



**AUTORIDADE DE CONTROLO COMUM
SCHENGEN**

**Bruxelas, 5 de Abril de 2004 (22.04)
(OR. en)**

SCHAC 2502/04

LIMITE

RELATÓRIO

Assunto: Relatório de actividades da Autoridade de Controlo Comum (ACC)

INTRODUÇÃO

Oito anos volvidos sobre a criação do Sistema de Informação de Schengen (SIS), vem a Autoridade de Controlo Comum (ACC) em Bruxelas apresentar o seu sexto relatório.

O presente documento sintetiza as actividades levadas a efeito pela ACC nos últimos dois anos. A exemplo de outros textos desta natureza, contém referências a iniciativas, a campanhas de informação aos cidadãos, a decisões, às relações institucionais e aos resultados obtidos sem entrar em pormenores – que podem ser consultados nos documentos adoptados pela ACC, bem como no seu novo sítio *Web*.

Contudo, o presente relatório possui particular valia pelo facto de ser publicado na véspera de um acontecimento histórico – a saber, definir as acções necessárias para a entrada em funcionamento, até 2006, de um sistema informático de segunda geração, designado SIS II, que trará grandes inovações e terá um impacto considerável sobre funções vitais para a Europa e para os direitos e liberdades fundamentais dos seus cidadãos. A ACC tenciona desempenhar um papel de liderança neste processo de grandes mudanças contribuindo para a respectiva condução.

O SIS já é a maior base de dados centralizada da Europa no âmbito das iniciativas em matéria de vistos, imigração e cooperação policial e judiciária. Outras propostas para alterar a curto prazo a Convenção de Schengen estão em fase de análise adiantada. Quanto ao longo prazo, o Conselho JAI de 5-6 de Junho de 2003 decidiu que para o SIS II teriam de ser tidas em conta várias categorias

de indicações novas, novos campos de busca, interligações, novas finalidades, novas categorias sensíveis de dados pessoais (tais como dados biométricos), novos prazos de conservação, e novas e mais amplas categorias de utilizadores do sistema.

As finalidades a alcançar futuramente são igualmente importantes para as nossas sociedades democráticas, contudo, é necessário avaliar a sua proporcionalidade e realizar um exercício de verificação prévia no tocante ao grande impacto que terão sobre os direitos e as liberdades fundamentais de milhões de indivíduos que serão envolvidos por motivos diversos.

As medidas de alta segurança preconizadas não são suficientes. O SIS II não constituirá meramente um sistema de segunda geração do ponto de vista técnico. É também necessário um conjunto revisto de disposições em matéria de protecção de dados. Deverão ser fáceis de compreender e melhor conhecidos do cidadão individual e do profissional, e estar à altura dos desafios colocados pelo SIS II, prevendo salvaguardas adequadas e assegurando a coerência de sistema com as suas próprias finalidades.

A protecção dos dados não consiste em decidir se uma dada informação deve ou não ser divulgada. Envolve na realidade um exercício muito mais complexo, destinado a oferecer salvaguardas, equilibrar interesses, conceber soluções proporcionadas e organizar os fluxos de informação. É necessário estabelecer melhor o equilíbrio entre uma cooperação policial e judicial eficaz e o direito fundamental à protecção dos dados pessoais, um direito consignado na Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia.

Espera-se que vá prosseguir a harmonização das bases de dados no âmbito dos chamados segundo e terceiro pilares. Exortamos as outras instituições a desenvolverem uma política de privacidade rigorosa, bem como uma noção bem delimitada das novas formas de cooperação que deverão substituir as medidas compensatórias inicialmente previstas na Convenção de Schengen.

Schengen, a Europol, o Eurodac, o Sistema de Informação sobre Vistos (VIS) e outros sistemas foram instituídos de modos diferentes, em diferentes períodos e com propósitos distintos. Chegou a altura de aperfeiçoar as salvaguardas contra os riscos de lacunas e sobreposições, de reduzir mais as incertezas e de alijar salvaguardas meramente formais, falta de informação, e cooperação pouco dinâmica.

É por isso que a ACC está grata às outras instituições, mais concretamente ao Parlamento Europeu, pela sua estreita colaboração, que logrou melhorias significativas nos últimos meses – em especial no que respeita à propostas da Espanha para alterar a Convenção de Schengen, a Recomendação

aprovada pelo Parlamento em 20 de Novembro de 2003, e a oficina ad hoc realizada em Bruxelas, em 6 de Outubro.

Nessa oficina, a ACC chamou a atenção dos participantes para cinco requisitos principais:

- 1) Assegurar que as iniciativas a respeito do SIS II se coadunem com todas as demais acções institucionais já em curso, tais como as propostas da Espanha sobre o SIS I, as alterações à Convenção de Schengen no tocante ao tráfico de veículos, a implementação do mandado de detenção europeu, o VIS e a iniciativa da Grécia sobre o procedimento com vista a alterar o Manual SIRENE, na óptica, igualmente, de uma relação custo-eficácia razoável da despesa;
- 2) Assegurar que o projecto de contrato inicial respeitante ao SIS II a adjudicar em 2004 na sequência do convite à apresentação de propostas preveja uma avaliação atempada da protecção de dados;
- 3) Assegurar uma cooperação eficaz e permanente com a ACC como a exemplo da relação construtiva ultimamente desenvolvida entre a ACC e a Comissão Europeia;
- 4) Fixar os objectivos do SIS II antes de estabelecer as suas características técnicas de forma a assegurar que o novo sistema possa funcionar com lógica desde o princípio; e
- 5) Incentivar uma melhoria da qualidade da protecção de dados na óptica de salvaguardas mais substanciais, assegurando que o sistema e as suas funções inteligentes possam ser realmente fiscalizados, que esse sistema seja altamente transparente para os cidadãos e que não existam redundâncias de dados e/ou bases de dados.

A União Europeia atravessa um período de importância estratégica em que cabe à protecção dos dados desempenhar um papel específico.

O SIS II só conseguirá ter êxito se se pautar verdadeiramente pela protecção dos dados. Por sua parte, a ACC está ciente de que lhe cabe desempenhar o papel reforçado preconizado pelo Parlamento Europeu, devendo ser dotada de orçamento próprio, bem como dos meios adequados. A ACC cooperará também activamente com a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados e prosseguirá as suas actividades para enfrentar as importantes questões que se avizinham nos próximos dois anos.

A Autoridade de Controlo Comum de Schengen

Capítulo 1

I. Schengen: o historial

Introdução

O Tratado de Amesterdão, que entrou em vigor em 1999, consagra o conceito de uma União Europeia em que é assegurada a livre circulação das pessoas.

Os primeiros passos no sentido da criação de um espaço de livre circulação foram dados pelo Acordo de Schengen, assinado pela França, a Alemanha e os países do Benelux, em 1985. Dando execução ao acordo, a Convenção de Schengen de 1990 veio suprimir as fronteiras internas dos Estados signatários e criar um espaço Schengen com uma fronteira externa única, em que os controlos de imigração seriam efectuados de acordo com um conjunto de regras único.

Para responder a receios de que a circulação incontrolada de mercadorias e de pessoas seria propícia a abusos, a Convenção continha algumas medidas compensatórias, nomeadamente medidas para facilitar uma cooperação mais estreita entre as autoridades de fronteira e a criação do Sistema de Informação de Schengen (SIS).

O Sistema de Informação de Schengen (SIS)

O SIS é uma sistema de informação que liga todos os Estados que aplicam a Convenção de Schengen e as autoridades competentes de cada um desses Estados. As polícias nacionais e as autoridades aduaneiras e de controlo de fronteiras dos Estados Schengen utilizam o SIS para verificações policiais e aduaneiras de pessoas e objectos por meio de um procedimento de busca automático. São também efectuadas consultas por funcionários da imigração no âmbito do controlo de pessoas de Estados não-Schengen.

A Convenção de Schengen enumera as categorias de informação que podem ser contidas no SIS. As autoridades nacionais podem inserir informação sobre determinados objectos, tais como veículos furtados, e sobre as seguintes categorias de pessoas:

1. Pessoas procuradas para efeitos de detenção e extradição
2. Pessoas a quem é recusada a entrada no espaço de Schengen
3. Pessoas desaparecidas ou que carecem de ser colocadas sob protecção
4. Pessoas procuradas pelas autoridades judiciais no âmbito de um processo penal
5. Pessoas a ser sujeitas a vigilância discreta ou a controlo específico

O SIS é composto por secções nacionais (NSIS), que podem ser consultadas pelas autoridades competentes para realizar controlos de fronteiras, aduaneiros e policiais, e por uma secção central, (CSIS) localizada em Estrasburgo. As autoridades de um determinado Estado só podem consultar o seu próprio ficheiro de dados NSIS, e cada autoridade nacional tem acesso às categorias de dados necessárias para realizar os seus controlos específicos. As autoridades da imigração, por exemplo, só podem aceder à informação respeitante a pessoas a quem é recusada a entrada no espaço Schengen.

Para inserirem informação no sistema, os funcionários nacionais têm primeiramente de enviar a informação à autoridade nacional responsável pela sua secção nacional do SIS (estas autoridades são os chamados Gabinetes SIRENE). O Gabinete SIRENE nacional tem de certificar-se de que a informação é relevante para o SIS e de que foram devidamente aplicadas as regras de Schengen. Em caso afirmativo, a informação é transmitida à secção central do SIS, que actualiza então cada secção nacional com a nova inserção. Assegura-se deste modo que cada secção nacional do SIS seja idêntica à secção central.

A Autoridade de Controlo Comum

É importante que um sistema complexo de dimensão europeia deste tipo se pautar pelos princípios da protecção de dados. Dado que pode ser recusado a uma pessoa o acesso ao espaço Schengen com base em informação contida no SIS, é obviamente fundamental que essa informação seja rigorosa e actualizada.

Como salvaguardas, a Convenção contém algumas disposições relacionadas com a protecção de dados; criou igualmente uma autoridade independente — a Autoridade de Controlo Comum (ACC) — encarregada de inspeccionar a secção central do SIS, analisar as dificuldades de aplicação ou de interpretação que possam surgir aquando da exploração do SIS, e assegurar que o SIS cumpre as diversas disposições em matéria de protecção de dados referidas na Convenção de Schengen. A ACC é composta por dois representantes da autoridade nacional de protecção de dados de cada Estado Schengen.

Integração de Schengen na União Europeia

Embora Schengen tenha começado por ser uma convenção intergovernamental, a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen e as diversas decisões adoptadas ao abrigo da mesma – colectivamente designadas por acervo de Schengen – vieram a ser integradas no quadro jurídico e institucional da União Europeia pelo Tratado de Amesterdão. A ACC vê neste facto uma evolução positiva, que permite a transparência do controlo parlamentar e judicial a Schengen.

O Acordo de Schengen abriu caminho ao espaço de liberdade, segurança e justiça preconizado no Tratado de Amesterdão. Declarou-se desde então que esse espaço "deve basear-se nos princípios da transparência e do controlo democrático,¹ e é neste contexto que a ACC procura desempenhar as suas funções. O presente relatório de actividades passa em revista essas funções, resumindo as actividades realizadas e os pareceres emitidos ao longo dos dois anos transactos.

II. A alteração da fisionomia do Sistema de Informação de Schengen: o SIS II e outros desenvolvimentos

SIS II

Hoje, oito anos volvidos sobre a introdução do SIS, está em curso o processo de substituição do sistema. Vários motivos concorrem para esta situação: o alargamento da União Europeia implica a necessidade de desenvolver um novo sistema, capaz de tratar uma quantidade enorme de informação; também aqueles que têm experiência prática do SIS têm sugerido possíveis formas de melhorar o sistema. Simultaneamente, a evolução da luta contra a criminalidade e o terrorismo, em que se insere a criação de novas instituições como a Europol e a Eurojust, levaram a que se apelasse a que a informação contida no SIS fosse utilizada para fins mais dilatados. Está a ser desenvolvido um novo sistema, o SIS II, cujo início de exploração está previsto para 2006.

Iniciativas para alterar a Convenção de Schengen

Existem já várias iniciativas para alterar o SIS, antes mesmo de o novo sistema ser criado, das quais

¹ Extraído das conclusões gerais do Conselho Europeu de Tampere de 1999

se destaca uma iniciativa da Espanha ², que se destina designadamente a autorizar a Europol e a Eurojust a acederem ao SIS. Outra iniciativa diz respeito à proposta de criação de um mandado de detenção europeu, cuja consequência provável é o SIS passar a conter categorias de informação suplementares.

Há essencialmente duas tendências que interessam à ACC. A primeira diz respeito à informação contida no SIS, com movimentações no sentido de acrescentar novas categorias de informação e introduzir novos tipos de informação, como os dados biométricos. A segunda diz respeito ao acesso a e à utilização dos dados contidos no SIS. Há propostas no sentido de autorizar o acesso ao SIS a outras entidades — foram já referidas a Europol e a Eurojust — e tudo indica que esta tendência irá durar. Se isso se concretizar, aumenta a probabilidade de dados contidos no SIS virem a ser utilizados para finalidades mais vastas.

A abordagem da Autoridade de Controlo Comum

A ACC tem advertido que, tal como se apresentam, estas propostas resultariam numa alteração fundamental da natureza do sistema: enquanto que o SIS alerta simplesmente as autoridades competentes para que determinada pessoa é procurada por um dos motivos enunciados na Convenção de Schengen, o SIS II parece votado a tornar-se um instrumento de investigação com múltiplas finalidades.

Dado que a UE enfrenta a perspectiva de um novo sistema que permitirá que as autoridades partilhem informação sobre milhões de indivíduos para variadíssimas finalidades — utilizando possivelmente as tecnologias mais recentes para tratar dados biométricos sensíveis — há uma necessidade evidente de analisar cuidadosamente o impacto que isso pode ter sobre os direitos dos indivíduos.

Ao debruçar-se sobre estes diversos desenvolvimentos, a ACC tem por objectivo:

- Sensibilizar para quaisquer propostas de alteração da Convenção de Schengen ou do SIS;
- Incentivar o controlo parlamentar dessas propostas; e
- Forjar relações de trabalho estreitas com as instituições envolvidas no desenvolvimento da política sobre Schengen — designadamente o Parlamento Europeu, o Conselho e a Comissão Europeia — a fim de assegurar que o novo sistema integre os mais elevados padrões de protecção de dados.

² JO C160, 04.07.2002

No decurso de 2002, a ACC emitiu três pareceres sobre as propostas de introdução de novas funções no SIS. Nesses pareceres, a ACC exprimiu a sua apreensão relativamente às movimentações no sentido de se autorizar o acesso ao SIS a organizações como a Europol, e solicitou uma análise mais aturada das consequências da inserção de dados biométricos no SIS. Esses pareceres são abordados com maior pormenor na segunda parte do presente relatório.

A ACC esforçou-se por tornar público o debate sobre a alteração do SIS. Em 6 de Outubro de 2003, realizou-se no Parlamento Europeu uma audiência sobre o SIS II, perante a Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos. A audiência proporcionou à ACC uma oportunidade para esclarecer a sua posição. O presidente da ACC, Giovanni Buttarelli, fez uma exposição em que salientou que o SIS II não seria eficaz se não aderisse aos princípios da protecção de dados. Acrescentou, todavia, que a protecção de dados não constituía necessariamente um óbice à mudança e que a ACC desejaria desempenhar um papel construtivo no desenvolvimento de um SIS de segunda geração. Além das exposições de alguns peritos no domínio da protecção de dados, foram também ouvidos os responsáveis directos pelo desenvolvimento do SIS II, como o Comissário Vitorino. A ACC regista com satisfação um considerável interesse dos deputados do Parlamento Europeu, concretamente no tocante às implicações do novo sistema para os direitos individuais.

A ACC tem procurado cooperar com todas as entidades implicadas no desenvolvimento do SIS II, tanto no plano europeu como no nacional, e tem instado essas entidades a colaborarem no sentido de assegurar que o novo sistema integre os mais elevados padrões de protecção de dados.

Em 25 de Março de 2003, o Presidente da ACC compareceu a outra audiência perante a Comissão das Liberdades dos Cidadãos, intitulada "A protecção de dados após o 11 de Setembro de 2001: Que estratégia para a Europa?", onde se analisou a evolução recente e as suas potenciais implicações para a protecção de dados. Essa audiência, em conjunto com a audiência de Outubro, contribuiu para consolidar os laços entre a ACC e o Parlamento Europeu, e em especial a Comissão das Liberdades dos Cidadãos.

A ACC tem mantido um diálogo estreito com o Comité do Artigo 36.º (o Comité responsável por preparar o terreno para as deliberações do Conselho em matéria de cooperação policial e judiciária). Numa reunião entre o presidente da ACC e o presidente do Comité do Artigo 36.º em Fevereiro de 2002, foi acordado que o Comité do Artigo 36.º enviaria todos os documentos pertinentes à ACC tão rapidamente quanto possível.

Além disso, a ACC tem desenvolvido laços com a Comissão Europeia. A Comissão, que é responsável pelo financiamento e desenvolvimento do SIS II, enviou recentemente à ACC uma cópia de um estudo de viabilidade que abrange as vertentes técnica e orgânica do desenvolvimento e da instalação do novo sistema. Funcionários da unidade de TI da Comissão compareceram numa reunião da ACC em Dezembro de 2003 e apresentaram uma panorâmica da evolução registada até à data. Os representantes da Comissão acordaram em comparecer na próxima reunião da ACC em 2004, o que proporcionará à ACC uma oportunidade de fazer perguntas sobre aspectos concretos do processo de desenvolvimento.

Capítulo 2

I. O trabalho da Autoridade de Controlo Comum

Como funciona a ACC

A ACC é constituída por delegações dos 15 países actualmente com informação no SIS, e que são: a Áustria, a Bélgica, a Dinamarca, a Finlândia, a França, a Alemanha, a Grécia, a Islândia, a Itália, o Luxemburgo, os Países Baixos, a Noruega, Portugal, a Espanha e a Suécia. Cada um destes países pode ter dois membros efectivos e dois suplentes. A Irlanda e o Reino Unido, a par dos dez países que deverão aderir em breve à UE, receberam estatuto de observador.

A ACC reúne de ordinário trimestralmente, se bem que seja possível realizar reuniões extraordinárias para debater questões que exijam atenção imediata. Em 7 de Outubro de 2003, por exemplo, a ACC reuniu para debater a audiência sobre o SIS II, realizada na véspera, no Parlamento Europeu. Nos dois últimos anos, a ACC convocou dez reuniões.

Os membros da ACC elegem um presidente e um vice-presidente para presidir às reuniões. Nos termos do regulamento interno da ACC, cada um deles pode cumprir até dois mandatos anuais. Em Dezembro de 2003, Giovanni Buttarelli concluiu o seu segundo mandato. O vice-presidente, Ulco van de Pol, foi eleito presidente na reunião da ACC de 11 de Dezembro de 2003. Na mesma reunião, Isabel Cruz foi eleita como nova vice-presidente.

Embora a ACC se esforce por tomar decisões por consenso, nos casos em que tal não seja possível, os membros podem decidir proceder a uma votação, em que cada delegação tem direito a um só voto. As delegações que possuem estatuto de observador não têm direito de voto.

Trabalhando em conjunto: protecção de dados e sistemas de informação de dimensão europeia

As diligências para facilitar a cooperação entre as autoridades policiais e judiciais dos Estados-Membros da UE levaram à criação de outros sistemas de informação de dimensão europeia. Para além do SIS, os dois principais sistemas em exploração neste domínio são o Sistema de Informação da Europol e o Sistema de Informação Aduaneiro.

Cada sistema possui uma autoridade de controlo comum independente, incumbida de garantir que o seu sistema cumpre as disposições em matéria de protecção de dados. Há aspectos em que essas duas autoridades de controlo comum se assemelham à ACC de Schengen: as três autoridades são compostas por representantes das autoridades nacionais de protecção de dados, partilham um mesmo secretariado sediado em Bruxelas,³ e ocupam-se de muitas questões de natureza semelhante. Tendo isso presente, tem havido recentemente tentativas para coordenar os esforços das diferentes autoridades.

- Em Março de 2003, as três autoridades de controlo comuns criaram um grupo de trabalho para analisar, do ponto de vista da protecção de dados, os sistemas de informação de dimensão europeia existentes. Foi confiada a esse grupo de trabalho a tarefa de analisar os sistemas existentes a fim de apurar se havia sobreposição das finalidades entre eles e de analisar as implicações da futura evolução.
- As três autoridades criaram igualmente um grupo técnico. Composto de peritos técnicos das autoridades responsáveis pela protecção de dados dos diversos Estados-Membros, esse grupo presta apoio técnico às autoridades de controlo comuns. O grupo está presentemente a desenvolver um instrumento normalizado para inspeccionar os três sistemas de informação.

Merece ser referido, neste contexto, o papel da Autoridade Europeia para a Protecção de Dados.⁴ A Autoridade, que ainda está por nomear, será responsável pelo controlo da informação existente no SIS relacionada com a imigração (em especial as indicações introduzidas ao abrigo do artigo 96.º). Por esse motivo, importará obviamente diligenciar no sentido de que a ACC de Schengen colabore com a Autoridade Europeia para desenvolverem uma metodologia coordenada de supervisão do SIS.

³ Criado por decisão do Conselho de 17 de Outubro de 2000

⁴ O Regulamento (CE) n.º 45/2001 veio criar a Autoridade Europeia, entidade que controla a aplicação da legislação pertinente em matéria de protecção de dados pelas instituições e órgãos comunitários

II. Actividades

Sensibilização

A ACC procura garantir que as pessoas sejam informadas dos direitos que lhes assistem ao abrigo da Convenção de Schengen.

Esses direitos são resumidamente os seguintes:

1. o direito ao acesso à informação que o SIS contém sobre si
2. o direito de corrigir essa informação, se a mesma for factualmente incorrecta ou de mandá-la apagar se for armazenada ilicitamente
3. o direito de instaurar um processo para corrigir, suprimir ou obter informação, ou para obter uma indemnização
4. o direito de pedir a uma autoridade nacional responsável pela protecção dos dados que verifique a informação que o SIS contém sobre si

A primeira campanha de informação da ACC, em 1998, deu origem à publicação de um folheto sobre direitos. A distribuição deste folheto, que informava as pessoas dos direitos que lhes assistem relativamente às informações a seu respeito contidas no SIS, levou a um aumento significativo do número de pedidos de acesso. A ACC decidiu publicar uma nova edição do folheto sobre direitos, o qual estará disponível dentro em breve nos aeroportos e outros pontos nacionais de entrada do espaço Schengen.

As pessoas singulares podem exercer o seu direito de acesso em qualquer dos Estados do espaço Schengen, mas o procedimento varia consoante o ordenamento interno do Estado em que é solicitado o acesso. Em 2002, a ACC produziu um folheto — o Guia — que faculta pormenores sobre o procedimento a seguir em cada um dos Estados Schengen. Essa informação encontra-se agora disponível no sítio *web* da ACC.

Em Julho de 2003, a ACC lançou um novo sítio *web* com o intuito de proporcionar acesso fácil aos seus pareceres e recomendações. O sítio, cuja manutenção ficará a cargo do Secretariado, está actualmente disponível em inglês, mas está-se a trabalhar para disponibilizá-lo em todas as línguas da UE. O endereço do sítio *web* é www.schengen-jsa.dataprotection.org.

Em Outubro de 2003, a ACC publicou o seu primeiro boletim informativo. O boletim, que saiu a tempo da audiência sobre o SIS II no Parlamento Europeu, continha informação sobre os trabalhos em curso na ACC. A ACC tenciona publicar esse boletim de informação – ou talvez uma actualização informativa no sítio *web* – com carácter periódico.

As medidas acima descritas, e entres estas o desenvolvimento do sítio *web* e o boletim informativo, além de assegurarem que as pessoas sejam informadas dos seus direitos, têm também por objectivo aumentar a visibilidade da ACC. É importante que as demais entidades tenham oportunidade de ver o que faz exactamente a ACC. Acresce que uma maior sensibilização para a ACC entre as principais instâncias decisórias da UE permitirá à ACC exprimir as suas preocupações mais efectivamente. Além disso, essas entidades poderiam ficar mais tentadas a consultá-la para se certificarem de que são tidas em conta as considerações sobre protecção de dados.

Inspecção

A ACC encarrega-se de assegurar que a função de apoio técnico do SIS (o CSIS) observa os princípios em matéria de protecção de dados, enunciados na Convenção de Schengen e nos demais diplomas nessa matéria referidos nessa Convenção, como a Convenção do Conselho da Europa para a Protecção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal de 28 de Janeiro de 1981.

Em Dezembro de 2002, a ACC criou uma equipa de inspecção para inspeccionar o CSIS. A equipa de inspecção visitou pela segunda vez o CSIS, em Estrasburgo, em 25 e 26 de Março de 2003.

A equipa de inspecção elaborou listas de controlo provisórias onde fixou as verificações a efectuar aquando das inspecções *in loco*. Essas verificações abrangiam documentos, sistemas, procedimentos aplicados e pessoas envolvidas no tratamento de dados.

Desde o último relatório de inspecção da ACC (aprovado em 1 de Novembro de 1999), a função de apoio do SIS foi alterada. A ACC considera que o sistema actual, o chamado CSIS1+, é uma melhoria relativamente ao anterior sistema, no que respeita ao cumprimento dos princípios relevantes em matéria de protecção de dados.

A conclusão geral foi positiva. A ACC adoptou, todavia, algumas recomendações — sobretudo de natureza técnica — destinadas a melhorar o cumprimento da Convenção e de outras disposições em matéria de protecção de dados. O mais recente relatório de inspecção foi aprovado pela ACC na sua reunião de 25 de Setembro de 2003, tendo ficado acordado que a equipa de inspecção deveria

verificar até que ponto a suas recomendações tinham sido seguidas em Março de 2004, seis meses após a aprovação do relatório.

Vale a pena assinalar que, no decurso dessa inspecção, a equipa teve a total cooperação do pessoal responsável pela gestão do CSIS.

Os nacionais de países terceiros e o acesso ao espaço de Schengen — Dados do artigo 96.º

Nos termos do artigo 96.º da Convenção de Schengen, as autoridades dos Estados Schengen podem inserir indicações sobre os nacionais de países terceiros a quem é recusada a entrada no espaço Schengen. Dispõe o artigo 96.º que, antes de essa indicação poder ser inserida, tem de existir primeiro uma indicação nacional, resultante de decisão tomada pelas autoridades administrativas ou pelos órgãos jurisdicionais competentes, de acordo com as regras processuais previstas pela legislação nacional.

A grande maioria das indicações sobre pessoas contidas no SIS foi inserida ao abrigo do artigo 96.º e a ACC decidiu concentrar-se sobre a questão do artigo 96.º e sobre a forma como se processa a sua aplicação em cada um dos Estados Schengen.

Elaborou-se um plano de acção e acordou-se em que cada autoridade nacional de protecção de dados verificasse se a inserção de dados pessoais pelas autoridades do seu país tinha sido efectuada no cumprimento do disposto no artigo 96.º. Foi igualmente decidido que a ACC deveria procurar avaliar a curto prazo a aplicação e interpretação do artigo 96.º em cada um dos países do espaço Schengen.

A ACC decidiu começar por apresentar uma panorâmica da diferente legislação interna conducente a uma indicação nos termos do artigo 96.º. Para esse efeito, elaborou-se um questionário que foi enviado às autoridades nacionais de protecção de dados dos Estados Schengen. Procede-se nesta altura à compilação das respostas. O passo seguinte da ACC consistiu em desenvolver uma metodologia para analisar as indicações do artigo 96.º e em que medida estas cumprem as regulamentações nacionais pertinentes.

Os resultados do estudo da utilização do artigo 96.º carecerão de uma análise complexa, e conta-se que todo o processo prossiga nos próximos dois anos.

III. Pareceres

Alterações ao SIS

Iniciativa da Espanha e outras propostas de alteração do SIS

A ACC emitiu três pareceres sobre as propostas de alteração da Convenção de Schengen, em Junho, Outubro e Dezembro de 2002.

A ACC assinalou que as propostas de conceder à Europol e à Eurojust acesso ao SIS se arredavam quanto ao fundo dos princípios elementares do artigo 102.º da Convenção de Schengen, que restringe a utilização dos dados de Schengen aos fins enunciados em relação a cada categoria de indicações. A ACC salientou ainda que as tarefas para as quais esses organismos poderão ter acesso ao SIS têm de estar em conformidade com o articulado da Convenção de Schengen que trata do acesso e da utilização dos dados do SIS. Há necessidade de definir as missões concretas para as quais a Europol e a Eurojust solicitarão acesso aos dados do SIS. Genericamente, a ACC entende que é necessária mais informação sobre essas propostas.

As propostas no sentido de inserir dados biométricos no SIS preocupam a ACC. Também aqui a ACC declarou nos seus pareceres que precisava de mais informação para poder fazer uma avaliação correcta das implicações. Parecem existir duas vertentes : a primeira é a proposta de inserção de impressões digitais e fotografias, e a segunda a sugestão no sentido de o SIS poder tratar futuramente outros dados biométricos mais sensíveis. Aduz-se que é necessário que o SIS contenha impressões digitais e fotografias por forma a identificar determinado indivíduo quando haja dúvidas a respeito da identidade.

Todavia, a ACC mantém a opinião de que as fotografias e impressões digitais só deviam ser inseridas quando essenciais à execução de uma indicação, não tendo até à data recebido informação alguma que aponte para a necessidade de tratar essa informação relativamente a todos os tipos de indicações. Acresce que subsistem algumas interrogações. Esta informação só será acessível após uma resposta positiva e quando necessária para fins de identificação? Que condições serão instauradas para salvaguardar os direitos dos indivíduos? Seja como for, deveria haver um debate aberto e exaustivo sobre as consequências se de criar um sistema de informação de dimensão europeia em que sejam tratados dados biométricos sensíveis — como os dados sobre o ADN.

O mandado de detenção europeu

Foi elaborada uma decisão-quadro com vista a substituir os mecanismos de extradição vigentes por um mandado de detenção europeu. O mandado de detenção europeu é definido como uma decisão judiciária emitida por um Estado-Membro com vista à detenção e entrega por outro Estado-Membro duma pessoa procurada. Pode ser, por exemplo, tendo em vista uma acção penal. Num formulário-tipo apenso à decisão-quadro são enumeradas determinadas categorias de informação que o mandado de detenção europeu tem de conter: informação sobre a identidade da pessoa em causa, a autoridade judiciária emissora e a natureza da infracção. Se essa informação suplementar tivesse de ser comunicada através do SIS, este teria de ser consideravelmente alterado.

Embora ainda não tivesse emitido parecer sobre este tópico, a ACC perguntou ao Comité do Artigo 36.º se as categorias de informação enunciadas no formulário-tipo apenso à decisão-quadro serão incorporadas no SIS. O Comité do Artigo 36.º confirmou entretanto que era o que se pretendia.

Adesão da Irlanda e do Reino Unido

Em 1999, o Reino Unido pediu para participar nalgumas vertentes de Schengen: concretamente, a cooperação em matéria penal, a luta contra a droga e o SIS. O pedido do Reino Unido foi aprovado por decisão do Conselho, em Maio de 2000. A Irlanda pediu para participar nalgumas vertentes de Schengen em 2000, e em todas as disposições respeitantes à implementação e exploração do SIS. Em Fevereiro de 2002, o Conselho adoptou uma decisão que aprovava o pedido da Irlanda.

Pede-se a ambos os países que cumpram as disposições em matéria de protecção de dados fixadas na Convenção de Schengen, nos domínios em que aplicarem o acervo de Schengen. Para poder avaliar o nível da protecção de dados em ambos os países, a ACC pediu ao Comissário da Protecção dos Dados da Irlanda e ao Comissário da Informação do Reino Unido – aos quais a ACC conferiu estatuto de observadores – que facultassem documentação sobre a respectiva legislação em matéria de protecção de dados. Pediu-lhes também que indicassem se teriam em conta os pareceres da ACC. Ambos os comissários apresentaram a informação solicitada, tendo a ACC concluído, avaliada a documentação, que do ponto de vista da protecção de dados não havia objecções à adesão.

Implementação de Schengen no Reino Unido

O Reino Unido optou por participar nas disposições do acervo de Schengen respeitantes à criação e a exploração do SIS, com excepção das relativas às indicações inseridas para efeitos de imigração sobre pessoas a quem deve ser recusada entrada no espaço Schengen (indicações do artigo 96.º).

Em 2001, o Reino Unido apresentou uma proposta para a implementação do SIS no Reino Unido. Todavia, a ACC exprimiu apreensão quanto a esta proposta, pois levaria a que se tratassem dados referidos no artigo 96.º no Reino Unido. Seria uma violação do artigo 94.º da Convenção de Schengen, que restringe expressamente o tratamento dos dados do NSIS aos dados necessários para os fins previstos na Convenção de Schengen. Por outras palavras, posto que o Reino Unido não iria aplicar o artigo 96.º da Convenção, os dados do artigo 96.º não deveriam ser tratados no Reino Unido.

A ACC aceitou, contudo, que o Reino Unido precisaria de ter um acesso limitado às indicações do artigo 96.º para poder cumprir o artigo 107.º da Convenção, o qual exige que o Estado que insere uma indicação verifique se a pessoa sobre a qual a indicação está a ser inserida já está indicada no sistema.

Na tentativa de dissipar essas apreensões, o Reino Unido asseverou que, embora todos os dados do SIS fossem enviados para o Reino Unido, os dados ao abrigo do artigo 96.º seriam filtrados do NSIS do Reino Unido. Essa base de dados filtrada seria a única a que teriam acesso todos os utilizadores finais – sendo o acesso aos dados do artigo 96.º limitado a um número restrito de funcionários. Num parecer emitido em Fevereiro de 2002, a ACC frisou bem que qualquer mecanismo por meio do qual fossem transmitidos ao Reino Unido dados do artigo 96.º violaria o artigo 94.º – sendo, como tal, inaceitável.

A solução surgiu com a proposta de colocar um filtro no CSIS, em Estrasburgo. Esse filtro impediria à partida a transmissão de dados ao abrigo do artigo 96.º para o Reino Unido. As novas indicações do Reino Unido serão confrontadas com as indicações do artigo 96.º existentes no CSIS, sendo enviada ao Reino Unido uma mensagem automática nos casos em que se encontre uma dupla indicação; se novas averiguações revelarem que as indicações não dizem respeito à mesma pessoa, a indicação do Reino Unido será aceite pelo CSIS e difundida como outra indicação qualquer.

Parecer sobre os artigos 112.º e 113.º da Convenção de Schengen

A ACC é responsável pela análise de quaisquer problemas de aplicação ou interpretação que possam ocorrer aquando da exploração do SIS.

A Direcção de Estrangeiros da polícia grega solicitou o parecer da Autoridade de Protecção de Dados grega sobre o período durante o qual podiam ser conservadas no SIS as indicações inseridas ao abrigo do artigo 96.º da Convenção de Schengen.

Os artigos 112.º e 113.º da Convenção de Schengen tratam da conservação de dados no SIS.

O artigo 112.º estipula que os dados pessoais inseridos no SIS para efeitos de procura de pessoas apenas serão conservados durante o tempo necessário para os fins a que se destinam, e que, em qualquer caso, o Estado autor da indicação apreciará a necessidade da sua conservação, o mais tardar três anos após a respectiva inserção.

O artigo 113.º, por outro lado, estipula que os dados que não sejam os referidos no artigo 112.º serão conservados no SIS pelo período máximo de 10 anos. Este artigo não faz referência a qualquer exigência de reapreciar a conservação durante esse período de 10 anos.

A Autoridade de Protecção de Dados grega analisou o problema e chegou inicialmente à conclusão de que, pelo facto de se referir aos dados pessoais inseridos no SIS "para efeitos de *procura* de pessoas" [itálico nosso], o artigo 112.º e a exigência de rever a conservação no prazo de três anos não se aplicavam às indicações do artigo 96.º. Foi aduzido que as indicações do artigo 96.º são utilizadas menos para procurar pessoas do que para *impedir* a entrada de determinadas pessoas no espaço Schengen. Nessa conformidade, a Autoridade de Protecção de Dados grega determinou que a conservação dos dados previstos no artigo 96.º deveria subordinar-se ao artigo 113.º.

A Autoridade de Protecção de Dados grega pediu subsequentemente à ACC que apreciasse a questão. Em parecer emitido em Outubro de 2002, a ACC declarou que o artigo 112.º se destinava a ser aplicado a todos os dados pessoais contidos no SIS, incluindo os dados inseridos ao abrigo do artigo 96.º, e que, conseqüentemente, a conservação de dados do artigo 96.º deveria ser reavaliada o mais tardar três anos após a respectiva inserção.

O princípio essencial subjacente a este parecer era que a Convenção de Schengen não estabelece a distinção entre as acções efectuadas relativamente às indicações contidas no SIS e que se pretendia que o artigo 112.º se aplicasse a todos os dados pessoais contidos no SIS.

As representações da Áustria no estrangeiro e o acesso ao Sistema de Informação de Schengen

O n.º 4 do artigo 101.º da Convenção de Schengen exige que todos os Estados Schengen forneçam uma lista das autoridades competentes autorizadas a consultar directamente os dados inseridos no SIS. A mais recente versão desse documento ⁵ revelou que as representações no estrangeiro de todos os Estados Schengen podem aceder às indicações introduzidas ao abrigo do artigo 96.º da Convenção de Schengen. A base jurídica para esse acesso é facultada pelo n.º 2 do artigo 101.º da Convenção, o qual estipula que o acesso aos dados inseridos em conformidade com o artigo 96.º, bem como o direito de os consultar directamente, podem ser exercidos pelas entidades competentes para a análise de pedidos de vistos.

Além disso, a lista revelou que, além de terem acesso às indicações do artigo 96.º, o Ministério Federal dos Negócios Estrangeiros austríaco e as suas missões diplomáticas e postos consulares no estrangeiro tinham acesso às indicações dos artigos 95.º, 97.º, 98.º e 100.º da Convenção de Schengen, alínea b) do n.º 1 do artigo 101.º da Convenção foi referido como base jurídica para esse acesso. Foi pedido à ACC que analisasse se as disposições da Convenção de Schengen permitiriam que essas autoridades tivessem acesso às indicações dos artigos 95.º, 97.º, 98.º e 100.º.

A ACC assinalou que, embora a alínea b) do n.º 1 do artigo 101.º tenha sido referida como a base jurídica que permite ao Ministério Federal dos Negócios Estrangeiros austríaco e as suas missões diplomáticas e postos consulares no estrangeiro ter acesso a essas outras indicações, esse artigo estipula que o acesso a esses dados é exclusivamente reservado às entidades que são competentes para as verificações de polícia e aduaneiras efectuadas no interior do país, bem como a respectiva coordenação. Por conseguinte, a ACC opinou que uma autoridade nacional não deveria ter acesso às indicações dos artigos 95.º, 97.º, 98.º e 100.º da Convenção de Schengen a menos que se possa demonstrar que as atribuições dessa entidade compreendem verificações de polícia e aduaneiras (ou a coordenação dessas verificações) e que essas atribuições estejam consignadas na lei.

A ACC levou o assunto à atenção da Autoridade de Protecção de Dados austríaca. A Autoridade de Protecção de Dados austríaca evocou subseqüentemente o assunto junto das autoridades nacionais competentes, e foi confirmado desde então que o Ministério Federal dos Negócios Estrangeiros austríaco e as suas missões diplomáticas e postos consulares no estrangeiro passarão a ter acesso apenas às indicações introduzidas no SIS ao abrigo do artigo 96.º da Convenção de Schengen.

⁵ 6265/0/03 SIRIS 19 COMIX 89 REV 1

Há uma proposta no sentido de se aditar um novo artigo 102.º-A, à Convenção de Schengen.⁶ Este novo artigo permitiria que as autoridades públicas incumbidas da emissão de títulos do registo automóvel nos Estados-Membros acessem directamente ao SIS para consultar dados a respeito de veículos e reboques, documentos oficiais em branco e documentos de identificação emitidos que tenham sido roubados, extraviados ou perdidos. Aduz-se que esse acesso permitirá às autoridades verificar o estatuto dos veículos que lhes são apresentados para registo e certificar-se de que determinado requerente de um título de registo de propriedade não está a utilizar documentos de identificação ou de registo automóvel que tenham sido roubados, extraviados ou perdidos.

O acesso directo ao SIS deverá restringir-se às autoridades públicas do registo automóvel. Nos Estados-Membros em que o registo automóvel é efectuado por empresas privadas e outros serviços de matrícula que não sejam autoridades públicas, o acesso será indirecto – e apenas será obtido através das autoridades com acesso directo ao SIS por força de o artigo 101.º da Convenção de Schengen.

A ACC assinalou que o artigo 9.º de uma directiva do Conselho de 1999 relativa aos documentos de matrícula dos veículos⁷ foi referido como base jurídica que permite a troca de informação entre os Estados-Membros para efeitos da emissão de títulos do registo automóvel. O artigo 9.º da Directiva do Conselho estipula que as autoridades podem trocar informações a nível bilateral ou multilateral a fim de nomeadamente verificar, antes da matrícula de um veículo, o estatuto legal deste. Isso contemplaria aparentemente a troca de informação para apurar o estatuto de um veículo.

Todavia, a ACC exprimiu apreensão quanto a saber se o artigo 9.º faculta base jurídica suficiente para as autoridades do registo automóvel consultarem buscas em dados do SIS respeitantes a documentos de identificação. O título do registo automóvel (cujo modelo consta de um anexo à Directiva do Conselho) exige efectivamente os dados pessoais do titular, mas subsiste a questão de saber se a referida directiva do Conselho autorizaria as entidades do registo automóvel a consultar os dados do SIS para esse efeito.

A ACC salientou também que esta proposta se insere numa tendência continuada, assinalando novo arredamento dos propósitos originais do SIS. Enquanto que na origem o acesso ao SIS se

⁶ COM (2003) 510 – contém a alteração proposta e uma exposição de motivos

⁷ Directiva 1999/37/CE do Conselho de 29 de Abril de 1999

limitava às autoridades das fronteiras, da polícia, das alfândegas e da imigração, esta proposta vai no sentido de o acesso ser concedido a outro tipo de entidade — as autoridades do registo automóvel. Uma vez que essas autoridades tenham acesso aos dados do SIS, haverá um novo grupo de utilizadores com acesso ao SIS, e os dados do SIS serão utilizados com a finalidade suplementar de apoiar a política comum dos transportes da UE.

Capítulo 3

I. Avaliação dos últimos dois anos

O biénio abrangido pelo presente relatório tem sido fértil em acontecimentos.

Como demonstra o presente relatório, a ACC propôs-se sensibilizar para as propostas de alteração do SIS e influenciar o desenvolvimento da segunda geração do SIS – mas que êxito tem tido?

As audiências no Parlamento Europeu conferiram destaque ao debate, e a Comissão das Liberdades dos Cidadãos revelou genuíno interesse pelas implicações desta evolução em matéria de protecção de dados. Acresce que a ACC regista com prazer que os seus pareceres são cada vez mais tidos em conta pelos decisores: algo que outros já tiveram ocasião de assinalar — como no seguinte excerto de um documento publicado pela Comissão:

"A ACC tem desempenhado um papel crucial emitindo pareceres e recomendações para o bom funcionamento do SIS, em conformidade com as regras e os direitos em matéria de protecção de dados previstos na Convenção de Schengen. Nomeadamente, em Abril de 2000, a ACC identificou 15 recomendações, a maior parte das quais foi já tomada em consideração." ⁸

⁸ Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu: Desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen II, 18 de Dezembro de 2001

II. O caminho a seguir

No período que se avizinha, deparam-se à ACC vários desafios.

- Há mais dez países em vias de aderir à UE. Como preparação, desde Junho de 2003 que a ACC tem convidado para as suas reuniões representantes das autoridades responsáveis pela protecção de dados dos países aderentes. A ACC esforçar-se-á por melhorar o seu esforço de preparação dessas autoridades de protecção de dados para a adesão ao acervo de Schengen.
- A ACC considera que o desenvolvimento do SIS II é um dos desafios mais importantes que enfrenta. Perspectiva-se um novo sistema de dimensão europeia que permitiria às autoridades trocar informação sobre milhões de indivíduos para variadíssimos fins – utilizando possivelmente as tecnologias mais recentes para tratar dados biométricos sensíveis.

Empenhada em fiscalizar a progressão do SIS II, a ACC analisará todas as propostas a fim de garantir o respeito pelos direitos fundamentais e, concretamente, o direito à protecção dos dados pessoais, recentemente reafirmado no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia. Espera-se também que o presente relatório de actividades possa servir para estimular o debate sobre o SIS II nos parlamentos nacionais.

Membros da Autoridade de Controlo Comum

A lista infra constitui a composição da ACC à data de Dezembro de 2003.

Áustria

Membros

Waltraut Kotschy
Eva Souhrada-Kirchmayer

Suplentes

Birgit Hrovat-Wesener
Gerhard Kunnert

Bélgica

Membros

Bart de Schutter
Benedicte Havelange

Suplentes

Priscilla de Loch

Dinamarca

Membros

Ib Larsen
Helene Grønfeldt

Finlândia

Membros

Reijo Aarnio
Maija Kleemola

Suplentes

Heikki Huhtiniemi

França

Membros

Alex Türk
Florence Fourets

Alemanha

Membros

Joachim Jacob
Friedrich von Zezschwitz

Suplentes

Wolfgang von Pommer Esche
Angelika Schriever-Steinberg

Grécia

Membros

Stylios Sarivalassis
Ioannis Tsoukalas

Suplentes

Philippos Mitleton
Efrosini Siougle

Islândia

Membros

Margret Steinarsdottir

Itália

Membros

Giovanni Buttarelli
Sebastiano Neri

Luxemburgo

Membros

Georges Wivenes
Pierre Weimerskirch

Suplentes

Edouard Delosch

Países Baixos

Membros

Peter Hustinx
Ulco van de Pol

Suplentes

Evelien van Beek
Niels Groenhart

Noruega

Membros

George Apenes
Guro Slettemark

Suplentes

Hanne Gulbrandsen

Portugal

Membros

Isabel Cruz
Luis Barroso

Espanha

Membros

José Luis Piñar Mañas
Miguel Lopez-Herrero

Suplentes

Emilio Aced Félez

Suécia

Membros

Ulf Wideback
Britt-Marie Wester

Suplentes

Leif Lindgren
Birgitta Abjornsson