

Apreciação inicial de uma avaliação de impacto da Comissão Europeia

Revisão do Sistema de Informação sobre Vistos

Avaliação de impacto (SWD(2018) 195, SWD(2018) 196 (resumo)) que acompanha uma proposta da Comissão de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o Regulamento (CE) n.º 767/2008, o Regulamento (CE) n.º 810/2009, o Regulamento (UE) 2017/2226, o Regulamento (UE) 2016/399, o Regulamento XX/2018 [Regulamento Interoperabilidade] e a Decisão 2004/512/CE e que revoga a Decisão 2008/633/JAI do Conselho

A presente síntese fornece uma primeira análise dos pontos fortes e fracos da [avaliação de impacto](#) da Comissão Europeia que acompanha a [proposta](#) supramencionada apresentada em 16 de maio 2018 e transmitida à Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE) do Parlamento Europeu. A iniciativa está incluída no [Programa de Trabalho da Comissão para 2018](#) (REFIT).

Segundo a Comissão, a política comum de vistos da UE tem de ser adaptada não só para facilitar as deslocações legítimas como para combater a migração irregular e salvaguardar a ordem e a segurança públicas. A Comissão tenciona modernizar o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) para permitir verificações mais aprofundadas dos antecedentes de requerentes de visto, e colmatar, ao mesmo tempo, igualmente lacunas de informação em matéria de segurança e assegurar a plena interoperabilidade com outras bases de dados à escala da UE. Várias das alterações propostas proveem da [avaliação do VIS](#) de 2016.¹ O VIS foi criado em 2004 como uma base de dados informática centralizada que permite aos Estados Schengen trocar dados sobre vistos.² A iniciativa surge na sequência de propostas que visam estabelecer uma interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE sobre [fronteiras e vistos](#) e a [cooperação policial e judiciária, o asilo e a migração](#) e propostas sobre a [revisão do Código de Vistos](#) e a [segurança dos bilhetes de identidade e dos documentos de residência](#).³

Definição das áreas problemáticas

A avaliação de impacto identifica as quatro áreas problemáticas que se seguem:

1. A falta de documentos de viagem como prova em processos de regresso

Tanto o armazenamento como a troca de informações sobre vistos de curta duração estão harmonizados ao nível da UE. Muitos Estados-Membros exigem que os requerentes apresentem cópias em papel da página com seus dados biológicos⁴ do documento de viagem. No entanto, as autoridades nacionais não dispõem de informações sobre se essas cópias são arquivadas por outros Estados-Membros. Segundo a avaliação de impacto, alguns países terceiros são lentos e recusam responder ou reconhecer os seus nacionais, embora havendo elementos de prova recolhidos no VIS. Na ausência de um documento de viagem válido (ou de uma cópia do mesmo), os procedimentos de regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular no território da UE são lentos e, frequentemente, infrutíferos (Avaliação de impacto, pp. 12-14; 23). Segundo a Comissão isto é problemático, na medida em que se espera um maior número de processos de regresso de migrantes em situação irregular.⁵

Por outro lado, a Comissão alega que a incapacidade de repatriar eficazmente migrantes [irregulares] para o seu país de origem constitui igualmente um incentivo para uma maior migração irregular (Avaliação de impacto, p. 12). A avaliação de impacto não inclui, no entanto, elementos de prova relativamente a afirmação. Segundo a Comissão, qualquer atraso nos processos de regresso

acarreta um encargo administrativo para os Estados-Membros, nomeadamente um aumento dos custos estimado em 12,7 milhões de euros (Avaliação de impacto, p. 14).⁶ A avaliação de impacto conclui que o facto de não haver cópias de documentos de viagem no VIS compromete o funcionamento da política de regresso da UE.

2. A falta de dados biométricos que permitam a identificação de menores

A legislação da UE relativa ao procedimento de pedido de visto para vistos de curta duração isenta as crianças com menos de 12 anos de fornecerem impressões digitais. A Comissão alega que, sem as impressões digitais, se torna mais difícil verificar a identidade das crianças nacionais de países terceiros. Segundo a avaliação de impacto, isto é agravado de forma exponencial pelo facto de um visto Schengen poder ser válido por um período máximo de cinco anos (Avaliação de impacto, p. 14). A Comissão estima que, anualmente, entre 1 500 e 2 000 crianças nacionais de países terceiros com menos de 12 anos poderão ser vítimas de tráfico no espaço Schengen. As extrapolações indicam que cerca de 25% das crianças vítimas de tráfico passaram por um processo de visto. O relatório da Comissão de 2016 [sobre a luta contra o tráfico de seres humanos](#) afirma que estas lacunas estão a ser investigadas (Avaliação de impacto, pp. 14-16, 23-24; Anexo 8). A avaliação de impacto não esclarece se o problema se deve à falta da impressão digital dessas crianças ou ao seu tráfico, facilitado por erros na sua identificação ou não identificação. Definir a falta de impressões digitais das crianças como um problema autónomo, por oposição ao seu tratamento de uma forma mais holística, conduz naturalmente à conceção de opções limitadas para a recolha de impressões digitais.

3. Informação insuficiente sobre vistos de longa duração e documentos de residência

A emissão de vistos de longa duração e de documentos de residência para nacionais de países terceiros não está plenamente harmonizada ao nível da UE. A avaliação de impacto destaca um duplo problema a este respeito. Em primeiro lugar, as autoridades têm dificuldade em verificar a autenticidade dos documentos emitidos por outros Estados-Membros e determinar a identidade da pessoa que os detém. Tal deve-se ao facto de os dados sobre os vistos de longa duração e os documentos de residência serem mantidos a nível nacional (Avaliação de impacto, p. 24). Em segundo lugar, a avaliação de impacto considera que não existe um sistema eficaz para trocar informações ou aceder a informações sobre se uma pessoa constitui uma ameaça para a segurança antes de essa pessoa chegar à fronteira externa ou depois de a ter alcançado. O único intercâmbio de informação a nível da UE à disposição das autoridades responsáveis pela migração é o Sistema de Informação de Schengen (SIS) para alertas relativos a proibições de entrada. Na opinião da Comissão, isto conduz a procedimentos de passagem das fronteiras ineficazes e morosos.

O facto de a informação não ser partilhada (lacuna de informação), tal como confirmado pelos Estados-Membros (Avaliação de impacto, p. 19), acarreta encargos administrativos para as autoridades fronteiriças. A Frontex observa, nestes últimos anos, um aumento de documentos de residência fraudulentos que circulam na UE, quer no que respeita à quantidade quer à qualidade (Avaliação de impacto, pp. 16-18). Segundo a avaliação de impacto, os criminosos estão a tirar partido desta lacuna. Por outro lado, é difícil medir a dimensão exata do risco de segurança colocado por nacionais de países terceiros titulares de um visto de longa duração ou de um documento de residência (Avaliação de impacto, p. 19). A avaliação de impacto considera que as áreas problemáticas identificadas geram, em última análise, riscos acrescidos para a segurança interna e a migração irregular (Avaliação de impacto, p. 20). Por outro lado, é feita referência à Análise de Riscos da Frontex para 2017. Segundo a avaliação de impacto, os grupos criminosos organizados utilizam estão a utilizar a fraude para cometer uma série de infrações graves conexas, como, por exemplo, o terrorismo e o tráfico de seres humanos (Avaliação de impacto, pp. 20-21; Anexo 9).

4. Controlos insuficientes dos riscos migratórios e de segurança aquando do processamento de pedidos

Segundo a Comissão, o procedimento de emissão de vistos não tem, por um lado, em conta as possibilidades oferecidas pelos sistemas informáticos disponíveis e, por outro, não faz uso da sua interoperabilidade. A avaliação de impacto identifica as causas das áreas problemáticas

supramencionadas: um novo contexto em matéria de migração e segurança, a criação de novos sistemas informáticos, como o Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem ([ETIAS](#)) para viajantes isentos da obrigação de visto, e a interoperabilidade. Atualmente verificam-se diferenças entre os Estados-Membros no que toca aos controlos efetuados pelos próprios Estados-Membros. Por conseguinte, os requerentes de visto podem ser sujeitos a controlos mais rigorosos ou menos rigorosos. A avaliação de impacto alega que o problema é agravado pelo facto de, em alguns países, ser relativamente barato e fácil alterar, de forma legal, dados pessoais. No entanto, a avaliação de impacto não fornece quaisquer informações ou estatísticas sobre o número real de documentos obtidos em resultado de uma alteração dos dados pessoais (Avaliação de impacto, pp. 21-24) e não define ou explica o termo «riscos de migração e segurança». Isto parece, no entanto, importante numa altura em que, no âmbito da política de migração, se utiliza cada vez mais os dados biométricos no âmbito de procedimentos de identificação e verificação.⁷

Objetivos da iniciativa

A avaliação de impacto identifica **quatro objetivos gerais**:

- 1) contribuir para a execução da política comum de vistos;
- 2) facilitar os controlos nas fronteiras externas da UE e a circulação no interior do espaço Schengen;
- 3) melhorar a segurança na UE e nas suas fronteiras;
- 4) melhorar a gestão da fronteira externa de Schengen.

Os **objetivos específicos** são definidos consoante o problema:

1) *em relação ao registo dos documentos de viagem*

- melhorar a identificação e o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular;
- tornar o VIS mais eficiente em termos de facilitação dos procedimentos de regresso.

2) *em relação à recolha de impressões digitais de menores*

- facilitar os controlos nas fronteiras e combater a fraude;
- prevenir e combater abusos dos direitos da criança.

3) *em relação aos vistos de longa duração e aos documentos de residência*

- facilitar os controlos nas fronteiras externas e no interior dos Estados-Membros;
- facilitar a troca de informações entre Estados-Membros sobre nacionais de países terceiros;
- prevenir, detetar e investigar crimes graves, nomeadamente o terrorismo;
- recolher estatísticas para que a elaboração de políticas seja feita com base em dados concretos.

4) *em relação à migração e aos controlos de segurança*

- utilizar plenamente a interoperabilidade dos sistemas informáticos de gestão das fronteiras da UE.

De acordo com as [Orientações para legislar melhor](#) da Comissão, os objetivos devem ser específicos, mensuráveis, exequíveis, realistas e circunscritos no tempo (SMART- *specific, measurable, achievable, realistic and time-bound*).⁸ Os objetivos acima enunciados não são nem muito específicos nem circunscritos no tempo.

Leque de opções consideradas

A avaliação de impacto propõe, pelo menos, duas opções estratégicas para resolver cada uma das quatro áreas problemáticas identificadas, para além do cenário de base. Várias opções, incluindo as opções não legislativas 3.1.A a C foram abandonadas numa fase precoce (Avaliação de impacto, p. 38). Segundo a **opção de base**, os Estados-Membros continuariam a adotar abordagens diferentes em relação à recolha e ao armazenamento dos documentos de requerentes de visto. De acordo com a avaliação de impacto, tal conduziria a um aumento do atraso do número de nacionais de países terceiros alvo de procedimentos de regresso e a um aumento dos encargos administrativos e dos custos para os Estados-Membros.⁹ Segundo a avaliação de impacto, o risco de abusos dos direitos da criança continuaria a ser elevado ou poderia inclusivamente aumentar

(Avaliação de impacto, p.25); 31). Por outro lado, o défice de informação sobre vistos de longa duração e documentos de residência poderia aumentar. Daí a Comissão concluir que isto prejudicaria os viajantes de boa-fé e convidaria os autores de fraudes a apresentarem documentos menos seguros (Avaliação de impacto, pp. 31-32).

O quadro que se segue apresenta as **opções selecionadas. A opção privilegiada pela Comissão combina as opções 1.1.A, 2.1, 3.4.B e 4.2, conforme assinalado a cinzento escuro** (ver anexo 11). Na avaliação de impacto as quatro áreas problemáticas identificadas são tratadas separadamente.

1) Opções relativas à cópia do documento de viagem (Avaliação de impacto, pp. 32-33)	
1.1	Incluir uma cópia digital do documento de viagem no VIS Central (centralizado). As autoridades competentes teriam acesso à base de dados.
1.2	Incluir uma cópia digital do documento de viagem no VIS Central (centralizado). As autoridades nacionais solicitariam informações ao Estado-Membro que detém os dados.
Subopção 1.A	Guardar a página biográfica do documento de viagem do titular no VIS.
Subopção 1.B	Guardar todas as páginas utilizadas do documento de viagem do titular no VIS.
2) Opções relativas aos dados biométricos de menores (Avaliação de impacto, pp. 33-34)	
2.1	Reduzir a idade de recolha de impressões digitais para os seis anos.
2.2	Não haver limite de idade para a recolha de impressões digitais.
3) Opções relativas aos vistos de longa duração e aos documentos de residência (Avaliação de impacto, pp. 34-36)	
3.2	Prosseguir com a harmonização e a segurança dos vistos de longa duração e dos documentos de residência reforçando o formato e as características de segurança dos cartões de residência atualmente emitidos, a que não se aplica o formato harmonizado.
3.3.	Criar um sistema integrado de bases de dados interligando as bases de dados nacionais existentes. Tal permitiria a todos os Estados-Membros consultar as bases de dados pertinentes dos outros Estados-Membros para efeitos de apreciação de um visto de longa duração ou de um documento de residência.
3.4 A	Integrar no VIS dados sobre vistos de longa duração, autorizações de residência e cartões de residência, sem armazenar dados sobre os pedidos rejeitados.
3.4 B	Integrar no VIS dados sobre vistos de longa duração, autorizações de residência e cartões de residência, incluindo dados sobre os pedidos rejeitados.
4) Opções relativas à migração e aos controlos de segurança (Avaliação de impacto, pp. 36-37)	
4.1	Introduzir controlos sistemáticos e automatizados por confronto com as bases de dados disponíveis, seguindo a mesma lógica que o ETIAS. A avaliação dos riscos baseada nos controlos das bases de dados seria efetuada de forma automatizada, utilizando a componente de interoperabilidade (Portal Europeu de Pesquisa).
4.2	Igual à opção 4.1, mas acrescentando um instrumento de análise: um algoritmo que permita comparar os dados que figuram no pedido de visto de curta duração com indicadores de risco específicos (não definidos na avaliação de impacto).

A avaliação de impacto indica que a recolha e o armazenamento dos dados biométricos de viajantes de longa duração pelos Estados-Membros não estão harmonizados (área problemática 3). Contrariamente à sugestão contida na avaliação de impacto, segundo a qual a inclusão dos dados

biométricos pode ser considerada após um período de avaliação (Avaliação de impacto, Anexo 10, p. 120),¹⁰ a Comissão não considerou isto como uma opção e, em vez disso, incluiu identificadores biométricos na opção 3.4, sem fundamentar as suas razões no texto que descreve a opção (Avaliação de impacto, pp. 51-52). Com efeito, seria de esperar uma análise mais aprofundada, nomeadamente no que diz respeito à eficácia, à necessidade e à proporcionalidade. Na avaliação de impacto afirmou-se que o atual VIS já inclui um conjunto sólido de salvaguardas em matéria de proteção de dados, que seriam incluídas no VIS revisto relativamente a qualquer uma das opções propostas (Avaliação de impacto, p. 30).

Âmbito da avaliação de impacto

A avaliação de impacto analisa os custos e benefícios económicos, o impacto das políticas e a repercussão nos direitos fundamentais para cada uma das opções nas quatro áreas problemáticas.

Opções que preveem uma cópia do documento de viagem — A avaliação de impacto apresenta duas estimativas para todos os custos relacionados com as opções. A Eu-LISA estima que o custo único para o sistema central (opção 1.1) se situa entre 3,3 e 4 milhões de euros, ao passo que o estudo de apoio da ECORYS prevê mais de 5 milhões de euros. O estudo sugere que o sistema descentralizado (opção 1.2) implicaria custos que ascenderiam a 200 milhões de euros. No que diz respeito aos custos operacionais, a Eu-LISA estima que estes rondarão os 375 000 a 560 000 de euros por ano. De acordo com a avaliação de impacto, os potenciais benefícios de ambas as opções seriam suficientemente significativos para compensar os custos incorridos (Avaliação de impacto, pp. 39-40). Segundo a Comissão, ambas as opções satisfariam os objetivos específicos. Segundo a avaliação de impacto, o armazenamento de uma cópia digital do documento de viagem do requerente de visto no VIS Central (opção 1.1) ou no VIS nacional (opção 1.2) pode ter um impacto positivo no direito de asilo (artigo 18.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE) e na proteção do princípio da não repulsão (artigo 19.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE). As subopções A e B afetariam o direito à vida privada e familiar (artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais) e o direito à proteção dos dados pessoais (artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais). No entanto, a avaliação de impacto alega que as salvaguardas existentes devem limitar os eventuais impactos negativos que as duas subopções poderiam ter (Avaliação de impacto, pp. 40-42).

Opções que preveem dados biométricos de menores — Segundo a Comissão, os custos pontuais da opção 2.2 seriam superiores (recolha de impressões digitais de todas as crianças) aos da opção 2.1 (redução da idade de recolha de impressões digitais para os seis anos) (Avaliação de impacto, p. 42). A avaliação de impacto salienta que a recolha de impressões digitais de crianças com menos de 12 anos ajudaria as autoridades a detetarem fraudes de identidade. Ambas as opções cumpririam os objetivos do VIS. No entanto, um [estudo do JRC](#) de 2013 sobre impressões digitais concluiu que a fiabilidade das impressões digitais é menor para crianças com menos de seis anos e satisfatória para crianças com idades compreendidas entre os seis e os doze anos (Avaliação de impacto, pp. 42 e 34).

Na avaliação de impacto considera-se que as opções 2.1 e 2.2 teriam um impacto positivo na proteção dos direitos fundamentais em geral. As impressões digitais permitiriam não só proteger as crianças de tráfico como identificar crianças desaparecidas, raptadas ou que se tornaram vítimas de traficantes de seres humanos. Por outro lado, ambas as opções teriam um impacto no direito à dignidade humana e à privacidade, assim como à proteção dos dados pessoais. Na opinião da Comissão, as impressões digitais constituem o único meio suscetível de identificar inequivocamente uma criança e de prevenir ulteriormente os abusos relacionados com a utilização de vistos. A avaliação de impacto afirma que o tratamento de dados dactiloscópicos de crianças seria sujeito a salvaguardas rigorosas (Avaliação de impacto, p. 44).¹¹

Teria sido desejável que a Comissão tivesse dado mais pormenores acerca destas salvaguardas na avaliação de impacto, uma vez que, tal como salientado pela [Agência dos Direitos Fundamentais da UE](#) (FRA), os interesses superiores das crianças devem ser uma consideração primordial para todas as ações que lhes digam respeito. No seu [parecer 07/2016](#), a Autoridade Europeia para a Proteção

de Dados (AEPD) recomendou que se efetuasse uma avaliação pormenorizada da situação dos menores e que se alcançasse um equilíbrio entre os riscos e os danos associados à recolha de impressões digitais de menores, para além de ter salientado as vantagens que este procedimento comportaria.

Opções que preveem vistos de longa duração e documentos de residência — A avaliação de impacto remete para um [estudo de viabilidade](#) efetuado pela Comissão em 2017 em que se conclui que a solução mais adequada seria um repositório central como parte do VIS. Um estudo de 2016/2017 da Eu-LISA sobre o impacto técnico e orçamental da evolução do VIS estimou um custo pontual de 10 a 12 milhões de euros para o repositório (Avaliação de impacto, p. 45). A avaliação de impacto afirma que todas as opções escolhidas satisfariam os objetivos gerais, mas que apenas as opções 3.3 e 3.4.A/3.4.B satisfariam os objetivos específicos (Avaliação de impacto, pp. 45-46).

A avaliação de impacto analisa as repercussões na proteção de dados (artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais). De acordo com a avaliação de impacto, as opções 3.4.A/3.4.B implicariam mais riscos para a proteção de dados que a opção 3.3, uma vez que assentariam numa base de dados central (VIS) para o armazenamento, apesar de que uma violação seria menos provável se fosse esse o caso. Não haveria nenhuma derrogação ao regime geral de proteção de dados dos Estados-Membros ou ao Regulamento VIS (Avaliação de impacto, pp. 46-48). Na opinião da Comissão, todas as opções escolhidas podem ter um impacto positivo no direito à vida (artigo 3.º da Carta dos Direitos Fundamentais) através do reforço da segurança (Avaliação de impacto, p. 49), embora admita, ao mesmo tempo, que é difícil avaliar o grau de ligação entre a fraude nos documentos de longa duração e de residência e o direito à vida dos residentes da UE. A avaliação de impacto considera que as opções afetariam o direito à privacidade (artigo 7.º da Carta dos Direitos Fundamentais), sendo que a opção 3.4.B teria o impacto negativo mais significativo. Por outro lado, a avaliação de impacto afirma que todas as opções teriam um impacto positivo no direito de livre circulação e residência (artigo 45.º, n.º 2, da Carta dos Direitos Fundamentais) caso os cartões de residência sejam incluídos no seu âmbito de aplicação. A inclusão dos dados biométricos na opção 3.4 sob o ponto “Impactos” (Avaliação de impacto, pp. 49-52) apenas é abordada brevemente na avaliação de impacto.

Opções que preveem um controlo da migração e controlos de segurança — De acordo com a avaliação de impacto, uma estimativa elevada avalia o investimento no sistema central de implementação da opção 4.1 (controlos automatizados em bases de dados múltiplas) em 10 milhões de euros. Além disso afirma que a interface e o processo aplicados ao ETIAS podem ser reutilizados, limitando assim os custos e a complexidade para a integração dos Estados-Membros. As opções 4.1 e 4.2 (controlos cruzados automatizados e regras de verificação) implicariam custos na mesma ordem de valor. Por outro lado, segundo a avaliação de impacto, uma base de dados automatizada contribuiria positivamente para o interesse público de garantir um elevado nível de segurança (Avaliação de impacto, pp. 52-53).

As opções 4.1 e 4.2 afetariam os seguintes direitos fundamentais: à liberdade e à segurança (artigo 6.º da Carta dos Direitos Fundamentais), à proteção dos dados pessoais (artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais), à não discriminação (artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais) e à ação (artigo 47.º da Carta dos Direitos Fundamentais). Os controlos propostos relativamente a várias bases de dados não implicariam a recolha de novos dados, mas um novo tratamento, nomeadamente a utilização de dados biométricos.¹² A Comissão alega que as regras de verificação não implicariam um tratamento dos dados pessoais, mas um controlo relativamente a vários indicadores de risco.¹³ Isto basear-se-ia num modelo utilizado nas avaliações migratórias e nas avaliações de riscos (Avaliação de impacto, pp. 53-54). A este respeito, teria sido útil efetuar uma análise mais aprofundada na medida em que a avaliação de impacto refere salvaguardas para a não discriminação.

Por último, a avaliação de impacto compara as opções no que diz respeito à sua eficácia, eficiência, impacto social e impacto nos direitos fundamentais, assim como necessidade, proporcionalidade e

coerência, em conformidade com as [Orientações para legislar melhor](#) (Avaliação de impacto, pp. 55-64), com base nas quais faz uma escolha da opção privilegiada.

Subsidiariedade / proporcionalidade

A base jurídica atual do VIS é constituída pelos artigos 77.º, n.º 2, alíneas a) e b), 87.º, n.º 2, alínea a) e 88.º, n.º 2, alínea a), do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). A avaliação de impacto declara que os artigos 16.º, n.º 2, 74.º e 77.º, n.º 2, alíneas c) e d), do TFUE e os artigos 78.º, n.º 2, e 79.º, n.º 2, alíneas c) e d), do TFUE, também podem ser acrescentados (Avaliação de impacto, p. 26).

Segundo a avaliação de impacto, os objetivos do Regulamento VIS revisto de criação de um sistema comum e de procedimentos comuns para o intercâmbio de dados em matéria de vistos entre os Estados-Membros não podem ser suficientemente alcançados ao nível dos Estados-Membros. Por conseguinte, argumenta que, devido à dimensão e ao impacto da ação, estes objetivos podem ser melhor alcançados ao nível da UE. Por outro lado, a avaliação de impacto sublinha o valor acrescentado da ação da UE, salientando que as áreas problemáticas identificadas não são suscetíveis de desaparecer a curto prazo e que estão diretamente relacionadas com as disposições existentes do VIS (Avaliação de impacto, pp. 26-27). No entanto, o debate sobre a necessidade e a proporcionalidade das opções que figuram na secção 7 da avaliação de impacto poderia ter sido mais abrangente. Segundo a Comissão, as suas opções políticas são proporcionadas.¹⁴ Os parlamentos nacionais, por sua vez, não apresentaram pareceres fundamentados até à data-limite de 24 de setembro de 2018.

Implicações ao nível orçamental ou das finanças públicas

A Comissão estima os custos associados à execução da proposta em 182 milhões de euros, fazendo referência a um estudo da Eu-LISA de 2016.¹⁵ Estes custos estão repartidos da seguinte forma:

- 105 milhões de euros para a Eu-LISA (gestão indireta);
- 45 milhões de euros para os Estados-Membros, estando previstos nos seus programas nacionais (gestão partilhada);
- 2 milhões de euros para a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira (gestão indireta);
- 30 milhões de euros para a Europol (gestão indireta).

No Anexo 3, a avaliação de impacto faz uma síntese dos custos e dos benefícios da opção privilegiada. Ao nível da poupança, seria possível efetuar uma poupança entre 3,2 e 12,7 milhões de euros em custos administrativos na medida em que as autoridades deixariam de ser obrigadas a contactar os consulados para obterem cópias dos documentos de viagem. No entanto, por vezes, o conjunto dos valores afigura-se bastante amplo.

Teste PME / competitividade

A avaliação de impacto considera que a iniciativa não teria quaisquer implicações diretas para as empresas (Avaliação de impacto, pp. 78-79). No entanto, esperam-se custos adicionais para os prestadores de serviços externos envolvidos no processo de emissão de vistos (Avaliação de impacto, p. 81). Não está claro por que razão os prestadores de serviços figuram na lista do Anexo 3 sob o título «Administrações» e, posteriormente, sob o título «Empresas».

Relações com os países terceiros

A avaliação de impacto admite que a iniciativa teria um impacto nas relações da UE com os países terceiros, nomeadamente em matéria de política de vistos e de readmissão (Avaliação de impacto, Anexo 5, p. 88), mas não dá explicações mais exaustivas.

Simplificação e outras implicações regulamentares

A [avaliação REFIT de 2016](#) concluiu que o VIS cumpre os seus objetivos e que funciona corretamente (Avaliação de impacto, p. 66). A avaliação recomenda que se prossiga com o desenvolvimento e a melhoria do VIS, nomeadamente no que respeita ao controlo da qualidade dos dados e das estatísticas (Avaliação de impacto, p. 10). Teria sido útil fornecer informações mais específicas sobre a forma como esta iniciativa garantiria uma simplificação.

Qualidade dos dados, investigação e análise

A avaliação de impacto baseia-se na [avaliação do VIS](#) e em vários estudos externos. Estes incluem: 1) um [estudo](#) sobre as implicações da redução da idade de recolha de impressões digitais de crianças e do armazenamento de uma cópia digital do documento de viagem no VIS, realizado pelo ECORYS, pelo *Fraunhofer Institute for Computer Graphics Research* e pela *Vrije Universiteit Amsterdam* (Anexo 7); 2) uma [análise jurídica](#) sobre o alargamento do âmbito de aplicação do VIS a fim de incluir dados sobre vistos de longa duração e documentos de residência, realizada pela PwC (Anexo 9); e 3) um [estudo de viabilidade](#) sobre a gestão integrada das fronteiras para pessoas não registadas no sistema de entrada-saída (SES), realizado pela PwC (Anexo 8). A avaliação de impacto admite que foram encontradas várias limitações no processo de recolha de dados. Por outro lado, a avaliação de impacto afirma que o cálculo dos custos a suportar pelas diferentes partes interessadas se baseou nomeadamente num modelo de estimativa simplificado relacionado com pressupostos sobre o tempo que poderia razoavelmente levar para a concretização das atividades adicionais necessárias para cumprir as alterações propostas (Avaliação de impacto, p. 69). Segundo a avaliação de impacto, tanto as extrapolações como os pressupostos utilizados foram referidos nos estudos de apoio; uma tal referência é feita no seu próprio texto (Avaliação de impacto, p. 85). Foram quantificados alguns custos e benefícios (anexos 3 e 5).

Consulta das partes interessadas

A Comissão envidou esforços para proceder a amplas consultas para a presente avaliação de impacto. Assim, foram efetuadas duas consultas públicas em linha, uma sobre a [redução da idade de recolha de impressões digitais de menores no procedimento de visto](#) (de 17 de agosto de 2017 a 9 de novembro de 2017) e outra sobre o [alargamento do âmbito de aplicação do VIS por forma a incluir dados sobre vistos de longa duração e documentos de residência](#) (de 17 de novembro de 2017 a 9 de fevereiro de 2018). No entanto, ambas as consultas obtiveram poucas respostas. Por outro lado, a Comissão efetuou entrevistas com a Agência dos Direitos Fundamentais da UE, a AEPD, a Eu-LISA e os grupos de trabalho consultivos do VIS, assim como com a Europol, a Frontex e a organização "Missing Children". e oito Estados Schengen. Também efetuou visitas de campo a quatro países terceiros (Avaliação de impacto, Anexo 2). Na sua [resposta](#) à consulta pública da Comissão sobre a redução da idade para a recolha de impressões digitais, a AEPD levantou várias preocupações, tendo nomeadamente recomendado que a recolha das impressões digitais de crianças não fosse vista como uma medida de autoincriminação, uma vez que as crianças, abaixo de uma certa idade, não podem representar uma ameaça significativa. A Comissão não explicou de que forma foi consultada a Agência dos Direitos Fundamentais no que respeita a esta iniciativa; a avaliação de impacto não indica igualmente de forma coerente qual é a opção específica privilegiada por cada grupo das partes interessadas.

Monitorização e avaliação

Quatro anos após a entrada em vigor do Regulamento VIS revisto e, posteriormente, de quatro em quatro anos, a Comissão tenciona apresentar uma avaliação do regulamento. No Anexo 6 da avaliação de impacto, os objetivos específicos estão ligados a indicadores-chave de desempenho, embora nem todos tenham sido retomados na proposta. Ao contrário do que é afirmado na avaliação de impacto, não foram identificados objetivos operacionais (Avaliação de impacto, p. 67).

Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão

O Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão emitiu primeiro um [parecer negativo](#) em 4 de abril de 2017, declarando que 1) As áreas problemáticas 1 a 3 não fundamentam totalmente a escolha das opções; 2) O cenário de base não integrou o quadro existente para a proteção dos direitos fundamentais e também não foram desenvolvidas salvaguardas adicionais; 3) A pontuação das opções não foi totalmente coerente. Posteriormente, o Comité de Controlo da Regulamentação da Comissão emitiu um [parecer positivo](#), em que afirmava que 1) Os elementos de prova apresentados na avaliação de impacto não apoiam suficientemente a limitação da recolha de impressões digitais de crianças com idade igual ou superior a seis anos; 2) A avaliação de impacto deve clarificar a forma como os numerosos aditamentos de informações e a partilha de dados nesta proposta VIS são compatíveis com o objetivo de simplificação da proposta de código de vistos; e 3) A avaliação de impacto deve clarificar a viabilidade prática das soluções disponíveis. Algumas das observações do Comité de Controlo da Regulamentação continuam a ser válidas, mas a avaliação de impacto não explica de que forma foram abordadas, embora as Orientações o exijam.

Coerência entre a proposta legislativa da Comissão e a avaliação de impacto

Globalmente, a proposta legislativa da Comissão parece corresponder à opção privilegiada na avaliação de impacto.

Conclusões

A presente iniciativa surge na sequência de outras propostas destinadas a reforçar a segurança e a combater a migração irregular. Para além de se terem consultado várias partes interessadas, recorreu-se a vários estudos externos. A avaliação de impacto parece ser transparente quanto às limitações verificadas em termos de disponibilidade de dados. No entanto, a descrição das áreas problemáticas nem sempre é clara (área problemática 4 relativa aos riscos migratórios e de segurança) ou convincente (área problemática 2 relativa à falta de dados biométricos de menores). Por outro lado, atendendo a que as questões em apreço - como dados biométricos de menores, as salvaguardas em matéria de proteção dos direitos fundamentais em caso de erro (nomeadamente falsos positivos) ou casos de abuso - são, em parte, extremamente sensíveis, estas poderiam ter sido explicadas de forma mais exaustiva. Por último, a inclusão dos dados biométricos de viajantes de longa duração na opção 3.4B (opção privilegiada) teria merecido mais explicações e uma análise mais exaustiva.

NOTAS FINAIS

¹ Cf. igualmente a [Avaliação de impacto inicial](#) da Comissão de março de 2017.

² Cf. A. Scherrer, [Revision of the Visa Code and Visa Information System](#), EPRS, março de 2018.

³ C. Dumbrava, [Interoperability of European information systems for border management and security](#), EPRS, junho de 2017; Para análises das avaliações de impacto consultar K. Eisele, [Interoperability between EU information systems for security, border and migration management](#), EPRS, fevereiro de 2018; K. Eisele, [Revision of the visa code](#), EPRS, abril de 2018.

⁴ De acordo com as normas da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), a página biográfica é a página onde o Estado ou a organização insere os dados pessoais relativos ao titular do documento e dados relativos à emissão e à validade do documento de viagem de leitura ótica.

⁵ A avaliação de impacto indica que o número de migrantes irregulares na UE que se prevê que regressem ao seu país de origem aumentou consideravelmente. No período de seis anos entre 2011-2016, 2 891 260 pessoas foram obrigadas a deixar o território, das quais 1 118 385 foram repatriadas para países terceiros. Isto significa que 1 772 875 de pessoas não foram repatriadas, das quais 600 925 no período 2015-2016. Segundo a Comissão, grande parte destas pessoas permanece no território da UE (Avaliação de impacto, p. 12).

⁶ Os processos em matéria de regresso podem ser adiados em dois dias durante a época baixa e até duas semanas em períodos com uma atividade mais intensa; as partes interessadas consultadas no estudo da Ecorys afirmam que isto acarreta custos anuais adicionais de até 12,7 milhões de euros (Avaliação de impacto, p. 14).

⁷ Cf. I. van der Ploeg e I. Sprenkels, *Migration and the Machine-Readable Body: Identification and Biometrics*, em: *Migration and the New Technological Borders of Europe* (eds. Dijsselbloem e Meijer), Palgrave Macmillan, 2011, p. 68).

⁸ Ver [Ferramenta n.º 16](#) das “Ferramentas para legislar melhor” sobre «Como estabelecer objetivos», pp. 100-101.

⁹ A avaliação de impacto estabelece que, «na ausência de novas medidas a nível da UE, a percentagem de vistos que ultrapassarão o período de estada autorizada em 2019 aumentará para mais de 350 000, sendo que entre 30 000 e 60 000 estarão abrangidos por procedimentos de regresso sem documentos de viagem válidos» (Avaliação de impacto, p. 25, referente ao [estudo da ECORYS](#) de 2017).

¹⁰ Cf. [Statewatch analysis](#) de 20 de agosto de 2018; A sugestão provém da [análise jurídica](#) encomendada, p. 90.

¹¹ Segundo a Comissão, estas salvaguardas rigorosas já existem para o tratamento dos dados biométricos de requerentes de visto nacionais de países terceiros com mais de 12 anos (IA, p. 44).

¹² Ver também a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, [Reflection paper on the interoperability of information systems in the area of Freedom, Security and Justice](#) (Documento de reflexão sobre a interoperabilidade dos sistemas de informação no domínio da liberdade, segurança e justiça), 17 de novembro de 2017, p. 9.

¹³ O Conselho de Orientação para os Direitos Fundamentais, instituído pelo Regulamento ETIAS, definirá esses indicadores (Avaliação de impacto, p. 54).

¹⁴ Cf. também a exposição de motivos da proposta, p. 13.

¹⁵ Cf. igualmente a exposição de motivos da proposta, pp. 14-15.

A presente informação, que foi preparada para a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos (LIBE), analisa se os principais critérios estabelecidos nas Orientações da própria Comissão sobre legislar melhor e os fatores adicionais identificados pelo Parlamento no seu Manual de Avaliação de Impacto, parecem estar a ser cumpridos pela avaliação de impacto. Ela não tenta abordar o conteúdo da proposta.

EXONERAÇÃO DE RESPONSABILIDADES E DIREITOS DE AUTOR

O presente documento foi elaborado para os deputados e o pessoal do Parlamento Europeu como material de referência, a fim de os ajudar no seu trabalho parlamentar. O conteúdo do documento é da exclusiva responsabilidade dos autores e quaisquer opiniões nele expressas não representam a posição oficial do Parlamento Europeu.

A reprodução e a tradução para fins não comerciais são autorizadas, desde que a fonte seja indicada e o Parlamento Europeu seja previamente notificado e lhe seja enviada uma cópia.

© União Europeia, 2018.

eprs@ep.europa.eu (contato)

www.eprs.ep.parl.union.eu (intranet)

www.europarl.europa.eu/thinktank (internet)

<http://epthinktank.eu> (blogue)

