

## Síntese do parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a Proposta de um Regulamento que estabelece um Sistema de Entrada/Saída (EES) e de um Regulamento que estabelece um Programa de Viajantes Registados (RTP)

(O texto integral do presente parecer está disponível em EN, FR e DE no sítio web da AEPD em <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/12)

### I. Introdução

#### I.1. Consulta da AEPD

1. Em 28 de fevereiro de 2013, a Comissão adotou as seguintes propostas (adiante designadas «as propostas»):

- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Sistema de Entrada/Saída (EES) para efeitos de registo dos dados relativos às entradas e saídas dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União Europeia (adiante designada: «a proposta EES») <sup>(1)</sup>;
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece o Programa de Viajantes Registados (RTP) (adiante designada: «a proposta RTP») <sup>(2)</sup>;
- 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) (adiante designada: «a proposta de alteração») <sup>(3)</sup>;

2. As propostas foram enviadas no mesmo dia à AEPD para consulta. Antes da adoção das propostas, a AEPD teve a oportunidade de apresentar observações informais à Comissão.

3. A AEPD saúda a referência à consulta que lhe foi feita, a qual foi incluída no preâmbulo das propostas EES e RTP.

#### I.2. Contexto

4. A Comunicação da Comissão de 2008 «Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia» sugeriu novos instrumentos para o desenvolvimento futuro de uma estratégia de gestão das fronteiras europeias, incluindo um Sistema de Entrada/Saída (adiante designado «EES») para o registo eletrónico das datas de entrada e saída dos nacionais de países terceiros, e um Programa de Viajantes Registados para facilitar a circulação transfronteiriça dos viajantes *bona fide* (adiante designado «RTP»). A Comissão comprometeu-se ainda a estudar a possibilidade de instaurar um sistema eletrónico de autorização de viagem (ESTA), aplicável a nacionais de países terceiros não sujeitos à obrigação de visto.

5. Estas propostas foram aprovadas pelo Conselho Europeu de dezembro de 2009, passando a integrar o Programa de Estocolmo <sup>(4)</sup>. Contudo, na sua Comunicação de 2011 relativa às fronteiras inteligentes, a Comissão <sup>(5)</sup> considerou que a hipótese de criação de um ESTA deveria ser afastada na fase em questão, «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.» <sup>(6)</sup> Anunciou ainda que tencionava apresentar propostas relativas a um sistema EES e a um programa RTP no primeiro semestre de 2012.

6. Subsequentemente, o Conselho Europeu de junho de 2011 pediu que os trabalhos sobre as «fronteiras inteligentes» fossem rapidamente impulsionados e instou à introdução do EES e do RTP <sup>(7)</sup>.

<sup>(1)</sup> COM (2013) 95 final.

<sup>(2)</sup> COM (2013) 97 final.

<sup>(3)</sup> COM (2013) 96 final.

<sup>(4)</sup> «Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos» (JO C 115 de 4.5.2010, p. 1).

<sup>(5)</sup> Comunicação de 25 de outubro de 2011 da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Fronteiras inteligentes — opções e via a seguir» (COM(2011)680 final).

<sup>(6)</sup> Comunicação da Comissão relativa às fronteiras inteligentes, referida supra, p. 7.

<sup>(7)</sup> EUCO 23/11.

7. O Grupo de Trabalho do artigo 29.º comentou a Comunicação da Comissão relativa às fronteiras inteligentes, que precedeu as Propostas, numa carta dirigida à Comissária Malmström em 12 de junho de 2012 <sup>(1)</sup>. Recentemente, em 6 de junho de 2013, o Grupo adotou um parecer questionando a necessidade da criação do pacote das fronteiras inteligentes <sup>(2)</sup>.

8. O presente parecer baseia-se nas posições apresentadas, bem como num anterior parecer da AEPD <sup>(3)</sup> relativo à Comunicação da Comissão de 2011 sobre a migração <sup>(4)</sup> e nas observações preliminares da AEPD <sup>(5)</sup> relativas a três Comunicações sobre a gestão de fronteiras (2008) <sup>(6)</sup>. Também faz uso dos contributos obtidos na Mesa Redonda da AEPD sobre o pacote das fronteiras inteligentes e sobre as implicações da proteção de dados <sup>(7)</sup>.

### I.3. *Objetivo das propostas*

9. O artigo 4.º da proposta EES especifica a sua finalidade. A proposta tem por finalidade melhorar a gestão das fronteiras externas da UE e a luta contra a imigração irregular, a implementação da política de gestão integrada das fronteiras e a cooperação entre as autoridades responsáveis pelo controlo das fronteiras e as autoridades competentes em matéria de imigração, bem como a sua consulta mútua. Para tal, faculta um sistema que visa:

- a) reforçar os controlos nos pontos de passagem das fronteiras externas e lutar contra a imigração irregular;
- b) calcular e controlar a duração da estada autorizada dos nacionais de países terceiros admitidos para estadas de curta duração;
- c) ajudar a identificar qualquer pessoa que não preencha ou tenha deixado de preencher as condições de entrada ou permanência no território dos Estados-Membros;
- d) permitir às autoridades nacionais dos Estados-Membros identificar as pessoas que ultrapassaram o período de estada autorizada e tomar medidas adequadas;
- e) recolher dados estatísticos sobre as entradas e saídas dos nacionais de países terceiros para efeitos de análise.

10. Pretende-se que o sistema ajude a controlar as estadas autorizadas, através do fornecimento rápido de informações precisas aos guardas de fronteira e aos viajantes. O novo sistema substituirá o atual sistema lento e pouco fiável de aposição manual de carimbos nos passaportes, melhorando a eficácia ao nível da gestão de fronteiras <sup>(8)</sup>.

11. Através do armazenamento de dados biométricos, também ajudará a identificar pessoas que não preencham as condições necessárias para entrar ou permanecer na UE, sobretudo na ausência de documentos de identificação. Além disso, o EES fornece uma perspetiva rigorosa dos fluxos de viajantes e do número de pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada, permitindo uma abordagem baseada em provas, por exemplo nos casos de obrigação da apresentação de visto. As estatísticas referidas no artigo 40.º são utilizadas para a concretização deste último objetivo.

<sup>(1)</sup> O Grupo do artigo 29.º, criado ao abrigo da Diretiva 95/46/CE, é composto por um representante de cada autoridade nacional de proteção de dados, da AEPD e da Comissão Europeia. O grupo tem caráter consultivo e é independente. A carta enviada em 12 de junho de 2012 pelo Grupo à Comissária Cecilia Malmström sobre as fronteiras inteligentes encontra-se disponível em [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612\\_letter\\_to\\_malmstrom\\_smart-borders\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf)

<sup>(2)</sup> Grupo do artigo 29.º, Parecer 05/2013 relativo às Fronteiras Inteligentes. [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf)

<sup>(3)</sup> Parecer da AEPD de 7 de julho de 2011, disponível em [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07\\_Migration\\_PT.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07_Migration_PT.pdf)

<sup>(4)</sup> Comunicação de 4 de maio de 2011 da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões sobre a migração [COM (2011) 248/3].

<sup>(5)</sup> Observações preliminares da AEPD de 3 de março de 2008, disponível em [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03\\_Comments\\_border\\_package\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf)

<sup>(6)</sup> Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia» [COM (2008) 69 final]; «Análise da criação de um Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras (EUROSUR)» [COM (2008) 68 final]; e «Relatório sobre a avaliação e o desenvolvimento futuro da Agência FRONTEX», COM (2008) 67 final.

<sup>(7)</sup> Mesa Redonda da AEPD sobre o pacote das fronteiras inteligentes e sobre as implicações da proteção de dados, Bruxelas, 10 de abril de 2013, Local: EDPS Building, Rue Montoyer 30, Bruxelas. Ver síntese em: [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10\\_Summary\\_smart\\_borders\\_final\\_EN.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf)

<sup>(8)</sup> Ver a Nota Explicativa da proposta EES.

12. O EES servirá de base ao programa RTP, a fim de facilitar a passagem nas fronteiras aos nacionais de países terceiros que viajam frequentemente e foram objeto de um controlo de segurança prévio. O viajante registado receberá um dispositivo de autenticação (*token*) contendo apenas um identificador único, que será validado à chegada e à partida na fronteira utilizando uma porta automatizada. Os dados do dispositivo de identificação, as impressões digitais e, se aplicável, o número da vinheta do visto serão comparados com aqueles armazenados no registo central e noutras bases de dados. Se todas as verificações forem positivas, o viajante poderá transpor a porta automatizada. Caso contrário, o viajante será assistido por um guarda de fronteira.

13. Por fim, a proposta de alteração tem como objetivo harmonizar o Regulamento (CE) n.º 562/2006 que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (adiante designado: «Código das Fronteiras Schengen») com as novas propostas EES e RTP.

#### I.4. Contexto e estrutura do presente parecer

14. O desenvolvimento de um sistema eletrónico para controlar as entradas e saídas do território da UE não é um projeto novo e várias comunicações da Comissão referidas acima prepararam o terreno para a aplicação das propostas agora em análise. É, portanto, na perspetiva destes desenvolvimentos que deve ser analisado o pacote das fronteiras inteligentes. Em especial, deverão ser tidos em conta os elementos a seguir descritos.

15. No Programa de Estocolmo, a Comissão adotou uma abordagem estratégica assente na avaliação da necessidade de desenvolver um modelo europeu de intercâmbio de informações (EIXM) baseado na avaliação dos instrumentos atuais. Tal estratégia deverá basear-se, entre outros aspetos, num forte regime de proteção de dados, numa recolha de dados bem focalizada e na racionalização dos diversos instrumentos, nomeadamente a adoção de um plano operacional para grandes sistemas informáticos. O Programa de Estocolmo salienta a necessidade de assegurar a coerência da implementação e gestão dos vários instrumentos de informação com a estratégia de proteção de dados pessoais e com o plano operacional para a criação de grandes sistemas informáticos <sup>(1)</sup>.

16. A necessidade de se efetuar uma análise completa é cada vez mais premente, considerando a existência e o futuro desenvolvimento e implementação dos grandes sistemas de IT, tais como o Eurodac <sup>(2)</sup>, o VIS <sup>(3)</sup> e o SIS II <sup>(4)</sup>. O regime de fronteiras inteligentes é um instrumento adicional que permite recolher quantidades massivas de dados pessoais numa perspetiva de controlo fronteiriço. Esta abordagem global foi recentemente confirmada pelo Conselho JAI, que salientou a necessidade de aprender com a experiência do SIS, sobretudo no que se refere ao aumento dos custos <sup>(5)</sup>. A AEPD referiu ainda que «o modelo europeu de informação não pode ser visto com base em considerações técnicas», tendo em conta as oportunidades quase ilimitadas oferecidas pelas novas tecnologias. A informação só deve ser processada com base nas necessidades concretas de segurança <sup>(6)</sup>.

17. Do ponto de vista da privacidade e da proteção dos dados, a análise do sistema EES e do programa RTP deverá ser efetuada na perspetiva da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia <sup>(7)</sup> (adiante designada: «a Carta»), nomeadamente dos seus artigos 7.º e 8.º. O artigo 7.º, de teor semelhante ao do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem <sup>(8)</sup> (CEDH), consagra o direito geral do indivíduo

<sup>(1)</sup> Programa de Estocolmo — Uma Europa aberta e segura que sirva e proteja os cidadãos (JO C 115 de 4.5.2010, p. 1).

<sup>(2)</sup> Ver Regulamento (UE) n.º 603/2013 do Parlamento Europeu e do Conselho de 26 de junho de 2013 relativo à criação do sistema «Eurodac» de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efetiva do Regulamento (UE) n.º 604/2013, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de proteção internacional apresentado num dos Estados-Membros por um nacional de um país terceiro ou um apátrida, e de pedidos de comparação com os dados Eurodac apresentados pelas autoridades responsáveis dos Estados-Membros e pela Europol para fins de aplicação da lei e que altera o Regulamento (UE) n.º 1077/2011 que cria uma Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (JO L 180 de 29.6.2013 p. 1).

<sup>(3)</sup> Ver 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») (JO L 218, de 13.8.2008 p. 60).

<sup>(4)</sup> Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) (JO L 381 de 28.12.2006 p. 4).

<sup>(5)</sup> Ver doc. do Conselho n.º 8018/13, Nota da Presidência ao Comité Estratégico da Imigração, Fronteiras e Asilo/Comité Misto (UE-Islândia/Liechtenstein/Noruega/Suíça), 28 de março de 2013, sobre o Pacote das Fronteiras Inteligentes. <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-council-smart-borders-8018-13.pdf>

<sup>(6)</sup> Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho «Um espaço de liberdade, de segurança e de justiça ao serviço dos cidadãos» (JO C 276 de 17.11.2009 p. 8).

<sup>(7)</sup> JO C 83 de 30.3.2010, p. 389.

<sup>(8)</sup> Conselho da Europa, ETS n.º 5, 4.11.1950.

ao respeito pela sua vida privada e familiar, e protege-o da interferência das autoridades públicas, enquanto o artigo 8.º da Carta confere o direito de proteção dos dados de caráter pessoal, que só em condições específicas devem ser objeto de tratamento. Ainda que diferentes, as duas abordagens são complementares. O pacote das fronteiras inteligentes será avaliado de acordo com estas duas perspetivas.

18. O presente parecer tem um forte enfoque na proposta EES (que é muito relevante na perspetiva da privacidade e da proteção dos dados) e é estruturado da seguinte forma:

- a Secção II apresenta uma avaliação geral do Sistema de Entrada/Saída, com especial enfoque na conformidade com os artigos 7.º e 8.º da Carta;
- a Secção III apresenta observações sobre disposições mais específicas do sistema EES relativas ao processamento dos dados biométricos e ao acesso aos mesmos pelas autoridades responsáveis;
- a Secção IV inclui observações sobre outras questões relativas ao EES;
- a Secção V debruça-se sobre o programa RTP;
- a Secção VI refere a necessidade de dispor de garantias adicionais em matéria de segurança dos dados;
- a Secção VII apresenta as conclusões.

## VII. Conclusões

102. O pacote das fronteiras inteligentes visa a criação de um novo e grande sistema de IT que complemente os mecanismos existentes de controlo fronteiriço. A legitimidade do sistema tem ainda de ser avaliada à luz da Carta, em especial do artigo 7.º, relativo ao respeito pela vida privada e familiar, e do artigo 8.º, relativo à proteção dos dados pessoais, com vista a avaliar, não só a interferência do novo regime com os direitos fundamentais consagrados, mas também a segurança em matéria de proteção dos dados garantida nas novas propostas.

103. Nesta perspetiva, a AEPD confirma que o sistema EES proposto interfere com o direito ao respeito pela vida privada e familiar. Apesar de saudar as garantias de segurança apresentadas nas propostas e de reconhecer os esforços envidados pela Comissão nesse sentido, conclui que a necessidade continua a ser o ponto fulcral: a relação custo/eficiência do sistema está em risco, não só em termos financeiros, mas também no que diz respeito aos direitos fundamentais, considerados no contexto global dos regimes e políticas fronteiriças existentes.

104. A AEPD formula as seguintes recomendações em relação ao sistema EES:

- A necessidade e a proporcionalidade do sistema só podem ser consideradas conformes com o artigo 7.º da Carta após a criação de uma política europeia clara em matéria de gestão de pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada, e o sistema deve ser avaliado de acordo com o contexto mais global dos grandes sistemas informáticos existentes.
- Os princípios de proteção dos dados devem ser melhorados em conformidade com o artigo 8.º, conforme segue:
  - as finalidades devem ser limitadas e a conceção do sistema não deve impedir futuras avaliações de eventuais acessos legais aos dados EES;
  - os direitos dos titulares dos dados devem ser reforçados, sobretudo no que diz respeito ao direito à informação e às possibilidades de reparação, tendo em conta a necessidade de dispor de garantias de segurança específicas em matéria de decisões automatizadas relativas ao cálculo da duração de estada;
  - a supervisão deve ser complementada com uma definição clara das competências ao nível nacional, de modo a garantir que os titulares dos dados exercem os seus direitos perante as autoridades competentes;
  - a utilização de dados biométricos deve ser alvo de uma avaliação de impacto específica e, se necessário, o processamento dos mesmos deve ser sujeito a garantias específicas de segurança no que diz respeito ao processo de registo, ao nível de precisão e à necessidade de um procedimento de reparação de falhas. Além disso, a AEPD questiona fortemente a recolha de dez impressões digitais, em vez de duas ou quatro, que em qualquer caso seriam suficientes para efeitos de identificação;

- A transferência dos dados do sistema EES para países terceiros para permitir o regresso dos nacionais de países terceiros carece ainda de fundamentação.

105. Apesar de, em comparação com o sistema EES, o programa RTP não levantar as mesmas questões substanciais em termos de interferência com os direitos fundamentais, a AEPD chama a atenção do legislador para os seguintes aspetos:

- Apesar de reconhecida a base voluntária do sistema, o consentimento só deve ser considerado legalmente válido para efeitos de processamento dos dados se for dado de forma livre, o que significa que o RTP não deve ser a única alternativa às longas filas de espera e aos encargos administrativos.
- Devem ser evitados os riscos de discriminação: a grande maioria de viajantes que não viaja com a frequência suficiente para ser sujeita a registo ou cujas impressões digitais sejam ilegíveis não deve ser classificada na categoria de «risco elevado» dos viajantes.
- O processo de verificação conducente ao registo deve basear-se no acesso seletivo a bases de dados claramente identificadas.

106. No que diz respeito aos aspetos da segurança, a AEPD considera que, para o EES e o RTP, deve ser desenvolvido um Plano de Continuidade das Atividades e práticas de gestão de riscos ligados à segurança das informações por forma a avaliar e priorizar os riscos. Além disso, deve ser prevista uma forte colaboração entre a Agência e os Estados-Membros.

Feito em Bruxelas, em 18 de julho de 2013.

Peter HUSTINX

*Autoridade Europeia para a Proteção de Dados*

---