



Bruxelas, 28.2.2013  
SWD(2013) 48 final

**DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO**

**RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO**

*que acompanha o documento*

**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}  
{SWD(2013) 47 final}  
{SWD(2013) 49 final}

# DOCUMENTO DE TRABALHO DOS SERVIÇOS DA COMISSÃO

## RESUMO DA AVALIAÇÃO DE IMPACTO

*que acompanha o documento*

### 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**

#### 1. DEFINIÇÃO DO PROBLEMA

##### 1.1. Contexto

Na sua Comunicação de 13 de fevereiro de 2008 intitulada *Preparar as próximas etapas da gestão das fronteiras na União Europeia*<sup>1</sup>, a Comissão propôs o estabelecimento de um Sistema de Entrada/Saída (EES). Tal sistema implicaria o registo dos dados pessoais, bem como das datas de entrada e de saída de todos os nacionais de países terceiros admitidos para estadas de curta duração aquando da passagem das fronteiras externas. A Comunicação de 2008 era acompanhada de um relatório de avaliação de impacto<sup>2</sup>.

As conclusões do Conselho Europeu de 23 e 24 de junho de 2011 apelaram à aceleração dos trabalhos sobre as «fronteiras inteligentes». Em resposta, a Comissão adotou, em 25 de outubro de 2011, uma nova Comunicação sobre as opções e o caminho a seguir<sup>3</sup>. Concluiu que a implementação de um Sistema de Entrada/Saída (EES) permitiria à União dispor de dados precisos sobre os fluxos de viajantes que entram e saem do espaço Schengen em todos os pontos de passagem das suas fronteiras externas, bem como sobre as pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada.

##### 1.2. Porquê considerar o estabelecimento de um EES

A avaliação de impacto de 2008 examinou o que identificou como os principais problemas que o estabelecimento do EES poderia combater, ou seja, a imigração irregular, incluindo a falta de dados que permitam identificar as pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada, bem como o terrorismo e as formas graves de criminalidade. Como explicado na Comunicação de 2011:

---

<sup>1</sup> COM(2008) 69 final.

<sup>2</sup> SEC(2008) 153 e estudo preparatório destinado a avaliar o impacto da criação de um sistema automatizado de entrada/saída nas fronteiras externas da UE e da introdução de um regime de passagem das fronteiras destinado aos viajantes de boa-fé («Programa de Viajantes Registados»), elaborado pela GHK, bem como um estudo sobre a viabilidade técnica do Sistema de Entrada/Saída, elaborado pela Unisys. Ambos os estudos são publicados no seguinte sítio Web:

<sup>3</sup> [http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/borders/borders\\_schengen\\_en.htm](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/borders/borders_schengen_en.htm)

COM(2011) 680 final.

«O sistema de registo de entradas/saídas permitiria calcular com rigor e fiabilidade a duração da estada autorizada, bem como verificar o historial das deslocações anteriores da pessoa em causa, quer seja titular de um visto ou esteja isenta dessa obrigação, enquanto elemento fundamental de uma avaliação dos riscos de primeiro nível. O sistema atual de aposição de carimbos nos passaportes seria deste modo substituído por um registo eletrónico indicando as datas e os locais onde o nacional de país terceiro tinha sido admitido para estadas de curta duração. Embora o sistema tenha por principal objetivo controlar o respeito da duração da estada autorizada dos nacionais de países terceiros, contribuiria também para a otimização dos procedimentos de controlo nas fronteiras e reforçaria a segurança no momento da passagem das fronteiras externas.»<sup>4</sup>

A avaliação de impacto de 2008 examinou um vasto leque de opções de ação, tendo privilegiado a que consiste na criação de um Sistema de Entrada/Saída. A presente avaliação de impacto reexamina a definição global do problema considerando-a pertinente à luz das evoluções registadas desde 2008 em matéria de controlo das fronteiras, migração irregular e evoluções tecnológicas, tanto a nível europeu como nacional.

### **1.3. Síntese dos problemas geralmente associados ao controlo das fronteiras e à migração irregular**

- Inexistência de meios eletrónicos de registo das deslocações dos nacionais de países terceiros admitidos para estadas de curta duração;
- Valor muito limitado dos sistemas nacionais concebidos para esta finalidade num espaço sem controlos nas fronteiras internas entre 26 países;
- Inexistência de meios para identificar as pessoas intercetadas no território sem documentos de viagem e que não possam ser identificadas através do VIS;
- Inexistência de qualquer informação sobre as pessoas que se encontram no território da UE e sobre as que respeitam o período máximo autorizado para as estadas de curta duração de três meses por período de seis meses;
- Complexidade e lentidão do atual sistema de aposição de carimbos, que não garante que os guardas de fronteira consigam avaliar a duração do período de estada autorizada aquando do controlo do viajante no ponto de passagem de fronteira;
- Inexistência de informações sobre as nacionalidades e as categorias (isenção ou obrigação de visto) de viajantes que ultrapassaram o período de estada autorizada;
- Inexistência de informações suscetíveis de justificar a realização de controlos aleatórios no território para detetar pessoas em situação de estada irregular.

### **1.4. Síntese dos problemas geralmente associados aos aspetos relacionados com a aplicação da lei**

- Inexistência de informações sobre as viagens e as deslocações transfronteiriças de pessoas suspeitas;
- Dificuldade em detetar as pessoas objeto de um alerta nas bases de dados e que recorrem a diferentes identidades para atravessar as fronteiras;
- Dificuldade em identificar um suspeito que tenha destruído os seus documentos de viagem.

<sup>4</sup> COM(2011) 680 final.

## 1.5. Questões relacionadas com os direitos fundamentais

Uma vez que envolve dados pessoais, o EES terá impacto nomeadamente sobre o direito à proteção dos dados pessoais, consignado no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. O EES deverá garantir o direito a uma ação perante um tribunal (artigo 47.º da Carta) para contestar uma notificação de ultrapassagem do período de estada autorizada, por exemplo nos casos de ultrapassagem forçada desse período ou de erro, ou nos casos em que o migrante beneficia de um direito legal de estada.

A Diretiva 95/46/CE relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados<sup>5</sup>, e o Regulamento (CE) n.º 45/2001 aplicar-se-iam ao tratamento dos dados pessoais para efeitos do EES, respetivamente pelos Estados-Membros e pelas instituições, organismos e agências da UE envolvidos. Os impactos negativos da partilha de dados pessoais devem ser minimizados através de mecanismos técnicos adequados de proteção contra os abusos, de restrições jurídicas de acesso claras, nomeadamente restrições em função das finalidades, e de períodos de conservação de dados o mais curtos possível.

Segundo a Comunicação da Comissão de julho de 2010 sobre a gestão da informação<sup>6</sup>, devem ser incorporadas normas em matéria de proteção de dados em cada novo instrumento baseado na utilização das tecnologias da informação. Tal implica a inclusão de disposições adequadas que limitem o tratamento de dados ao estritamente necessário para as finalidades específicas desse instrumento, só autorizando o acesso aos dados às entidades que «tenham necessidade de os conhecer». Implica também a escolha de períodos de conservação de dados limitados, que dependam exclusivamente dos objetivos do instrumento, e a adoção de mecanismos que garantam uma gestão rigorosa dos riscos e uma proteção eficaz dos direitos dos titulares dos dados.

O sistema deverá respeitar os princípios em matéria de proteção de dados e os requisitos de necessidade, proporcionalidade, limitação da finalidade e qualidade dos dados. Devem ser estabelecidos todos os mecanismos e garantias necessários para a proteção efetiva dos direitos fundamentais dos viajantes, nomeadamente da sua vida privada e dos seus dados pessoais. Os nacionais de países terceiros devem ser informados destes direitos.

## 1.6. Subsidiariedade

Nos termos do artigo 74.º e do artigo 77.º, n.º 2, do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE), a União tem competência para adotar medidas relativas à passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros. Nos termos do artigo 82.º, n.º 1, alínea d), e do artigo 87.º, n.º 2, alínea a), do TFUE, a União também tem competência para adotar medidas destinadas a reforçar a cooperação policial e judiciária, mediante a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes.

Nenhum Estado-Membro pode, agindo individualmente, fazer face à imigração irregular e combater o terrorismo internacional e as formas graves de criminalidade. Uma pessoa pode entrar no espaço Schengen num ponto de passagem de fronteira de um Estado-Membro que utilize um registo nacional de dados de entrada/saída, mas sair por um ponto de passagem de fronteira em que não seja utilizado um sistema desse tipo. Por conseguinte, o controlo do

---

<sup>5</sup> JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

<sup>6</sup> COM(2010) 385 final.

respeito das regras da UE sobre as estadas autorizadas não pode ser realizado pelos Estados-Membros a título individual. Os nacionais de países terceiros que entram no espaço Schengen podem circular livremente no interior do mesmo. Num espaço sem fronteiras internas, as medidas de luta contra a imigração irregular devem, em princípio, ser tomadas de comum acordo. Por conseguinte, a UE está em melhores condições do que os Estados-Membros para tomar as medidas adequadas.

## **2. OBJETIVOS DO SISTEMA DE ENTRADA/SAÍDA**

Os objetivos gerais são, por ordem de prioridade:

- Combater a imigração irregular;
- Contribuir para a luta contra o terrorismo e as formas graves de criminalidade e garantir um nível elevado de segurança interna.

Os objetivos específicos são os seguintes:

- Melhorar a eficácia das verificações nas fronteiras através do controlo do direito de estada aquando da entrada e da saída, e melhorar a avaliação do risco de ultrapassagem do período de estada autorizada;
- Controlar o respeito do período de estada autorizada no território;
- Produzir informações fiáveis que permitam à UE e aos Estados-Membros tomar opções políticas fundamentadas em matéria de vistos e de migração;
- Identificar e detetar imigrantes em situação irregular, em especial pessoas que ultrapassam o período de estada autorizada, igualmente dentro do território, e aumentar as possibilidades de regresso;
- Identificar e deter os terroristas e alegados criminosos que transpõem as fronteiras externas;
- Produzir informações necessárias para reduzir as lacunas em matéria de identificação e de verificação relativamente aos nacionais de países terceiros que não sejam abrangidos pelo Sistema de Informação sobre Vistos (VIS), contribuindo assim para deter os terroristas e alegados criminosos.

Os objetivos operacionais são os seguintes:

- Criar registos de entrada e de saída dos nacionais de países terceiros que transponham as fronteiras externas;
- Calcular automaticamente a duração da estada autorizada de um nacional de um país terceiro e emitir um alerta se, no termo desse período, não existir um registo de saída desse nacional de um país terceiro;
- Apagar os dados do EES no termo do período de conservação;
- Produzir informações sobre o volume e as tendências da circulação de pessoas através das fronteiras externas, em especial no que diz respeito à imigração irregular;
- Informar os nacionais de países terceiros sobre os seus direitos e estabelecer procedimentos de recurso eficazes.

## **3. OPÇÕES DE AÇÃO**

Da definição do problema e da consulta das partes interessadas resulta que as principais questões a decidir são o tipo de dados a tratar no sistema e a finalidade precisa desse tratamento. O período de conservação deve ser escolhido em função das opções tomadas

relativamente a estas duas questões, ou seja, o período de conservação deve ser o mais curto possível para o cumprimento do objetivo. Por conseguinte, as quatro opções de ação são as seguintes:

- 1) Um Sistema de Entrada/Saída com dados alfanuméricos para o controlo das fronteiras e a gestão da migração;
- 2) Idêntica à opção 1, acrescentando dados biométricos;
- 3) Idêntica à opção 1, sendo a finalidade do sistema alargada à luta contra o terrorismo e as formas graves de criminalidade;
- 4) Idêntica à opção 1, acrescentando dados biométricos e sendo a finalidade do sistema alargada à luta contra o terrorismo e as formas graves de criminalidade (ou seja, uma combinação das opções 2 e 3).

Uma vez identificada a opção de ação preferida – por outras palavras, uma vez decidido o que o sistema fará – é necessário escolher as modalidades de implementação técnica do sistema.

O período de conservação dos dados, consoante a opção escolhida, seria o seguinte:

- Num Sistema de Entrada/Saída estabelecido com base nas **opções 1 ou 2**: regra geral seis meses; para os viajantes que não tenham saído do território antes da expiração do período de estada autorizada, este período seria de cinco anos; para os participantes no RTP, um período equivalente ao período em que obtiveram o acesso ao sistema;
- Num Sistema de Entrada/Saída estabelecido com base nas **opções 3 ou 4**: cinco anos para todos os viajantes.

#### 4. COMPARAÇÃO DAS OPÇÕES DE AÇÃO E IDENTIFICAÇÃO DA OPÇÃO PREFERIDA

##### 4.1. Comparação das opções

**Quadro 1 – Avaliação comparativa das opções**

Objetivo/opção	Situação de base (opção 0)	Opção 1	Opção 2	Opção 3	Opção 4
Objetivo: combater a imigração irregular	0	√√	√√√	√√	√√√
Objetivo: combater o terrorismo e as formas graves de criminalidade	0	0	0	√√	√√√
Impacto sobre os direitos fundamentais	0	-√	-√√	-√√	-√√√√
Impacto sobre a gestão das fronteiras	0	0	0	0	0

O quadro 1 sintetiza a avaliação dos impactos. A comparação que se segue e a identificação da opção preferida terão também em conta os seguintes critérios:

- Eficácia – medida em que as opções atingem os objetivos da proposta.
- Eficiência – medida em que os objetivos podem ser atingidos com menor custo.
- Coerência – medida em que as opções são coerentes com objetivos gerais da política da UE.

Uma dificuldade revelada pela avaliação do impacto de cada opção de ação é a falta de dados disponíveis, que influencia consideravelmente a possibilidade de comparar a eficácia das opções 1 a 4. O pressuposto segundo o qual um sistema que inclua dados biométricos terá maior impacto em termos de luta contra a migração irregular e que, por conseguinte, as opções 2 e 4 seriam mais eficazes é influenciado pela percentagem de pessoas – não conhecida com exatidão - que não estão sujeitas à obrigação de visto e que ultrapassam o período de estada autorizada. O impacto negativo da verificação dos dados biométricos desta categoria de viajantes sobre o processo de gestão das fronteiras só pode ser plenamente avaliado quando o VIS estiver totalmente operacional. Do mesmo modo, ainda não se dispõe de dados completos para avaliar o impacto da concessão de acesso para efeitos de aplicação da lei, já que as informações fornecidas pelos peritos dos Estados-Membros até à data são principalmente de carácter geral e ainda não há experiência de acesso ao VIS para efeitos de aplicação da lei. É de assinalar que os dados relativos às entradas e saídas podem ser necessários para efeitos de prevenção, deteção ou investigação de infrações terroristas ou outros crimes graves no caso de envolverem viagens internacionais. Além disso, o impacto positivo relativamente ao objetivo que consiste em detetar e identificar os terroristas e alegados criminosos é maior num sistema que utilize dados biométricos.

Para avaliar a opção preferida do ponto de vista da inclusão de dados biométricos, convém partir do objetivo principal do sistema, ou seja, o controlo das fronteiras e a gestão da migração. Nesta base, a opção 2 é a que tem o maior impacto positivo em termos de luta contra a migração irregular. As eventuais repercussões negativas sobre o processo de gestão das fronteiras poderiam ser atenuadas mediante o estabelecimento de um período transitório no âmbito do qual o sistema funcionaria com base em dados alfanuméricos durante os três primeiros anos e posteriormente com base em dados alfanuméricos e biométricos.

No que diz respeito ao acesso para efeitos de aplicação da lei, o impacto negativo total da opção 4 sobre os direitos fundamentais pode ser considerado potencialmente desproporcionado, tendo em conta igualmente a necessidade de um período de conservação muito mais longo.

Uma avaliação após um período de dois anos, à luz da experiência ligada à aplicação do VIS no que se refere ao acesso ao sistema para efeitos de aplicação da lei, bem como das experiências globais no que diz respeito ao funcionamento do EES, permitiria reexaminar a questão do acesso para efeitos de aplicação da lei com base em dados e informações mais completos, para avaliar os impactos de forma mais precisa.

A necessidade de conceder acesso ao sistema para efeitos de aplicação da lei e o período de conservação poderão ser reexaminados aquando da avaliação do Sistema de Entrada/Saída após um período de dois anos. Em suma, a opção preferida é, por conseguinte, a opção 2, devendo prever-se uma avaliação após um período de dois anos de funcionamento, após o qual será avaliada a oportunidade de passar para a opção 4. Qualquer mudança deste tipo (ou seja, a passagem para a opção 4) no que se refere aos objetivos ligados à aplicação da lei, e/ou a alteração do período de conservação requer uma nova proposta legislativa da Comissão.

## 4.2. Implementação técnica

Globalmente, a abordagem centralizada é a solução mais eficaz e mais rentável. Esta abordagem também é coerente com o desenvolvimento e a gestão de outros sistemas informáticos no domínio da migração, como o Eurodac, o VIS e o SIS/SIS II.

## 4.3. Opção preferida

A solução preferida para um EES consiste em arrancar com um sistema baseado na opção 2 e em avaliar a necessidade de passar para a opção 4 após dois anos de funcionamento.

- O EES funcionaria, numa primeira fase, como uma base de dados centralizada contendo apenas dados alfanuméricos e não seria acessível às autoridades responsáveis pela aplicação da lei. O período de conservação dos dados seria de seis meses nos casos normais e de cinco anos nos casos em que fosse ultrapassado o período de estada autorizada.
- Após três anos de funcionamento, o EES funcionaria com dados alfanuméricos e biométricos (estes últimos para as pessoas não sujeitas à obrigação de visto).
- Após dois anos de funcionamento, o EES seria avaliado. Nessa ocasião, a questão do acesso ao sistema para efeitos de aplicação da lei, bem como a do período de conservação, seriam reexaminadas.
- No entanto, a fim de, numa segunda fase, conceder acesso aos dados gerados pelo Sistema de Entrada/Saída às autoridades responsáveis pela aplicação da lei, a necessidade e a proporcionalidade da utilização destes dados deverão ser claramente demonstradas com provas sólidas e as condições de acesso deverão ser combinadas com as garantias e restrições adequadas.

## 4.4. Custos da opção preferida

### Quadro 2 – Custos da opção preferida

	Custos de desenvolvimento únicos a nível central e nacional (três anos de desenvolvimento)  (em milhões de EUR)	Custos anuais de funcionamento a nível central e nacional (cinco anos de funcionamento)  (em milhões de EUR)	Custos totais a nível central e nacional (em milhões de EUR)
Sistema centralizado com dados biométricos acrescentados posteriormente	183  (EM 146 UE 37)	88  (EM 74 UE 14)	623

A proposta da Comissão relativa ao próximo quadro financeiro plurianual (QFP) prevê a afetação de 4 600 milhões de EUR ao Fundo para a Segurança Interna (FSI) para o período 2014-2020. Na proposta, é reservado um montante indicativo de 1 100 milhões de EUR para o desenvolvimento de um EES e de um RTP, partindo do pressuposto de que os custos de desenvolvimento só começarão a partir de 2015, e cobrindo 4 anos de funcionamento. Além disso, fora do âmbito do FSI, é reservado um montante separado de 822 milhões de EUR para a gestão dos sistemas informáticos de grande escala existentes (Sistema de Informação de Schengen II, Sistema de Informação sobre Vistos e EURODAC).

A Comissão tenciona confiar as tarefas de execução relativas a estes sistemas à Agência para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça, criada pelo Regulamento (UE) n.º 1077/2011 do Parlamento Europeu e do

Conselho<sup>7</sup>. A concessão de apoio financeiro para os custos de desenvolvimento nacionais asseguraria que os projetos não seriam prejudicados ou atrasados caso algum Estado-Membro se confronte com dificuldades económicas.

Se o Sistema de Entrada/Saída for criado paralelamente ao Programa de Viajantes Registrados, será possível realizar economias, contrariamente ao que sucederia se os dois sistemas fossem criados de forma totalmente independente. As principais economias a nível central (UE) provêm da redução dos custos de *hardware*, de *software* e de infraestruturas e, a nível dos Estados-Membros, da redução dos custos administrativos e imobiliários.

## **5. ACOMPANHAMENTO E AVALIAÇÃO**

A Comissão velará pela criação de dispositivos que permitam acompanhar o funcionamento do Sistema de Entrada/Saída e avaliá-lo em relação aos principais objetivos. Dois anos após o início do funcionamento do sistema e, posteriormente, de dois em dois anos, a autoridade de gestão deve apresentar ao Parlamento Europeu, ao Conselho e à Comissão um relatório sobre o funcionamento técnico do sistema. Além disso, dois anos após o início do funcionamento do Sistema de Entrada/Saída e, posteriormente, de quatro em quatro anos, a Comissão deve apresentar um relatório de avaliação global do sistema, nomeadamente sobre o impacto do sistema sobre os direitos fundamentais e sobre os resultados alcançados relativamente aos objetivos fixados. O relatório deve igualmente determinar se os princípios de base continuam a ser válidos e quais as eventuais implicações para as futuras opções. A primeira avaliação deve centrar-se na necessidade de conceder acesso para efeitos de aplicação da lei e de alargar o período de conservação dos dados, devendo ser acompanhada de propostas legislativas, se for caso disso. A Comissão deve transmitir os relatórios de avaliação ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

---

<sup>7</sup> JO L 286 de 1.11.2011, p. 1.