



Sétimo Relatório

Janeiro de 2004 De dezembro de 2005

Autoridade de Controlo Comum de Schengen
Relatório de Actividades

Prólogo

É com grande prazer que venho apresentar o sétimo relatório de actividades da Autoridade de Controlo Comum de Schengen, que abrange o período compreendido entre Janeiro de 2004 e Dezembro de 2005.

Durante este período, a criação da segunda geração do Sistema de Informação Schengen – o SIS II – implicou desenvolvimentos consideráveis, em especial no que se refere à sua nova base jurídica, e uma enorme evolução do carácter do sistema. Com efeito, o SIS passará a ser muito mais do que um mero instrumento de controlo das fronteiras, tornando-se num vasto instrumento de investigação. A incidência de Schengen sobre o primeiro e o terceiro pilares da União Europeia e o amplo leque das funcionalidades propostas para o SIS II requerem o reforço das garantias em matéria de protecção de dados e uma aplicação coerente das regras nesse mesmo domínio.

Fazendo uso dos seus 10 anos de experiência adquirida com a supervisão do Sistema de Informação de Schengen, a ACC desempenhou um papel importante e activo no debate sobre o futuro do Sistema de Informação Schengen, não só emitindo pareceres formais mas também seguindo de perto a questão da nova arquitectura do sistema e dando orientações sempre que necessário.

No presente relatório, a Autoridade de Controlo Comum de Schengen dá uma panorâmica da sua actuação no âmbito do debate sobre o SIS II, bem como das suas outras actividades.

Gostaria também de fazer uma especial referência aos novos Estados-Membros que passaram a integrar a nossa ACC, e de salientar a cooperação estreita e frutuosa estabelecida entre todos no âmbito da Autoridade de Controlo Comum.

Por último, gostaria de assinalar o importante papel desempenhado durante este período pelo Presidente da ACC Ulco van de Pol, ao qual devemos em grande parte a apresentação deste relatório.

Isabel Cerqueira Da Cruz

Presidente

Introdução

A Convenção de Schengen instituiu a Autoridade de Controlo Comum, organismo independente encarregado de inspeccionar a parte central do Sistema de Informação Schengen, de analisar as eventuais dificuldades de aplicação ou interpretação surgidas no funcionamento do sistema e de assegurar que este cumpra as disposições pertinentes em matéria de protecção de dados.

Este sétimo relatório de actividades da ACC dá uma panorâmica da participação da ACC no desenvolvimento da segunda geração do Sistema de Informação Schengen (SIS II). Inclui igualmente o relatório de uma auditoria do SIS realizada à escala de Schengen e coordenada pela ACC. Por último, debruça-se sobre a melhor maneira de assegurar um controlo efectivo do SIS no futuro.

SIS II

No seu último relatório de actividades, a ACC comprometeu-se a examinar o desenvolvimento do SIS II com vista a assegurar que o novo sistema cumpra os padrões mais elevados em matéria de protecção de dados.

Parecer sobre o desenvolvimento do SIS II

Em Maio de 2004, a ACC adoptou um parecer sobre o desenvolvimento do SIS II com o objectivo de influenciar os decisores responsáveis pela elaboração das propostas para o novo sistema.¹

Neste parecer, o principal argumento é o de que deveria ser tomada uma decisão sobre o objectivo do sistema. Embora se tenha inicialmente previsto que a reunião do Conselho de Junho de 2003 resultaria em propostas bem definidas sobre o objectivo e as funcionalidades do SIS II, tal não aconteceu, e em Novembro desse mesmo ano o Parlamento Europeu observou que "o Conselho continua indeciso sobre questões concretas."²

A ausência de orientações claras conduziu a Comissão a uma situação em que a única opção era desenvolver o SIS II no sentido de o tornar tão flexível quanto possível. Com efeito, a Comissão incluiu a "flexibilidade" na lista dos requisitos-chave do novo sistema.

A construção de um sistema flexível sem um objectivo claramente definido comporta um risco acrescido de "desvirtuamento da função" ("*function creep*"), ou seja, de as informações

¹ SCHAC 2504/04 (24 de Maio de 2004).

² Recomendação do Parlamento Europeu ao Conselho sobre o SIS II (20 de Novembro de 2003).

conservadas no sistema serem utilizadas para fins diferentes daqueles para os quais foram inicialmente destinadas.

A ACC alegou também que com um sistema flexível seria mais difícil proceder a uma avaliação das implicações potenciais do SIS II, já que não era clara a forma final que o sistema assumiria.

O desenvolvimento do sistema processou-se de um modo fragmentado e pouco transparente, o que tornou ainda mais difícil para a ACC e outras entidades avaliar as alterações ao carácter do sistema.

O parecer concluiu que a integração de novas funcionalidades, a inserção de novos tipos de informações e a tendência para autorizar um leque mais vasto de entidades a aceder ao SIS II, juntamente com a flexibilidade proposta para o sistema, fazem com que seja inevitável que o novo sistema tenha um carácter muito diferente do SIS, evoluindo de um sistema de resposta positiva/negativa para um instrumento de investigação. A ACC salientou que essa alteração deverá ser acompanhada pela correspondente alteração das regras em matéria de protecção de dados. Como primeiro passo para ponderar quais as garantias suplementares eventualmente necessárias, a ACC recomendou que se procedesse a uma avaliação do impacto na privacidade para determinar o impacto do SIS II nos direitos individuais. Essa avaliação poderia igualmente averiguar se as propostas para o sistema são conformes com o princípio da proporcionalidade.

A ACC fez ainda uma série de recomendações específicas, tendo observado que:

- autorizar terceiros a ter acesso ao sistema tornará mais provável que as informações conservadas no sistema sejam utilizadas a nível operacional, por exemplo pelas Equipas de Investigação Conjuntas da Europol.
- no caso de se conservarem no SIS II identificadores biométricos, terá de existir um quadro jurídico claro que estipule exactamente em que circunstâncias e com que objectivos as consultas de dados biométricos podem ser realizadas.
- o acesso ao sistema só deverá ser permitido se tal for necessário e proporcionado. O acesso deverá ser registado, com auditorias regulares do sistema para assegurar que a informação apenas está a ser consultada para um objectivo legítimo e por aqueles que estão autorizados a ter acesso a ela.
- a interligação das indicações no sistema não deve permitir que os utilizadores não autorizados tenham acesso às informações.

Em resposta às críticas da ACC sobre a falta de transparência verificada no desenvolvimento do sistema, houve uma melhoria quase imediata da comunicação entre a ACC e os responsáveis pelo desenvolvimento do SIS II. Tanto o Conselho como a Comissão passaram a enviar directamente à ACC todas as novas propostas neste domínio.

E sobretudo: foram tomadas medidas para assegurar que os contributos da ACC fossem tidos devidamente em conta. Realizaram-se algumas reuniões entre a presidência da ACC e funcionários da Comissão, e a Presidência Neerlandesa decidiu apresentar o parecer da ACC numa reunião do Comité do Artigo 36.º do Conselho.

Parecer sobre a base jurídica proposta para o SIS II

Em 31 de Maio de 2005, a Comissão apresentou propostas para a base jurídica do SIS II, em grande parte reproduzidas nos seguintes documentos:

- proposta de decisão do Conselho relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II) (COM (2005) 230 final);
- proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II) (COM (2005) 236 final).

A ACC reuniu-se várias vezes para debater estas propostas em pormenor, tendo acabado por adoptar um parecer em Setembro de 2005.

A Comissão tinha preparado uma base jurídica global para o SIS II, e a ACC congratulou-se por as propostas terem dado um tal destaque aos requisitos em matéria de protecção de dados.

No entanto, a ACC salientou quatro problemas fundamentais levantados pelas propostas.

O primeiro problema prende-se com o objectivo do sistema. A ACC já salientou repetidas vezes que o objectivo do SIS II deve ser claro, e que qualquer alteração do sistema deve ser acompanhada das alterações correspondentes das garantias jurídicas.

O n.º 2 do artigo 1.º do projecto de decisão do Conselho estipula que "o SIS II contribuirá para manter um elevado nível de segurança", o que se afigura muito mais vasto do que o objectivo do SIS definido no artigo 93.º da Convenção de Schengen. A ACC sugeriu que as disposições introdutórias dessem mais pormenores sobre os objectivos específicos do sistema. Por uma

questão de clareza, importa que fique bem definida desde o início uma série de objectivos da directiva, devendo as eventuais propostas de alteração do sistema ser estudadas à luz desses objectivos específicos.

A ACC não se opõe em princípio a uma alteração do objectivo para o qual o sistema é utilizado, mas se se pretender que o sistema seja utilizado para objectivos de policiamento mais vastos haverá que mencioná-lo especificamente na legislação, e nesse caso deverão ser tidas em conta as implicações para os direitos individuais.

A segunda questão que levanta problema diz respeito à determinação das entidades responsáveis pelo tratamento dos dados pessoais no SIS II. A determinação da responsabilidade pelo tratamento dos dados pessoais no sistema é importante, sobretudo porque condicionará em grande parte a natureza do controlo requerido. O carácter do papel da Comissão, por exemplo, terá um impacto sobre a questão de saber se o controlo deverá ser efectuado sobretudo a nível nacional ou a nível europeu.

A ACC é de opinião que a Comissão e os Estados-Membros assegurarão conjuntamente o controlo do sistema, ficando a Comissão responsável pelas suas tarefas específicas, descritas nas propostas, e cabendo a cada Estado-Membro a responsabilidade pelos dados que venha a tratar no sistema. Até à data, nem a decisão nem o regulamento estabelecem claramente a repartição de responsabilidades entre a Comissão e os Estados-Membros, pelo que é necessário abordar esta questão.

O terceiro ponto que preocupa a ACC é a supervisão do SIS II. Logo que tenha clarificado as disposições relativas à entidade responsável pelo controlo do sistema, a Comissão deverá assegurar que haja um modelo correspondente de supervisão, com uma supervisão adequada a nível nacional e a nível da UE.

Dado que o SIS exige que os Estados-Membros cooperem através da partilha de dados, a ACC foi instituída tendo em vista sobretudo a responsabilidade conjunta pelos dados pessoais tratados no SIS. Concretamente, o artigo 115.º da Convenção de Schengen encarrega a ACC de controlar a função de apoio técnico do SIS, analisar as dificuldades de aplicação ou de interpretação que possam surgir durante a exploração do SIS, estudar os problemas que possam colocar-se no exercício do controlo independente efectuado pelas autoridades de controlo nacionais, estudar os problemas que possam colocar-se por ocasião do exercício do direito de acesso ao sistema, e elaborar propostas harmonizadas tendo em vista encontrar soluções comuns para os problemas existentes.

As actuais propostas não prevêem todas estas funções essenciais. Com efeito, as funções comuns actualmente exercidas pela ACC serão substituídas pelo requisito de realizar anualmente uma reunião das autoridades nacionais responsáveis pela protecção de dados, a convocar pela Autoridade Europeia para a Protecção de Dados (AEPD).

A ACC crê que o modelo de controlo proposto actualmente põe demasiado a tónica no tratamento central, que será mínimo. Há fortes argumentos para transferir para a AEPD a responsabilidade pelo controlo do SIS II, mas essa transferência não deveria reduzir a capacidade das autoridades nacionais responsáveis pela protecção de dados para coordenar as suas actividades de controlo ou debater os problemas comuns que se apresentem. O controlo dos dados pessoais tratados no SIS II será da responsabilidade das autoridades nacionais responsáveis pela protecção de dados, e as disposições sobre o controlo deverão incluir todas as funções enumeradas no artigo 115.º da Convenção de Schengen.

Em quarto e último lugar, a ACC mostrou-se preocupada pelo facto de as disposições jurídicas relativas à utilização do SIS II não serem de fácil compreensão para o utilizador. O quadro jurídico do SIS II é complicado. Devido à complexidade da estrutura jurídica de Schengen, aplicar-se-ão ao processamento dos dados do SIS II vários instrumentos em matéria de protecção de dados; a aplicação desses variados instrumentos jurídicos, a que se vieram juntar as disposições específicas constantes das novas propostas, provocará inevitavelmente uma confusão considerável. Também se põe a questão de saber até que ponto as excepções previstas na Directiva 95/46 e no

Regulamento 45/2001 permitirão às entidades com direito de acesso ao SIS II disporem desses dados para outras utilizações. Embora reconhecendo as razões jurídicas que explicam esta complexa estrutura jurídica, a ACC sugeriu que a situação poderia melhorar se a Comissão elaborasse uma espécie de vade-mécum que enumerasse todos os direitos existentes em relação ao SIS II e estabelecesse uma hierarquização clara da legislação aplicável.

Consta do anexo ao presente relatório um resumo das principais recomendações feitas no parecer.

Que influência teve a ACC no desenvolvimento do SIS II?

A ACC acolheu favoravelmente a base jurídica apresentada para o SIS II, que é bastante abrangente, e em especial a ênfase dada aos requisitos em matéria de protecção de dados.

Considerou também animador que o Vice-Presidente Frattini e o presidente do Comité do Artigo 36.º tenham ambos apresentado à ACC as propostas relativas à base jurídica do SIS II numa fase precoce e tenham solicitado o seu parecer.

No entanto, ficou desapontada por nem a Comissão nem o Conselho terem analisado com um mínimo de profundidade a questão do objectivo do sistema. Na nota em que apresenta ao Comité do Artigo 36.º o primeiro parecer da ACC sobre o SIS II, a Presidência Neerlandesa tinha observado que: "Embora o desenvolvimento do SIS II já esteja bem adiantado, talvez seja agora altura de a Presidência contribuir para o diálogo político proposto acerca do objectivo do SIS no futuro."³

Apesar disso, o debate sobre o objectivo do sistema tem sido limitado. Por conseguinte, embora o objectivo do SIS II continue a ser vasto (com certeza mais vasto do que antes), os responsáveis pelo desenvolvimento do sistema ainda terão de reconhecer que o carácter do sistema está a mudar. Não houve qualquer avaliação do possível impacto do novo sistema sobre os direitos individuais – não existem planos para efectuar uma avaliação do impacto sobre a privacidade – e, por conseguinte, não foi determinado se é necessário prever garantias adicionais.

Felizmente, os responsáveis pelo desenvolvimento do sistema têm continuado a envolver a ACC no processo de tomada de decisão. Assim, em 21 de Outubro de 2005, graças à Presidência do Reino Unido, os representantes da ACC e da AEPD tiveram oportunidade de apresentar os respectivos pareceres na reunião do Grupo do Acervo de Schengen do Conselho. Os representantes da Comissão, a qual é também membro deste Grupo, acordaram na importância de definir o objectivo geral do sistema. Foi também apoiada a ideia segundo a qual todos os acordos sobre normas aplicáveis à protecção de dados devem envolver a consulta às autoridades responsáveis em matéria de protecção de dados.

Em última análise, ainda está para ver até que ponto os responsáveis pelo desenvolvimento do sistema prestarão atenção às recomendações da ACC. Esta última congratula-se, no entanto, pela sugestão feita pelo Grupo do Acervo de Schengen no sentido de convidar a ACC e a AEPD a darem um parecer formal sobre todas as alterações que forem introduzidas na base jurídica.

O SIS II no contexto mais vasto do terceiro pilar

Os vários sistemas de informação à escala da Europa, tais como o SIS, estão a ser considerados cada vez mais como um recurso no contexto mais vasto da luta contra a criminalidade e o terrorismo.

Tudo aponta para que as ligações entre estes sistemas de informação à escala europeia se tornem cada vez mais fortes: a Comissão declarou que está prevista para 2006 uma comunicação sobre o reforço das sinergias entre o SIS II, o Sistema de Informação sobre Vistos e o Eurodac⁴, e existem planos para examinar o "desenvolvimento de ligações entre o SIS II e o sistema de informação da Europol" em 2007.⁵

A ACC tem trabalhado em coordenação com as suas homólogas – Instância Comum de Controlo da Europol e Autoridade Supervisora Comum no domínio aduaneiro – para tentar assegurar que as disposições acordadas em matéria de protecção de dados acompanhem a evolução neste domínio e que todas as novas iniciativas políticas no âmbito do terceiro pilar recebam uma resposta global.

À semelhança das suas homólogas, a ACC apelou para um novo instrumento jurídico que garanta um nível mais elevado de protecção de dados no âmbito do terceiro pilar. Os trabalhos nesse domínio foram iniciados na sequência do convite feito por uma Comissão Especial da Câmara dos Lordes no sentido de apresentar elementos sobre as disposições acordadas em matéria de protecção de dados no âmbito do terceiro pilar, o que incitou todas as autoridades comuns de controlo (incluindo a Instância Comum de Controlo da Eurojust) a adoptarem um parecer comum sobre a protecção de dados no terceiro pilar.

Esse parecer observou que, na sua forma actual, as propostas da UE resultariam no tratamento de dados pessoais provenientes de diversas fontes a uma escala sem precedentes, implicando muitas vezes o tratamento de informações relativas a pessoas sobre as quais não recai nenhuma suspeita de crime. Foi alegado que a Convenção 108⁶, que é o único acto legislativo aplicável a todas as actividades do terceiro pilar, é demasiado geral e que se deveria elaborar um novo quadro jurídico para o terceiro pilar, com um conjunto mais específico de normas em matéria de protecção de dados destinadas à polícia e aos serviços de informações.

Estas recomendações foram retomadas pela Comissão Especial da Câmara dos Lordes, que declarou no seu relatório subsequente que "o reforço da troca de informações na UE e a

³ Nota 11055/04 (Julho de 2004) – existe apenas em versão inglesa e francesa.

⁴ Comunicação 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, 24/11/2005.

⁵ Comunicação sobre o Programa da Haia: dez prioridades para os próximos cinco anos, COM (2005) 184, 10/5/2005.

⁶ Convenção n.º 108 do Conselho da Europa, de 28 de Janeiro de 1981, para a Protecção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal.

tendência para uma maior caracterização das pessoas tornam necessário estabelecer um quadro comum da UE para a protecção de dados no âmbito do terceiro pilar." ⁷

As autoridades comuns de controlo deram seguidamente o seu contributo para a elaboração de uma posição escrita sobre este assunto, que foi depois adoptada pela Conferência das Autoridades Europeias de Protecção de Dados realizada em Cracóvia, em Abril de 2005.

A necessidade de dispor deste novo instrumento para o terceiro pilar é directamente relevante para as propostas do SIS II, já que a complexidade da estrutura jurídica de Schengen faz com que a Directiva 95/46 relativa à protecção de dados seja aplicável ao tratamento dos dados pessoais ao abrigo do regulamento, ao passo que o tratamento efectuado ao abrigo da decisão só terá de respeitar a Convenção 108.

Em Dezembro de 2004 o Vice-Presidente Frattini, Comissário responsável pela Justiça, Liberdade e Segurança, tomou a palavra numa reunião conjunta das autoridades comuns de controlo, tendo afirmado que importa completar a harmonização do quadro para a protecção de dados no âmbito do terceiro pilar, e que na devida altura a Comissão pedirá ajuda às autoridades de protecção de dados para definir um núcleo de princípios orientadores aplicáveis ao tratamento dos dados pessoais no âmbito do terceiro pilar.

Já estão em curso os trabalhos da Comissão com vista a elaborar um instrumento relativo à protecção de dados no âmbito do terceiro pilar.

ARTIGO 96.º

Uma das tarefas da ACC consiste em analisar as dificuldades de aplicação ou de interpretação que possam surgir durante a exploração do SIS, elaborando propostas harmonizadas com vista a encontrar soluções comuns para os problemas existentes.

O artigo 96.º da Convenção de Schengen refere-se às indicações do SIS relativas a estrangeiros aos quais não é permitida a entrada no espaço Schengen.

A ACC decidiu iniciar uma auditoria à escala de Schengen sobre as indicações ao abrigo do artigo 96º, dado que:

- quase 90% das indicações foram introduzidas no SIS ao abrigo do artigo 96.º
- uma indicação ao abrigo do artigo 96.º tem graves consequências para a pessoa em causa, que ficará normalmente proibida de entrar no espaço Schengen

⁷ *After Madrid: the EU's response to terrorism*, 5.º Relatório, 2004-2005, HL Paper 53.

- o número de indicações introduzidas pelos diversos Estados Schengen difere consideravelmente de uns para os outros
- houve queixas de vários quadrantes segundo os quais as indicações ao abrigo do artigo 96.º estavam a ser emitidas indevidamente

A ACC coordenou a auditoria à escala de Schengen sobre as indicações ao abrigo do artigo 96.º, tendo as autoridades nacionais responsáveis pela protecção de dados procedido à análise das indicações inseridas pelas autoridades competentes dos respectivos países.

A autoridade nacional responsável pela protecção de dados de cada Estado Schengen preencheu um questionário, dando assim uma panorâmica dos vários actos legislativos e procedimentos nacionais que regem a inserção de uma indicação ao abrigo do artigo 96.º. Essa panorâmica destinava-se a servir de base à auditoria.

A etapa seguinte consistiu em desenvolver uma metodologia para analisar as alertas inseridas ao abrigo do artigo 96.º, a fim de determinar a sua conformidade com a legislação pertinente. Este trabalho foi realizado em estreita colaboração com um grupo de peritos técnicos reunido para assistir as autoridades comuns de controlo nesta matéria.

A primeira parte desta metodologia consistiu num meio pelo qual as autoridades nacionais de protecção de dados poderiam verificar os procedimentos em torno da criação de uma indicação ao abrigo do artigo 96.º a fim de se certificarem de que os mesmos estavam em conformidade com os requisitos em matéria de protecção de dados.

A segunda parte traduziu-se em directrizes que as autoridades nacionais de protecção de dados deveriam seguir ao verificarem o conteúdo das indicações ao abrigo do artigo 96.º; essas directrizes permitir-lhes-iam controlar a qualidade dos dados e determinar se a indicação e o ficheiro correspondente estavam em conformidade com a legislação pertinente.

A Convenção de Schengen estipula que as indicações só podem ser conservadas no SIS por um período de três anos (embora este período possa ser renovado, se necessário). A auditoria demonstrou que em vários Estados Schengen o período de três anos era renovado por via de regra, o que na prática se traduzia, no que respeita a muitas indicações, por um aumento do período normal de conservação. A auditoria revelou também que havia períodos de conservação diferentes nos Estados Schengen, daí decorrendo que a extensão do período durante o qual uma indicação é conservada podia depender mais do país que inseriu a indicação do que da razão pela qual foi inserida.

Nalguns Estados Schengen, a decisão de inserir uma indicação no SIS derivava automaticamente de uma decisão de recusa de entrada de uma pessoa num Estado Schengen. Tal sistema, em que as indicações nacionais são inseridas no SIS por via de regra, é mais susceptível de resultar na criação de indicações injustificadas no SIS.

Em relação ao conteúdo das indicações ao abrigo do artigo 96.º foram detectadas três categorias de problemas. Em primeiro lugar, a auditoria encontrou indicações que não tinham sido inseridas em conformidade com a legislação nacional. Em segundo lugar, verificaram-se erros ocasionais cometidos ao inserir a data de apagamento final da indicação, que poderiam resultar num período de conservação incorrecto, fazendo com que os dados fossem muitas vezes conservados por um período mais longo do que o necessário. O terceiro problema foi a descoberta de indicações relativas a nacionais dos Estados-Membros da UE, apesar de as indicações ao abrigo do artigo 96.º só poderem ser emitidas relativamente a nacionais de países terceiros.

A ACC fez uma série de recomendações, das quais se enumeram a seguir as mais importantes:

- os decisores políticos deverão harmonizar em todo o espaço Schengen as razões pelas quais é emitida uma indicação ao abrigo do artigo 96.º;
- deverão ser tomadas medidas para eliminar a disparidade dos períodos de conservação das indicações ao abrigo do artigo 96.º nas partes nacionais do SIS;
- as autoridades nacionais responsáveis pelas indicações ao abrigo do artigo 96.º deverão elaborar, por escrito, procedimentos formais para assegurar que os dados ao abrigo do artigo 96.º sejam exactos, actualizados e legítimos;
- os Estados Schengen em que a responsabilidade pela qualidade dos dados seja partilhada entre mais do que uma autoridade deverão adoptar uma abordagem conjunta a fim de garantir os mais elevados níveis de qualidade dos dados;
- haverá que tomar medidas para evitar que sejam emitidas indicações ao abrigo do artigo 96.º relativas a nacionais dos Estados-Membros da UE.

Investigações mais aprofundadas a nível nacional – um exemplo

A auditoria coordenada pela ACC incentivou algumas autoridades nacionais de protecção de dados a conduzirem investigações mais aprofundadas.

Uma dessas investigações, levada a cabo pela autoridade dinamarquesa de protecção de dados, revelou que, das 443 indicações inseridas pela Dinamarca no SIS ao abrigo do artigo 96.º, 22 indicações diziam respeito a pessoas que não deveriam ter sido objecto de uma indicação ao abrigo do artigo 96.º, quer por se tratar de cidadãos da UE, quer por terem sido acusadas de infracções que não correspondiam aos critérios estabelecidos na legislação nacional pertinente.

A autoridade dinamarquesa de protecção de dados declarou que o número de erros tinha sido "inaceitavelmente elevado". O Comissário Nacional da Polícia Dinamarquesa, que é a autoridade central responsável pela parte dinamarquesa do SIS, corrigiu os erros e garantiu que os procedimentos tinham sido revistos a fim de evitar que tais erros voltem a acontecer.

Avaliação da auditoria relativa ao artigo 96.º

Todos os Estados Schengen participaram nesta inspecção. Este esforço conjunto das autoridades nacionais de protecção de dados, coordenado pela ACC, foi considerado um êxito e serviu para destacar a importância da supervisão coordenada de um sistema à escala europeia que exige que cada Estado participante respeite as suas obrigações legais.

A inspecção acabou por não permitir chegar a uma conclusão sobre as razões para as grandes diferenças verificadas no número de indicações inseridas pelos diferentes Estados Schengen. É de notar, no entanto, que embora a auditoria tenha revelado alguns erros na aplicação do artigo 96.º, a ACC não encontrou provas de uma utilização incorrecta sistemática das indicações ao abrigo do artigo 96.º.

Observadores no seio da ACC

O regulamento interno da ACC estipula que um só pode ser membro da ACC um país que aplique a Convenção de Schengen nos termos do artigo 140.º da Convenção. Se as condições previstas no artigo 140.º não estiverem preenchidas, o regulamento interno concede aos representantes nacionais dos países em causa o estatuto de observador sem direito de voto. Os dez novos Estados-Membros, juntamente com a Irlanda e o Reino Unido, têm um estatuto de observador na ACC. Atendendo a que a Suíça assinalou que vai aderir ao acervo de Schengen, a ACC acordou em Setembro de 2005 conceder o estatuto de observador ao Comissário para a Protecção de Dados da Federação Suíça. Foi também decidido convidar os representantes das autoridades de protecção de dados da Bulgária e da Roménia (países candidatos) a assistirem às futuras reuniões.

O futuro – salvaguarda dos direitos

As actuais propostas relativas ao SIS II resultarão na abolição da ACC. A ACC já deixou bem claro que, embora não tenha nenhuma objecção contra tal evolução em si, considera imperativo que qualquer novo modelo de supervisão proporcione pelo menos o mesmo nível de coordenação e de supervisão do que o assegurado até à data pela ACC.

As actividades enumeradas no presente relatório demonstram de algum modo a importância de um sistema que permite às autoridades nacionais de controlo coordenar as actividades e debater os problemas comuns.

A ACC desempenha um importante papel consultivo, analisando as propostas de alteração do Sistema de Informação Schengen e estudando as implicações que as mesmas poderão ter para os direitos individuais. Ao longo dos anos, as reacções da ACC às propostas de alteração do SIS tiveram indubitavelmente algum impacto sobre o desenvolvimento do sistema. A Comissão reconheceu, no passado, a importância dos conselhos da ACC:

"A autoridade de controlo comum (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 Aplicação do Acordo de Schengen."⁸

No entanto, com a extinção da ACC, não resulta claro de que modo as autoridades nacionais de protecção de dados irão prestar esses conselhos. As autoridades europeias de protecção de dados já apelaram para a criação de um fórum no qual as autoridades nacionais de protecção de dados possam debater as implicações que as iniciativas no âmbito do terceiro pilar poderão ter para a protecção de dados. Esse fórum, porém, ainda não existe. Tem de haver algum meio que permita às autoridades nacionais de protecção de dados trabalharem em conjunto para elaborarem pareceres sobre as novas iniciativas.

Graças à ACC, as autoridades nacionais de protecção de dados puderam também coordenar a supervisão do SIS. O SIS é composto por partes nacionais, sendo cada Estado responsável pelos dados pessoais introduzidos na sua parte nacional. Ao coordenar a supervisão das partes nacionais, a ACC assegurou a supervisão global do sistema. A auditoria efectuada à escala de Schengen sobre as indicações ao abrigo do artigo 96.º, cuja iniciativa coube à ACC, é um bom exemplo de como esta coordenação pode funcionar na prática.

A ACC proporciona também um fórum no qual as autoridades nacionais de protecção de dados podem levantar problemas que envolvam outras autoridades de protecção de dados. Assim, por exemplo, foi recentemente submetido à ACC por dois dos seus membros um caso difícil que envolvia a instituição de um procedimento ao abrigo do artigo 11.º da Convenção de Schengen, na esperança de encontrar uma solução para o problema.

⁸ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho: o desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen II (18 de Dezembro de 2001).

Por último, talvez uma das principais características da ACC seja a possibilidade oferecida aos seus membros de debater questões de interesse e partilhar abertamente as suas experiências. Esta possibilidade foi particularmente importante para os países que se preparam para aderir ao acervo de Schengen, muitos dos quais não têm experiência de controlar um sistema deste tipo. É muito importante que, com qualquer novo sistema de controlo que venha a ser instituído, se encontre maneira de facilitar a troca de pontos de vista e incentive as boas práticas a nível nacional.

ANEXO

Recomendações a respeito da base jurídica proposta para o SIS II

Generalidades

A decisão e o regulamento deverão ser encarados como um instrumento jurídico global para o SIS II.

A solução seguida para a adopção de um instrumento jurídico global para o SIS II, seja ela qual for, deverá incluir pelo menos uma espécie de vade-mécum que enumere todos os direitos existentes em relação ao SIS II e que estabeleça claramente uma hierarquização da legislação aplicável.

A Comissão e os Estados-Membros deverão ser designados como controladores conjuntos do sistema, ficando a Comissão responsável pelas suas tarefas específicas, tal como descritas nas propostas, e cabendo a cada Estado-Membro a responsabilidade pelos dados que vier a tratar no sistema. A base jurídica deverá estabelecer claramente a repartição das responsabilidades entre a Comissão e os Estados-Membros.

Deverá ficar estipulado que as autoridades nacionais de protecção de dados e a AEPD desempenham no controlo do SIS II um papel conjunto e institucionalizado.

Haverá que especificar em que casos podem ser estabelecidas ligações entre indicações. Devem ser previstas salvaguardas específicas que determinem em pormenor qual a utilização que pode ser feita dessas ligações e de como limitar o acesso. Deverá assegurar-se que as ligações sejam suprimidas quando a respectiva indicação for apagada.

Os dados biométricos só devem poder ser utilizados para verificar a identidade.

A inclusão de dados biométricos exige um quadro jurídico claro que estipule exactamente em que circunstâncias e para que fins podem ser efectuadas pesquisas de dados biométricos.

Haverá que prever nas actuais propostas relativas ao SIS II uma disposição relativa à aplicação do princípio da proporcionalidade.

A decisão do Conselho

O Conselho deverá decidir claramente se o objectivo do SIS II se limita à cooperação policial e judiciária através do apoio aos controlos de pessoas e objectos, ou se o sistema deverá ser também desenvolvido como instrumento de apoio à cooperação policial e judiciária em termos mais gerais. Neste último caso, essa cooperação mais aprofundada deverá ser especificamente definida na decisão.

Os períodos de conservação dos dados deverão manter-se tal como estipulados na Decisão do Conselho de 24 de Fevereiro de 2005.

Qualquer prolongamento do período de conservação deverá ser justificado e só será aceitável se houver uma reapreciação anual da necessidade de prosseguir a conservação. A decisão deverá exigir que essas reapreciações sejam documentadas e apoiadas em razões que justifiquem a continuação da conservação.

A legislação deverá estabelecer critérios claros para a transferência de dados pessoais a terceiros.

O princípio da proporcionalidade deverá servir de princípio orientador ao tomar tais decisões.

Artigo 2.º

O objectivo do SIS II deverá ser descrito em termos claros e explícitos. Ver a recomendação geral n.º 10.

Artigo 6.º

Haverá que introduzir uma disposição específica definindo exactamente o que se entende por sistema nacional e explicando a diferença entre este e uma cópia nacional. Deverá igualmente existir uma maneira de registar o número de cópias feitas, a fim de se poder verificar quantas cópias foram fornecidas aos consulados, por exemplo.

Artigo 7.º

Haverá que instituir uma autoridade central nacional responsável pela cópia nacional. As funções do gabinete SIRENE deverão ser alinhadas pelo disposto na Decisão do Conselho de 24 de Fevereiro de 2005.

Artigo 9.º

As cópias nacionais deverão ser idênticas ao SIS II.

Deveria haver um único sistema de pesquisa para as cópias nacionais e o SIS II.

Artigo 14.º

Deverá ser clarificado o papel da Comissão no que se refere à verificação da integridade dos dados.

Artigos 23.º e 24.º

Os objectivos destas indicações deverão ser combinados e definidos no artigo 23.º.

Artigo 27.º

O termo "verificação" deverá ser substituído por "comunicação".

Artigo 34.º, ver recomendação geral n.º 11

Artigo 36.º

A decisão deverá ser complementada com regras específicas em matéria de protecção de dados aplicáveis ao tratamento das informações suplementares.

Artigo 39.º

Atendendo ao objectivo do tratamento a que se refere este artigo, os dados relativos à autoridade que insere uma indicação não são necessários.

No n.º 2, o termo "identificar" deverá ser substituído por "verificar".

Artigo 40.º

Ver segundo comentário ao artigo 9.º.

Artigo 42.º

O texto do n.º 3 deverá ser alinhado pelo texto do n.º 2 do artigo 47.º.

Artigo 43.º

Deveria ser obrigatório submeter os conflitos sobre a qualidade dos dados à apreciação das autoridades de controlo envolvidas.

Artigo 46.º

Ver recomendação geral n.º 5.

Artigo 50.º

O direito de informação não deveria ser exercido apenas a pedido.

Artigo 51.º

O n.º 4 deverá passar a impor à autoridade de controlo a exigência de ponderar as razões a favor e contra a concessão do acesso. A autoridade de controlo deverá apreciar cada caso consoante os seus méritos. Haverá que garantir que todos os pedidos de acesso recebam uma resposta.

O n.º 5 do artigo 51.º prevê um prazo de seis meses. A ACC sugere um prazo de três meses.

Artigo 52.º

O artigo 52.º deverá ser alinhado pelo artigo 111.º da Convenção de Schengen.

Artigo 53.º

A supervisão dos controladores nacionais deverá estar ligada à responsabilidade dos Estados-Membros pela qualidade dos dados, tal como se refere no artigo 43.º da decisão. Uma autoridade nacional de controlo de um Estado-Membro que insira dados pessoais no SIS II será, pois, responsável por controlar a legalidade do tratamento, independentemente da escolha desse Estado-Membro no sentido de dispor de uma cópia nacional ou de ter acesso directo ao SIS II.

Artigos 57.º e 58.º

A Europol e a Eurojust não deverão ter um acesso de rotina aos dados do SIS II; é necessário instituir salvaguardas para assegurar que estes organismos não tenham acesso a informações que não estejam autorizados a consultar.

Atendendo à funcionalidade do SIS II, o acesso da Europol e da Eurojust ao SIS II limita-se às pesquisas sobre pessoas cujos dados já estejam a ser tratados por estas organizações. Não deverá existir outra possibilidade de pesquisa.

Haverá que ponderar se os Estados-Membros não poderiam, antes de inserir os dados no SIS II, aditar uma referência específica assinalando os dados que apresentassem interesse para a Europol ou a Eurojust.

Artigo 62.º

Haverá que reconsiderar o papel da ACC de Schengen descrito no n.º 1 do artigo 126.º da Convenção de Schengen.

Artigo 20.º

A ACC recomenda um período mais curto para o reexame, a fim de assegurar que os dados pessoais possam ser apagados se já não forem precisos.

O artigo 20.º deverá prever que um Estado-Membro que conceda a cidadania ou que se encontre na situação a que se refere o n.º 3, após ter feito uma verificação no SIS II, seja obrigado a informar o Estado-Membro autor da indicação sobre a alteração do estatuto da pessoa em causa.

Regulamento relativo ao acesso ao SIS II por parte dos serviços competentes para a emissão de certificados de matrícula de veículos: recomendação específica

O artigo 71.º não é a base jurídica correcta para este regulamento, já que a proposta pouco ou nada tem a ver com a política de transportes. O acesso deveria ser facultado através de uma alteração da decisão.
