

Nota de enquadramento: Pacote Fronteiras Inteligentes

O “*Smart Borders Pacakge*” foi apresentado no Cons JAI Março 2013.

Este pacote legislativo tem como objetivo principal aproveitar as potencialidades das novas tecnologias para fazer face aos desafios que se colocam hoje ao controlo de fronteiras, a começar pelo aumento significativo do número de pessoas que transitam nas fronteiras externas da EU, quer em termos securitários, quer em termos de facilitação da mobilidade de passageiros de boa-fé. Engloba três propostas legislativas:

- Proposta de Regulamento do PE e do CONS que estabelece o **Sistema de Entradas/Saídas** (adiante designado pela sigla **EES**) para registo dos dados das entradas e saídas dos nacionais de países terceiros aquando da passagem das fronteiras externas dos EM da UE;
- Proposta de Regulamento do PE e do CONS que estabelece o **Programa de Viajantes Registados** (adiante designado por **RTP**) ;
- Proposta de Regulamento do PE e do CONS que altera o Código de Fronteiras Schengen (Regulamento CE) nº 562/2006) no que respeita à futura **utilização EES e RTP**).

A comissão LIBE designou como relator da proposta EES e da proposta respeitante à alteração do Código de Fronteiras Schengen (CFS) o deputado espanhol Agustín Diaz de Mera Garcia Consuegra. Por sua vez, a deputada eslovena Tanja Fajon foi designada relatora da proposta RTP.

I - Negociação propostas

À medida que debate das duas primeiras propostas foi avançando (primeiras leituras já se concluíram) foram surgindo diversas questões (previsão do acesso desde o início ao sistema por parte das autoridades de aplicação da lei, a inclusão dos dados biométricos, a viabilidade *token*, a interoperabilidade com SIS e VIS, assim como com os sistemas nacionais existentes, a relação custos/eficiência) a exigir ponderação mais aprofundada.

Tendo em mente encontrar uma solução para estas questões em aberto, COM delineou, à luz comentários dos EM e dos contatos efetuados com PE, uma nova abordagem para o futuro deste projeto que visa testar o conceito (*proof of concept*) mais adequado de arquitetura técnica e processos operacionais a adotar (tanto para o EES como para o RTP), de forma a garantir que serão efetuadas as melhores escolhas possíveis em termos técnicos e demonstrado o

valor acrescentado do ponto de vista custos/benefícios.

Esta abordagem proposta pela COM, foi endossada a nível político pelo CONS e PE, encontrando-se neste momento em fase de implementação.

Esta abordagem prevê duas fases distintas (estudo técnico + projeto-piloto), sendo a *eu-LISA* (Agência Europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de larga escala no espaço de Liberdade, Segurança e Justiça) e os EM envolvidos em ambas.

***Estudo técnico**

A primeira já foi concluída, tendo o estudo técnico sido apresentado pela COM a 15 de outubro de 2015 (cfr. em anexo). Análise de custos também já foi disponibilizada (cfr. em anexo). De ambos os documentos foi dado conhecimento ao PE.

Este estudo técnico analisou diversas questões - chave identificadas pelos EM durante a discussão das propostas apresentadas e analisou as diversas opções técnicas passíveis de ser adotadas para as resolver.

As questões supramencionadas foram agrupadas em 5 capítulos: dados biométricos (identificadores); processos de controlo de fronteiras (impacto, alternativas, e aceleradores); dados (número de dados mínimos; período de retenção); arquitetura (sinergias com os sistemas atuais, melhores práticas e riscos potenciais); análise de custos (capítulo autónomo).

- Dados Biométricos

Estudo debruçou-se sobre as vantagens e desvantagens da utilização de impressões digitais (FI), imagem facial (FI), ou a combinação destes dois identificadores. Aponta que é preferível combinar ambos os identificadores (FI + 4 ou 8 FI).

- Processos Controlo de Fronteira

Foi analisado o impacto dos tempos necessários para o processamento do controlo de fronteira em caso de introdução dos dois sistemas. Foram igualmente estudadas as diferentes opções a lançar mão para reduzir os tempos necessários para o processamento do controlo, tais como, o recurso aos dados VIS já existentes, a utilização dados passaportes eletrónicos ou a aceleradores.

Estudo recomenda ainda que se recorra ao e- MRTD (Electronic Machine

Readable Travel Document já existente) em vez do Token (necessário criar).

- Dados

Estudo avança que o número mínimo de dados a recolher no caso do EES é de 26, em vez dos 36 que constam da proposta inicial.

No que respeita aos períodos de retenção de dados EES (181 dias) e RTP (cinco anos), o estudo não é conclusivo mas mostra que, no caso de EES, poderá ser demasiado curto. Entidades responsáveis pelo controlo de fronteira preferem um período mais longo, o qual também seria benéfico para os viajantes. No caso do RTP, estudo considera prazo suficiente.

- Arquitetura

A proposta COM concebeu EES e RTP de forma autónoma. Estudo analisou as três soluções possíveis: manter os dois sistemas independentes, integrá-los num só ou, mantê-los independentes mas interoperáveis, com possibilidade de conexão com o VIS (Sistema de Informação de Vistos).

Estudo considera que a opção mais benéfica é a da criação de um sistema único que agrupe as funcionalidades EES e RTP. No que respeita à conexão com o VIS, aponta para a sua integração progressiva.

-Análise de custos

As verbas necessárias para desenvolver ambos os sistemas foram calculadas para um horizonte temporal de 7 anos (MFF 2014-2020), com previsão de três anos para desenvolvimento dos dois sistemas em simultâneo. Em termos de arquitetura, optou-se pelo desenvolvimento de um *interface* uniforme de sistemas nacionais (NUI) para conexão destes com o sistema central. Por sua vez, o motor para fazer a comparação impressões digitais será único para EES, RTP e VIS. Já os períodos de retenção, serão os que constam projetos de propostas EES (181 dias) e RTP (cinco anos).

Em função destas premissas, assinalou que a nova estimativa de custos para o desenvolvimento e funcionamento do EES e do RTP é 22% mais baixa (ou seja, 791 Meuros vs. 622,32 Meuros=168,68 Meuros) do que estimativa anterior de desenvolvimento dos dois sistemas separados. Se EES e RTP forem construídos em conjunto, as economias serão mais substanciais, chegando a 238 Meuros, ou seja, uma diminuição de 30% em relação à dotação financeira inicial MFF.

***Projeto-Piloto**

Está previsto que o projeto-piloto comece a ser desenvolvido no próximo mês de março. Testes serão efetuados em 17 postos de fronteira de diversos EM, a saber, 5 postos rodoviários (HU, RO, FI, GR e EE), 2 ferroviários (em FR e RO), 4 marítimos (FI, GR, FR e IT) e 5 aéreos (DE, NL, ES, FR, **PT** e SE).

No caso de **PT**, foi escolhido o aeroporto internacional da Portela. De acordo com o calendário, testes em Lisboa terão início a 15 de março.

No total serão efetuados 77 testes nos 17 postos, estando prevista a participação de cerca de 100 a 130 mil voluntários.

Relativamente à contribuição financeira a disponibilizar pela eu-LISA, foi explicado que, para serem ressarcidos custos participação projeto, EM terão que celebrar um *grant agreement* com a Agência. Nova versão será circulada em breve. Serão consideradas elegíveis as despesas respeitantes às viagens de peritos e as alterações a efetuar nas infraestruturas nacionais (teto é de 60.000 euros por EM). Caso EM optem por não recuperar custos referenciados, bastará que seja firmado um memorando de entendimento ou, mesmo, uma carta de intenções a enviar à agência.

Testes deverão ser concluídos até ao final do mês de setembro. Nos dois meses seguintes será preparado o relatório final.

Importa referir que neste momento se encontra pendente no PE, para apreciação pela Conferência de líderes, uma proposta de pedido de parecer ao SJ PE (apresentada pelo Deputado Português Carlos Coelho) a questionar sobre a possibilidade de o CONS e COM acordarem na realização deste projeto sem envolverem o PE. Considera este deputado que, nos termos do regulamento eu-Lisa (Reg. 1077/2011, artigo 9), PE deveria ser envolvido decisão e dar o seu acordo.

SJ CONS e COM já indicaram discordar deste entendimento. Consideram que presente projeto não cai no âmbito daquele regulamento. Está a ser desenvolvido pela eu-LISA com base num acordo de delegação COM, financiado pelo FSI.

II - Apresentação de novas propostas legislativas

Com base conclusões relatório final e nas discussões que entretanto estão a ser levadas a cabo no GT Fronteiras sobre as questões não abrangidas no projeto-piloto (acesso ao EES por parte das forças de aplicação da lei, a abolição da

aposição de carimbos nos passaportes, os procedimentos de *fall back* em caso de indisponibilidade do sistema e os aspetos organizacionais do processamento do RTP), bem assim como os contatos com o PE, COM deverá apresentar novas propostas legislativas no início de 2016.

III – Acesso ao EES por parte das forças de aplicação da lei

Esta é sem dúvida uma das mais importantes (se calhar a mais importante) que se encontra em aberto. Sem dúvida, ocupará um lugar de destaque nos debates e negociações futuras entre CONS, COM e PE.

Este acesso por parte das forças de aplicação da Lei (a seguir designadas por LEA) não se encontra consagrado de início na proposta EES da COM. Está, no entanto, previsto que esta possibilidade seja avaliada dois anos após a entrada em funcionamento EES.

Ao contrário COM, a maioria dos EM (entre os quais PT) defendem que as LEA devem ter acesso ao EES logo desde o início da entrada em funcionamento deste sistema informático.

Pretendem os EM prever este sucesso, não enquanto objetivo primário (indiscutivelmente, a gestão do controlo de fronteira) mas como objetivo secundário e limitado à prevenção, deteção e investigação de crimes de terrorismo e outros crimes graves.

EM entendem que a previsão das LEA que terão acesso ao EES deverá ser efetuada com base em critérios específicos e precisos, à semelhança do que já acontece com o VIS ou o EURODAC (qual destes modelos escolher, é uma questão que ainda se encontra em aberto).

Cada EM terá igualmente que designar a autoridade de supervisão, responsável pela verificação e controlo dos acessos.

No que respeita aos dados a aceder, os EM têm-se pronunciado a favor do acesso LEA a todos os dados que estão no EES. Este acesso deverá ser regido em função do objetivo da consulta, a estabelecer com base em critérios objetivos e no estrito respeito dos princípios da proporcionalidade e necessidade, em conformidade com a jurisprudência do Tribunal de Justiça nos casos C-293/12 E c-594/12 (Julgamentos Retenção de dados).

Por último, EM defendem que deve ser estabelecido um período de retenção de dados uniforme de 5 anos para todos os sistemas (EES, RTP e VIS).

IV – Posição PT quanto ao Pacote Smart Borders

PT é um dos EM pioneiros na aplicação das novas tecnologias ao processo controlo de fronteiras. Em 2007 foi criado o sistema RAPID que neste momento está a ser utilizado, com sucesso, em todos os aeroportos e portos nacionais. Facilita de forma relevante o controlo de fronteira, diminuindo os tempos necessários para a sua efetivação e, em simultâneo, reforça a segurança.

Foi desenvolvido conjuntamente pelo SEF e por uma empresa portuguesa, a Vision Box, a qual também desenvolveu sistemas semelhantes de outros EM, caso da NL e FI.

Desde a apresentação das propostas pela COM, PT tem participado de forma ativa e empenhada nas discussões. Integra ainda o lote de EM que participará Na fase de testes do projeto-piloto (vertente fronteiras aéreas) que terá início já no próximo mês de março. Vision Box colabora com o SEF durante este período.

No que respeita ao acesso EES pelo LEA, PT é a favor, devendo o mesmo ser devidamente regulado e balizado pelos princípios proporcionalidade e da necessidade de conhecer, e, desde que garantidas todas as salvaguardas em matéria de proteção de dados pessoais.