



CARLA CRISTINA MARTINS SILVA

A IMPLEMENTAÇÃO DO ETIAS: IMPLICAÇÕES NO CONTROLO DE FRONTEIRAS E NA PROTEÇÃO DE DADOS

Dissertação com vista à obtenção do grau de
Mestre em Direito na especialidade de Direito
e Segurança

Orientador:
Doutor Francisco Pereira Coutinho, Professor da Faculdade de Direito da Universidade
Nova de Lisboa

Setembro de 2023



CARLA CRISTINA MARTINS SILVA

A IMPLEMENTAÇÃO DO ETIAS: IMPLICAÇÕES NO CONTROLO DE FRONTEIRAS E NA PROTEÇÃO DE DADOS

Dissertação com vista à obtenção do grau de
Mestre em Direito na especialidade de Direito
e Segurança

Orientador:
Doutor Francisco Pereira Coutinho, Professor da Faculdade de Direito da Universidade
Nova de Lisboa

Setembro de 2023

Declaração antiplágio

Declaro por minha honra que o trabalho que apresento é original e que todas as minhas citações estão corretamente identificadas.

Tenho consciência de que a utilização de elementos alheios não identificados constitui uma grave falta ética e disciplinar.

Lisboa, 15 de setembro de 2023

Carla Cristina Martins Silva

Modo de citar e outras convenções

O modo de citar utilizado na presente dissertação segue o disposto nas Normas Portuguesas n.º 405-4 do Instituto Português da Qualidade. A bibliografia será organizada por ordem alfabética do apelido do primeiro autor de cada uma das referências. A legislação e outras fontes citadas serão referenciadas à parte.

Lista de siglas ou abreviaturas

AEPD	Autoridade Europeia para a Proteção de Dados
CDFDUE	Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
CEDH	Convenção Europeia dos Direitos do Homem
EES	Sistema de Entrada / Saída
ETIAS	Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem
p.	página
pp.	páginas
RGPD	Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados
SIS	Sistema de Informação Schengen
TFUE	Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia
UE	União Europeia
VIS	Sistema de Informação sobre Vistos

Declaração do número de caracteres

Declaro que o corpo da dissertação tem um total de 144997 caracteres, incluindo notas e espaços.

Resumo

A relação entre migração e in(segurança) tem vindo a consolidar-se não só nos discursos políticos, mas também nas práticas quotidianas e, em particular, no controlo de fronteiras. A criação do Espaço Schengen e a conseqüente abolição de controlos nas fronteiras internas dos seus Estados-Membros transformou radicalmente o paradigma de segurança. A liberdade de circulação no interior do seu território trouxe desafios à manutenção da segurança interna, pelo que foi necessário implementar medidas compensatórias. Entre elas, inclui-se a criação de sistemas de informação que têm como objetivo controlar os cidadãos que cruzam as fronteiras da UE, através da partilha de dados entre si num contexto de crescente interoperabilidade. A presente dissertação foca-se numa base de dados em particular, o ETIAS, na qual os cidadãos nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto terão de obter uma autorização de viagem prévia para poderem entrar na UE. O objetivo é perceber as implicações deste sistema ao nível do controlo de fronteiras, nomeadamente se trará ganhos de eficiência e segurança, bem como as conseqüências para os cidadãos que terão de solicitar esta autorização de viagem. A análise centra-se no impacto do ETIAS nos direitos fundamentais como o direito à proteção de dados e à privacidade, avaliando-se a existência de uma eventual ingerência nestes direitos e se esta é legalmente justificada.

Palavras-chave: migração, segurança, ETIAS, controlo de fronteiras, proteção de dados.

Abstract

The relationship between migration and insecurity has been consolidated not only in political discourses, but also in everyday practices and, particularly, in border control. The creation of the Schengen Area and the consequent abolition of controls at the internal borders of its Member States radically transformed the security paradigm. Freedom of movement within its territory brought challenges to internal security, which made it necessary to implement compensatory measures. These include the creation of information systems that aim to control citizens who cross EU borders, through the sharing of data between them in a context of increasing interoperability. This dissertation focuses on a particular database, the ETIAS, according to which third-country nationals who are exempt from the visa requirement will have to obtain a prior travel authorization

to enter the EU. The main goal is to understand the implications of this system in terms of border control, namely efficiency and security gains, as well as the consequences for citizens who want to apply for this travel authorization. The analysis focuses on the impact of ETIAS on fundamental rights such as the right to data protection and privacy, assessing the existence of any interference in these rights and whether this is legally justified.

Keywords: migration, security, ETIAS, border control, data protection.

I – Introdução

A escolha do tema para a presente dissertação prende-se com a necessidade de proceder a uma avaliação das bases de dados da União Europeia, e em particular do mais recente sistema de informação a ser implementado futuramente – o ETIAS¹ – nomeadamente, do seu impacto em relação aos direitos individuais fundamentais, como o direito à privacidade e à proteção de dados pessoais, tendo em conta o tipo de dados que são recolhidos e o uso que lhes é dado. A análise vai incidir também sobre se eventuais limitações destes direitos estarão legalmente justificadas tendo em conta os benefícios obtidos ao nível da segurança dos Estados-membros e, em particular, das suas fronteiras. O problema de investigação abordado tem vindo a assumir uma importância crescente, principalmente devido ao aumento dos fluxos migratórios e à complexa situação da União Europeia a esse respeito. Além disso, a literatura dedicada ao sistema ETIAS e ao seu estatuto no quadro da política da UE em matéria de autorizações de entrada é ainda bastante limitada.

A presente dissertação pretende responder às seguintes perguntas de partida: quais os desafios e oportunidades decorrentes da implementação do sistema ETIAS no Espaço Schengen? Quais são os benefícios da implementação do ETIAS no controlo de fronteiras? O cumprimento dos direitos fundamentais, em particular, a proteção dos dados pessoais e da privacidade está assegurado? A verificar-se uma ingerência nestes direitos, esta é legalmente justificada? A obtenção de maior segurança coletiva implica uma diminuição da privacidade dos cidadãos?

Para responder a estas questões, o trabalho de investigação está dividido da seguinte forma. No capítulo II, será feita uma breve análise da relação entre migração e in(segurança), nomeadamente de que forma e a partir de que momento se começa a verificar uma associação crescente entre as migrações e as questões de insegurança, não só nos media, como também na política e na sociedade. Será também analisado o fenómeno da securitização da migração, explicando-se de que forma a migração se torna não só uma prioridade na agenda política, como também é apresentada perante a sociedade como uma questão securitária (teoria da Escola de Copenhaga) ou de que forma a segurança passa a imiscuir-se nas práticas quotidianas através do controlo e vigilância (teoria da escola de Paris). O capítulo III incidirá sobre a evolução das

¹ ETIAS (European Travel Information and Authorization System), que em português corresponde a Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem.

políticas de imigração e cooperação, nomeadamente de que forma a imigração passou de ser incentivada para ser cada vez mais restringida. Serão ainda analisadas as mudanças ocorridas com a criação do Espaço Schengen, em que deixam de existir controlos nas fronteiras internas, passando a haver uma única fronteira externa comum, o que exige um reforço da cooperação entre os Estados. Este capítulo debruça-se sobre as consequências da liberdade de circulação na segurança interna e sobre as medidas compensatórias adotadas na União Europeia, em particular, a criação de sistemas de informação partilhados pelos Estados-Membros, como o SIS, o Eurodac e o VIS. Será ainda abordado o conceito de interoperabilidade e a sua importância para uma gestão integrada de fronteiras, bem como da proposta de fusão dos sistemas de informação mencionados em quatro componentes: o Portal Europeu de Pesquisa, o Repositório Comum de Identidades, o Detetor de Múltipla Identidades e o Serviço de Correspondência Biométrica Partilhada.

O capítulo IV foca-se no sistema de informação que será alvo de análise aprofundada nesta dissertação, o ETIAS, nomeadamente, o contexto em que surgiu e os trabalhos preparatórios que lhe deram origem, no que consiste e como será implementado, quais os argumentos a favor da sua criação e de que forma se distingue de um visto. Para além disso, serão analisadas as consequências da implementação do ETIAS no controlo de fronteiras, nomeadamente no papel dos guardas de fronteira e no processo de passagem de fronteiras e ainda ao nível da segurança interna e da gestão da imigração. Será dada especial atenção às consequências da implementação do ETIAS para os seus utilizadores, sobretudo no que toca à questão do *profiling* e no possível impacto da sua utilização no respeito de direitos fundamentais como o direito à proteção de dados pessoais, à privacidade e à não discriminação.

O capítulo V começa com a definição de dados pessoais, analisando-se a crescente preocupação com o respeito pelo direito à proteção dos dados pessoais e de que forma esta preocupação se incompatibiliza com os interesses securitários da UE. Será elencada, de forma cronológica, a principal legislação relevante no quadro da proteção de dados pessoais e da privacidade, analisando-se mais detalhadamente a legislação diretamente aplicável à atuação das autoridades responsáveis pela aplicação da lei. Tendo por base esta legislação, será avaliado o impacto do ETIAS e em particular do método de *profiling* no cumprimento dos princípios fundamentais no campo da proteção de dados, como o da minimização de dados, a limitação da finalidade, a necessidade e proporcionalidade. Por último, o capítulo VI encerra a dissertação com uma discussão sobre as principais conclusões obtidas.

II – Relação entre migração e in(segurança)

Uma das premissas do Estado-Nação tem como base a ideia de homogeneidade étnica, definida em termos de língua, cultura, tradições e história. Como consequência da globalização, a migração e a diversidade étnica representam uma ameaça a este conceito de Estado-Nação, na medida em que surgem sociedades multiculturais, sem origens étnicas comuns, que desafiam as identidades nacionais (Castles, 2000, p. 160). As migrações que ocorrem em fluxos massivos podem tornar-se um problema de segurança na medida em que ameaçam a soberania ou independência de um estado de uma forma particularmente rápida, privando-a da capacidade de se autogerir. Para além disso, quando parte dessa migração é irregular, isso contribui também para a erosão do poder do Estado-Nação, enfraquecendo a ordem política e, como tal, essa ameaça deve ser enfrentada com a mobilização do máximo esforço (Wæver, 1995, p. 6). Uma área em que isso é particularmente evidente é a do controlo das fronteiras, que geralmente é percecionada como um aspeto crucial da soberania estatal (Castles, 2000, p. 160).

No período pós-guerra, os países recetores de migrantes na Europa viam a migração como um fenómeno principalmente económico, uma vez que as economias destes países industriais, que se encontravam em ascensão, estavam dispostas a receber imigrantes, que eram percecionados essencialmente como uma força de trabalho extra (Huysmans, 2000, p. 753). Nos anos 50 e início dos anos 60, os países da Europa Ocidental, cuja conjuntura económica e o mercado de trabalho exigiam uma mão-de-obra barata e flexível que não existia no mercado nacional, receberam vários milhões de trabalhadores do norte de África e do sul da Europa, o que favoreceu o bem-estar económico destes Estados e os direitos humanos dos imigrantes (Ağır, 2021, p. 11). No entanto, a partir do final dos anos 70, com o número de imigrantes ilegais a aumentar drasticamente, os países da Europa Ocidental começaram a estabelecer uma relação entre segurança e migração e seus os governantes passaram a referir cada vez mais os seus efeitos desestabilizadores e os perigos para a ordem pública que isso implicava (Huysmans, 2000, p. 754). Esta construção política da migração culminou com uma política migratória restritiva. As motivações económicas dos estados recetores para aceitar imigrantes tornou-se menos significativa, enquanto a segurança económica e social das sociedades de acolhimento tornou-se a sua principal preocupação (Ağır, 2021, p. 11).

Nas últimas décadas, o risco tornou-se cada vez mais central para a gestão da segurança. No geral, o foco estratégico e a ênfase dos governos ocidentais têm se transformado, centrando-se mais em lógicas preventivas e de precaução. O terreno temporal do risco não é o presente, mas sim o futuro, procurando-se antecipar, policiar e prevenir o que as populações de risco poderão fazer no futuro. Estas lógicas deram origem a uma variedade de práticas discretas projetadas para gerir os mais variados riscos de segurança. O risco não é nem neutro nem objetivo. Ele está presente nos discursos, nas previsões e no imaginário de eventos que ainda não aconteceram (e podem não acontecer). Para além disso, verifica-se um processo através do qual se identificam certos indivíduos como potencialmente perigosos, sobre os quais se exerce a autoridade e a violência do Estado com base em potenciais de risco. As fronteiras, em particular, tornaram-se locais chave para a gestão de risco nas sociedades ocidentais. Nos últimos 20 anos, estas foram reforçadas por aparatos de tecno-segurança que se concentram na vigilância, recolha de dados, tecnologias preditivas e barreiras físicas, tanto para gerir riscos quanto para garantir às populações que os governos estão “a fazer alguma coisa” (Hall e Clapton, 2021, pp. 5-7).

O controlo dos fluxos migratórios é particularmente complexo, dado as forças opostas em jogo. Por um lado, verifica-se um intercâmbio económico e cultural cada vez maior; mas por outro lado, verificam-se barreiras à mobilidade de certas categorias de pessoas. A maioria dos estados percebe favoravelmente o acolhimento de turistas, estudantes e pessoal altamente qualificado, mas procura limitar os fluxos de trabalhadores manuais, familiares e requerentes de asilo. Esta distinção é difícil de impor na prática, pelo que milhões de pessoas acabam por migrar de forma irregular (Castles, 2000, p. 160). Ora, o encerramento de rotas legais para migrantes e refugiados na Europa, de modo a manter os indesejáveis de fora, contribui para um círculo vicioso que se perpetua: quantos mais controlos são impostos, maior a necessidade de rotas irregulares, o que leva a que as indústrias de contrabando explorem este negócio altamente lucrativo, que por sua vez é usado para justificar tecnologias ainda mais avançadas e controlos de fronteiras mais apertados (Lemberg-Pedersen, 2018, p. 11).

Os fluxos migratórios mistos - constituídos não só por refugiados ou cidadãos que procuram fugir da pobreza, conflito, violência e degradação ambiental, mas também por migrantes irregulares que procuram entrar na Europa - têm aumentado, transformando a migração numa questão altamente politizada. Particularmente no seguimento dos atentados do 11 de setembro e dos ataques de Paris, o nexó migração-terrorismo tem ganhado um impulso político,

transformando significativamente as percepções de segurança e migração (Ihlamur-Öner, 2019, p. 196). No que diz respeito à segurança das fronteiras, esta tornou-se uma questão política importante em toda a Europa sobretudo desde 2015, a partir da chegada inesperada e em massa de migrantes irregulares das regiões vizinhas para vários Estados-Membros da UE, o que tem aumentado as preocupações em torno da segurança relacionadas com estadas não autorizadas, bem como criminalidade ou terrorismo transfronteiriço (Lehtonen e Aalto, 2017, p. 207). Como consequência, a alegação de que migrantes e requerentes de asilo representam sérios riscos à identidade nacional, ao modo de vida das sociedades recetoras e à segurança, ganha força (Ihlamur-Öner, 2019, p. 196).

No período pós II guerra mundial, a migração era percecionada como uma ação economicamente motivada e era até incentivada dada a sua contribuição para a reconstrução económica da Europa. No entanto, atualmente tem vindo a ser cada vez mais percecionada como uma ameaça para a sociedade europeia (Ağır, 2021, p. 8). Em particular, com o fim da Guerra Fria, a segurança passou a ser repensada. O conceito de segurança deixou de ser uma noção exclusivamente militar, passando a incluir agora, no contexto de uma nova ordem mundial, novas ameaças de segurança não tradicionais, nas quais se incluem a migração (Benam, 2011, p. 193; Ağır, 2021, p. 8). Os Estados-Providência, particularmente os da Europa Ocidental, enfrentam uma multiplicidade de desafios à sua integração social e à sua legitimidade política. Entre estes, incluem-se a globalização económica e financeira, o aumento da pobreza, a deterioração das condições de vida, o aumento do multiculturalismo, o renascimento de partidos e movimentos racistas e xenófobos e o distanciamento do eleitor em relação à classe política. Neste contexto, a migração tem sido cada vez mais apresentada como um perigo para a ordem pública, identidade cultural e estabilidade do mercado de trabalho (Huysmans, 2000, p. 752).

Essa percepção é construída através de discursos políticos e da cobertura dos *media*, que contribuem para a conexão entre a migração e os migrantes com questões como atividades criminosas, terrorismo e problemas socioeconómicos. Há uma disseminação da ideia de que os migrantes e refugiados representam uma ameaça à identidade cultural, ao Estado-Providência e à segurança interna do Ocidente e que uma Europa sem fronteiras pode ser abusada por criminosos e migrantes irregulares, o que contribui para o processo de securitização da migração, que corresponde a uma construção social da migração como uma questão de segurança. Como

consequência, os decisores políticos na Europa têm procurado enfrentar essa “ameaça” através da aplicação de métodos de controlo e vigilância (Ağır, 2021, p. 8).

A discussão sobre o carácter global destas novas ameaças, a permeabilidade das fronteiras, juntamente com o aumento dos fluxos migratórios para a Europa, levou os Estados europeus a fazer um maior esforço para beneficiar da integração europeia. Como resultado, progressivamente deixa de existir uma linha clara entre as ameaças à segurança interna e externa ao nível europeu, tendo vindo a surgir novas técnicas e métodos para controlar os fluxos de migração antes de alcançarem o território da União. Assim, a europeização e securitização ocorreram em simultâneo, e em certa medida, alimentaram-se mutuamente (Benam, 2011, p. 193).

A securitização da migração reflete-se não só nos discursos políticos sobre essas questões, mas também nas medidas específicas adotadas para gerir a imigração, particularmente visível na crescente dimensão externa das políticas europeias de migração. Assim, esta securitização das práticas aplicadas ao controlo de fronteiras ocorre lado a lado com a construção discursiva e retórica do “risco de segurança” representado pelos fluxos informais de migrantes. Ambos os processos se reforçam mutuamente: a retórica justifica a implementação de mais equipamentos de segurança na fronteira e a implementação de tecnologias de controlo na fronteira sustenta a legitimidade dos discursos securitários sobre a imigração (Gabielli, 2014, pp. 313-314).

Nos anos 90 foram desenvolvidos vários estudos securitários. Neste domínio, destacam-se duas escolas cujas teorias sobre a segurança baseavam a sua análise em diferentes objetos. A Escola de Copenhaga perceciona a dimensão securitária da política de migração através da análise de atos discursivos. A migração é entendida como securitizada através de uma sequência de etapas discursivas, ou seja, quando certos atores conseguem persuadir o público, através de uma construção discursiva, de que a migração é uma ameaça urgente e existencial para eles, para as suas sociedades ou culturas. A securitização da migração é bem-sucedida quando ela é removida da esfera política e colocada na esfera das questões de segurança (C.a.s.e collective, 2006). Por definição, algo torna-se um problema de segurança quando as elites o declaram como tal. Ao definir um determinado desenvolvimento - neste caso, o aumento da mobilidade populacional – como um problema de segurança, o estado pode reivindicar um direito especial para obter o controlo sobre esta questão (Wæver, 1995, p.6). Neste âmbito, quando uma questão é declarada uma ameaça existencial – neste caso, a imigração - medidas extraordinárias, muitas vezes não

legais, relativas a esta questão, são consideradas legítimas (Buzan, Wæver e Wilde, de, 1998, pp. 21-24; C.a.s.e Collective, 2006, p. 453).

Por sua vez, a Escola de Paris, tem uma abordagem sociológica, desenvolvida por Didier Bigo, que privilegia as práticas sobre os discursos. Esta escola de pensamento propõe que a segurança é uma forma de governar, na qual as práticas tecnocráticas e burocráticas do dia-a-dia, como o *profiling* populacional, a avaliação de risco e o cálculo estatístico, exercem maior influência nos processos de securitização de fronteiras do que a capacidade, por parte das elites políticas, de falar sobre segurança para grandes audiências (Léonard, 2010). Segundo Bigo, ao invés de focar nos discursos da elite sobre perigo e emergência, é preciso focar nos profissionais de (in)segurança que gerem diariamente o “desconforto” dentro da sociedade através de práticas burocráticas e desenvolvimentos tecnológicos de controlo e vigilância. Estas práticas, que seriam medidas excepcionais, tornam-se práticas quotidianas que criam uma incerteza e ansiedade contínuas (Bigo, 2002; C.a.s.e. Collective, 2006, p. 466).

A forma como os países europeus lidam com a questão da migração conjuga estas duas abordagens. O discurso da União Europeia neste campo assenta principalmente na inevitabilidade de um maior controlo das fronteiras, na necessidade de cooperação com países terceiros e na necessidade de definir a imigração como um risco à segurança da Europa. Este discurso baseia-se na noção de que o interior da Europa é seguro, por oposição ao exterior que é perigoso, onde as fronteiras externas delimitam esta interseção (Benam, 2011, p. 194).

Contudo, embora seja inegável o papel da linguagem na securitização da migração, e muitos dos líderes políticos e das instituições da UE continuem a vincular a migração à segurança, a perspetiva teórica da Escola de Paris oferece um quadro mais amplo para a compreensão da securitização da migração na Europa. Por exemplo, os líderes políticos nem sempre utilizam discursos sobre segurança; pelo contrário, na maioria das vezes, eles defendem a inclusão e têm discursos humanitários e pró-imigrante. No entanto, continua a verificar-se a securitização da migração porque esta não é causada exclusivamente por discursos, mas é sobretudo o resultado da aplicação práticas rotineiras específicas, bem como da evolução e surgimento de novas tecnologias e mecanismos de vigilância (Sadik e Kaya, 2020, p. 149).

A securitização da migração torna-se possível ao capitalizar os medos quotidianos (Ihlamur-Öner, 2019, p. 219). Os atores políticos têm utilizado o argumento de que a migração é a principal razão por trás das crescentes taxas de criminalidade e do terrorismo fundamentalista

para justificar a necessidade de reforçar as medidas de segurança, colocando ênfase na fiscalização das fronteiras e na adoção de políticas de imigração mais restritivas (Ihlamur-Öner, 2019, p. 196).

Contudo, as medidas tomadas pelos Estados-Membros na área da migração podem, por vezes, entrar em contradição com valores essenciais como o multiculturalismo, os direitos humanos, a democracia e a estrutura social inclusiva no qual a UE se baseia (Ağır, 2021, pp. 8-9). As iniciativas levadas a cabo pelos Estados, no sentido de regular a migração, têm sido esporádicas e *ad hoc*, maioritariamente motivadas por determinados eventos com grande impacto social e não por perspetivas de longo prazo. Há uma necessidade urgente de uma estratégia para garantir que a migração corresponde aos objetivos económicos, sociais e políticos. A migração deve ocorrer de uma maneira organizada, de modo a salvaguardar os direitos humanos dos migrantes, prevenir a exploração por recrutadores e evitar conflitos com a população dos países recetores (Castles, 2000, p. 161).

Em suma, se até cerca dos anos 60, a imigração em massa para a Europa era percecionada como um impulsionador da economia e essencial ao crescimento dos países, atualmente ela é apresentada pela classe política como uma ameaça à identidade nacional e à segurança. Isto é reforçado pelo facto de a chegada de migrantes e refugiados à Europa, sobretudo via marítima, ter aumentado de forma exponencial a partir de 2015, altura em que também começam a ocorrer ataques terroristas nas principais capitais europeias. Neste contexto, a imigração é usada como um bode expiatório para diversos problemas socioeconómicos como o aumento do desemprego e da criminalidade, incluindo o terrorismo, o que justifica e legitima um maior controlo e vigilância da sociedade. Este fenómeno é designado de securitização da migração, em que a questão da migração é retirada da esfera económica, tornando-se primordialmente uma questão de segurança. Esta securitização poderá ocorrer a dois níveis: segundo a Escola de Copenhaga, ocorre ao nível discursivo, quando a classe política consegue persuadir a população de que a migração é uma ameaça para a identidade nacional e os migrantes um risco para a segurança, o que justifica a aplicação de medidas que de outra forma poderiam ser consideradas excessivas; já a Escola de Paris sugere que a securitização ocorre ao nível das práticas quotidianas, nomeadamente com a implementação de tecnologias cada vez mais sofisticadas, sobretudo no controlo de fronteiras, que acabam por gerar mais receio e ansiedade na população, o que por sua vez justifica a continuidade da sua utilização, com o objetivo de tornar a sociedade mais segura.

III – A cooperação no Espaço Schengen

1. Novas políticas de imigração e cooperação

As políticas de imigração recentes têm como objetivo encontrar um equilíbrio entre objetivos conflitantes. Por um lado, no contexto de uma economia cada vez mais globalizada, pretende-se obter um comércio aberto, incentivar o turismo e promover o recrutamento de trabalhadores altamente qualificados e de mão-de-obra sazonal. Por outro lado, há também um interesse em manter restrições relativamente à migração humanitária, que inclui a reunião familiar e o asilo. Existem também pressões contraditórias por parte de diferentes setores da população. Existem pressões por parte do lobby empresarial, que são manifestamente pró-imigração, na medida em que dependem de mão-de-obra estrangeira barata e não qualificada e, simultaneamente, pressões que advêm do populismo eleitoral e da vontade de agradar o eleitorado, apaziguando as ansiedades públicas sobre a imigração (Guiraudon, 2006, p. 4).

Foi sobretudo a partir de meados da década de 70 que a imigração se tornou cada vez mais um assunto de interesse público e os Estados europeus passaram de uma política de imigração permissiva, para adotarem políticas migratórias restritivas (Benam, 2011, p. 191; Huysmans, 2000, p. 754). Os partidos de todo o espectro ideológico começaram a recorrer a uma estratégia de desresponsabilização face ao aumento do desemprego, procedendo a controlos migratórios mais rígidos (Guiraudon, 2006, p. 3).

Na definição das políticas, pese embora se verificasse um impasse entre a necessidade de mão de obra e a segurança que se pretendia obter, passou a prevalecer o argumento da segurança, numa tentativa de evitar o colapso do Estado-Providência. Até então, os estados eram soberanos para criar políticas migratórias, que podiam ser mais restritivas ou seletivas, atendendo os seus objetivos de segurança nacional (Leite, Santos e Mendes, 2018, pp. 108-109). A partir dos anos 80, verifica-se uma europeização das políticas de imigração, em que os Estados europeus começaram a mobilizar-se no sentido de uma regulamentação cooperativa da migração (Huysmans, 2000, p. 755). É com a assinatura do Acordo de Schengen em 1985, que a ligação entre migração e segurança é claramente formalizada e em que a imigração é tratada pela primeira vez como uma questão de segurança, à semelhança do terrorismo e da criminalidade (Gabrielli, 2014, p. 315). A imigração passou assim a ser incluída na agenda *high policy* da UE, cujas políticas

comuns e respetivas diretrizes determinavam que pontos deviam ser implementados nas políticas domésticas dos Estados-Membros (Leite, Santos e Mendes, 2018, p. 107).

Com a assinatura do Tratado de Maastricht em 1992, a cooperação em matéria de justiça e assuntos internos torna-se parte do processo de integração da Europa, abordando a necessidade de cooperação entre a polícia, alfândega, serviços de imigração e de justiça dos Estados-Membros. O Título V do Tratado de Maastricht aborda a migração como uma questão de interesse comum juntamente com a luta contra o terrorismo, tráfico de drogas e outros tipos de crime internacional (Ağır, 2021, p. 12).

Com a assinatura do Tratado de Amesterdão em 1997, o Acordo de Schengen foi incorporado no direito da União Europeia, verificando-se uma comunitarização das políticas de migração (Leite, Santos e Mendes, 2018, p. 110), pelo que matérias como vistos, migração, asilo e a livre movimentação das pessoas tornaram-se parte do processo de tomada de decisão e da autoridade da UE. A União Europeia compartilha agora a soberania dos seus Estados-Membros, onde as questões de controlo de fronteiras e políticas de migração e asilo são tratadas a nível supranacional (Benam, 2011, p. 192; Ağır, 2021, p. 12). O tratado visava promover a segurança na Europa, restringindo vistos e práticas de asilo e apresentando os imigrantes ilegais como uma ameaça à criação de um espaço de liberdade, segurança e justiça (Ağır, 2021, p. 12).

As atuais políticas de imigração terão de estabelecer um compromisso entre os interesses conflitantes de uma União Europeia contemporânea, desenvolvida e liberal. Por um lado, existem pressões comerciais e sociais a favor da integração e da liberdade de movimento, mas por outro, uma exigência de segurança e de proteção da população. Existem obrigações internacionais de direitos humanos e preocupações com a justiça processual para o reconhecimento de refugiados, mas simultaneamente existem preocupações de eficiência relativamente à gestão de fronteiras (Cesarz, 2021, p. 23).

Para resolver este conflito, as políticas migratórias são agora concebidas com base na distinção entre cidadãos europeus e cidadãos de países terceiros, seguindo uma matriz securitária, que tem como fator preponderante e prioritário a estratégia de segurança dos Estados, negligenciando a questão da segurança humana. Esta política, que dá origem à chamada “fortaleza europeia”, visa estabelecer dificuldades de entrada aos cidadãos estrangeiros² (Leite, Santos e

² Doravante, os termos “nacionais de países terceiros” e “estrangeiros” serão usados como sinónimos.

Mendes, 2018, p. 107). A liberdade de circulação, que esteve no cerne do Acordo de Schengen, tem sido melhorada através de tecnologias designadas por “fronteiras inteligentes”, desenvolvidas em nome da maior velocidade e facilidade de movimentos (Bigo, 2020, p. 75). Concretamente, os controlos deixam de existir nas fronteiras internas e a passam para as fronteiras externas. Mas esta diminuição ou deslocação do controlo não deve comprometer a segurança, pelo que se implementam medidas compensatórias como a criação de bases de dados e políticas de vistos comuns que visam não só uma uniformização de procedimentos, mas também o reforço da segurança. Contudo, estas fronteiras são “inteligentes” na medida em que, embora continuem a priorizar a realização de um controlo pormenorizado dos cidadãos provenientes de países cujo risco migratório é mais elevado; também permitem, através de tecnologias avançadas, facilitar e tornar mais fluida a entrada dos cidadãos com liberdade de circulação (cidadãos da União Europeia e seus familiares), bem como cidadãos provenientes de países ditos seguros ou sem risco de migração ilegal, nomeadamente turistas e migrantes qualificados.

No entanto, a melhoria das tecnologias de vigilância (nas quais se incluem algoritmos obtidos através da análise de dados, inteligência artificial e análise preditiva) parece ter mais como objetivo a vigilância em massa e a prevenção de futuras ameaças vindas do exterior do que potenciar a liberdade de movimentos (Bigo, 2020, pp. 75-83). A União Europeia tornou-se claramente uma “União da Segurança” ao priorizar a segurança coletiva sobre os direitos fundamentais individuais (Casagran, 2021, p. 456).

Os principais métodos utilizados pela UE para lidar com a migração são: a externalização do controlo de fronteiras e o aumento da vigilância. Estes visam principalmente diminuir o risco com a ajuda de ferramentas de vigilância, como a criação de bases de dados e o *profiling* de cidadãos que viajam de países terceiros, de modo a impedir que os migrantes ilegais ou potenciais requerentes de asilo cheguem ao território europeu, lidando com eles, tanto quanto possível, fora da União (Benam, 2011, pp. 192-193). Esta estratégia, que se operacionaliza antes da fronteira, permite exercer menos controlo no próprio ponto de entrada, facilitando assim a movimentação de habitantes do “primeiro mundo”, turistas e empresários. Na prática, isto consiste numa forma de controlo à distância, que tem assumido várias formas, entre as quais se incluem medidas como exigência de vistos, sanções às transportadoras, bem como o reforço da cooperação com os países de envio e de trânsito, com o objetivo de criar ‘zonas tampão’ em torno do território europeu,

obrigando os países vizinhos a proteger as suas próprias "fronteiras da pobreza" (Guiraudon, 2006, p. 4).

Esta estratégia, todavia, contribui, muitas das vezes, apenas para redirecionar os fluxos migratórios e não para a diminuição dos mesmos. Para além disso, torna-se difícil conciliar esta estratégia com o objetivo oposto de facilitar a circulação de pessoas "desejadas" (Guiraudon, 2006, p. 4). É urgente a implementação de políticas de cooperação a uma escala global que envolvam o desenvolvimento económico e humano e promovam a diminuição dos fatores de repulsão dos países de origem dos migrantes, porque é num contexto de desequilíbrio que surgem os movimentos migratórios em massa (Leite, Santos e Mendes, 2018, pp. 112-115).

2. A convenção Schengen: um novo paradigma de segurança

Na década de 80, os debates políticos enquadravam a migração de forma bastante negativa, abordando essencialmente três temas: a proteção da ordem pública e a preservação da estabilidade interna, os desafios ao Estado-Providência e ainda questões sobre o multiculturalismo e a composição cultural da nação. A migração e questões relacionadas foram sendo cada vez mais integradas nos discursos e políticas sobre segurança (Ağır, 2021, p. 12).

A 14 de junho de 1985, os governos da Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, França e República Federal da Alemanha celebraram, na localidade de Schengen, no Luxemburgo, um Acordo relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns. O acordo de Schengen, complementado pela assinatura da Convenção de Schengen em 1990, foi posteriormente incorporado na arquitetura institucional da UE, abrangendo agora a maioria dos seus Estados-Membros (excluindo a Irlanda), bem como países não pertencentes, como a Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein (Ceccorulli, 2019, p. 303). Este acordo, que entrou em vigor em 1995, veio eliminar o controlo de fronteiras entre os membros da Comunidade, garantindo a livre circulação de pessoas e criando o Espaço Schengen, que é delimitado por uma nova "fronteira externa" comum que separa os territórios dos países signatários do exterior e na qual se estabelecem controlos rígidos de fronteiras (Gabrielli, 2014, p. 312).

A supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras internas trouxe consequências positivas ao nível económico, nomeadamente ao aumentar a mobilidade da mão-de-obra, ganhos de eficiência ao diminuir os atrasos administrativos nas fronteiras, bem como ao nível ideológico ao

contribuir para o projeto de integração europeia (Ceccorulli, 2019, p. 303). O direito à livre circulação, que é um direito fundamental da UE, continua a ser percebida como uma das principais realizações do projeto da UE. Porém, as consequências ao nível securitário encerram um conjunto de desafios. Em particular, a ascensão do terrorismo internacional ampliou os receios de movimentos migratórios irregulares descontrolados, baseado na crença de que os terroristas possam fazer uso indevido dessas rotas para viajar, o que coloca sob enorme pressão o espaço de livre circulação da UE. Como resultado, a maioria dos cidadãos europeus ainda consideram a gestão das fronteiras um desafio para a segurança interna da UE (Tiekstra, 2019, p. 3).

Ora, em primeiro lugar, ao abolir os controlos nas fronteiras comuns, há uma diminuição da segurança interna de cada um dos Estados. Por outro lado, tendo em conta a existência de um território comum, a fronteira externa de um estado passa a ser fronteira externa de todos os outros, pelo que há uma responsabilidade partilhada de zelar pela segurança desse território. Tendo em conta os riscos securitários associados à criação do Espaço Schengen, é necessário implementar medidas compensatórias para contrabalançar o défice de segurança resultante dessa liberdade de circulação (Marta, 2019, p. 96). Ora, isto criou a necessidade de fortalecer os controlos das fronteiras externas através de uma maior cooperação policial, criação de bases de dados comuns, troca de boas práticas e de informação e uma política de vistos comum entre os Estados-Membros (Ağır, 2021, p. 12).

De modo a uniformizar a atuação dos Estados-Membros, foi adotado, em 2006, o Código de Fronteiras Schengen. Este código estabelece as normas aplicáveis ao controlo de pessoas na passagem das fronteiras externas dos Estados-Membros da União, que deverão ser aplicadas por todos. O princípio da solidariedade e da confiança mútua entre os Estados-Membros são, portanto, elementos fundamentais e estruturais para a implementação das políticas de controlo de fronteiras e para o bom funcionamento do Espaço Schengen (Pontes, 2015, pp. 121-124). Estes princípios estão bem patentes no preâmbulo do Código das Fronteiras Schengen, que determina que “*o controlo fronteiriço não é efetuado exclusivamente no interesse do Estado-Membro em cujas fronteiras externas se exerce, mas no interesse de todos os Estados-Membros que suprimiram o controlo nas suas fronteiras internas*”. Também no seu artigo 17.º, n.º 1, se reitera que “*os Estados-Membros prestar-se-ão assistência mútua e asseguram entre si uma cooperação estreita e permanente tendo em vista uma execução eficaz do controlo fronteiriço*” (Código das Fronteiras Schengen, 2016, pp. 2-18). Ora, esta cooperação e solidariedade mútua é de extrema importância

para a manutenção da segurança no Espaço Schengen porque, uma vez que já não se efetuam controlos nas fronteiras internas, a entrada de cidadãos por um dos Estados-Membros, implica que os mesmos tenham liberdade para viajar para qualquer um dos outros Estados. Deve existir uma boa gestão das fronteiras, com aplicação uniforme de procedimentos e uma cooperação estreita entre os Estados-Membros-Membros que têm o objetivo comum de protegerem as suas fronteiras externas.

Na prática, contudo, nem sempre se verifica esta coesão na comunidade, existindo uma divergência entre os interesses particulares dos Estados-Membros e falta de compromisso para com uma política migratória comum (Pontes, 2015, p. 141). A criação do Espaço Schengen parece ter gerado padrões não de livre circulação, mas sim de hipermobilidade para alguns e submobilidade para outros (Lemberg-Pedersen, 2018, p. 3). As instituições comunitárias da União Europeia encontram-se divididas na sua atuação entre, por um lado, o respeito pelo cumprimento das bases jurídicas dos tratados constitutivos e, por outro lado, a pressão dos Estados que veem a sua segurança ameaçada, sobretudo após 2011, com o aumento do fluxo de refugiados e com a possibilidade de nesse fluxo se encontrarem também migrantes irregulares ou terroristas. A UE tem procurado resolver a crise migratória criando mecanismos de controlo que favorecem os interesses da comunidade e a segurança dos Estados-Membros em detrimento da segurança humana. O enorme fluxo de migrantes e a incapacidade de alguns estados em lidar com a situação tem colocado em evidência a preponderância dos objetivos de segurança da Comunidade, sobrepondo-se aos interesses dos migrantes (Leite, Santos e Mendes, 2018, pp. 107-115).

Esta integração regional, que culminou no estabelecimento de uma Europa sem fronteiras internas encerra em si um desafio, que é o de conciliar a ambição dos Estados-Membros de controlar a entrada e circulação de pessoas com a existência de normas liberais que promovam valores humanitários, mercados livres e fronteiras abertas. A UE quer simultaneamente liberalizar, mas também controlar rigorosamente as suas fronteiras (Benam, 2011, p. 192).

Se a abolição dos controlos internos veio permitir a livre circulação de cidadãos cumpridores da lei, imigrantes e refugiados legítimos também veio facilitar atividades ilegais e criminosas de terroristas, organizações criminosas internacionais, requerentes de asilo e imigrantes. Ao eliminar o controlo nas fronteiras internas, torna-se necessário harmonizar e fortalecer o controlo nas fronteiras externas da UE para garantir um nível suficiente de controlo sobre quem e o que pode entrar legitimamente no espaço de livre circulação (Huysmans, 2000, pp.

759-760). Durante as negociações para o Acordo de Schengen, a implementação de medidas compensatórias para a abolição de fronteiras foi enquadrada como uma absoluta necessidade para continuar a garantir a liberdade de movimentos. Isto porque a imigração para a UE está intimamente associada à segurança interna e à criminalidade (Bigo, Ewert e Kuşkonmaz, 2020, p. 94). Uma das formas de reforçar esse controlo é através da criação de sistemas de informação acessíveis a todos os Estados-Membros, que maximizam a cooperação e a coordenação entre os serviços de polícia e as autoridades judiciais, de modo a impedir a imigração irregular de cidadãos nacionais de Estados terceiros e salvaguardar a segurança nacional (Marta, 2019, p. 96).

3. A interoperabilidade dos sistemas de informação

Anteriormente, os sistemas de informação da UE não comunicavam de forma eficaz porque as informações eram armazenadas separadamente em sistemas desconectados e difíceis de utilizar. Existia, portanto, o risco de perda de informações valiosas. Para fazer face a isso, a União tem aprovado legislação com vista a assegurar a interoperabilidade entre os seus sistemas de informação em matéria de fronteiras, vistos, cooperação policial e judiciária, asilo e migração. O objetivo é apoiar os esforços dos Estados-Membros no combate à criminalidade grave no território da UE, em particular, a luta contra a fraude de identidade e de documentos, a luta contra o terrorismo e o crime organizado, bem como o fenómeno da migração ilegal (Tertoreanu, Gîngu e Țîtu, 2020, pp. 106-116).

Uma componente importante do sistema de gestão de fronteiras e migração da UE é a existência de uma grande rede de bases de dados eletrónicas que estão a ser aperfeiçoadas para melhorar a sua coordenação com o objetivo de fiscalizar a circulação de pessoas e bens (Benam, 2011, p. 202). O principal objetivo destas bases de dados é possibilitar aos guardas de fronteira e às autoridades policiais uma troca de informação transfronteiriça que seja segura, rápida, fácil e sistemática, podendo obter, com um único clique, todas as informações de que precisam sobre uma pessoa (Tertoreanu, Gîngu e Țîtu, 2020, p. 109). A principal preocupação tem sido procurar facilitar a interoperabilidade das bases de dados para aumentar a eficiência na prevenção e combate da imigração ilegal e na melhoria da eficácia e da eficiência dos controlos fronteiriços (Benam, 2011, pp. 202-203).

O estabelecimento da interoperabilidade entre os diferentes sistemas de informação implica um cruzamento de informação entre áreas tão distintas como a política de migração e o controlo de fronteiras, por um lado, e a aplicação da lei e as investigações criminais, por outro (Hoffberger-Pippan, 2019, p. 442). A criação de uma linha cada vez mais ténue entre as áreas da imigração e do direito penal, faz com que também se torne cada vez menos nítida a distinção entre estrangeiros e criminosos (Casagran, 2021, p. 456). A interoperabilidade permite, portanto, aumentar a eficiência e a cooperação entre agências de migração, forças policiais e órgãos judiciais; contudo, sem as devidas salvaguardas, poderá tornar-se numa ferramenta perigosa contra os direitos fundamentais (Jánosi, 2021, p. 156), sobretudo para os cidadãos nacionais de países terceiros.

Em contrapartida, face à internacionalização das redes criminosas, é fundamental que as autoridades responsáveis pela prevenção, deteção e investigação de infrações terroristas ou outras infrações penais graves - entre as quais se poderão incluir os guardas de fronteira - tenham acesso às informações necessárias constantes nas mais diversas bases de dados para o desempenho eficaz das suas funções (Regulamento (UE) 2018/1240, pp. 6-7). Os sistemas de informação têm como funcionalidades: facilitar a identificação de pessoas cuja identidade se desconhece, melhorar a aplicação da política comum de vistos, facilitar a análise dos pedidos de proteção internacional, entre outras. Mas em última instância, o que se pretende é contribuir para assegurar um elevado nível de segurança e manutenção da ordem pública no espaço de liberdade, segurança e justiça da União (Tertoreanu, Gîngu, Tîtu, 2020, p. 110).

A interoperabilidade foi definida pela Comissão Europeia como a capacidade que os sistemas de informação e tecnologia têm para verificar os dados armazenados em diferentes bases de dados e, subsequentemente, trocarem e usarem esses dados, permitindo a partilha de informações e conhecimentos. A interoperabilidade não é um conceito jurídico ou político, mas sim um conceito técnico, pelo que está dissociado da questão de saber se a troca de dados é legal, politicamente possível ou necessária (Comissão das Comunidades Europeias, 2005, p. 3).

O principal objetivo é facilitar o acesso às informações por parte das autoridades competentes, de modo a eliminar falhas na identificação de pessoas e combater a fraude de identidade (Tiekstra, 2019, p. 13). A agência responsável por desenvolver a interoperabilidade dos sistemas de informação da UE é a Agência da União Europeia para a Gestão Operacional dos Sistemas de Informação (eu-LISA). Esta agência desempenha um papel crucial, disponibilizando as infraestruturas de comunicações a nível central, bem como um conjunto de equipamentos a cada

Estado-membro para a sua conexão com sistemas centrais. A sua gestão técnica incluirá todas as tarefas e soluções técnicas necessárias para manter os sistemas a funcionar, prestando serviços ininterruptos aos Estados-Membros e agências da União Europeia, 24 horas por dia, 7 dias por semana (Tertoreanu, Gîngu e Țîtu, 2020, p. 114).

A criação das principais bases de dados da UE ocorreu em três fases diferentes. A primeira consistiu na criação de bases de dados centralizadas, tendo em vista modernizar o controlo da imigração, onde se inclui a criação do SIS e do Eurodac (Vavoula, 2019, p. 4). O principal e pioneiro sistema de informação, estabelecido em 1990 como uma medida compensatória após a abolição do controlo de fronteiras internas, foi o Sistema de Informação Schengen (SIS) (Sadik e Kaya, 2020, p. 150). O SIS, que ficou operacional em 1995 com a entrada em vigor da Convenção de Implementação do Acordo de Schengen, foi concebido como uma base de dados partilhada pelas autoridades de fronteira e migração, bem como pelas autoridades responsáveis pela aplicação da lei nos países membros e associados de Schengen (Tertoreanu, Gîngu e Țîtu, 2020, p. 107). Através da recolha e troca de dados sobre pessoas, veículos e objetos para os quais foi emitido um alerta, permite que as autoridades competentes criem ou consultem alertas para fins policiais, de controlo de fronteiras e alfândega e, quando necessário, permite ainda a recusa de entrada e residência no território Schengen a pessoas nacionais de países terceiros (Bigo, Ewert e Kuşkonmaz, 2020, p. 94; Sadik e Kaya, 2020, p. 150). A utilização do SIS baseia-se, assim, no reconhecimento mútuo e na confiança nas decisões do outro Estado membro que apresenta uma indicação SIS (Brouwer, 2021, p. 488). Posteriormente, os Estados Schengen decidiram atualizar o SIS em termos técnicos e funcionais - incluindo a utilização de dados biométricos (como fotografias ou impressões digitais) ou a possibilidade de associar alertas - o que resultou no desenvolvimento do SIS de segunda geração, denominado SIS II, que se tornou operacional em 2013 (Sadik e Kaya, 2020, p. 150; János, 2021, p. 162).

De acordo com o atual regulamento, uma pessoa pode ser declarada inadmissível no SIS II se: a) for considerada uma ameaça à ordem ou segurança pública e nacional - por exemplo, se a pessoa for condenada por um Estado Schengen por um crime punível com pena privativa de liberdade por pelo menos um ano; b) ser objeto de uma medida restritiva destinada a impedir a entrada ou o trânsito no território dos Estados-Membros; c) tiver sido objeto de uma decisão de expulsão (Brouwer, 2021, p. 488). Estes desenvolvimentos tecnológicos reforçam o papel do SIS II como uma ferramenta de identificação e investigação e têm como objetivos políticos o foco na

segurança, contraterrorismo e o combate à imigração ilegal (Sadik e Kaya, 2020, p. 151). Em retrospectiva, o SIS acabou por ser o início da securitização das fronteiras e da imigração, na medida em que a troca de informação serve um duplo propósito: controlo da imigração e prossecução da lei penal (Bigo, Ewert e Kuşkonmaz, 2020, p. 94).

O Eurodac foi estabelecido em 2003 para implementar o regulamento de Dublin (Regulamento UE n.º 604/2013), que estabelece critérios e mecanismos para determinar o estado-membro responsável pela análise e processamento dos pedidos de asilo. Este sistema consiste numa base de dados centralizada, responsável pela recolha e comparação de impressões digitais de requerentes de asilo, nacionais de países terceiros que atravessaram ilegalmente a fronteira ou residiram num estado-membro da UE sem documentação válida. Tem como principal objetivo detetar se um indivíduo já apresentou um pedido num dos Estados-Membros, o qual será responsável pelo pedido (Günar e Güner, 2019, p. 41; Hoffberger-Pippan, 2019, p. 432; Sadik e Kaya, 2020, p. 151; Bigo, Ewert e Kuşkonmaz, 2020, pp. 94-95; Jánosi, 2021, p. 162; Duić e Rošić, 2022, p. 136). Assim, este sistema foi concebido para evitar que os requerentes de asilo apresentem vários pedidos em diferentes Estados-Membros. Para além da gestão do asilo, o Eurodac funciona também como um instrumento de luta contra a migração ilegal, armazenando as impressões digitais dos migrantes que cruzaram as fronteiras ilegalmente. Em 2013, as autoridades de aplicação da lei passaram a ter acesso ao Eurodac e começaram a usá-lo como uma ferramenta de investigação no combate ao crime, terrorismo e migração ilegal (Bigo, Ewert e Kuşkonmaz, 2020, p. 95; Sadik e Kaya, 2020, p. 151).

A segunda fase na criação de bases de dados corresponde ao período designado por “Guerra ao Terror” no pós 11 de setembro, marcado pela ligação entre migração e in(segurança). É neste período que surge o VIS³, criado em 2004, mas que apenas se tornou operacional em 2011. Trata-se de uma base de dados centralizada que visa apoiar a política de vistos da UE, permitindo que os Estados Schengen insiram, consultem e troquem dados sobre os pedidos de visto de curta duração de nacionais de países terceiros. O principal objetivo do sistema é facilitar os controlos nos pontos de passagem das fronteiras externas, agilizar o processo de obtenção de vistos, verificando a identidade de um indivíduo, evitando abusos, como por exemplo a compra de vistos e protegendo os viajantes do roubo de identidade (Hoffberger-Pippan, 2019, p. 431; Sadik e Kaya,

³ *Visa Information System*, que em português corresponde a Sistema de Informação sobre Vistos.

2020, p. 151; Jánosi, 2021, p. 161; Duić e Rošić, 2022, p. 135). Além das autoridades de fronteira, imigração e asilo, o Conselho decidiu que as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e pela segurança interna, como a Europol, também devem ter acesso ao VIS para reforçar a segurança interna e combater o terrorismo (Bigo, Ewert e Kuşkonmaz, 2020, p. 95; Sadik e Kaya, 2020, p. 151). O acesso aos dados constantes no VIS já deu provas da sua eficácia para auxiliar as autoridades responsáveis pela aplicação da lei a realizarem progressos substanciais em casos relacionados com o tráfico de pessoas, terrorismo ou tráfico de estupefacientes (Vavoula, 2019, p. 11). Contudo, o VIS não contém dados relativos aos nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto (Regulamento (UE) 2018/1240, 2016, p. 7), pelo que o ETIAS terá como propósito colmatar essa falha. A criação do ETIAS corresponde, assim, à terceira fase da criação de bases de dados, onde se verifica uma generalização da vigilância dos movimentos dos cidadãos de países terceiros e uma perceção dos viajantes isentos de visto como um risco (Vavoula, 2019, p. 8).

A principal meta que se pretende atingir, no futuro, com a interoperabilidade é que os sistemas de informação mencionados, bem como outros que ainda estão a ser desenvolvidos, (nomeadamente o ETIAS) possam ser fundidos em quatro novas componentes e que as informações neles constantes possam ser automaticamente cruzadas. Estes elementos de interoperabilidade incluem: o Portal Europeu de Pesquisa, o Repositório Comum de Identidades, o Detetor de Múltipla Identidades e o Serviço de Correspondência Biométrica Partilhada (Casagran, 2021, p. 438). O Portal Europeu de Pesquisa é uma infraestrutura central conectada ao ETIAS que será composta por uma única interface de pesquisa disponível para utilizadores devidamente autorizados, através do qual será possível a pesquisa simultânea de várias bases de dados (alfanuméricos ou biométricos) relativos a pessoas ou aos seus documentos de viagem (Hoffberger-Pippan, 2019, pp. 433-434; Michéa e Rousvoal, 2021, p. 480). Os resultados obtidos serão a combinação de dados brutos que surgirão num único portal, sem necessidade de pesquisar separadamente em cada sistema relevante. A resposta à consulta efetuada por um utilizador deverá indicar a que sistema de informação da UE esses dados pertencem (Michéa e Rousvoal, 2021, p. 480).

O Repositório Comum de Identidades irá armazenar os dados de identidade biográficos e biométricos de nacionais de países terceiros, tanto os que se encontram registados nos sistemas

existentes, como nos que estão a ser criados, com o objetivo de facilitar a identificação de *hits*⁴. Esta infraestrutura irá criar um arquivo individual para cada pessoa registada nos diferentes sistemas, incluindo o ETIAS, que estará acessível a utilizadores devidamente autorizados. No caso de se verificar um *hit*, as autoridades de aplicação da lei executam a segunda etapa do processo, consultando o sistema de informação de origem (Michéa e Rousvoal, 2021, pp. 480-481; Duić e Rošić, 2022, p. 138). Estes utilizadores só poderão consultar este arquivo se e quando houver motivos razoáveis para acreditar que esta consulta contribuirá para a prevenção ou investigação do terrorismo ou outras infrações penais graves (Duić e Rošić, 2022, p. 138). Neste caso, um indicador de correspondência irá assinalar se os dados relativos a um determinado indivíduo estão armazenados num dos sistemas subjacentes. O Detetor de Múltipla Identidades permitirá verificar se os dados biográficos relativos a uma identidade pesquisada existem em qualquer um dos sistemas, de modo a detetar utilizadores de múltiplas identidades. Para este efeito, irá cruzar informação com os dados de identidade armazenados no Repositório Comum de Identidades (que abrange os dados contidos no VIS, ETIAS, Eurodac) e no SIS (Hoffberger-Pippan, 2019, p. 435; Michéa e Rousvoal, 2021, p. 481). Por último, o Serviço de Correspondência Biométrica Partilhada possibilitará extrair modelos biométricos de cada uma das bases de dados da UE com o objetivo de facilitar a pesquisa e cruzamento de dados biométricos. Ao introduzir os dados relativos a um determinado indivíduo, as autoridades com acesso a estes novos componentes de interoperabilidade poderão aceder, simultaneamente e numa só pesquisa, diversas bases de dados como o EES⁵, ETIAS, VIS, SIS, Eurodac, bem como dados da Europol e Interpol (Casagran, 2021, pp. 438-440).

Neste contexto de crescente interoperabilidade, embora cada sistema de informação seja desenvolvido individualmente e direcionado para um setor específico da gestão da passagem das fronteiras externas da EU, cada um deles insere-se numa abordagem mais ampla e global baseada na sua complementaridade (Michéa e Rousvoal, 2021, p. 483). Assim, todas estas bases de dados têm em comum o facto de serem originalmente concebidas para a gestão da migração, asilo e fronteiras, nomeadamente para evitar entradas indesejadas no território europeu, mas que têm cada vez mais sido usados no campo da segurança interna e aplicação da lei (Sadik e Kaya, 2020, p. 159). Estas bases de dados passaram a funcionar como ferramentas que recolhem

⁴ Em português, pode traduzir-se como correspondências ou acertos.

⁵ *Entry / Exit System*, que em português corresponde a Sistema de Entrada / Saída.

o máximo de dados possível e cujas finalidades têm sido cada vez ampliadas, estando agora orientadas para os fins de segurança e *intelligence*, havendo cada vez mais autoridades com acesso a estes sistemas. A utilização de dados de imigração e asilo para combater o terrorismo e o crime por forças de segurança e agências de inteligência tem vindo a criar um *continuum* de segurança, que retrata todos os imigrantes ou requerentes de asilo como potenciais ameaças à segurança. Deste modo, estas bases de dados têm sido descritas como “fronteiras digitais” em que a UE, por conseguinte, se torna uma “ciberfortaleza” (Sadik e Kaya, 2020, p. 153).

Em conclusão, se até meados dos anos 80, os países eram soberanos para gerir a imigração e implementar políticas mais ou menos restritivas consoante os seus interesses económicos e de segurança nacional; com a assinatura do Acordo de Schengen, esta gestão passou a ser partilhada pelos Estados que passaram a pertencer ao Espaço Schengen, cujas fronteiras externas são comuns. Após este período, a imigração foi se consolidando como uma prioridade política e como uma questão de segurança. As novas políticas de imigração da União Europeia são o resultado da conjugação de dois interesses opostos. Por um lado, pretende-se abrir as fronteiras aos turistas, trabalhadores qualificados e à mão-de-obra sazonal dadas as vantagens da sua vinda nas economias dos países recetores. Por outro lado, pretende-se restringir e controlar a vinda de imigrantes irregulares, dada a associação destes com o aumento da insegurança e criminalidade. Para isso, têm vindo a ser desenvolvidas tecnologias que facilitam o movimento dos cidadãos europeus ou sem risco de migração ilegal, ao mesmo tempo que se pretende tornar mais rigoroso o controlo dos cidadãos de países terceiros com elevado risco migratório. Se possível, esse controlo deverá ocorrer à distância, ainda antes da sua chegada à Europa.

Como a criação do Espaço Schengen eliminou o controlo nas fronteiras internas, foi necessário implementar medidas compensatórias para reforçar a segurança e continuar a garantir um controlo eficaz sobre quem pretende entrar neste espaço. Nessas medidas inclui-se a criação de bases de dados comuns, acessíveis a todos os Estados-Membros, que permitem uma partilha de dados rápida, fácil e segura e cuja informação é valiosa não só para uma gestão integrada e harmoniosa das fronteiras, mas também para efeitos policiais de prevenção e investigação de diversos crimes. Nessas bases de dados, inclui-se o SIS, que é o principal e mais completo sistema de informação, contendo dados sobre pessoas, veículos e objetos; o Eurodac, para o tratamento de pedidos de asilo e o VIS, para a consulta de vistos. Embora cada um deles tenha sido concebido para um objetivo específico, todos estes sistemas de informação visam um controlo eficaz e célere

nas fronteiras, bem como a prevenção e luta contra a criminalidade e, em particular, a criminalidade transfronteiriça e o terrorismo. Para maximizar estes objetivos, é fulcral que estas bases de dados possam comunicar e partilhar dados entre si, de acordo com o conceito de interoperabilidade. Contudo, isto também levanta questões sobre o alargamento das finalidades para os quais as bases de dados de dados foram criadas, que autoridades devem ter acesso e a que tipo de informação devem ter acesso.

Embora a utilização da tecnologia e, concretamente, dos sistemas de informação supramencionados na concretização da política de migração possa reforçar a segurança das fronteiras externas e reduzir as chegadas irregulares, as consequências relativas aos direitos fundamentais levantam algumas questões éticas e preocupações que serão discutidas no próximo capítulo.

IV. O ETIAS

1. Origem, definição e implementação

De modo a preservar uma área onde os cidadãos se podem mover livremente, a União Europeia tem desenvolvido mecanismos que permitam prevenir a imigração irregular e a entrada de pessoas que são consideradas um risco para a segurança e ordem pública dos Estados Schengen. Estes mecanismos baseiam-se em dois princípios: em primeiro lugar, na aplicação mútua de decisões de outros Estados-Membros e, em segundo lugar, na avaliação prévia dos riscos de nacionais de países terceiros (Brouwer, 2021, p. 486). O direito soberano dos Estados de controlarem a passagem das suas fronteiras e a entrada de estrangeiros está bem estabelecido no direito internacional público e foi aceite pelo Tribunal Europeu de Direitos Humanos, que confirmou a competência das autoridades nacionais para controlar a entrada de estrangeiros (Tribunal Europeu dos Direitos Humanos, 1991⁶). Em particular, a política de exigência de visto

⁶ Veja-se o Acórdão do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos de 18 de fevereiro de 1991, Moustaqim c. Bélgica, n.º. 12313/86. Este caso é relativo a um cidadão estrangeiro deportado da Bélgica, que chegou ao país muito jovem e foi separado dos seus parentes próximos, tendo alegando uma violação do artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem, isto é, que terá havido uma interferência da autoridade pública com o direito ao respeito pela vida familiar. Apesar de concordar que houve uma violação deste direito, o Tribunal salientou que não subestima a preocupação dos Estados em manter a segurança e a ordem pública, em particular exercendo o seu direito de controlar a entrada, residência e expulsão de estrangeiros.

para determinadas categorias de cidadãos veio facilitar significativamente o exercício da autoridade soberana dos estados para gerir o movimento transfronteiriço de pessoas e controlar o acesso ao seu próprio território. Os estados usam restrições de visto para manter um equilíbrio entre facilitar a entrada no seu território de cidadãos de determinados países (principalmente por razões políticas e económicas) e impedir a entrada daqueles provenientes de países que podem representar uma ameaça à segurança (Cesarz, 2021, pp. 9-10).

As atuais estruturas de migração e segurança têm sofrido uma constante pressão resultante das crises migratórias e de refugiados, bem como de uma série de atentados terroristas que têm ocorrido nos últimos anos. O aparecimento constante de novos tipos de ameaças contra a segurança, de novos padrões de imigração ilegal e de riscos elevados de epidemia exige respostas mais eficazes utilizando meios tecnológicos modernos. Face a esta nova realidade, os cidadãos da UE esperam, por um lado, que a gestão das fronteiras externas do Espaço Schengen seja capaz de travar a migração irregular e garantir a segurança interna; mas por outro lado, esperam que este objetivo não crie obstáculos à livre circulação e que a passagem das fronteiras externas ocorra de forma fluida (Regulamento (UE) 2018/1240, p. 5). O ETIAS surge assim num contexto de uma pressão crescente sobre a UE no sentido de tomar medidas específicas no domínio da segurança e gestão das fronteiras, uma vez que o grande fluxo de cidadãos, sobretudo nacionais de países terceiros, tem colocado importantes desafios administrativos, mas também jurídicos (Hoffberger-Pippan, 2019, p. 437).

A ideia por trás da proposta ETIAS vem diretamente dos EUA, onde um sistema semelhante (o ESTA⁷) já se encontra em vigor desde 2009. Na UE, é só depois de a Comissão ter encomendado um estudo sobre a viabilidade desta iniciativa em 2007, que surge uma proposta de implementação do ETIAS em 2008, juntamente com outras propostas de modernização do sistema de gestão de fronteiras como o Sistema de Entradas/Saídas (EES), refletindo a tendência crescente para a digitalização dos controlos fronteiriços que pressupõe o processamento de dados virtual (Cesarz, 2021, p. 16). Em 2011, todavia, a Comissão decidiu não prosseguir com a preparação desta nova base de dados, na medida em que a sua potencial contribuição para reforçar a segurança dos Estados-Membros não justificaria nem a recolha de dados pessoais a uma tão grande escala

⁷ Electronic System for Travel Authorization, que em português corresponde a Sistema Eletrónico para Autorização de Viagem.

nem o custo financeiro e o impacto nas relações internacionais que tal projeto poderia causar (Vavoula, 2017, p. 13).

A visão mais detalhada do projeto ETIAS remonta a 2013, quando o conceito de “Smart Borders⁸” foi desenvolvido; no entanto, não se verificou uma continuidade do projeto. É com o aumento dos fluxos migratórios em 2015 e a necessidade de maior segurança após os ataques terroristas na Bélgica e na França (Cesarz, 2021, p. 16), conjugada com a tendência crescente de liberalização de vistos em vários países vizinhos, que se consolida a vontade de intensificar os ainda mais o controlo sobre os viajantes isentos de visto, de modo a impedir a entrada de viajantes potencialmente “de risco”. Num quadro político cada vez mais securitário, o ETIAS passou a ser visto como uma medida compensatória decorrente da falta de informações básicas sobre os nacionais isentos de visto (Vavoula, 2017, p. 3).

A 6 de abril de 2016, numa Comunicação intitulada “Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança”, a Comissão Europeia reforçou a necessidade de a União melhorar a interoperabilidade dos seus sistemas de informação e o intercâmbio de informações no âmbito da gestão de fronteiras, aplicação da lei e luta contra o terrorismo. Também foram identificadas um conjunto de lacunas em matéria de informação, nomeadamente o facto de as autoridades responsáveis pelas fronteiras externas do Espaço Schengen não disporem de qualquer informação sobre os cidadãos isentos da obrigação de visto aquando da passagem dessas fronteiras (Comissão Europeia, 2016, p. 25).

Nessa mesma comunicação, a Comissão Europeia lançou a ideia da criação de um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS), tendo para o efeito dado início a um estudo de viabilidade deste sistema, que foi realizado entre junho e outubro de 2016, consultando para o efeito as partes interessadas. No âmbito deste estudo, a Comissão recolheu pareceres de peritos dos Estados-Membros em matéria de controlo e segurança das fronteiras. A consulta decorreu igualmente junto de representantes de transportadoras aéreas, marítimas e ferroviárias, representantes dos Estados-Membros da UE com fronteiras terrestres externas, bem como da Agência dos Direitos Fundamentais. Os principais elementos desta proposta foram ainda debatidos no âmbito do Grupo de Peritos de Alto Nível sobre Interoperabilidade (Comissão Europeia, 2016, pp. 17-25).

⁸ Em português corresponde a “Fronteiras Inteligentes”.

Paralelamente, surgiu uma proposta legislativa relativa a um Sistema de Entrada / Saída da UE, que visava a recolha e o registo de dados de entrada e saída, bem como da recusa de entrada de nacionais de países terceiros que atravessam as fronteiras externas (Jánosi, 2021, p. 162). Aproveitando o potencial das novas tecnologias, o ETIAS deverá assegurar a interoperabilidade e a partilha de recursos ao nível das informações e de infraestrutura tecnológica com o EES. No seguimento da referência ao ETIAS no roteiro de Bratislava e do discurso do Presidente da Comissão, Jean-Claude Juncker, sobre o estado da União, o Conselho Europeu convidou a Comissão a desenvolver uma proposta legislativa para criação do ETIAS, que foi posteriormente apresentada a 16 de novembro desse ano (Comissão Europeia, 2016, p. 3).

Anteriormente à publicação desta proposta, a Comissão não tinha ainda realizado uma avaliação do impacto na proteção de dados das operações de processamento de dados previstas para o ETIAS. Atualmente, contudo, essa análise é exigida pelo Regulamento (UE) 2018/1725 do Parlamento Europeu e do Conselho, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses dados (Michéa e Rousvoal, 2021, p. 475). É finalmente em abril de 2018, que o acordo entre a Presidência do Conselho e o Parlamento Europeu sobre este novo sistema de recolha de dados em grande escala de viajantes de países terceiros isentos de visto, é confirmado (Cesarz, 2021, p. 16).

A criação do ETIAS, consubstanciada com o Regulamento (UE) 2018/1240, tem como base jurídica o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, nomeadamente, o artigo 77.º, n.º 2, alíneas b) e d) do capítulo 2 relativo às políticas relativas aos controlos nas fronteiras, ao asilo e à imigração e o artigo 87.º, n.º 2, alínea a) do capítulo 5 relativo à cooperação policial. De acordo com estes artigos, é da competência do Parlamento Europeu e do Conselho, deliberando de acordo com o processo legislativo ordinário, adotar, entre outras, medidas relativas: aos controlos a que são submetidas as pessoas que transpõem as fronteiras externas, a qualquer medida necessária à introdução gradual de um sistema integrado de gestão das fronteiras externas, bem como sobre a recolha, armazenamento, tratamento, análise e intercâmbio de informações pertinentes (TFUE, 2016, pp. 75-84).

Até então, a tomada de decisões sobre os pedidos de visto de curta duração já era realizada com base na consulta prévia de bases de dados de grande escala, de acordo com o estabelecido no Código de Vistos, a fim de avaliar o risco do requerente. A novidade que o ETIAS traz é que esta

análise de risco será também aplicada aos cidadãos nacionais de países terceiros isentos de visto, que terão de solicitar e obter uma autorização de viagem (para estadas que não excedam 90 dias) antes de entrar em território Schengen. Com esta proposta, a Comissão Europeia pretende criar um sistema que se baseia numa triagem prévia de nacionais de países terceiros nas fronteiras externas da UE, através da qual as autoridades podem "marcar" um cidadão considerado como uma ameaça à segurança (Brouwer, 2021, pp. 486-487) e, conseqüentemente, recusar a emissão de uma autorização de viagem. Este sistema eletrónico de autorização de viagem é comparável ao modelo americano ESTA, na medida em que os cidadãos nacionais de países terceiros isentos de visto terão de se submeter a verificações de segurança adicionais e pagar uma taxa antes de poderem entrar no Espaço Schengen (Hoffberger-Pippan, 2019, pp. 432-433).

A Comissão avançou com dois fortes argumentos a favor da criação do ETIAS: a melhoria da segurança interna e a simplificação das deslocações para o Espaço Schengen. Atualmente, os guardas de fronteira têm de tomar uma decisão, relativamente aos cidadãos isentos da obrigação de visto que chegam às fronteiras externas do Espaço Schengen, sem que tenha sido efetuado um controlo preliminar para identificar eventuais riscos do ponto de vista da migração e da segurança (Comissão Europeia, 2016, pp. 3-4). Com a implementação do ETIAS, as autoridades de fronteira terão de continuar a tomar uma decisão no sentido de autorizar ou recusar a entrada, mas esta decisão será facilitada pela posse de um conjunto de informações sobre estes cidadãos que anteriormente não estavam ao seu dispor.

Ao exigir-se a apresentação de uma autorização de viagem válida aos nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto, independentemente do modo como chegam ou do ponto de entrada que utilizam, o sistema ETIAS garante, por via da disponibilização da identificação, bem como de outras informações relevantes, que todos os visitantes são controlados antes da sua chegada, respeitando, todavia, o seu estatuto de isenção da obrigação de visto. Para além disso, a verificação da informação apresentada permite não só determinar se existem ou não indícios factuais ou motivos razoáveis que impeçam a emissão de uma autorização de viagem, mas também podem fornecer informação relevante às autoridades de aplicação da lei e à Europol, para efeitos de prevenção, deteção ou investigação do terrorismo ou outros crimes graves (Comissão Europeia, 2016, p. 4).

Outra das vantagens do ETIAS é a simplificação das deslocações, evitando burocracia e atrasos na passagem de fronteiras. Em primeiro lugar, a obtenção da autorização de viagem deverá

passar pela apresentação de um pedido através de um processo que pretende ser simples, rápido e barato. Após o processamento do pedido, prevê-se que a maioria dos requerentes obtenha uma resposta positiva, que será comunicada em poucos minutos, sendo que essa autorização será válida para múltiplas viagens, e este pedido pode ser feito um número ilimitado de vezes. Apesar de os guardas de fronteira continuarem a ter a decisão final de entrada ou não em Espaço Schengen, tal como previsto no Código de Fronteiras de Schengen, o ETIAS permitirá reduzir substancialmente o número de recusas de entrada nos pontos de passagem das fronteiras e, conseqüentemente, os custos das transportadoras relativos ao regresso dos passageiros. Assim, não só os viajantes não terão de desperdiçar tempo e dinheiro a viajar para o Espaço Schengen caso a sua autorização seja recusada; como no caso de resposta positiva, terão uma indicação prévia fiável de admissibilidade no Espaço Schengen (Comissão Europeia, 2016, p. 5).

Estabelecendo um paralelismo com a emissão de vistos, podemos constatar que o Tribunal de Justiça da União Europeia já se tinha pronunciado sobre a margem de apreciação das autoridades competentes no caso *Rahmanian Koushkaki c. Bunderepublik Deutschland*⁹. Neste acórdão, o Tribunal considerou que as autoridades beneficiam de uma ampla margem de apreciação para determinar se a um determinado pedido não se opõe um motivo de recusa, podendo para o efeito proceder a *“avaliações complexas baseadas, nomeadamente, na personalidade do requerente, na sua inserção no país onde reside, na sua situação política, social e económica, bem como na eventual ameaça que a chegada desse requerente represente para a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de um dos Estados-Membros”* (Tribunal de Justiça da UE, 2013, p. 11), o que se trata de uma avaliação muito semelhante à que será efetuada para a atribuição do ETIAS. O Tribunal declarou ainda que, não se verificando a existência de nenhum dos motivos previstos para recusa do visto, as autoridades competentes dos Estados-Membros não podem recusar emitir um visto uniforme com base num motivo diferente dos previstos no Código de Vistos (Tribunal de Justiça da UE, 2013, p. 14).

Também na atribuição da autorização ETIAS, sempre que a avaliação de um pedido, *“indicar que não existem indícios factuais ou motivos razoáveis baseados em indícios factuais*

⁹ Veja-se o acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Grande Secção), de 19 de dezembro de 2013, no processo C-84/12. Este acórdão tem por objeto um pedido de decisão prejudicial apresentado no âmbito de um litígio entre um nacional iraniano e a Alemanha, a respeito de uma decisão das autoridades competentes que recusaram emitir-lhe um visto para efeitos de uma visita à Alemanha, porque a análise do pedido revelou *“sérias dúvidas quanto à intenção do requerente de regressar ao seu país de origem antes de o visto requerido caducar.”*

para concluir que a presença da pessoa no território dos Estados-Membros representa um risco de segurança ou de imigração ilegal, ou um elevado risco de epidemia”, deverá ser emitida uma autorização de viagem (Regulamento (UE) 2018/1240, p. 36).

A autorização ETIAS destina-se aos cidadãos nacionais de países terceiros isentos da obrigação de visto para uma estada no território dos Estados Schengen com duração não superior a 90 dias num período de 180 dias, ou seja, tem como alvo cidadãos não abrangidos pelo regulamento VIS. Aplica-se ainda aos membros da família dos cidadãos da UE e aos cidadãos de países terceiros que usufruam do direito à livre circulação equivalente ao dos cidadãos da União, ao abrigo de um acordo entre os Estados-Membros da União e um país terceiro, mas que não sejam detentores de um título de residência (Regulamento (EU) 2018/1240, 2016). Estima-se que este sistema se vá aplicar a cerca de 1.4 biliões de pessoas que, em caso de resposta positiva, terão uma autorização de entrada eletrónica associada ao seu passaporte, não sendo necessário afixar qualquer vinheta no mesmo (Cesarz, 2021, pp. 17-19).

O ETIAS é um complemento às regras de Schengen, pelo que a implementação do ETIAS irá aplicar-se a todos os estados que fazem parte da zona Schengen. Em particular, este sistema é baseado nas condições de entrada no Espaço Schengen, referidas no artigo 6.º do Código das Fronteiras Schengen. Contudo, contrariamente à exigência prevista no artigo c) do referido artigo, o ETIAS não é um visto nem impõe os mesmos requisitos de um visto. O pedido é efetuado *online*, pelo que os cidadãos não necessitam de se deslocar ao consulado para solicitar uma autorização ETIAS nem precisam de efetuar um registo biométrico. Para além disso, a recolha e análise de dados é muito menor do que a que se verifica quando se solicita um visto (Drakokhrust, 2019, pp. 25-26). Diferentemente do visto Schengen que permite viajar apenas para os estados Schengen, a autorização ETIAS permitirá viajar para o território de toda a UE, abrangendo também a possibilidade de emitir uma autorização de viagem com validade territorial limitada. Esta autorização é ainda válida por três anos e permite um número ilimitado de entradas por uma taxa de apenas sete euros (Cesarz, 2021, p. 19).

De acordo com a estratégia de interoperabilidade, o ETIAS foi desenvolvido para operar em estreita cooperação com outras bases de dados já existentes, bem como outras que se encontram a ser desenvolvidas. Assim, aquando do processo de verificação e avaliação das informações fornecidas pelos cidadãos para permitir a entrada ou negar tal permissão, o sistema irá verificar automaticamente os dados de cada candidato já existentes noutras bases de dados relevantes

(Drakokhrust, 2019, p. 25; Cesarz, 2021, pp. 18-22), tais como: o SIS, o VIS, o Eurodac, dados da Europol; mas também com outras aplicações em processo de criação, como o EES, que terão um arquivo comum de dados pessoais relativos a nacionais de países terceiros, armazenados separadamente, mas ligados por um indentificador único comum. Outras bases de dados propostas pela UE para interligação com o ETIAS incluem: bases de dados da Interpol relevantes (por exemplo, as bases de dados de documentos de viagem perdidos e roubados, bem como de pessoas procuradas pela Interpol), o Sistema Europeu de Informação de Registos Criminais e uma lista de vigilância ETIAS, a ser concluída pela Europol (Drakokhrust, 2019, p. 25).

O processo de comparação entre a informação introduzida no ETIAS e os dados constantes nas outras bases de dados pode resultar em “*hits*”. Nestes casos, os pedidos devem ser examinados caso a caso. O Sistema Central ETIAS verificará primeiro se os dados registados no dossiê do pedido correspondem aos dados que justificam o *hit* e, se for o caso, a Unidade Nacional ETIAS, tendo acesso às diferentes bases de dados, irá analisar manualmente o pedido para depois tomar uma decisão. Quando o processamento automatizado não resulta em nenhum “*hit*”, o Sistema Central ETIAS emitirá automaticamente (dentro de minutos) uma autorização de viagem (Cesarz, 2021, p. 18; Michéa e Rousvoal, 2021, p. 475). A decisão de autorizar ou negar um pedido que resultou num *hit* será tomada até 96 horas após a submissão desse pedido. Se forem solicitadas informações adicionais, a decisão será tomada 96 horas após a receção dessa informação. Em circunstâncias excecionais, quando persistirem sérias dúvidas sobre as informações ou documentos apresentados pelo requerente, a unidade nacional ETIAS do Estado-Membro responsável pode convidar o requerente para uma entrevista no consulado do seu país de residência ou no consulado mais próximo (Cesarz, 2021, pp. 18-22). No que toca à componente informática, à semelhança do que já acontece com a maioria dos sistemas de informação existentes, será a agência eu-LISA a responsável pelo desenvolvimento do ETIAS e pela sua gestão técnica (Michéa e Rousvoal, 2021, p. 478).

2. Efeitos no controlo de fronteiras e na segurança do Espaço Schengen

Uma das mais importantes tarefas de qualquer Estado é garantir um controlo justo e eficiente da imigração, o que passa essencialmente pelo controlo de fronteiras (Karanja, 2008). O duplo objetivo do controlo de fronteiras é facilitar o fluxo eficiente dos viajantes bem-

intencionados, ao mesmo tempo que evita a entrada de viajantes irregulares (Calvi, 2021, p. 122). Contudo, o controlo de fronteiras é uma atividade muito específica e ainda fortemente dependente do desempenho dos guardas de fronteira e apresenta relativamente pouca automatização. Assim, a implementação do ETIAS parte do princípio de que a utilização de sistemas de tomada de decisão automatizados e informatizados na fronteira (ou mesmo antes de se chegar à fronteira) deverá aumentar a confiabilidade e a eficiência da gestão de fronteiras. Ao reduzir o controlo subjetivo e a carga de trabalho dos agentes de fronteira e ao aumentar o controlo que se pretende mais objetivo, com meios automatizados e não invasivos, será possível diminuir o tempo que o viajante tem de passar na fronteira (Hall e Clapton, 2021, pp. 7-11). Para além disso, ao nível securitário, a obtenção de informação dos nacionais de países terceiros isentos de visto, permitirá melhorar a identificação destes indivíduos (sendo mais fácil a distinção entre os turistas de boa-fé e os viajantes não autorizados) e gerar um conhecimento aprofundado das suas rotas migratórias, o que abre possibilidades para melhor monitorizar a imigração e o controlo dos cidadãos que pretendem entrar na UE (Quintel, 2018, pp. 5-15).

Contudo, também existem opositores a esta ideia, baseando-se na experiência de utilização do sistema SIS II até à data, que mostra que os erros na aplicação prática destes sistemas de informação complexos são inevitáveis. Estes erros são gerados principalmente por atualizações inadequadas de dados e incapacidade de acesso aos dados em tempo real devido a problemas técnicos. Ora, ao invés de facilitar, a implementação do ETIAS poderá levar a um aumento da carga de trabalho nas fronteiras externas da UE, especialmente no início da sua implementação e sobretudo em fronteiras com muito movimento, o que irá causar grandes atrasos nas fronteiras externas e afetar significativamente os fluxos económicos (Duić e Rošić, 2022, p. 141).

A necessidade do ETIAS baseou-se na perceção do risco representado pelos cidadãos isentos de visto, sem, no entanto, comprovar a existência desse risco. A inexistência de uma avaliação de impacto antes da adoção da proposta e a decisão anterior a 2015 de descartar este projeto são testemunhos da lógica subjacente neste campo: preencher toda e qualquer lacuna de informação, em vez de se responder a uma necessidade operacional baseada em evidências (Vavoula, 2019, pp. 23-24).

Outro dos fatores que causam preocupação prende-se com a interoperabilidade entre os dados do ETIAS e da Europol. A base de dados da Europol contém informação sobre indivíduos de interesse para as autoridades policiais, principalmente terroristas. Esta base de dados juntamente

com a futura criação da lista de vigilância da Europol, que será continuamente comparada com a informação disponibilizada pelos requerentes ou os portadores de autorização ETIAS, assinala um papel crescente da Europol. A principal agência de aplicação da lei da UE passará a desempenhar um papel importante nas decisões relacionadas com as questões de migração (Galli, 2019, p. 13). Assim, a consulta de outros sistemas de informação sugere a introdução da interoperabilidade pela porta das traseiras sem uma adequada avaliação de impacto (Vavoula, 2017, p. 7).

Embora a segurança seja uma preocupação importante na migração, há um número crescente de autoridades que influenciam as decisões de gestão de fronteiras (Galli, 2019, p. 13) e, conseqüentemente, uma interligação cada vez mais difícil de discernir entre a área da segurança e da aplicação da lei com a área da migração e de controlo de fronteiras. As finalidades de gestão da migração e de manutenção da segurança estão cada vez mais associadas, nomeadamente ao nível da atribuição de acessos não só às autoridades de fronteira, mas também às autoridades responsáveis pela aplicação da lei. O ETIAS enquadra-se nesta tendência atual ao abordar em conjunto os objetivos de segurança e diminuição da imigração irregular e ao criar uma única base de dados que conterá dados relacionados com a migração e com o crime (Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, 2017, pp. 7-8).

Ao recolher e analisar os dados dos cidadãos isentos de visto que pretendem entrar no Espaço Schengen, o ETIAS visa uma melhor e mais completa identificação dos indivíduos que entram na UE, não por meio da análise das suas narrativas ou dos documentos por si apresentados, mas sim através de um conhecimento interno prévio partilhado entre os Estados-Membros. Há uma transformação do papel dos guardas de fronteira, que passaram a ser o ponto de contacto intermediário entre o mundo virtual dos sistemas de informação e a presença física dos indivíduos que desejam entrar num país. As próprias fronteiras deixaram também um local neutro, passando a ser um local privilegiado para a criação de perfis de risco, funcionando como mais um serviço de *intelligence* (Bigo, 2020, pp. 87-88). Tem-se verificado um aumento da partilha de funções, competências e capacidades tecnológicas entre os serviços de inteligência e as autoridades policiais. Estas últimas têm vindo a recorrer a tecnologias de vigilância cada vez mais sofisticadas e têm recebido poderes de investigação muito mais intrusivos para as usar. O *modus operandi* utilizado, os recursos gastos e o conhecimento desenvolvido pela recolha e análise de informações em larga escala estão a tornar as autoridades policiais em agências de *intelligence* ou, no mínimo, em utilizadores do seu material (Galli, 2019, p. 11).

Por outro lado, as fronteiras físicas tradicionais têm vindo a ser suplementadas por novas fronteiras digitais cada vez mais dependentes de sistemas de informação cujo processamento sistemático e em larga escala de dados pessoais acabam por enfraquecer o papel desempenhado pelo aspeto físico da gestão de fronteiras (Calvi, 2021, p. 117). O controlo da imigração tradicional realizado por guardas de fronteira parece ser, deste modo, substituído por um modelo de controlo migratório preventivo, cada vez mais tecnológico e virtual, que ocorre o mais longe possível da fronteira Schengen (Vavoula, 2017, p. 7). Na verdade, a avaliação do risco, efetuada através processamento de dados em massa, ocorre ainda antes da chegada à fronteira, localizando-se numa área virtual “pré-fronteira” (Bigo, 2020, p. 88). Os controlos efetuados nas fronteiras físicas, bem como após a chegada, serão progressivamente combinados com os controlos efetuados ainda antes da viagem (Calvi, 2021, p. 117). Contudo, a autorização de viagem emitida pelo ETIAS não concede, à semelhança do visto, um direito automático de entrada, na medida em que os guardas de fronteira ainda mantêm o direito de recusar a entrada. No entanto, à partida, tais casos deverão ser relativamente raros (Cesarz, 2021, p. 12).

A implementação do ETIAS constitui um passo em direção a uma vigilância preventiva através de extensas avaliações de risco, constituindo uma poderosa ferramenta de vigilância orientada pela lógica da prevenção de riscos que será transplantada para o controlo da imigração. A mais-valia do ETIAS reside na ampla gama de informações pessoais que os viajantes passarão a ter de fornecer e na possibilidade de avaliar esta informação e usá-la para uma pré-triagem, o que poderá ter um efeito dissuasor sobre os viajantes *mala fide* (Vavoula, 2017, p. 6).

A pré-triagem sistemática e obrigatória que será exigida com a implementação do ETIAS e a conseqüente avaliação dos potenciais riscos associados aos cidadãos que viajam em condições de isenção de visto deverá aumentar a segurança no Espaço Schengen, ao contribuir para combater a imigração irregular e reduzir a ameaça do terrorismo, garantindo a segurança migratória dos países de acolhimento (Cesarz, 2021, p. 22). Na medida em que haverá um estrito controlo sobre todos os que pretendem cruzar as fronteiras da UE e não somente dos que necessitam de visto, será possível identificar, anteriormente à sua chegada, cidadãos que à partida seriam desconhecidos pelas autoridades responsáveis do Estados-Membros que visitam (Drakokhrust, 2019, pp. 25-26). Isto porque, apesar de estes cidadãos serem alvo de controlo de fronteira à chegada, não existe qualquer tipo de informação sobre estes cidadãos, tal como existe no caso dos cidadãos com obrigação de visto, nomeadamente no sistema VIS. Ou seja, os guardas de fronteira podem

consultar informação sobre os cidadãos com obrigação de visto, nomeadamente através do acesso à lista APIS¹⁰, no qual se registam os dados (como nome e nacionalidade) dos passageiros de todos os voos provenientes de países terceiros. Ou seja, tratando-se de uma nacionalidade que necessita de visto para entrar em Espaço Schengen e dispondo da informação constante no APIS, é possível efetuar consultas sobre o pedido de visto, por exemplo. No entanto, no caso dos cidadãos isentos de obrigação de visto, mesmo tendo ao dispor os seus dados constantes da lista APIS, não existirá qualquer informação relativa a estes cidadãos, a não ser que já estejam registados noutras bases de dados, como o SIS, por apresentarem uma interdição de entrada, por exemplo. Caso contrário, não há qualquer informação prévia sobre estes cidadãos.

Dito isto, o ETIAS contribuirá para o sucesso das políticas de liberalização de vistos da UE, na medida em que os visitantes que viajam sem visto ainda poderão aproveitar todas as vantagens do seu estatuto (Drakokhrust, 2019, p. 26). Assim que o viajante obtiver a autorização de viagem, haverá uma facilitação dos procedimentos de fronteira, reduzindo-se a burocracia e o tempo de espera na fronteira (Vavoula, 2017, p. 6).

3. Consequências para os cidadãos

O conceito de “risco” está envolvido nos cálculos de segurança da UE, constituindo essencialmente um ato preventivo para antecipar ameaças antes de emergirem, baseado em experiências passadas e recolhendo o máximo de dados possível. No entanto, estes cálculos têm o potencial de constituir uma ameaça às liberdades dos cidadãos comuns (Benam, 2011, p. 192).

Um método fundamental empregado no ETIAS é o *profiling* - através da mineração preditiva de dados e da utilização de algoritmos - que é usado para prever os potenciais riscos de segurança das pessoas antes das suas ações através de padrões recorrentes. Quando aplicado ao contexto de segurança, o *profiling* é geralmente utilizado para selecionar um grupo de pessoas, objetos, ou ações consideradas como merecendo maior atenção ou um tratamento especial por parte das autoridades, com base em indicadores de risco. Ora, no controlo das fronteiras, este grupo de pessoas será constituído pelos cidadãos de países terceiros (Benam, 2011, p. 204). Ao analisar os dados existentes provenientes de experiências passadas e de análises estatísticas, são

¹⁰ APIS (Advanced Passenger Information System), que em português se pode traduzir como Sistema de Informação Antecipada de Passageiros.

estabelecidas correlações entre certas características e determinados resultados ou comportamentos, que são posteriormente usadas para tirar conclusões e tomar decisões sobre certos indivíduos. Consequentemente, embora a criação de perfis possa ser uma ferramenta útil, a sua utilização pode levar a resultados tendenciosos, o que pode constituir um desafio ao nível do impacto nos direitos fundamentais, em particular, o direito à proteção de dados, à privacidade e à não discriminação (Calvi, 2021, p. 122).

O ETIAS representa, portanto, uma abordagem segundo a qual todos os nacionais de países terceiros deverão ser tratados essencialmente como representando um risco para a segurança, o que exige o acompanhamento dos seus movimentos e ações, embora esse acompanhamento seja efetuado com uma intensidade variável, daí o controlo ser à partida menor nos cidadãos sem exigência de visto (Vavoula, 2019, p. 24).

As regras de triagem do ETIAS deverão possibilitar a identificação automática dos viajantes isentos de visto que potencialmente apresentem um risco de migração irregular, segurança ou epidémico (Tiekstra, 2019, p. 9). Os opositores ao ETIAS alertam para o facto de que os alvos desta base de dados poderão ver os seus direitos diminuídos quando confrontados com um conjunto de controlos extra aos que eram sujeitos até então (Benam, 2011, p. 203), correndo o risco de ficarem sujeitos a um processamento de dados desproporcional, sobretudo quando sistemas de informação com finalidades diferentes permitem uma troca automática de dados (Quintel, 2018, p. 5).

O ponto mais controverso, nomeadamente com a implementação do ETIAS, é a questão da transparência na construção de perfis e na definição de indicadores de risco, que irá incluir dados como idade, sexo, nacionalidade, nível de escolaridade, profissão, etc. (Benam, 2011, p. 204). Isto permitirá que as autoridades construam perfis completos de viajantes isentos de visto que até então não eram suspeitos de qualquer crime (Vavoula, 2019, p. 20).

O *profiling* é definido no Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD) como “qualquer forma de tratamento automatizado de dados pessoais que consista em utilizar esses dados pessoais para avaliar certos aspetos pessoais de uma pessoa singular, nomeadamente para analisar ou prever aspetos relacionados com o seu desempenho profissional, a sua situação económica, saúde, preferências pessoais, interesses, fiabilidade, comportamento, localização ou deslocações” (RGPD, 2016, p. 33). Já o Conselho da Europa definiu a construção de perfis como uma técnica automática de processamento de dados que consiste em aplicar um “perfil” a um

determinado indivíduo, especialmente para tomar decisões respeitantes ao mesmo ou para analisar ou prever as suas preferências, comportamentos e atitudes (Council of Europe, 2011, p. 9).

No domínio da atuação das autoridades da aplicação da lei, o *profiling* pode ser usado para sinalizar pessoas contra as quais existe uma suspeita individual, de modo a que estas possam ser submetidas a verificações mais detalhadas (European Union Agency for Fundamental Rights, 2017, p. 43). Contudo, a Diretiva (UE) 2016/180, no seu artigo 11º, prevê “*a proibição de decisões tomadas exclusivamente com base no tratamento automatizado, incluindo a definição de perfis, que produzam efeitos adversos na esfera jurídica do titular dos dados ou que o afetem de forma significativa a menos que sejam autorizadas pelo direito da União ou do Estado-Membro ao qual o responsável pelo tratamento está sujeito, e que o direito da União ou desse Estado-Membro preveja garantias adequadas dos direitos e liberdades do titular dos dados, pelo menos o direito de obter a intervenção humana do responsável pelo tratamento*”. Para além disso, “*são proibidas as definições de perfis que conduzam à discriminação de pessoas singulares com base nas categorias especiais de dados pessoais*” (pp. 109-110), que incluem origem racial ou étnica, opiniões políticas, convicções religiosas, etc.

No caso do ETIAS, do que decorre do artigo 17.º do Regulamento (UE) 2018/1240, não serão solicitados ao requerente da autorização de viagem quaisquer tipos de dados que se incluem nas categorias especiais de dados pessoais, pelo que a construção de perfis não terá por base estas categorias de dados. Relativamente ao tratamento automatizado, de acordo com o artigo 20.º do referido regulamento, este irá ocorrer no processo de identificação de respostas positivas, por meio de comparação dos dados introduzidos pelo requerente com três categorias de informação: os dados constantes nas bases de dados consultadas aquando da análise dos pedidos, como o SIS II, VIS, Eurodac, Europol, etc; a lista de vigilância ETIAS que contém informação relacionada com o terrorismo e outros tipos de criminalidade grave e os indicadores de risco específicos, através das regras de verificação ETIAS (Regulamento (UE) 2018/1240, pp. 22-26). Contudo, a única decisão que será tomada exclusivamente com base neste tratamento automatizado, será no caso de ser uma decisão positiva para o requerente, isto é, a emissão da autorização de viagem, tal como previsto no artigo 21.º. Caso haja alguma resposta positiva resultante desta comparação de dados, já não há lugar a um tratamento automatizado e o pedido passará a ser tratado manualmente, como decorre do artigo 22.º e, só depois, poderá eventualmente ser tomada a decisão de recusa da autorização de viagem (Vavoula, 2017, p. 5).

Se o ETIAS for implementado tal como estabelecido no Regulamento (UE) 2018/1240, nenhum critério orientador será fornecido pelas instituições da UE, sendo que a aprovação ou recusa de uma autorização de viagem ficará ao critério da unidade nacional do ETIAS. Isto cria o risco de diferentes critérios de decisão serem utilizados em cada Estado-Membro, o que poderá levar a potenciais discrepâncias na aprovação ou recusa do acesso de viajantes para os Estados-Membros da UE (Tiekstra, 2019, p. 8). No atual processo de controlo de fronteira efetuado aos cidadãos de países terceiros sem obrigação de visto, todos os dados que serão agora recolhidos no pedido ETIAS não estão previamente disponíveis para o guarda de fronteira, pelo que dispõe de um conhecimento muito mais limitado para a sua tomada de decisão. Resta saber se as informações que serão agora recolhidas com o ETIAS são relevantes para a decisão de emissão ou recusa de uma autorização de viagem.

Outro dos procedimentos que exige uma avaliação cuidada são as regras de verificação ETIAS estipuladas no artigo 33.º do referido regulamento, que consistem num algoritmo que permite a definição de perfis com base na comparação dos dados registados pelo requerente com indicadores de risco específicos definidos pela unidade central ETIAS. O que suscita preocupação é o facto de esses indicadores de risco não serem conhecidos nem especificados no regulamento, referindo-se apenas que estes têm por base um conjunto de estatísticas geradas pelo EES e ETIAS e informações facultadas pelos Estados-Membros (Vavoula, 2017, p. 5).

Ao estabelecer um sistema altamente sofisticado de processamento de dados pessoais de cidadãos isentos de visto, impondo uma camada adicional de controlo, o ETIAS continua a estabelecer uma ligação entre segurança e a migração, prevalecendo o estigma de que cidadãos de países específicos representam um risco de migração irregular e de criminalidade (Vavoula, 2017, p. 7). Mais grave ainda, verifica-se um risco de tratamento desigual entre viajantes isentos de visto e viajantes sujeitos a visto, na medida em que o ETIAS cria um regime mais intrusivo para os viajantes isentos de visto, uma vez que mais dados serão recolhidos e armazenados com a implementação do ETIAS do que ocorre atualmente com o VIS e, como consequência, mais dados também poderão ser acedidos pelas várias autoridades com acesso ao ETIAS. Para além disso, a os dados submetidos pelos requerentes de uma autorização de viagem eletrónica serão cruzados com indicadores de risco específicos e uma lista de vigilância ETIAS, o que não se verifica no processo de emissão de um visto (AEPD, 2017, p. 8).

Pese embora não haja uma violação da legislação supramencionada relativamente ao uso do *profiling*, a construção de perfis que irá passar a ocorrer após a implementação do ETIAS pode culminar numa tomada de decisão com alguma margem de discricionariedade, com base em informações que até então não estavam disponíveis para as autoridades que efetuam o controlo de fronteiras. A necessidade de transparência dos critérios com base nos quais o acesso ao território da UE pode, em última instância, ser negado, deve ser uma prioridade (Tiekstra, 2019, p. 8).

A aplicação do *profiling* acarreta ainda o risco de uma generalização, bem como incerteza em relação à precisão do comportamento previsto, vinculando um conjunto de indicadores de risco com as características de uma pessoa em particular (Tiekstra, 2019, p. 9). A avaliação dos indivíduos na perspetiva de um perfil criado implica a categorização prévia de uma pessoa, podendo resultar no tratamento injusto ou discriminatório de certas categorias ou grupos de pessoas (AEPD, 2017, p. 10).

Isto levanta questões legais e éticas, sobretudo devido às consequências que esta triagem poderá ter num indivíduo, sendo a mais drástica, a recusa da autorização de viagem (Tiekstra, 2019, p. 9). Estamos, então, perante dois interesses distintos, sendo que ambos deverão ser assegurados no rigoroso cumprimento da lei. Por um lado, de acordo com o n.º 2 do artigo 13.º da Declaração Universal dos Direitos Humanos, “*toda a pessoa tem o direito de abandonar o país em que se encontra, incluindo o seu*” (DUDH, 1948, p. 4). Contudo, no que diz respeito à migração regular, compete à UE, tal como estatuído no artigo 79º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, desenvolver uma política comum de imigração destinada a garantir uma gestão eficaz dos fluxos migratórios bem como a prevenção da imigração ilegal. Para isso, o Parlamento Europeu e o Conselho adotam medidas relativas às condições de entrada e de residência para os nacionais de países terceiros (TFUE, 2016, pp. 77-78), pelo que efetivamente os Estados-Membros podem recusar a entrada de determinados cidadãos no seu território, desde que estes não cumpram os requisitos de entrada. A problemática neste caso não se prende, portanto, com o facto de um cidadão ver a sua autorização de viagem recusada, mas sim com os critérios através dos quais se procede a essa recusa, nomeadamente através da utilização do *profiling* e que tipo de informação é recolhida e analisada nesse processo.

Dado que a consequência para um indivíduo pode ser a recusa da entrada em Schengen, a lei deve definir claramente quais são os riscos avaliados e qual o processo de determinação desses riscos (AEPD, 2017, p. 3). Os mecanismos previstos para a pré-triagem dos viajantes suscitam

sérias preocupações quanto à sua precisão e possível impacto, podendo dar-se o caso de a entrada no Espaço Schengen poder ser recusada a um cidadão com base num processamento incorreto das suas informações pessoais (Vavoula, 2017, pp. 7-8).

No entanto, isto tem vindo a ser apresentado como necessário para obter segurança num ambiente de risco, não ocorrendo nenhum debate satisfatório sobre como a utilização do *profiling* nesta área específica pode comprometer os direitos fundamentais e as liberdades dos indivíduos (Benam, 2011, p. 205). Por outro lado, os arquitetos do ETIAS consideram que a sua implementação permitirá a manutenção dos privilégios existentes para cidadãos estrangeiros de países isentos de visto, mas obtendo ganhos na medida em que eleva os padrões de segurança (Cesarz, 2021, p. 23). No fundo, a implementação do ETIAS coloca em oposição dois interesses distintos para os cidadãos: por um lado, a necessidade da sociedade proteger os seus cidadãos de indivíduos que possam cometer crimes ou perturbar a ordem pública e, por outro lado, a necessidade de os indivíduos serem protegidos de um estado controlador e invasivo (Karanja, 2008). Tendo em conta o requisito de proporcionalidade, é crucial perceber se os objetivos que levaram à criação desta base de dados poderiam ser alcançados por meios menos intrusivos (Quintel, 2018, p. 5).

Em resumo, a proposta de implementação do ETIAS insere-se num contexto de crescente preocupação em controlar as fronteiras de forma cada vez mais eficaz, de modo a permitir a circulação fluida dos cidadãos da UE e, simultaneamente, exercer um controlo mais apertado sobre os cidadãos de países terceiros. Dada a lacuna existente no controlo de cidadãos de países terceiros isentos da obrigação de visto, que até então só eram controlados após a sua chegada ao território da UE, era necessário desenvolver um sistema que colmatasse a falha de informação sobre estes cidadãos. Após vários avanços e recuos, argumentos a favor e contra, é em 2018 que se cria formalmente o ETIAS. Aquando da sua implementação, os nacionais de países terceiros isentos de visto terão de solicitar uma autorização de viagem para poderem entrar em Espaço Schengen. Os defensores deste sistema consideram que o ETIAS terá vantagens em duas áreas distintas: ao nível do controlo de fronteiras, na medida em que as autoridades terão um conjunto de informações sobre estes cidadãos, prevenindo-se uma redução dos tempos de espera e das recusas de entrada; e na segurança interna, uma vez que há uma triagem prévia dos viajantes que representem um risco, recolhendo-se ainda informação relevante para a prevenção e investigação de crimes graves. Já os seus oponentes preocupam-se com a possibilidade de erros gerados por dificuldades informáticas

e uma a distinção cada vez menos nítida entre as questões de segurança e as questões de imigração. Independentemente das suas vantagens e desvantagens, a implementação do ETIAS contribuirá para uma transformação do controlo de fronteiras tradicional, que será progressivamente substituído por métodos tecnológicos e informatizados, focados na prevenção. Contudo, o maior impacto deste sistema ocorrerá nos cidadãos que até agora não tinham qualquer controlo prévio à sua chegada e passarão a ter de fornecer um conjunto de dados pessoais. As informações disponibilizadas serão utilizadas para a definição de perfis com base em indicadores de risco vagamente definidos, o que exige uma avaliação minuciosa sobre o impacto que poderá ter no respeito pelos direitos fundamentais, em particular, a proteção de dados e a privacidade. A utilização do *profiling* merece especial atenção dado o seu potencial para a tomada de decisão discricionária, daí a transparência na definição dos critérios ser absolutamente fulcral.

V. O direito à proteção dos dados pessoais e à privacidade

Segundo o Regulamento Geral de Proteção de Dados, os dados pessoais correspondem a *informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável («titular dos dados»); é considerada identificável uma pessoa singular que possa ser identificada, direta ou indiretamente, em especial por referência a um identificador, como por exemplo um nome, um número de identificação, dados de localização, identificadores por via eletrónica ou a um ou mais elementos específicos da identidade física, fisiológica, genética, mental, económica, cultural ou social dessa pessoa singular»* (RGPD, p. 33). A legislação relativa à proteção de dados pessoais baseia-se na noção de privacidade, que pode ser definida como uma questão ética relativa às informações sobre os indivíduos. É ainda uma necessidade da dignidade humana, uma condição da individualidade e um direito das pessoas (Günar e Güner, 2019, p. 38).

O direito à proteção de dados tem recebido crescente atenção devido a incidentes recorrentes de violações ou transferências não autorizadas de dados, como o caso das revelações de *Snowden*. Simultaneamente, os ataques terroristas que têm acontecido nas últimas décadas tem dado origem a um aumento da vigilância da população, incluindo intercetção de comunicações, medidas de *profiling* e esquemas de retenção de dados (Quintel, 2018, p. 2).

Em particular, no que concerne ao controlo de fronteiras, a importância da recolha e análise de informação em massa para o controlo e vigilância das atividades transfronteiriças tem sido

apresentada como uma resposta natural às novas ameaças como o crime transnacional, sobretudo o terrorismo e a migração, incluindo a chegada de refugiados, traduzindo-se numa vigilância de anomalias nos padrões dos viajantes (Bigo, 2020, p. 75). A transformação digital tem ocorrido a um ritmo sem precedentes no mundo, pelo que o controlo de fronteiras na UE tem vindo a tornar-se muito mais complexo e exigente. Neste contexto, a UE tem tomado medidas no sentido de, por um lado, facilitar o controlo de fronteiras, nomeadamente, através do desenvolvimento de aplicações e bases de dados, onde se inclui o ETIAS (Günar e Güner, 2019, p. 43).

Neste contexto, há um conjunto de dados pessoais, recolhidos sob diferentes regimes de proteção da privacidade, que são disponibilizadas em nome de um alegado reforço da eficiência na tomada de decisões e em nome da cooperação policial e de justiça criminal, o que suscita uma preocupação crescente com a proteção dos dados pessoais (Bigo, Ewert e Kuşkonmaz, 2020, p. 95). No entanto, a discussão sobre se a recolha e análise de dados pessoais promove o reforço da segurança tem ofuscado a discussão sobre o impacto dessas medidas na privacidade dos indivíduos, protelando-se a necessária avaliação da necessidade, proporcionalidade e adequação das medidas propostas. Embora haja vozes críticas que abordam os efeitos colaterais de uma cultura de vigilância e o seu impacto na privacidade, há uma aceitação geral de que a recolha de dados é benéfica em si mesma e que a interoperabilidade entre sistemas de informação é bem-vinda, tendo em conta a falta de controlo dos movimentos dentro das fronteiras internas e a fraca vigilância de quem entra e sai (Bigo, 2020, pp. 75-76).

Por outro lado, atualmente, nas sociedades modernas, verifica-se ainda um aumento considerável da mobilidade, em que cidadãos de todo o mundo se movimentam livremente entre países, o que pode causar um aumento de certos tipos de vulnerabilidades, nomeadamente a globalização da criminalidade (Günar e Güner, 2019, p. 38). A UE tem procurado encontrar o equilíbrio entre proteger os direitos do indivíduo e mitigar as ameaças do terrorismo, lidar com as pressões migratórias e reforçar a segurança geral (Duić e Rošić, 2022, p. 141). O que se irá discutir neste capítulo é se as informações pertencentes a estes indivíduos devem ser facilmente acessíveis e partilhadas de modo a combater esta vulnerabilidade que advém da crescente mobilidade ou se as questões éticas e morais associadas devem ser tidas em consideração.

Dito de outra forma, a utilização do ETIAS levanta a questão de saber se o acesso geral a estes dados em tempo real está em conflito com os direitos de privacidade e proteção de dados e com o princípio da não discriminação, garantidos pela Carta dos Direitos Fundamentais da UE e

os princípios gerais do direito da UE. O ETIAS deverá ser sujeito ao teste de proporcionalidade em relação às medidas aplicadas, a fim de determinar se a sua utilização tem um objetivo legítimo, se os meios utilizados são adequados para atingir esse objetivo e se o mesmo objetivo poderá ser alcançado com a aplicação de medidas menos intrusivas. O mesmo se verifica em relação à disponibilidade dos dados, isto é, deve ser avaliado se todas as autoridades responsáveis pela aplicação da lei devem ser de facto autorizadas a ter acesso a todos os dados e ao período de tempo durante o qual esses dados são armazenados. Resumidamente, a utilização do ETIAS não deve ir além do necessário para alcançar o objetivo, tendo em conta o interesse do indivíduo em exercer os seus direitos subjetivos, mas também o interesse geral da população (Duić e Rošić, 2022, p. 140).

1. Contexto histórico e principal legislação

A primeira legislação relativa à proteção de dados tendia a excluir as atividades de controlo de fronteiras do seu âmbito de aplicação. Neste tipo de legislação, eram inseridas cláusulas de exclusão para as questões de segurança nacional e ordem pública, o que significava que as leis de proteção de dados não se aplicavam, entre outras áreas, ao controlo de fronteiras. Com a progressiva introdução dos sistemas de informação internacionais, a proteção de dados na cooperação transfronteiriça começou a adquirir relevância. No entanto, o direito internacional no qual assenta esta proteção também tem as suas deficiências, não sendo ainda claro de que forma é que é aplicável às questões de controlo de fronteiras, na medida em que contém isenções e exclusões relativas à segurança nacional (Karanja, 2008).

A Declaração Universal dos Direitos Humanos, proclamada pelas Nações Unidas, em 1948, constitui um dos primeiros passos para o reconhecimento dos dados pessoais como um direito universal e como parte integrante do reconhecimento da dignidade inerente e da promoção do respeito pelo ser humano. No seu artigo 12.º, institui a vida privada como um direito fundamental ao declarar que *“ninguém sofrerá intromissões arbitrarias na sua vida privada, na sua família, no seu domicílio ou na sua correspondência, nem ataques à sua honra e reputação. Contra tais intromissões ou ataques toda a pessoa tem direito a proteção da lei”* (Declaração Universal dos Direitos Humanos, 1948, p. 4).

Posteriormente, a Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, amplamente conhecida como a Convenção Europeia dos Direitos do Homem (CEDH), foi aberta a assinatura em 1950 pelos membros do Conselho da Europa e entrou em vigor em 1953. Mais recentemente, o desenvolvimento das tecnologias de informação e comunicação, sobretudo após a década de 60, tem contribuído para que cada vez mais os países e instituições internacionais, tenham maior consciencialização sobre temáticas como dados pessoais, privacidade e a sua proteção. Em 1985, foi ratificada, no quadro do Conselho da Europa, a Convenção para a Proteção dos Indivíduos no que diz respeito ao Tratamento Automático de Dados Pessoais, também conhecida como a Convenção 108, que tem como signatários todos os Estados-Membros (Günar e Güner, 2019, pp. 38-39).

A Convenção 108 implementou determinadas restrições ao fluxo transfronteiriço de dados pessoais, protegendo os cidadãos contra abusos, tais como a recolha e o processamento não autorizados, a menos que estejam em causa circunstâncias extraordinárias, nomeadamente ao nível da segurança nacional ou segurança pública. Esta foi a primeira convenção internacional vinculativa constituída que proíbe a recolha, armazenamento, tratamento ou alteração de dados pessoais sensíveis. De acordo com a legislação da UE e do Conselho da Europa, existem certas categorias de dados pessoais classificadas como sensíveis, nas quais se incluem dados como a origem étnica ou racial, posicionamento político, religião ou outra crença, saúde, orientação sexual e registos criminais das pessoas. Esta convenção não se aplica apenas ao setor privado, mas também aos dados processados em setores públicos como os setores judiciário e de aplicação da lei. A proteção de dados pessoais tornou-se, desde a sua origem, num direito fundamental perentório (*jus cogens*) na União Europeia, pelo que nenhuma derrogação é permitida (European Union Agency for Fundamental Rights e Council of Europe, 2018, pp. 24-25).

Em 1995, no contexto da entrada em vigor da Convenção Schengen e para que a livre circulação de mercadorias, pessoas e serviços no mercado interno da EU não diminuísse o nível de proteção de dados, foi adotada a Diretiva Europeia de Proteção de Dados (Diretiva 95/46/CE). Esta diretiva reforça a proteção do tratamento e da movimentação de dados dos indivíduos e habilita a Comissão Europeia a fiscalizar se os Estados-Membros aplicam a proteção de dados pessoais de forma suficiente, estipulando a fundação de órgãos de auditoria independentes. Mais tarde, em 2001, entrou em vigor o Regulamento n.º 45/2001, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos

comunitários e à livre circulação desses dados. Este regulamento exige o estabelecimento de um órgão de supervisão independente, a Autoridade Europeia para a Proteção de Dados, que é responsável por monitorizar e garantir a proteção e a privacidade dos dados pessoais, respondendo ainda às solicitações dos cidadãos relativas à proteção dos seus direitos, em representação da UE (Günar e Güner, 2019, pp. 40-41).

Devido aos avanços nas tecnologias digitais e nos setores das telecomunicações e a consequente disponibilização pública de dados em plataformas eletrónicas, a proteção e a privacidade dos dados pessoais nem sempre eram asseguradas. Assim, a fim de garantir a privacidade e minimizar o tratamento de dados pessoais, em 2002, é introduzida a Diretiva 2002/58/CE, relativa à privacidade e às comunicações eletrónicas. Mais recentemente, entrou em vigor em 2018 a Diretiva (UE) 2016/680, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados. Esta diretiva veio consolidar o direito natural das pessoas, independentemente da sua nacionalidade, em proteger os dados pessoais que lhe digam respeito (Günar e Güner, 2019, pp. 41-43).

O direito à proteção de dados também está consagrado em vários atos legislativos secundários, incluindo o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados. No entanto, o âmbito de aplicação deste regulamento é limitado. Não se aplica, desde logo, ao tratamento de dados por parte das autoridades competentes para fins de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais, ou à execução de sanções penais, incluindo a prevenção de ameaças à segurança pública (Hoffberger-Pippan, 2019, pp. 441-442), pelo que não serão objeto de análise e discussão neste capítulo. Como resultado, o nível de proteção garantido quando o processamento de dados é exercido pelas autoridades de aplicação da lei é mais fraco do que aquele que é fornecido pela aplicação do RGPD, pelo que se permite uma maior e mais flexível restrição dos direitos do titular dos dados a estas autoridades do que em qualquer outro contexto. Portanto, a questão de saber se existem salvaguardas suficientes contra uma interferência arbitrária é essencial (Dimitrova e Quintel, 2021).

O direito à proteção de dados que se aplica à atuação das autoridades responsáveis pela aplicação da lei pode ser encontrado no artigo 8.º da CEDH e no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE (CDFUE) como um direito inerente ao direito à vida privada. Este último

encontra-se previsto no artigo 8.º da CEDH, mas também no artigo 7.º da CDFUE, constituindo-se como um direito distinto (Hoffberger-Pippan, 2019, p. 441). Estes direitos aplicam-se a qualquer pessoa no território da UE, independentemente de serem cidadãos da UE ou nacionais de países terceiros. No entanto, é previsível que os nacionais de países terceiros possam sofrer uma maior violação dos direitos de privacidade e proteção de dados (Casagran, 2021, pp. 442-443), uma vez que é a eles que são exigidas mais informações e dados pessoais para entrarem no território da UE, sobretudo após a entrada em vigor do ETIAS.

Como o Tribunal de Justiça da União Europeia estabeleceu na sua jurisprudência, o acesso aos dados pessoais de indivíduos identificados ou identificáveis, incluindo o acesso pelas autoridades de aplicação da lei, constitui uma interferência aos artigos 7.º e 8.º da CDFUE. Para esta ingerência ser justificada, deve cumprir os requisitos de necessidade e proporcionalidade estabelecidos no artigo 52.º n.º 1 da CDFUE (Dimitrova e Quintel, 2021). De facto, nenhum dos direitos mencionados é absoluto, podendo ser limitados nos termos do referido artigo, desde que as limitações estejam previstas na lei, respondam genuinamente a um objetivo de interesse geral da UE, salvaguardem a essência dos direitos e respeitem o princípio da necessidade e proporcionalidade (Vavoula, 2019, p. 19). O princípio da limitação da finalidade está entre os princípios mais importantes da proteção de dados na legislação europeia e está refletido no n.º 2 do artigo 8.º da CDFUE, segundo o qual os “*dados devem ser objeto de um tratamento leal, para fins específicos e com o consentimento da pessoa interessada ou com outro fundamento legítimo previsto por lei*” (CDFUE, 2016, p. 395). A limitação da finalidade visa, no fundo, criar os limites democráticos ao que as medidas excecionais podem fazer sem comprometer o que dizem proteger (Bigo, 2020, p. 77). A ingerência na vida privada também pode ocorrer, de acordo com o artigo 8.º n.º2 da Convenção Europeia para os Direitos do Homem (CEDH) se “*estiver prevista na lei e (...) seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública, para o bem - estar económico do país, a defesa da ordem e a prevenção das infrações penais, a proteção da saúde ou da moral, ou a proteção dos direitos e das liberdades de terceiros*” (CEDH, 1950, p. 11).

Nos próximos capítulos, será feita uma análise sobre se a interferência do ETIAS no cumprimento dos direitos fundamentais de proteção de dados e privacidade é ou não justificada.

2. Impacto do ETIAS no cumprimento da legislação de proteção de dados

A proposta da Comissão para o regulamento ETIAS não foi acompanhada de uma avaliação do seu impacto, pelo que a justificação para eventuais violações dos direitos fundamentais, bem como a sua necessidade e proporcionalidade, não puderam ser devidamente avaliadas (Tiekstra, 2019, p. 14). Como muitos outros direitos fundamentais, o direito à proteção de dados não é absoluto. A Carta dos Direitos Fundamentais da UE salienta que *“qualquer restrição ao exercício dos direitos e liberdades reconhecidos pela presente Carta deve ser prevista por lei e respeitar o conteúdo essencial desses direitos e liberdades. Na observância do princípio da proporcionalidade, essas restrições só podem ser introduzidas se forem necessárias e corresponderem efetivamente a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União ou à necessidade de proteção dos direitos e liberdades de terceiros”* (CDFUE, 2016, p. 404). A CEDH, por outro lado, não contém uma cláusula de limitação. As limitações admissíveis aos direitos humanos devem ser encontradas em cada direito individual (Hoffberger-Pippan, 2019, p. 441).

Resta saber se, por força do artigo 4.º, n.º 2, do Tratado da UE - que declara que *“a União respeita as funções essenciais do Estado, nomeadamente as que se destinam a garantir a integridade territorial (...) e a salvaguardar a segurança nacional. (...) [que] continua a ser da exclusiva responsabilidade de cada Estado-Membro”* (Tratado da União Europeia, 2016, p. 18), qualquer tratamento de dados efetuado por uma agência de segurança nacional está fora do âmbito de aplicação do artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da UE, que prevê uma nova base jurídica horizontal para a elaboração de instrumentos da UE sobre proteção de dados, na medida em que estabelece que *“o Parlamento Europeu e o Conselho (...) estabelecem as normas relativas à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais (...) pelos Estados-Membros no exercício de atividades relativas à aplicação do direito da União e à livre circulação desses dados”* (TFUE, 2016, p. 55). O que se pretende com este capítulo é precisamente avaliar qual o real impacto da implementação do ETIAS ao nível da ingerência nos direitos fundamentais, bem como se esta ingerência está justificada por outros interesses superiores, como a segurança interna.

Como ferramenta de gestão da passagem das fronteiras externas da União, o ETIAS e a informação aqui armazenada é usada para avaliar o risco que o potencial viajante pode apresentar em termos de segurança, imigração ilegal ou saúde. No entanto, o ETIAS, à semelhança dos outros sistemas de informação, acaba por ter uma outra finalidade extrínseca, na medida em que os dados recolhidos são disponibilizados às autoridades designadas em cada Estado-Membro para fins de

aplicação da lei, com o objetivo de prevenir, detetar e investigar ofensas criminais graves, incluindo o terrorismo. Assim, para além da gestão da imigração, o ETIAS também tem uma dimensão criminal relevante. Atrelada à questão da gestão da imigração, a dimensão policial do ETIAS acaba por estabelecer uma relação entre migração e criminalidade. Dada a informação sensível que pode ser recolhida e analisada, a implementação do ETIAS tem o potencial de conduzir a uma interferência significativa no exercício dos direitos fundamentais e, mais concretamente, os direitos consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE. Para além disso, os dados recolhidos para os que solicitam uma autorização de viagem podem tornar-se - numa fase posterior à atribuição ou rejeição da autorização – nos dados de potenciais autores ou cúmplices de infrações penais graves, que poderão alimentar preconceitos, medos e discriminação coletivas (Michéa e Rousvoal, 2021, pp. 477-489).

Outro dos perigos associados incluem o uso potencial de informação proveniente de diferentes bases de dados para construir perfis que podem fornecer uma base para técnicas de análise de dados que permitem estimar e antecipar o suposto risco que as pessoas que atravessam as fronteiras representam para a segurança. Além disso, quando os dados não são armazenados de forma precisa e confiável, a sua reutilização pode levar a decisões imprecisas e injustas (Bigo, Ewert e Kuşkonmaz, 2020, p. 96). O que se pretende neste capítulo é perceber se o propósito de prevenção e combate da criminalidade grave constitui uma razão suficientemente imperiosa e de interesse geral que justifique restrições ao exercício de determinados direitos fundamentais e liberdades individuais e ainda se os princípios da necessidade e da proporcionalidade foram considerados na elaboração do ETIAS.

As políticas europeias que estão na origem da criação destas bases de dados, nas quais se inclui o ETIAS, tendem a desvalorizar direitos fundamentais como a proteção de dados e a privacidade, valorizando outros interesses públicos, como o direito coletivo à segurança. A ênfase dada à securitização também coloca em causa outro princípio fundamental do direito europeu: a liberdade de circulação, que se torna difícil de concretizar se as autoridades nacionais tiverem a possibilidade de controlar as pessoas em qualquer momento e em qualquer lugar, dentro e fora do território da UE. A UE tem procurado beneficiar daquilo a que a “sociedade de risco” promete em termos de ciência e tecnologia no controlo dos seus territórios, mas segundo Ulrich Beck, criam-se novos riscos ao tentar compensar outros. Um dos principais riscos é o potencial destas bases de

dados para erradicar o direito à proteção dos dados pessoais e o direito à privacidade (Benam, 2011, pp. 202-203).

Mesmo que as bases de dados, nomeadamente o ETIAS, consigam eventualmente alcançar os seus objetivos de reduzir os movimentos irregulares em grande escala de pessoas para o território europeu e de proteger as fronteiras, as consequências desta enorme base de dados na proteção dos direitos dos migrantes, bem como no cumprimento das normas e princípios fundadores da UE, como o estado de direito, os direitos humanos e a não discriminação, devem ser consideradas na sua implementação. O armazenamento de informações pessoais tem atingido um nível sem precedentes, tendo como objetivo declarado identificar e distinguir os movimentos desejados dos indesejados. No entanto, esta é uma questão altamente delicada, especialmente no que diz respeito ao direito à privacidade, podendo prejudicar a proteção de dados e infringir o direito à vida privada consagrado no artigo 8.º da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Esta violação pode verificar-se devido ao armazenamento de informações sem informar os indivíduos adequadamente, ao facto de as bases de dados terem propósitos muito gerais e não especificados ou por transferirem informações para terceiros. Devido às questões éticas associadas à utilização destas bases de dados de grande escala, deve ser permitido o escrutínio público e efetuado um controlo rigoroso por autoridades supervisoras independentes (Sadik e Kaya, 2020, pp. 154-155).

De acordo com o parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados (AEPD), verifica-se uma preocupação com o respeito pela proteção de dados ao longo de todo o Regulamento (UE) 2018/1240, que cria o ETIAS. Em particular, a AEPD considera que o alinhamento entre as definições utilizadas neste Regulamento e as definições usadas no RGPD, na Diretiva (UE) 2016/680 e no Regulamento (CE) n.º 45/2001 é positivo. O facto de se providenciar formação em proteção e segurança de dados para o pessoal da Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira que trabalhe na Unidade Central do ETIAS e para o pessoal a trabalhar nas Unidades Nacionais do ETIAS (tal como previsto nos artigos 75.º e 76.º), antes de serem autorizados a processar dados registados no Sistema Central ETIAS também contribui para o cumprimento da proteção de dados. Destaca-se ainda a proibição de transferências de dados do ETIAS para países terceiros, organizações internacionais e entidades privadas dentro ou fora da UE, de acordo com o n.º1 do artigo 65.º e a referência, no artigo 56.º, aos regulamentos relativos à proteção de dados aplicáveis às diferentes autoridades envolvidas no tratamento de dados

personais, nomeadamente as autoridades de fronteira e autoridades responsáveis pela imigração (AEPD, p. 7). É de ressaltar ainda a criação do Conselho de Orientação para os Direitos Humanos do ETIAS (no artigo 10.º), que inclui um representante do Comité Europeu para a Proteção de Dados e que tem como objetivo efetuar avaliações regulares e emitir recomendações relativamente ao impacto nos direitos fundamentais, em especial no que respeita à privacidade, à proteção dos dados pessoais e à não discriminação.

Todavia, há alguns pontos no Regulamento que cria o ETIAS em que o cumprimento da legislação relativa à proteção de dados não está plenamente assegurado e que merecem especial atenção. Destaca-se, por exemplo, o cumprimento do artigo 8.º, n.º 2 da CDFUE, relativo ao princípio da limitação da finalidade, que está no cerne da proteção de dados, e segundo o qual os dados pessoais devem ser recolhidos para fins específicos, explícitos e legítimos. Estas finalidades devem ser detalhadas o suficiente, de modo a permitir uma avaliação correta da proporcionalidade e adequação dos dados pessoais recolhidos (AEPD, 2017, pp. 8-9).

O ETIAS tem como objetivo determinar se a presença de um nacional de país terceiro isento da obrigação de visto no Espaço Schengen pode representar um risco de segurança, imigração ilegal ou um elevado risco de epidemia. Ora, se no caso do risco de imigração ilegal ou do elevado risco de epidemia, estes termos são claramente definidos, o mesmo não se verifica quanto ao risco de segurança, que é definido no Regulamento (UE) 2018/1240 (pp. 13-15), como um “*risco de ameaça para a ordem pública, a segurança interna ou as relações internacionais de qualquer dos Estados-Membros*”, pelo que se coloca a seguinte questão: como podem as autoridades competentes avaliar se um determinado indivíduo representa um risco para a segurança sem uma definição clara do que este termo abrange? O conceito de ordem pública pode incluir uma infinidade de situações, que vão desde o vandalismo a atos terroristas. Um elemento chave para avaliar o risco de segurança seria o facto de o nacional do país terceiro ser ou não suspeito ou ter sido condenado por crimes, devendo estar previamente definido que crimes devem ser visados, podendo ter-se como referência as infrações previstas nas alíneas 15) e 16) do n.º1 do artigo 3.º do regulamento que cria o ETIAS (AEPD, 2017, p. 9).

A questão do respeito dos princípios da necessidade e proporcionalidade na recolha e análise dos dados pessoais também se coloca na utilização do *profiling*. Os dados pessoais introduzidos pelo requerente do ETIAS, para além de serem comparados com outras bases de dados relevantes e com a lista de vigilância ETIAS (cuja informação é à partida fiável), são ainda

comparados com indicadores de risco específicos (vagamente definidos), que culmina na definição de um perfil pouco transparente criado por um algoritmo. Não existem, ainda, evidências suficientes que sustentem a necessidade de utilizar ferramentas de definição de perfis para alcançar os objetivos do ETIAS. Mas mesmo que seja necessário utilizar o *profiling*, este também deve ser proporcional (AEPD, 2017, pp. 11-24)

O Regulamento que cria o ETIAS prevê no seu artigo 33.º, n.º 5 que os “*indicadores de risco específicos são direcionados e proporcionados* (p. 34)”. No entanto, dependendo do método utilizado para desenvolver os indicadores de risco específicos, que podem ser interpretados de uma forma muito ampla, o número de pessoas às quais poderá ser negada uma autorização automática devido a uma resposta positiva baseada nas regras de verificação pode ser relativamente elevada, embora estas pessoas não representem realmente um risco. Apesar de, no caso de uma resposta positiva, o pedido ser posteriormente processado manualmente pelas unidades nacionais do ETIAS, isto ainda pode afetar substancialmente o requerente. Dada a falta de transparência no processo de criação de perfis, pode haver dúvidas quanto à eficácia do processamento manual dos pedidos (AEPD, 2017, p. 11).

Apesar de o artigo 14.º do Regulamento (UE) 2018/1240 (p. 21) estabelecer que “*o tratamento de dados pessoais no âmbito do sistema de informação ETIAS (...) não implica qualquer discriminação de nacionais de países terceiros em razão do sexo, (...) pertença a uma minoria nacional, (...), idade (...)*”, uma vez que os indicadores de risco podem ser definidos com base numa combinação de dados que inclui elementos como idade, sexo, nacionalidade, habilitações literárias e profissão, surge a questão de uma eventual discriminação com base nestes elementos. Em particular, poderá verificar-se uma violação do artigo 21.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE que proíbe “*a discriminação em razão, designadamente, do sexo (...), idade*”, assim como “*em razão da nacionalidade* (p. 398)”, uma vez que a decisão de emissão ou recusa da autorização de viagem no âmbito de um tratamento manual poderá basear-se neste tipo de informação.

Relativamente ao respeito pelo princípio da minimização de dados, será necessário realizar uma avaliação aprofundada da necessidade de cada tipo de dados pessoais processados tendo em conta os objetivos previstos no regulamento que cria o ETIAS. De acordo com o previsto no n.º1 do artigo 4.º da Diretiva (UE) 2016/680, os dados pessoais devem ser “*adequados, pertinentes e limitados ao mínimo necessário relativamente às finalidades para as quais são tratados* (p. 107)”,

pelo que é necessário aferir da necessidade de recolher dados como as habilitações literárias e a profissão atual do requerente e, sobretudo, da sua relevância para determinar o risco de segurança, imigração ilegal ou de epidemia (AEPD, 2017, pp. 14-15).

Resta saber se estas ingerências nos princípios fundamentais relativos à proteção de dados e da privacidade se encontram justificados por lei. Segundo o n.º 2 do artigo 8.º da CEDH (p. 11) e o n.º1 do artigo 25.º do Regulamento 2018/1725 (p. 67), pode haver uma ingerência das autoridades no exercício destes direitos desde que seja necessária para a segurança nacional, para a segurança pública e para a prevenção, investigação, deteção e repressão de infrações penais. Dado que será efetuada uma avaliação rigorosa dos riscos de segurança que os requerentes representam, na medida em que se procede a uma avaliação dos seus indicadores de risco e há um cruzamento dos dados apresentados com os dados constantes em bases de dados como o SIS e a Europol e ainda com a lista de vigilância ETIAS que inclui dados relativos a pessoas suspeitas de terem praticado ou com grande probabilidade de praticar infrações graves ou terrorismo, há evidências razoáveis para crer que a recolha e análise dos seus dados pessoais sejam necessárias por razões securitárias.

Da mesma forma, segundo o artigo 52.º n.º1 da CDFUE (p. 404), a restrição destes direitos pode ocorrer se for necessária e corresponder a objetivos de interesse geral reconhecidos pela União. Ora, uma das principais prioridades da UE no interior das suas fronteiras é *“facilitar a livre circulação de pessoas, sem deixar de garantir a segurança dos seus povos, através da criação de um espaço de liberdade, de segurança e de justiça”* (Tratado da UE, 2016, p. 16).

Esta ingerência, contudo, não parece estar igualmente justificada relativamente à avaliação do risco de imigração ilegal sobretudo devido aos métodos particularmente invasivos e pouco transparentes que são utilizados, nomeadamente o *profiling* e o tipo de dados utilizados para aferir a existência de indicadores de risco. Para que a recolha de dados pessoais que permite aferir dos indicadores de risco específicos relativos à imigração ilegal seja considerada necessária, será preciso comprovar de forma inequívoca que a presença de certas características (incluindo sexo, faixa etária, nacionalidade, educação e emprego) estão diretamente associadas a um maior risco de imigração ilegal. Para além disso, essa recolha de dados só seria proporcional se o mesmo procedimento fosse aplicado a cidadãos de países terceiros com obrigação de visto, o que não acontece, pelo que existe aqui o risco não só de um tratamento diferenciado e desproporcional, como também de uma generalização com base em determinadas características. Deste modo, o

respeito pelos requisitos de proporcionalidade e necessidade exigidos no artigo 52.º n.º 1 da CDFUE não está plenamente assegurado.

Em jeito de síntese conclusiva, a preocupação com o respeito pelo direito à proteção de dados e à privacidade tem vindo a consolidar-se na UE através da promulgação de diversos atos legislativos, sendo o mais recente o Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados. Todavia, simultaneamente, as crescentes ameaças à segurança interna dos estados e a evolução tecnológica sem precedentes têm contribuído para o aumento da vigilância da população. No controlo de fronteiras, em particular, verifica-se uma preocupação crescente em obter cada vez mais informação sobre os cidadãos que entram no território da UE, onde se insere a proposta de implementação do ETIAS. Dado os interesses contrários em jogo: o reforço da segurança interna e o reforço da proteção de dados pessoais, é fundamental perceber se a implementação ETIAS poderá atingir os seus objetivos de combate à imigração ilegal e ao reforço da segurança sem comprometer o respeito pelos direitos fundamentais da proteção de dados e do respeito pela privacidade. Tendo em conta que estes direitos não são absolutos, é admissível uma restrição dos mesmos desde que esteja prevista na lei e seja necessária e proporcional, tendo em conta os objetivos que pretendem ser alcançados. Ora, no caso do ETIAS, existem alguns princípios que não estão a ser devidamente acautelados, destacando-se o princípio da limitação da finalidade, na medida em que o fim para o qual o ETIAS foi concebido, isto é, determinar se um determinado cidadão de um país terceiro representa um risco de imigração ilegal ou de segurança, baseia-se numa definição pouco objetiva e que assenta em conceitos muito abrangentes. A utilização do *profiling*, para além de se basear na comparação com indicadores de risco que não são claramente definidos, também não existem evidências de ser absolutamente necessária para acautelar os fins que pretende e proporcional, na medida em que abrange todos os cidadãos, representem eles um risco ou não. A ausência de discriminação durante todo o processo também não está completamente assegurada, uma vez que a decisão sobre o pedido ETIAS poderá basear-se em elementos pessoais como a idade, sexo, nacionalidade, habilitações literárias e profissão, questionando-se ainda sobre a relevância destes para aferir do risco de um cidadão.

VI. Conclusão

A proposta de implementação do ETIAS pode ser enquadrada num contexto em que se multiplicam os desafios na gestão das fronteiras da UE, nomeadamente as sucessivas crises migratórias, os atentados terroristas que ocorreram nos últimos anos e, no geral, o aumento da perceção de insegurança na Europa e a sua associação com a imigração. Até à implementação do ETIAS, já existiam bases de dados dedicadas à recolha e registo de dados sobre praticamente todos os cidadãos que pretendiam entrar e/ou que já tinham entrado e permanecido na UE, nomeadamente, os cidadãos de países terceiros aos quais é exigido um visto para entrar na UE, os cidadãos que solicitaram asilo ou os cidadãos sobre os quais consta um alerta, seja porque são procurados pela justiça ou pela polícia, seja porque têm uma interdição de entrada em algum Estado-Membro, etc. A única lacuna de informação recaía sobre os cidadãos de países terceiros isentos da obrigação de visto para entrar na UE, pelo que o ETIAS vem colmatar essa falha. Numa altura em que os dados são percecionados como uma mercadoria valiosa sobretudo no que toca ao campo da segurança, o ETIAS pretende precisamente disponibilizar informação que seja útil tanto para as autoridades de controlo de fronteiras e da imigração, mas simultaneamente para a prevenção, deteção e investigação de crimes, em particular a criminalidade grave e o terrorismo.

Assim, e respondendo à primeira questão de partida, a implementação do ETIAS trará inúmeras vantagens tanto do ponto de vista da migração como da segurança. O controlo preliminar que será feito dos visitantes isentos da obrigação de visto irá permitir identificar eventuais riscos e, com base nisso, decidir pela emissão ou recusa de viagem. Uma vez que este processo ocorre antes da sua chegada, prevê-se uma diminuição das recusas de entrada, uma vez que essa triagem já foi feita. Simultaneamente, o tempo de espera nas fronteiras também diminuirá porque as autoridades já dispõem de um conjunto de informações que, anteriormente à implementação do ETIAS, ainda teriam de averiguar após a chegada dos cidadãos. Para além disso, esta triagem garante que todos os cidadãos são avaliados da mesma forma, uma vez que passa a existir um procedimento uniformizado aplicado por todos os Estados-Membros. Em termos securitários, a triagem que é feita dos viajantes permitirá à partida diminuir a entrada de cidadãos que apresentem um risco para a segurança interna não só pelas verificações que são feitas em termos de condenações prévias, mas também pelo cruzamento de dados com as bases de dados da Europol e da lista de vigilância ETIAS. Para além disso, não é de descurar o fator de dissuasão que a implementação do ETIAS poderá ter sobre os viajantes mal-intencionados.

Contudo, o ETIAS também apresenta alguns desafios difíceis de contornar, sobretudo para os cidadãos que terão de utilizar este sistema. Os viajantes de países terceiros isentos da obrigação de visto que se deslocam à Europa com o intuito de aqui fazer turismo, negócios ou para visitar família e que não apresentam qualquer risco migratório ou securitário terão de passar pelo mesmo processo que os cidadãos ditos de risco. Ainda que no caso de não haver qualquer *hit*, a emissão da autorização de viagem seja relativamente rápida, estes cidadãos ainda terão de disponibilizar um conjunto considerável de informações pessoais que até agora não lhes era exigido. Assim, o principal desafio que a implementação do ETIAS encerra prende-se com a proteção dos dados pessoais e da privacidade e dos princípios que lhe estão subjacentes.

Da análise efetuada aos procedimentos que serão adotados e o tipo de dados que serão recolhidos, conclui-se que a colocação em prática do ETIAS implica necessariamente uma ingerência nos dados pessoais e na privacidade dos cidadãos que o utilizam. No entanto, esta ingerência está legalmente justificada, no que toca à avaliação dos riscos para a segurança interna, pela aplicação do artigo 25º, n.º1 do Regulamento 2018/1725 e do artigo 8.º, n.º2 da CEDH, na medida em que a recolha e análise dos dados pessoais recolhidos contribuirão para a defesa da segurança nacional e da segurança pública e para a prevenção, a investigação, a deteção e a repressão de infrações penais.

O mesmo não se aplica, todavia, à avaliação dos indicadores de risco para a imigração ilegal, que corresponde a uma ingerência na proteção de dados pessoais e da privacidade que não está legalmente justificada. A utilização do método de definição de perfis para tirar conclusões e tomar decisões sobre determinados indivíduos é, desde logo, questionável, dado o seu potencial de resultar num tratamento injusto e discriminatório. Trata-se ainda de uma forma de controlo preventiva, na medida em que os cidadãos visados poderão ser categorizados como representando um risco de imigração ilegal, sem que efetivamente isso tenha sido comprovado na prática, tendo por base um conjunto de características que poderão incluir o sexo, a faixa etária, a nacionalidade, o emprego e as habilitações literárias. Há aqui três princípios fundamentais que não são devidamente acautelados: os princípios da necessidade, proporcionalidade e da não discriminação. Ora, embora o combate à imigração ilegal seja um objetivo válido e legítimo, o que se questiona com a aplicação do ETIAS é que a recolha dos dados pessoais e a consequente intromissão na vida privada dos cidadãos visados contribua para esse fim e, por conseguinte, que seja necessária. Os dados recolhidos para a avaliação dos indicadores de risco incidem, em grande parte, em

características pessoais e da vida privada dos cidadãos, como o sexo, a idade, a nacionalidade e ainda a situação profissional e habilitações literárias. Questiona-se, portanto, a relevância ou necessidade da recolha destes dados para aferir do risco de imigração ilegal. Para além disso, existem dúvidas que esta recolha de dados seja proporcional, isto é, que não vá para além do estritamente necessário para atingir o objetivo que pretende. No caso do ETIAS, coloca-se a questão se não existirão meios menos intrusivos do que a utilização do *profiling*, por exemplo, para averiguar o risco de imigração ilegal. Por último, ao incidir sobre as características pessoais já mencionadas, há um risco real de a emissão ou recusa de viagem assentar numa decisão discricionária e resultar na discriminação de determinados cidadãos.

No fundo, a implementação do ETIAS coloca em oposição dois interesses distintos e, não raras vezes, incompatíveis: o direito individual à proteção dos dados pessoais e o direito coletivo à segurança. De facto, a obtenção de maior segurança parece ter como moeda de troca uma diminuição da privacidade, o que nos leva à questão inicial da relação entre migração e in(segurança). Atualmente, a agenda política parece focar-se cada vez mais na questão migratória, utilizando-a como bode expiatório para os problemas sociais e económicos como o desemprego e a criminalidade. Face a isto, os governos têm legitimidade para aplicar um maior controlo e vigilância sobre os cidadãos e, em particular, sobre os que pretendem entrar e permanecer no seu território, podendo utilizar métodos que de outra forma seriam considerados excessivos. Assim, a sociedade tende a aceitar a ingerência sobre determinados direitos fundamentais como a proteção de dados e a privacidade como absolutamente necessária face aos ganhos obtidos ao nível da segurança coletiva.

Bibliografia

AĞIR, Bülent Sarper - Migration and Immigrants as the “Usual Suspects” of European Insecurity. **Bezbednosni dijalozi**. 1:2019 (2021) 1–18.

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DE DADOS - Opinion 3/2017 - EDPS Opinion on the Proposal for a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS). (2017).

BENAM, Cigdem H. - Emergence of a «Big Brother» in Europe: Border control and securitization of migration. **Insight Turkey**. 13:3 (2011) 191–207.

BIGO, Didier - Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease. **Alternatives**. 27:2002) 63–92.

BIGO, Didier - The socio-genesis of a guild of «digital technologies» justifying transnational interoperable databases in the name of security and border purposes: a reframing of the field of security professionals? **Int. J. Migration and Border Studies**. 6:2 (2020) 74–92.

BIGO, Didier; EWERT, Lina; KUŞKONMAZ, Elif Mendos - The interoperability controversy or how to fail successfully: lessons from Europe. **Int. J. Migration and Border Studies**. 6:2 (2020) 2020.

BROUWER, Evelien - Schengen and the Administration of Exclusion: Legal Remedies Caught in Between Entry Bans, Risk Assessment and Artificial Intelligence. **European Journal of Migration and Law**. ISSN 15718166. 23:4 (2021) 485–507. doi: 10.1163/15718166-12340115.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ola; WILDE, Jaap De - **Security: A New Framework for Analysis** [Em linha]. London: Lynne Rienner, 1998 [Consult. 1 dez. 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://books.google.pt/books?id=j4BGr-Elsp8C&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>.

CALVI, Alessandra - Border Management Law in the European Union. Em BURGESS, J. PETER; KLOZA, DARIUSZ (Eds.) - **Border Control And New Technologies: Addressing Integrated Impact Assessment** [Em linha]. [S.l.] ASP editions - Academic and Scientific Publishers, 2021 [Consult. 21 abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL:https://library.oapen.org/bitstream/id/5f351c83-ca3e-4929-938b-df5287435520/9789461171375.pdf>. ISBN 9789461170859. p. 117–142.

CASAGRAN, Cristina Blasi - Fundamental Rights Implications of Interconnecting Migration and Policing Databases in the EU. **Human Rights Law Review**. ISSN 17441021. 21:2 (2021) 433–457. doi: 10.1093/hrlr/ngaa057.

C.A.S.E COLLECTIVE - Critical approaches to security in Europe: A networked manifesto. **Security Dialogue**. ISSN 14603640. 37:4 (2006) 443–487. doi: 10.1177/0967010606073085.

CASTLES, Stephen - International migration at the beginning of the twenty-first century: global trends and issues. **International Social Science Journal**. ISSN 00208701. 52:165 (2000) 269–281. doi: 10.1111/1468-2451.00258.

CECCORULLI, Michela - Back to Schengen: the collective securitisation of the EU free-border area. **West European Politics**. ISSN 17439655. 42:2 (2019) 302–322. doi: 10.1080/01402382.2018.1510196.

CESARZ, Maciej - A new type of EU visa? The legal nature of a travel permit issued under the European Travel Information and Authorization System (ETIAS). **Studia Prawnicze KUL**. ISSN 1897-7146. 4 (2021) 7–27. doi: 10.31743/sp.12565.

DIMITROVA, Diana; QUINTEL, Teresa - Technological Experimentation Without Adequate Safeguards? Interoperable EU Databases and Access to the Multiple Identity Detector by SIRENE Bureaux. Em HALLINAN, DARA; LEENES, RONALD; HERT, PAUL DE (Eds.) - **Data Protection and Privacy, Data Protection and Artificial Intelligence**. Oxford: Bloomsbury

Publishing, 2021v. 13. [Consult. 20 abr. 2023]. Disponível em WWW:<URL:https://books.google.pt/books?id=iyQXEAAAQBAJ&printsec=frontcover&hl=pt-PT#v=onepage&q&f=false>.v. 13.

DRAKOKHRUST, Tatiana - The Role of Information and Legal Technologies in Detecting and Counteracting Illegal Migration in EU. **LEGEA ȘI VIAȚA**. 6:2 (2019) 23–27.

DUIĆ, Dunja; ROŠIĆ, Marijo - Interoperability between the EU information systems - from an idea to the realisation. **Polic. sigur**. 31:2 (2022) 118–148.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS - **Fundamental rights and the interoperability of EU information systems: borders and security**. Luxembourg : Publications Office of the European Union, 7 Jul. 2017.

EUROPEAN UNION AGENCY FOR FUNDAMENTAL RIGHTS; COUNCIL OF EUROPE - **Handbook on European data protection law**. 2018. ed. Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2018. ISBN 9789287198495.

GABRIELLI, Lorenzo - Securitization of Migration and Human Rights: Frictions at the Southern EU Borders and beyond. **Lidé města**. 16:2 (2014) 311–322.

GALLI, Francesca - **Interoperable Law Enforcement -Cooperation Challenges in the EU Area of Freedom, Security and Justice** (Relatório n.2019/15).

GUIRAUDON, Virginie - Enlisting third parties in border control: A comparative study of its causes and consequences. Em CAPARINI, MARINAMARENIN, OTWIN (Ed.) - **Borders and Security Governance – Managing Borders in a Globalised World** [Em linha]. Geneva: DCAF, 2006 [Consult. 10 nov. 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://www.academia.edu/1302559/Enlisting_third_parties_in_border_control_A_comparative_study_of_its_causes_and_consequences>.

GÜNAR, Altuğ; GÜNER, Oğuz - Protection of Personal Data in the European Union-Turkey Relations: Effect of Visa Liberalisation Dialogue. **Journal of management and economic research**. ISSN 2148-029X. 17:4 (2019) 35–58. doi: 10.11611/yead.553594.

HALL, Lucy; CLAPTON, William - Programming the machine: gender, race, sexuality, AI, and the construction of credibility and deceit at the border. **Internet Policy Review**. ISSN 21976775. 10:4 (2021) 1–23. doi: 10.14763/2021.4.1601.

HOFFBERGER-PIPPAN, Elisabeth - The Interoperability of EU Information Systems and Fundamental Rights concerns. **Spanish Yearbook of International Law**. 23(2019) 10–103. doi: 10.17103/sybil.23.4.

HUYSMANS, Jef - The European Union and the Securitization of Migration. **Journal of Common Market Studies**. ISSN 00219886. 38:5 (2000) 751–777. doi: 10.1111/1468-5965.00263.

IHLAMUR-ÖNER, Suna Gülfer - Delinking the Migration-Terrorism Nexus: Strategies for the De-Securitization of Migration. **PERCEPTIONS**. 24:2–3 (2019) 195–224.

JÁNOSI, Andrea - Criminal data management –relevant sources of EU law, interoperability of EU information systems. **European Integration Studies**. ISSN 15886735. 17:1 (2021) 156–166. doi: 10.46941/2021.se1.156-166.

KARANJA, Stephen Kabera - **Transparency and Proportionality in the Schengen Information System and Border Control Co-operation** [Em linha]. Boston : Martinus Nijhoff, (2008) [Consult. 20 mar. 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://books.google.pt/books?id=dc_Nt6uQthoC&printsec=frontcover&hl=pt-PT&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false>.

LEHTONEN, Pinja; AALTO, Pami - Smart and secure borders through automated border control systems in the EU? The views of political stakeholders in the Member States. **European Security**. ISSN 17461545. 26:2 (2017) 207–225. doi: 10.1080/09662839.2016.1276057.

LEITE, Ana Paula Moreira Rodriguez; SANTOS, Thauan; MENDES, Cintiene Sandes Monfredo - Políticas migratórias na UE: entre a estratégia do poder soberano e a cooperação compartilhada. **Mural Internacional**. ISSN 2446-6182. 8:1 (2018) 106–119. doi: 10.12957/rmi.2017.32577.

LEMBERG-PEDERSEN, Martin - SECURITY, INDUSTRY AND MIGRATION IN EUROPEAN BORDER CONTROL. Em ZHYZNOMIRSKA, LYUBOV; BONJOUR, SASKIA; WEINAR, AGNIESZKA (Eds.) - **The Routledge Handbook of the Politics of Migration in Europe** [Em linha]. [S.l.] : Routledge, 2018 [Consult. 20 nov. 2022]. Disponível em WWW:<URL:https://www.researchgate.net/publication/322528727_Security_industry_and_migration_in_European_border_control/link/5b3123f70f7e9b0df5c7f7c1/download>.

LÉONARD, Sarah - EU border security and migration into the European Union: FRONTEX and securitisation through practices. **European Security**. ISSN 17461545. 19:2 (2010) 231–254. doi: 10.1080/09662839.2010.526937.

MARTA, Rui Manuel Álvaro - Acordo Schengen. **Anuário Janus 2018-2019**. (2019) 96–97.

MICHÉA, Frédérique; ROUSVOAL, Laurent - The Criminal Procedure Out of Itself: A Case Study of the Relationship Between EU Law and Criminal Procedure Using the ETIAS System. **European Papers - A Journal on Law and Integration**. ISSN 24998249. 6:1 (2021) 473–491. doi: 10.15166/2499-8249/478.

PONTES, Natália Coutinho - Mecanismos da Política Migratória da União Europeia: Como o Bloco está respondendo ao aumento do número de refugiados. **REVISTA DO PROGRAMA DE DIREITO DA UNIÃO EUROPEIA**. (2015) 120–149.

QUINTEL, Teresa - **Connecting personal data of Third Country Nationals Interoperability of EU databases in the light of the CJEU's case law on data retention.** Law Working Paper Series. [Em linha] (Relatório n.2018–002). [Consult. 23 mar. 2023]. Disponível em WWW:<URL:https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3132506>.

SADIK, Giray; KAYA, Ceren - The role of surveillance technologies in the securitization of EU migration policies and border management. **Uluslararası İlişkiler**. ISSN 13047310. 17:68 (2020) 145–160. doi: 10.33458/uidergisi.856932.

TERTEREANU, Petrică; GÎNGU, Alexandra Ioana; ȚÎTU, Aurel Mihail - Management of the Reference Architecture of European Information Systems and Interoperability Components Implemented in the Security Infrastructure. **Review of General Management**. 31:1 (2020) 2020.

TIEKSTRA, Willemijn - **Free movement threatened by terrorism:** an analysis of measures proposed to improve EU border management. International Centre for Counter-Terrorism (2019). [Em linha] Disponível em WWW:<URL:http://www.jstor.com/stable/resrep19619>.

VAVOULA, Niovi - **European Travel Information and Authorisation System (ETIAS): A flanking measure of the EU's visa policy with far reaching privacy implications** Legal Studies Research Paper No. 256/2017. [Em linha]. London: [s.n.] (Relatório n.256). Disponível em WWW:<URL:https://ssrn.com/abstract=2928082>.

VAVOULA, Niovi - The «Puzzle» of EU Large-Scale Information Systems for Third-Country Nationals: Surveillance of Movement and Its Challenges for Privacy and Personal Data Protection. **Forthcoming, European Law Review**. (2019).

WAEVER, Ole - Securitization and Desecuritization. Em LIPSCHUTZ, RONNIE D. (Ed.) - **On Security** [Em linha]. New York: Columbia University Press, 1995 [Consult. 31 jan. 2023]. Disponível em WWW:<URL:https://www.libraryofsocialscience.com/assets/pdf/Waever-Securitization.pdf>.

Legislação e outras fontes

Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. (2016/C 202/02) 07.06.2016. Jornal Oficial da União Europeia, C 202/389.

Convenção Europeia dos Direitos do Homem (1950), com as modificações introduzidas pelos Protocolos nos 11 e 14 acompanhada do Protocolo adicional e dos Protocolos nos 4, 6, 7, 12 e 13.

Declaração Universal dos Direitos Humanos, adotada e proclamada pela Assembleia Geral das Nações Unidas na sua resolução 217A (III) de 10 de Dezembro de 1948.

DIRETIVA (UE) 2016/680 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 27 de abril de 2016 relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados, e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho. 4.5.2016. Jornal Oficial da União Europeia, L 119/89.

REGULAMENTO (UE) 2016/399 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 9 de março de 2016 que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen). 23.3.2016. Jornal Oficial da União Europeia, L 77/1.

REGULAMENTO (UE) 2016/679 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 27 de abril de 2016 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados). 4.5.2016. Jornal Oficial da União Europeia, L 119/1.

REGULAMENTO (UE) 2018/1725 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 23 de outubro de 2018 relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos e organismos da União e à livre circulação desses

dados, e que revoga o Regulamento (CE) n.o 45/2001 e a Decisão n.o 1247/2002/CE. 21.11.2018. Jornal Oficial da União Europeia, L 295/39.

REGULAMENTO (UE) 2018/1240 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 12 de setembro de 2018 que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.o 1077/2011, (UE) n.o 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 e (UE) 2017/222. 19.9.2018. Jornal Oficial da União Europeia, L 119/89. L 236/1.

Tratado da União Europeia (versão consolidada), 07.06.2016. Jornal Oficial da União Europeia, C 202/13.

Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (versão consolidada), 07.06.2016. Jornal Oficial da União Europeia, C 202/47.

Outras fontes

Comissão das Comunidades Europeias. (24.11.2005). COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU relativa ao reforço da eficácia, da interoperabilidade e das sinergias entre as bases de dados europeias no domínio da justiça e dos assuntos internos. COM(2005) 597 final.

Comissão Europeia (16.11.2016). Proposta de REGULAMENTO DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO que cria um Sistema Europeu de Informação e Autorização de Viagem (ETIAS) e altera os Regulamentos (UE) n.º 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/794 e (UE) 2016/1624. COM(2016) 731 final 2016/0357 (COD).

Tribunal de Justiça da União Europeia (2013). Acórdão do Tribunal de Justiça da União Europeia (Grande Secção), de 19 de dezembro de 2013, no processo C-84/12.

Tribunal Europeu dos Direitos Humanos (1991). Information Note on the Court's case-law Moustaqim v. Belgium - 12313/86. Judgment 18.2.1991.

Índice

I – Introdução	9
II – Relação entre migração e in(segurança)	11
III – A cooperação no Espaço Schengen	17
1. Novas políticas de imigração e cooperação	17
2. A convenção Schengen: um novo paradigma de segurança	20
3. A interoperabilidade dos sistemas de informação	23
IV. O ETIAS	30
1. Origem, definição e implementação	30
2. Efeitos no controlo de fronteiras e na segurança do Espaço Schengen	37
3. Consequências para os cidadãos	41
V. O direito à proteção dos dados pessoais e à privacidade	47
1. Contexto histórico e principal legislação	49
2. Impacto do ETIAS no cumprimento da legislação de proteção de dados	52
VI. Conclusão	59
Bibliografia	63