os actores relevantes, salientando igualmente a necessidade de um debate público a nível nacional e europeu.