

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DE DADOS

Síntese do Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a proposta de criação do Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS)

[O texto integral do presente parecer encontra-se disponível em alemão, francês e inglês no sítio web da AEPD em www.edps.europa.eu]

(2017/C 162/06)

Nos últimos anos, a política de gestão das fronteiras da UE registou uma evolução notável devido aos desafios colocados pelo afluxo de refugiados e migrantes, bem como às preocupações em termos de segurança intensificadas pelos ataques em Paris, Bruxelas e Nice. A situação atual e a necessidade de garantir a segurança no território dos Estados-Membros levou a Comissão a lançar várias iniciativas legislativas destinadas a melhorar o controlo das pessoas que acedem ao Espaço Schengen.

Uma dessas iniciativas é a proposta de Regulamento que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem («ETIAS»), apresentada pela Comissão em 16 de novembro de 2016.

Segundo a Proposta, o sistema exigirá que os viajantes isentos da obrigação de visto sejam submetidos a uma avaliação dos riscos de segurança, de migração irregular e de saúde pública antes da sua chegada às fronteiras de Schengen. Esta avaliação realizar-se-á através da verificação cruzada dos dados do requerente enviados através do ETIAS com outros sistemas de informação da UE, uma lista de vigilância específica e regras de verificação. Este processo resultará na concessão — ou recusa — de uma autorização automatizada para entrar na UE.

Com a Proposta relativa ao ETIAS, o legislador da UE parece seguir uma tendência crescente de abordar as finalidades de segurança e de gestão da migração em conjunto, sem ter em conta as distinções substanciais entre estes dois domínios de intervenção. A criação do ETIAS terá um impacto significativo no direito à proteção dos dados pessoais, uma vez que vários tipos de dados, recolhidos inicialmente para finalidades muito diferentes, passarão a estar acessíveis a um maior leque de autoridades públicas (ou seja, autoridades de imigração, guardas de fronteiras, autoridades responsáveis pela aplicação da legislação, etc.). Por este motivo, a AEPD considera que se afigura necessário levar a cabo uma avaliação do impacto que a Proposta terá no direito à privacidade e no direito à proteção dos dados consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE, que fará o ponto da situação sobre todas as medidas existentes a nível da UE para objetivos de migração e segurança.

Além disso, a Proposta relativa ao ETIAS suscita preocupações relativas ao processo de determinar os eventuais riscos colocados pelo requerente. A este respeito, deve ser dada especial atenção à definição desses riscos enquanto tal. Atendendo a que a consequência para uma pessoa pode ser a recusa de entrada, a legislação deve definir claramente quais são os riscos avaliados. A AEPD também questiona a existência das regras de verificação do ETIAS. A AEPD entende que o objetivo do legislador é criar uma ferramenta que permita a sinalização automática de nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto suspeitos de colocar esses riscos. Não obstante, a criação de perfis, tal como qualquer outra forma de análise de dados informatizada aplicada a pessoas, levanta várias questões graves técnicas, jurídicas e éticas. Por conseguinte, a AEPD solicita provas sólidas que sustentem a necessidade de utilizar ferramentas de criação de perfis para efeitos do ETIAS.

Ademais, a AEPD questiona a relevância da recolha e tratamento de dados de saúde conforme previstos na Proposta. Solicita uma melhor justificação do período de conservação de dados escolhido e da necessidade de conceder acesso às agências nacionais responsáveis pela aplicação da legislação e à Europol.

Por último, apresenta recomendações, por exemplo, sobre a divisão de funções e responsabilidades entre as diferentes entidades envolvidas e a arquitetura e segurança da informação do ETIAS.

I. INTRODUÇÃO

1. A iniciativa da Comissão Europeia de criar um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (adiante designado «ETIAS») remonta a uma Comunicação de 2008 intitulada «Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia» ⁽¹⁾. Nesta Comunicação, a Comissão sugeriu novos instrumentos para a gestão futura das fronteiras europeias — nomeadamente o sistema de entrada/saída («EES») e o programa de viajantes registados («RTP») — e ponderou pela primeira vez a introdução do ETIAS, designado na altura Sistema Eletrónico de Autorização de Viagem («ESTA»). No mesmo ano, a AEPD emitiu observações preliminares ⁽²⁾ sobre esta Comunicação.
2. Em fevereiro de 2011, a Comissão emitiu um Estudo Político ⁽³⁾ que analisa quatro opções distintas para a introdução de um ESTA UE. O Estudo conclui que na altura não estavam reunidas as condições que justificassem a criação de um ESTA UE. Numa Comunicação ⁽⁴⁾ de 2012 relacionada com as Fronteiras Inteligentes, a Comissão considerou que a criação de um ESTA UE deveria ser temporariamente descartada, mas anunciou a sua intenção de prosseguir os trabalhos sobre o EES e o RTP.
3. Na Comunicação ⁽⁵⁾ intitulada «Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança», de 6 de abril de 2016, a Comissão anunciou que avaliará a necessidade, viabilidade técnica e proporcionalidade de criar um futuro Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem. No mesmo ano, a Comissão realizou um estudo de viabilidade, que utilizou como referência três outros sistemas de autorização de viagem do mundo: o ESTA nos EUA, o eTa no Canadá e o eVisitor na Austrália.
4. Em 16 de novembro, a Comissão lançou o relatório final do estudo de viabilidade ⁽⁶⁾ (adiante designado «estudo de viabilidade de 2016»), bem como a proposta relativa ao ETIAS (adiante designada «Proposta»).
5. A AEPD congratula-se com o facto de ter sido consultada informalmente pelos serviços da Comissão antes da adoção da Proposta. Todavia, lamenta que, devido ao prazo muito curto e à importância e complexidade da Proposta, não ter sido possível prestar uma contribuição significativa nessa altura.

V. CONCLUSÃO

113. A AEPD saúda a atenção prestada à proteção dos dados ao longo da Proposta relativa à criação do ETIAS.
114. No pleno respeito pelo papel do legislador na avaliação da necessidade e da proporcionalidade das medidas propostas, a AEPD recorda que estes dois requisitos legais de alto nível consagrados na Carta podem ser fiscalizados pelo Tribunal de Justiça da UE e que a AEPD tem a missão de os salvaguardar. Salienta que a ausência de uma avaliação de impacto (da proteção de dados) não permite avaliar a necessidade e proporcionalidade do ETIAS conforme atualmente proposto.
115. Uma vez que a Proposta cria um sistema adicional que envolve o tratamento de um volume considerável de dados pessoais de nacionais de países terceiros para objetivos de imigração e segurança, a AEPD aconselha o legislador a proceder a um exercício de inventariação de todas as medidas a nível da UE que envolvam o tratamento de dados para objetivos de migração e segurança e a realizar uma análise exaustiva em termos dos seus objetivos e realizações.
116. Neste contexto, a AEPD recomenda que se inclua na Proposta uma definição de riscos de migração irregular e de riscos de segurança, a fim de cumprir o princípio da limitação da finalidade.

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão, de 13 de fevereiro de 2008, 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.

⁽²⁾ Observações preliminares da AEPD de 3 de março de 2008, disponíveis em: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf

⁽³⁾ Estudo Político sobre um Sistema Eletrónico de Autorização de Viagem da UE (ESTA UE) de fevereiro de 2011, disponível em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/docs/pdf/esta_annexes_en.pdf

⁽⁴⁾ Comunicação, de 25 de outubro de 2011, da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Fronteiras inteligentes — opções e via a seguir», COM(2011) 680 final.

⁽⁵⁾ Comunicação, de 6 de abril de 2016, da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho intitulada «Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança», COM(2016) 205 final.

⁽⁶⁾ Estudo de viabilidade, de 16 de novembro de 2016, para um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) — Relatório final disponível em: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents/docs/20161116/etias_feasability_study_en.pdf

117. Além disso, a AEPD está preocupada com a questão de se a utilização das regras de verificação do ETIAS estarão cabalmente em consonância com os direitos fundamentais consagrados na Carta. Recomenda que as regras de verificação do ETIAS sejam submetidas a uma avaliação abrangente prévia do seu impacto nos direitos fundamentais. Também se interroga se existem provas convincentes que sustentem a necessidade de utilizar ferramentas de criação de perfis para efeitos do ETIAS e, *quod non*, incentiva o legislador a reconsiderar a utilização da criação de perfis.
118. A AEPD questiona a relevância e a eficiência da recolha e do tratamento de dados de saúde conforme previstos na Proposta por carecerem de fiabilidade. Interroga-se ainda sobre a necessidade de proceder ao tratamento desses dados devido à ligação limitada entre riscos de saúde e os viajantes isentos da obrigação de visto.
119. No tocante ao acesso aos dados do ETIAS por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da legislação e da Europol, a AEPD sublinha que atualmente não existem provas convincentes que sustentem a necessidade de tal acesso. A AEPD recorda que a necessidade e proporcionalidade de novos regimes devem ser avaliadas tanto em termos globais, tendo em conta os sistemas informáticos a grande escala já existentes na UE, quanto em termos específicos, no caso concreto dos nacionais de países terceiros em causa que visitam e entram legalmente na UE.
120. Para além das principais preocupações identificadas anteriormente, as recomendações da AEPD no presente Parecer prendem-se com os seguintes aspetos da Proposta:
- a necessidade e proporcionalidade do conjunto de dados recolhidos,
 - os períodos de conservação de dados escolhidos,
 - a interoperabilidade do ETIAS com outros sistemas informáticos,
 - os direitos dos titulares dos dados e vias de recurso previstas,
 - a análise independente das condições de acesso por parte das autoridades responsáveis pela aplicação da legislação,
 - a divisão de funções e responsabilidades entre a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e a eu-LISA,
 - a verificação da unidade central do ETIAS,
 - a arquitetura e segurança da informação do ETIAS,
 - as estatísticas geradas pelo sistema, e
 - a função da AEPD.
121. A AEPD mantém-se à disposição para prestar aconselhamento adicional sobre a Proposta e também em relação a qualquer ato delegado ou de execução adotado nos termos da proposta de regulamento, suscetível de ter impacto no tratamento de dados pessoais.

Bruxelas, 6 de março de 2017.

Giovanni BUTTARELLI

Supervisor Europeu para a Proteção de Dados
