

RELATÓRIO

Autoridade de Controlo Comum Schengen

Relatório de actividades – Dezembro de 2005 – Dezembro de 2008

INDICE

Preâmbulo	3
1. Introdução.....	5
2. Novos desenvolvimentos: SIS II	7
2.1 Migração do SIS I+ para o SIS II.....	9
2.2 Alargamento do espaço Schengen.....	10
3. Actividades de controlo	13
3.1 Inspeção do artigo 99.º.....	13
3.2 Inspeção do artigo 111.º.....	15
3.3 Seguimento da inspeção do artigo 96.º	19
4. Pareceres da Autoridade de Controlo Comum	23
4.1 Interpretação do artigo 111.º da Convenção de Schengen.....	23
4.2 Pareceres sobre a aplicação do artigo 102.-A (SCHAC 2501/07)/ SCHAC 2504/08	27
4.3 Parecer sobre a implementação, num ponto central das instalações do C.SIS, de um servidor de correio electrónico para retransmitir as mensagens SIRENE (SCHAC 2502/07).....	29
4.4 Parecer sobre o projecto de medidas de execução, nomeadamente o Manual SIRENE para o Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SCHAC 2503/07)	31
4.5 Parecer sobre os princípios que regem a cooperação entre as autoridades nacionais de controlo baseada na Convenção de Schengen	34
4.6 Parecer sobre o Sistema de Informação Schengen e as pessoas susceptíveis de causar distúrbios violentos – Agosto de 2008	36
5. Direitos das pessoas em causa	39
6. Futuro da supervisão comum.....	41
7. Membros da Autoridade de Controlo Comum Schengen.....	44
8. Observadores da Autoridade de Controlo Comum Schengen.....	46

Preâmbulo

O Espaço Schengen pode ser considerado um dos maiores sucessos na criação de um espaço de fronteiras abertas na Europa. Todas as pessoas que vivem nesse espaço são directamente afectadas pelas questões relacionadas com a sua segurança, o respeito da sua vida privada e dos seus direitos, incluindo o direito à protecção dos seus dados pessoais.

Todas as autoridades nacionais responsáveis pela protecção de dados que trabalham em conjunto na Autoridade de Controlo Comum Schengen demonstraram a sua determinação em proteger a privacidade das pessoas no que respeita à enorme quantidade de dados pessoais tratados no Sistema de Informação Schengen.

Durante este período de três anos (Dezembro 2005 – Dezembro 2008), centrámos a nossa atenção na correcta interpretação da Convenção de Schengen e avaliámos a questão de saber se os Estados Schengen tinham aplicado esse quadro jurídico de forma harmonizada e adequada.

Partilhando do mesmo objectivo de proporcionar às pessoas um elevado nível de segurança através de controlos específicos nas fronteiras, bem como de outro tipo de controlos no Espaço Schengen, os Estados Schengen desenvolveram igualmente várias políticas novas no domínio do controlo da imigração e da luta contra a grande criminalidade. Essa nova situação levou as autoridades nacionais de protecção de dados a melhorarem a sua cooperação e a introduzirem a avaliação comparativa das melhores práticas. A ACC manifestou a sua preocupação com algumas dessas novas situações.

Estamos agora perante dois grandes desafios: o alargamento do Espaço Schengen, acentuando a necessidade de uma melhor harmonização entre todos os Estados Schengen e o desenvolvimento de uma segunda geração do Sistema de Informação Schengen (SIS II), incluindo a complexa migração do actual sistema para o novo.

O presente relatório apresenta igualmente o trabalho realizado por todas as autoridades nacionais de protecção de dados e o contributo primordial do Secretariado na promoção de uma melhor harmonização e de uma melhor compreensão entre nós.

O nosso maior desafio continua a ser o de responder a todas as situações que possam surgir na luta contra a criminalidade e a imigração ilegal, promover o Espaço Europeu de Justiça, melhorar o nível de segurança de todas as pessoas através da detecção dos riscos de terrorismo e das formas graves de criminalidade e encontrar um bom equilíbrio entre a segurança e a privacidade.

Georges de LA LOYÈRE

Presidente da Autoridade de Controlo Comum

1. INTRODUÇÃO

Os cidadãos da União Europeia gozam do direito de viajar livremente de um país para o outro. Embora remonte ao início da UE, este direito tornou-se realidade com a abolição das fronteiras internas na UE operada pelo Acordo de Schengen, que veio oferecer uma maior liberdade de circulação, privilégio dos cidadãos da UE. Era obviamente necessário encontrar um adequado substituto para essas fronteiras, a fim de garantir que a UE continuasse a ser um espaço de liberdade, segurança e justiça. A abolição de uma salvaguarda resultou na criação de outra – o Sistema de Informação Schengen – para tratar os dados pessoais dos indivíduos a fim de manter a ordem e a segurança públicas, nomeadamente a segurança nacional, nos territórios dos Estados Schengen, e aplicar as disposições da Convenção relativas à circulação das pessoas nesses territórios, utilizando para tal as informações comunicadas através desse sistema. Poder-se-á afirmar com justeza que o Sistema de Informação Schengen foi o predecessor de todos os actuais e futuros sistemas de informação da UE em larga escala, criando uma rede de vigilância de dados na UE. O exemplo mais recente, a saber, os sistemas introduzidos pelo Tratado de Prüm, reflectem em grande medida a concepção e as funções do Sistema de Informação Schengen, embora estejam centrados, em princípio, nos cidadãos da UE. Recentemente, foram adoptadas muitas medidas para facilitar o intercâmbio de informações sem que se tenha procedido à necessária avaliação dos sistemas existentes e do eventual impacto sobre a protecção dos direitos das pessoas – não só o direito à privacidade e o direito à protecção de dados, mas também a liberdade de circulação das pessoas e o princípio da não discriminação.

A Convenção de Schengen instituiu a Autoridade de Controlo Comum, órgão independente encarregado de inspeccionar a parte nacional do Sistema de Informação Schengen, de examinar as dificuldades de aplicação ou interpretação eventualmente surgidas no funcionamento do sistema, e de assegurar que o sistema respeite as disposições pertinentes em matéria de protecção de dados.

O presente relatório de actividades, o oitavo apresentado pela Autoridade de Controlo Comum, dá uma ideia geral do empenhamento e participação desta Autoridade no desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen de Segunda Geração (SIS II), do seu papel durante o processo de alargamento e das suas iniciativas de actividades conjuntas com as autoridades nacionais de protecção de dados sobre a conformidade dos dados pessoais introduzidos no SIS no âmbito das indicações ao abrigo do artigo 99.º da Convenção de Schengen, incluindo o relatório sobre a inspecção relativa à aplicação do artigo 111.º da Convenção de Schengen. O relatório incide

igualmente sobre as actividades da Autoridade de Controlo Comum no que respeita ao seguimento dado às queixas apresentadas por pessoas, os pareceres da Autoridade sobre várias questões relativas à protecção de dados e as futuras perspectivas de uma supervisão conjunta do SIS.

2. NOVOS DESENVOLVIMENTOS: SIS II

A Autoridade de Controlo Comum, que tem participado de perto no controlo do desenvolvimento do Sistema de Informação Schengen de Segunda Geração (SIS II), deu orientações e assistência às instituições da UE com vista a assegurar que o SIS II respeite as normas necessárias em matéria de protecção de dados. Em Setembro de 2006, a Autoridade de Controlo Comum emitiu um parecer sobre a base jurídica proposta para o SIS II.

Os contributos da Autoridade de Controlo Comum para o desenvolvimento do SIS II remontam a 2004. No seu parecer de 19 de Maio de 2004 sobre o futuro desenvolvimento do SIS II, a Autoridade de Controlo Comum aludiu a algumas das principais questões a ter em conta e às medidas que deveriam ser tomadas. Em Outubro de 2005, a Autoridade emitiu um parecer sobre a base jurídica proposta para o SIS II, assente num projecto de regulamento e num projecto de decisão, no qual analisava de forma sistemática a nova arquitectura do sistema em relação ao que já existia e propunha um novo quadro para a protecção de dados. A Autoridade de Controlo Comum apresentou muitas observações e sugestões pormenorizadas para melhorar os projectos de textos jurídicos. Desde então, as novas propostas de base jurídica para o SIS II têm estado continuamente em debate no Conselho e no Parlamento Europeu, o que levou à introdução de muitas alterações nas propostas iniciais. A Autoridade de Controlo Comum abordou algumas das mais importantes questões relacionadas com as propostas revistas da Presidência Finlandesa¹ de 27 de Julho de 2006 relativas ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do SIS II, tendo contribuído assim para melhorar a base jurídica do ponto de vista da protecção de dados. No seu parecer, a Autoridade de Controlo Comum congratulou-se por o SIS II se limitar a ter um papel compensatório, já que tal se afigurava um importante avanço no sentido da limitação da finalidade do SIS II por si preconizada. Salientou ainda que, atendendo ao seu impacto sobre as pessoas, os requisitos técnicos a definir para o SIS II não deverão em caso algum reduzir o nível da protecção de dados.

A Autoridade de Controlo Comum salientou o seu vivo desejo de ser associada aos trabalhos durante o período transitório, em especial no que se refere à criação da Autoridade de Gestão. A Autoridade de Controlo Comum levantou algumas dúvidas quanto à utilização de dados biométricos no SIS II e congratulou-se com certas limitações à utilização desses dados, tendo salientado que os dados biométricos poderiam ser considerados apenas como um instrumento adicional para verificar

¹ 5709/9/06 e 5710/5/06.

a identidade da pessoa em causa, na condição de os requisitos técnicos de qualidade a definir serem adequados e conterem as salvaguardas necessárias.

A utilização incondicional dos dados biométricos para efeitos de identificação conduziria sem dúvida alguma a que um número cada vez maior de autoridades recorresse a esta funcionalidade para os fins mais variados. Há que prevenir esse desvio de utilização ("*function creep*"), para mais tendo em conta o facto de se desejar uma interoperabilidade entre o SIS II, o VIS e o Eurodac. No seu parecer, a Autoridade de Controlo Comum sugeriu que se aditasse nas propostas uma disposição segundo a qual a utilização dos dados biométricos para identificar uma pessoa se devia fazer exclusivamente para efeitos das indicações. A Autoridade de Controlo Comum concluiu que os dados biométricos (impressões digitais) tratados no SIS II deveriam ser utilizados apenas para verificar a identidade da pessoa em causa, limitando-se à finalidade das indicações e não se alargando a outras pesquisas de identificação. Os meios técnicos a utilizar para uma comparação de "um com vários" deverão, atendendo à natureza intrínseca das impressões digitais, não só ser de mais elevada qualidade mas também incluir a possibilidade de a pessoa em causa dispor de um recurso. A utilização desse tipo de comparação não deverá, além disso, ser uma opção escolhida unicamente por motivos técnicos, devendo basear-se também numa avaliação da necessidade e da proporcionalidade, atendendo ao impacto que terá sobre os direitos das pessoas. A Autoridade de Controlo Comum insistiu em que os mecanismos têm de assegurar que os dados sejam exactos e legalmente tratados, a fim de salvaguardar os direitos dos cidadãos. A Autoridade de Controlo Comum propôs também que os textos das propostas fossem alterados por forma a que os casos de disputa entre os Estados-Membros fossem submetidos à supervisão adequada e coordenada do SIS II.

Antes do início dos debates sobre o SIS II já parecia existir o vivo desejo de conceder à Europol e à Eurojust o acesso a algumas indicações específicas que poderiam ser úteis para o desempenho das suas funções. Em todos os seus pareceres, a Autoridade de Controlo Comum advertiu que tal concessão não deveria conduzir a um acesso sistemático por parte destas organizações, já que as indicações a que têm acesso não contêm necessariamente informações relacionadas com os objectivos da Europol e da Eurojust.

O Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Conselho e a Decisão 2007/533/JAI do Conselho, relativos ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II), bem como o Regulamento (CE) n.º 1986/2006 relativo ao acesso ao Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) dos serviços dos Estados-Membros competentes para a emissão dos certificados de matrícula dos veículos, constituem a base

jurídica para as actividades do SIS II e estabelecem as regras em matéria de protecção de dados e o regime de controlo da protecção de dados.

2.1 Migração do SIS I+ para o SIS II.

Com o aumento do número de Estados-Membros após o alargamento da União Europeia, tornou-se evidente que o SIS devia ser concebido para tratar mais do dobro do número de Estados-Membros que o tratado pelo actual SIS. Ao mesmo tempo, a questão da migração dos dados do SIS I+ para o SIS II e os trabalhos preparatórios mereceram toda a atenção da Autoridade de Controlo Comum. Nessa fase era importante assegurar que, durante a migração dos dados de um sistema para o outro, fossem respeitados os princípios da protecção de dados (integridade dos dados, confidencialidade dos dados, finalidade).

Em 19 de Abril de 2006, a Autoridade de Controlo Comum recebeu um pedido do Presidente do Comité do Artigo 36.º no sentido de analisar as regras propostas para a produção de uma base de dados de ensaio SIS I+ para preparar a migração do SIS I+ para o SIS II.

Embora tenha apoiado plenamente a criação da base de dados de ensaio para o SIS II, a Autoridade de Controlo Comum observou, no seu parecer 06-05, que os campos de dados da proposta poderiam, acidentalmente, apresentar os dados de pessoas reais, e que, por conseguinte, era necessário aplicar algumas medidas de segurança adicionais. No seu parecer, a Autoridade de Controlo Comum salientou também que a utilização de dados pessoais enquanto dados de ensaio durante o desenvolvimento de sistemas de informação colocava uma série de riscos. Ao criar dados de ensaio para um sistema de informação como o SIS II, foi geralmente aceite que se deveria seguir o conceito de uma migração de dados que preserve a privacidade, ou seja, elaborar modelos rigorosos sem acesso a informações precisas nos registos de dados individuais, resolvendo assim o conflito entre privacidade e migração de dados. As técnicas de anonimização deverão permitir a utilização de conjuntos de dados sem revelar a identidade. A Autoridade observou que uma migração de dados que preserve a privacidade deverá basear-se na noção de que os dados pessoais de um indivíduo poderão ser protegidos se forem misturados ou aleatorizados antes de serem comunicados. Aplicando uma técnica específica, poder-se-iam criar modelos de dados altamente rigorosos sem revelar informações de carácter pessoal. A Autoridade de Controlo Comum observou que, aquando da apresentação da proposta, foi admitida a possibilidade de serem revelados dados reais nos dados de ensaio que viessem a ser produzidos. Uma vez que a proposta deixava os campos do nome (nome próprio e apelido) sem alteração e apenas fazia trocas entre registos semelhantes, existia um grande risco de as pessoas serem identificadas. Tendo sido reconhecido esse risco, foram introduzidas na proposta

algumas medidas processuais suplementares a fim de restringir a utilização da base de dados de ensaio.

No entanto, tais medidas nunca impediriam a divulgação a terceiros. A Autoridade de Controlo Comum apoiou as medidas suplementares, considerando-as mais uma salvaguarda de carácter geral, mas salientou que as mesmas não podiam invalidar a necessidade de tornar os dados de ensaio completamente anónimos. A Autoridade apresentou uma série de recomendações sobre o desenvolvimento de políticas especiais de segurança, o evitamento da utilização de dados sensíveis em ambientes de ensaio, a metodologia em matéria de anonimização, o registo do acesso aos dados de ensaio, o fornecimento de pistas de auditoria, inclusive para a Autoridade de Controlo Comum, e os prazos para a utilização desta base de dados de ensaio.

Em Abril de 2008, a Comissão apresentou duas propostas de regulamento do Conselho e de decisão do Conselho sobre a migração do Sistema de Informação Schengen (SIS I+) para o Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II), a fim de estabelecer o quadro jurídico que rege a migração do SIS I+ para o SIS II. Em 30 de Junho de 2008, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu organizou uma mesa redonda sobre Liberdade e Segurança na Gestão Integrada das Fronteiras da UE que incluía uma sessão subordinada ao tema "*SIS II: Quando? Porquê? Como?*". O Presidente da Autoridade de Controlo Comum Schengen participou neste evento, tendo contribuído para os debates sobre as implicações que a migração do SIS I para o SIS II teria em matéria de protecção de dados. Em Outubro de 2008, o Conselho aprovou a decisão e o regulamento do Conselho relativos à migração do Sistema de Informação de Schengen (SIS I+) para o Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II).

2.2 Alargamento do espaço Schengen

De entre os acontecimentos importantes ocorridos durante o período de 2005-2008 refira-se o alargamento do espaço Schengen, que passou a englobar mais nove Estados-Membros, permitindo aos seus cidadãos gozarem plenamente da liberdade de atravessar as fronteiras internas sem ter de mostrar passaportes ou bilhetes de identidade, com excepção das viagens para o Reino Unido, a Irlanda e Chipre, bem como da Bulgária e da Roménia, que só aderiram à União em 2007. O longo processo das visitas e segundas visitas de avaliação Schengen durou dois anos. A avaliação consistiu, em especial, em verificar se as medidas de acompanhamento necessárias para suprimir o

controlo das fronteiras internas estavam a ser correcta e eficazmente aplicadas pelos novos Estados-Membros. Foram efectuadas visitas de avaliação no domínio do controlo da fronteira externa, dos vistos, da protecção de dados, da cooperação policial e do Sistema de Informação Schengen.

O desenvolvimento do SIS II tinha a ver com a criação e implementação das novas funcionalidades dentro do sistema (para reforçar a segurança e tornar a utilização dos dados mais eficaz) e com a necessidade de tornar o sistema tecnicamente apto para servir mais de 18 países. Os prazos para o lançamento do novo sistema e a necessidade de os novos Estados-Membros aderirem ao sistema o mais rapidamente possível forçaram os Estados-Membros a encontrar rapidamente uma solução alternativa. Em Dezembro de 2006, o Conselho decidiu implementar a proposta SISone4ALL apresentada por Portugal e destinada a integrar temporariamente no SIS 1+ nove dos Estados-Membros que aderiram à União Europeia em Maio de 2004. O projecto SISone4ALL tinha por objectivo facilitar o processo conducente à supressão dos controlos da fronteira interna com os Estados-Membros em causa entre Dezembro de 2007 e Março de 2008. Em conformidade com a Decisão 2007/471/CE do Conselho de 12 de Junho de 2007, os Estados-Membros puderam introduzir dados no SIS e utilizar dados do SIS a partir de 1 de Setembro de 2007.

Em 21 de Dezembro de 2007, a Estónia, a República Checa, a Lituânia, a Hungria, a Letónia, Malta, a Polónia, a Eslováquia e a Eslovénia passaram a fazer parte do espaço Schengen. Em 30 de Março de 2008, o processo de alargamento foi completado com a supressão dos controlos na fronteira aérea entre os referidos países e os 15 Estados que já faziam parte do sistema Schengen. Mas até mesmo antes do alargamento o SIS já era uma das mais importantes e maiores bases de dados utilizadas na UE para os controlos da imigração e das fronteiras. Em 1 de Janeiro de 2007, o número de indicações válidas no SIS ascendia a 17 615 945.

Depois de os nove Estados terem aderido ao espaço Schengen e começado a utilizar o SIS em 1 de Janeiro de 2008, o número de indicações válidas aumentou para 22 933 370. No total, o número de indicações válidas na base de dados aumentou em 23% durante este período. Comparando as estatísticas de 1 de Janeiro de 2008 com as de 2007¹, o maior aumento de indicações com dados pessoais verificou-se nos documentos emitidos, em que os números aumentaram de 13 752 947 para 17 876 227 (23%). As estatísticas são as seguintes (por artigo da Convenção de Schengen):

¹ 5441/08, 30 de Janeiro de 2008; 6178/07, 13 de Fevereiro de 2007.

Art. 95.º (pessoas procuradas para detenção/extradição)	+ 16%
Art. 96.º (estrangeiros indesejados)	- 7,4%
Art. 97.º (adultos desaparecidos)	+ 14%
Art. 97.º (menores desaparecidos)	+ 6,8%
Art. 98.º (localização)	+ 22%
Art. 99.º, n.º 2 (controlo/vigilância)	- 5%
Art. 99.º, n.º 3 (controlo/vigilância)	- 22%

A redução do número de indicações sobre estrangeiros indesejados poderá explicar-se pelo simples facto de que, com a adesão dos novos Estados-Membros à UE, os cidadãos desses Estados passaram a ser cidadãos da UE, pelo que os registos sobre essas pessoas devem ter sido retirados do sistema. Assim sendo, a iniciativa da Autoridade de Controlo Comum de dar seguimento à inspecção do artigo 96.º foi oportuna e deu resultados satisfatórios. De acordo com as respostas recebidas, não se verificaram casos de tratamento de dados de cidadãos da UE ao abrigo do artigo 96.º. No entanto, atendendo ao reduzido número de respostas recebidas, é evidente que este trabalho precisa de ser efectuado em todos os Estados Schengen.

O alargamento trouxe também consigo um aumento do número de membros da Autoridade de Controlo Comum. Esses novos membros já participavam como observadores nos trabalhos da Autoridade de Controlo Comum, tendo adquirido assim muitos conhecimentos em preparação para as suas novas atribuições e deveres. Ao conceder esse estatuto de observador, a Autoridade de Controlo Comum desempenhou um importante papel na sensibilização e aquisição de conhecimentos dos futuros membros, emitindo pareceres e dando conselhos sobre questões levantadas pelos observadores relativamente a várias interpretações da Convenção de Schengen.

Simultaneamente, a experiência dos novos membros, adquirida com o longo processo de preparação e avaliação (participação nos trabalhos preparatórios para a legislação nacional relativa ao SIS, auditorias *a priori* dos sistemas informáticos, trabalho consultivo com as instituições competentes, campanhas de sensibilização sobre os direitos das pessoas no âmbito do SIS, trabalho de supervisão nos consulados, autoridades policiais, etc.), revelou-se de grande importância para os chamados "membros antigos" da Autoridade de Controlo Comum.

Todos estes elementos assumem grande importância para o trabalho coordenado conjunto de apoio a uma protecção efectiva dos direitos e liberdades das pessoas e a futura supervisão do SIS II.

3. ACTIVIDADES DE CONTROLO

O n.º 3 do artigo 115.º estipula que a Autoridade de Controlo Comum é igualmente competente para analisar as dificuldades de aplicação ou de interpretação que possam surgir na exploração do Sistema de Informação Schengen, para estudar os problemas que possam colocar-se no exercício do controlo independente efectuado pelas autoridades de controlo nacionais das Partes Contratantes, por ocasião do exercício do direito de acesso ao sistema, bem como para elaborar propostas harmonizadas, tendo em vista encontrar soluções comuns para os problemas existentes. Para dar aplicação prática a esta disposição da Convenção, a Autoridade de Controlo Comum optou pela realização de inspecções a nível nacional. O benefício prático destas actividades consistiu obviamente em adquirir uma visão aprofundada da forma como os Estados Schengen estavam a implementar e a utilizar os artigos da Convenção, bem como uma panorâmica dos problemas práticos que podem surgir com a implementação.

3.1 Inspeção do artigo 99.º

Uma das principais características do Sistema de Informação Schengen é a partilha de responsabilidades pelo uso do sistema, em conformidade com o disposto na Convenção de Schengen e nas leis nacionais. É lícito afirmar que a Autoridade de Controlo Comum foi a primeira autoridade de controlo que promoveu actividades de controlo comuns e coordenadas no domínio da aplicação da lei no que respeita à inspeção de bases de dados em larga escala. Esta nova abordagem do papel de controlo foi deveras bem sucedida, servindo de inspiração à futura supervisão coordenada. Este sistema de inspecções trouxe um contributo significativo para a harmonização da aplicação da Convenção de Schengen e a utilização do SIS.

Em Junho de 2006, a Autoridade de Controlo Comum Schengen solicitou às autoridades nacionais de protecção de dados que inspecionassem as indicações do artigo 99.º introduzidas no Sistema de Informação Schengen (SIS) pelas suas autoridades competentes.

Esta foi a segunda inspeção lançada pela Autoridade de Controlo Comum sobre a utilização de um determinado artigo da Convenção de Schengen (*a primeira foi feita em 2005, a respeito do artigo 96.º*). Frequentemente, os resultados indicaram várias diferenças entre os Estados Schengen, o que permitiu à Autoridade de Controlo Comum tirar conclusões e recomendar as medidas necessárias.

O objectivo da inspecção era assegurar que os dados do artigo 99.º fossem tratados em conformidade com o artigo 99.º e os princípios da protecção de dados da Convenção de Schengen, do Manual SIRENE e da legislação nacional aplicável. O método da inspecção permitiu à Autoridade de Controlo Comum avaliar se havia problemas de interpretação quanto à utilização do artigo 99.º.

Para o efeito, a Autoridade de Controlo Comum elaborou um método simples de inspecção, a utilizar igualmente por todas as autoridades nacionais de protecção de dados. Foi elaborado um questionário abrangente, que visava obter uma panorâmica da legislação nacional pertinente em vigor nos Estados Schengen e verificar se estavam assegurados todos os procedimentos necessários para permitir que as autoridades responsáveis pelas indicações respeitassem os requisitos em matéria de protecção de dados. Continha também perguntas específicas para verificar se as indicações eram conformes com o disposto no artigo 99.º e se eram mantidas no SIS em conformidade com o disposto na Convenção de Schengen.

O esforço conjunto das autoridades nacionais de protecção de dados para controlar os contributos nacionais para o SIS ao abrigo do artigo 99.º, num determinado período e com o mesmo modelo de inspecção, veio sublinhar uma vez mais a preocupação comum com a devida utilização do SIS. Esta segunda acção comum representou um novo marco na cooperação entre as autoridades nacionais de protecção de dados na União Europeia e veio salientar a necessidade de investir na criação de um quadro para as inspecções em matéria de protecção de dados nos domínios em que a cooperação entre os Estados Schengen conduz ao tratamento de dados pessoais. Ao mesmo tempo, esta inspecção ajudou as autoridades nacionais de protecção de dados a determinar a forma como os respectivos países estavam a utilizar as indicações do artigo 99.º, o que sem dúvida terá um efeito positivo na futura actividade dessas autoridades.

Atendendo às conclusões da inspecção do artigo 99.º, a Autoridade de Controlo Comum adoptou uma série de recomendações, entre as quais se destacam as seguintes:

- As autoridades responsáveis pelas indicações do artigo 99.º deveriam criar procedimentos oficiais e escritos, a fim de assegurar que os dados do artigo 99.º fossem exactos, actualizados e legítimos;

- Era necessária uma definição clara do tipo de infracções conducentes a uma indicação ao abrigo do artigo 99.º. Embora a nova base jurídica para o SIS II contivesse os termos gerais "infracções penais graves", sugeriu-se que houvesse acordo a nível europeu quanto a uma interpretação uniforme dos termos "infracção penal grave". Para o efeito, poderia ser utilizada a lista de infracções graves que são da competência da Europol ou a Decisão-Quadro do Conselho relativa ao mandado de detenção europeu.
- As autoridades nacionais responsáveis pelas indicações do artigo 99.º deveriam exercer um melhor controlo e inspeccionar tais indicações de seis em seis meses. Deveriam ser elaboradas directrizes adicionais.
- Deveria ser harmonizada em todos os Estados-Membros da UE a lista das autoridades (incluindo os serviços de segurança nacional) com acesso às indicações do artigo 99.º.
- No caso de várias autoridades serem responsáveis pela qualidade e integridade dos dados, dever-se-ia assegurar que essas diversas autoridades estivessem organizadas e interligadas de forma a que os dados fossem exactos, actualizados e legítimos e ficasse garantido o controlo de tais dados;
- Nos termos do n.º 2 do artigo 99.º, não era permissível uma indicação sobre pessoas de contacto;
- As autoridades nacionais de protecção de dados deveriam inspeccionar periodicamente as indicações do artigo 99.º.

3.2 Inspeção do artigo 111.º

Em Outubro de 2006, a Autoridade de Controlo Comum Schengen solicitou às autoridades nacionais de protecção de dados que lhe prestassem informações sobre a implementação e utilização do artigo 111.º da Convenção de Schengen. Esta foi a terceira inspecção iniciada sobre a utilização de um determinado artigo da Convenção de Schengen (*a primeira foi feita em 2005, a respeito do artigo 96.º, e a segunda, sobre o artigo 99.º, está actualmente em fase de avaliação*). A necessidade desta inspecção fez-se sentir durante a análise de um caso específico relativo às implicações práticas do artigo 111.º e levado à atenção da Autoridade de Controlo Comum.

A Convenção de Schengen estabelece as regras que regem o tratamento de dados pessoais e, ao mesmo tempo, regula os direitos dos indivíduos cujos dados pessoais são tratados no Sistema de Informação Schengen. O artigo 109.º da Convenção de Schengen determina que o direito de acesso aos dados introduzidos no sistema deverá ser exercido em conformidade com a lei da Parte

Contratante junto da qual a pessoa invoca esse direito. Cabe notar que, de acordo com esta disposição, o direito nacional pode estabelecer que a autoridade nacional de controlo, prevista no n.º 1 do artigo 114.º, decidirá se as informações podem ser comunicadas à pessoa em causa, e em que condições. O artigo 109.º rege igualmente a situação em que uma pessoa singular tenciona exercer o direito de acesso aos dados num Estado parte na Convenção de Schengen que não tenha inserido a indicação. Nesse caso, o Estado Schengen que não inseriu a indicação só pode comunicar os dados se previamente tiver dado oportunidade à parte contratante autora das indicações de tomar posição. O n.º 2 do artigo 114.º confere às pessoas o direito de solicitar às autoridades de controlo referidas no n.º 1 do mesmo artigo que verifiquem os dados inseridos no Sistema de Informação Schengen que lhe dizem respeito, bem como a utilização que é feita destes dados. Tal como já referido, esse direito é regido pela lei nacional do Estado Schengen ao qual é apresentado o pedido. Se os dados tiverem sido introduzidos por outro Estado Schengen, o controlo realizar-se-á em estreita coordenação com a autoridade de controlo desse Estado.

De acordo com o n.º 2 do artigo 109.º da Convenção de Schengen, o direito de acesso não tem carácter absoluto e, por conseguinte, o pedido apresentado por uma pessoa para aceder aos seus dados inseridos no Sistema de Informação Schengen deverá ser recusado se tal for indispensável para a execução da tarefa legal consignada na indicação, ou para a protecção dos direitos e liberdades de outrem. Além disso, de acordo com o n.º 2 do artigo 109.º, é proibido comunicar quaisquer dados introduzidos no sistema para efeitos de vigilância discreta efectuada com base no artigo 99.º da Convenção.

O n.º 1 do artigo 106.º introduz no Sistema de Informação Schengen o "princípio do dono". Embora os dados pessoais relacionados com as indicações sejam tratados em todos os Estados Schengen, isso não significa que qualquer Estado Schengen possa alterar os dados introduzidos no sistema por outro Estado. Ainda que seja aplicável a lei nacional do Estado que trata os dados, a disposição específica da Convenção estipula que apenas o Estado autor da indicação é autorizado a alterar ou a eliminar os dados que introduziu.

O artigo 111.º garante ainda mais os direitos das pessoas. Nos termos do n.º 1 do artigo 111.º, qualquer pessoa pode instaurar, no território de cada Parte Contratante, perante um órgão jurisdicional ou autoridade competentes por força do direito nacional, uma acção que tenha por objecto a rectificação, a eliminação, a informação ou a indemnização por uma indicação que lhe diga respeito. Nos termos do n.º 2 do mesmo artigo, as Partes Contratantes devem comprometer-se mutuamente a executar as decisões definitivas tomadas pelos órgãos jurisdicionais ou autoridades a que se refere o n.º 1.

Em conformidade com o "princípio do dono" e a obrigação de executar a decisão definitiva a que se refere o n.º 2 do artigo 111.º, a execução dessas decisões finais é assegurada pelo Estado Schengen que introduziu a indicação.

Além disso, as Partes na Convenção de Schengen são responsáveis, em conformidade com o seu direito nacional, por qualquer prejuízo causado a uma pessoa pela exploração do ficheiro nacional do Sistema de Informação Schengen. A citada disposição do artigo 116.º da Convenção é também aplicável aos prejuízos causados pela Parte autora das indicações no caso de os dados serem viciados por um erro de direito ou de facto.

O objectivo da inspecção consistia em verificar se o artigo 111.º estava a ser aplicado coerentemente em todos os Estados Schengen, se eram respeitados os direitos das pessoas e se estas recebiam um tratamento justo e equitativo.

Da panorâmica dos órgãos jurisdicionais ou autoridades competentes foi possível concluir que, no espaço Schengen, há uma grande variedade de autoridades competentes para lidar com as decisões ao abrigo do artigo 111.º. Em apenas um Estado (Áustria) a competência para tomar uma decisão definitiva cabia à autoridade responsável pela protecção de dados. Noutros Estados Schengen, essa competência cabia a uma combinação de autoridades nacionais de protecção de dados e órgãos jurisdicionais, ou a um órgão jurisdicional específico.

No que respeita às indicações de outro Estado Schengen, a maior parte das respostas apontou para a existência de um procedimento formal para consultar o Estado autor da indicação ou para o envolver oficialmente no processo. No entanto, não era o que se passava com todos os Estados Schengen; pelo menos, não era obrigatório.

No que respeita à participação das autoridades nacionais de protecção de dados numa acção instaurada perante o órgão jurisdicional, os resultados mostraram que nem todas elas eram formalmente envolvidas ou informadas.

Foram apontados dezassete casos em que o artigo 111.º era aplicável.

À excepção de Portugal, não foram referidos procedimentos específicos para verificar a execução de uma decisão definitiva. Em geral, é a pessoa em causa que tem de verificar se a execução da decisão teve lugar.

O esforço conjunto das autoridades nacionais de protecção de dados para inspecionar a prática

seguida a nível nacional na aplicação do artigo 111.º da Convenção, num determinado período e com o mesmo modelo, veio sublinhar uma vez mais a preocupação comum com a devida utilização do SIS. Esta terceira acção conjunta permitiu evidenciar a necessidade de assegurar uma estreita cooperação entre as autoridades nacionais de protecção de dados no espaço Schengen, bem como de continuar a investir na cooperação entre Estados Schengen nos casos em que esta seja fundamental para proteger os direitos das pessoas.

O artigo 111.º da Convenção de Schengen traz um elemento importante para a salvaguarda do direito da pessoa à correcção, supressão ou informação sobre os dados introduzidos no SIS que lhe dizem respeito, ao introduzir a possibilidade de instaurar uma acção perante um órgão jurisdicional ou uma autoridade nacional competente de qualquer Estado Schengen. Esta inspecção demonstrou que a referida disposição é implementada com algumas variações decorrentes das leis nacionais.

A execução das decisões definitivas pelo Estado Schengen autor da indicação constitui um elemento fundamental da salvaguarda dos direitos da pessoa a quem os dados dizem respeito. O sistema utilizado para executar uma decisão definitiva e o modo como lhe será dada aplicação na prática reveste-se de grande importância. Embora as estatísticas disponíveis sejam mínimas, da análise dos casos apresentados, e em especial dos casos levados à atenção da Autoridade de Controlo Comum, depreende-se que há razões suficientes para duvidar que o n.º 2 do artigo 111.º funcione na prática.

Nenhum dos Estados Schengen participantes se referiu à existência de um procedimento de seguimento da execução de uma decisão definitiva. Na maior parte dos casos, as autoridades competentes não estavam envolvidas na execução das suas decisões definitivas. É possível que tal se deva ao quadro jurídico nacional, que varia entre os Estados Schengen. No entanto, o facto de a execução de uma decisão definitiva pelo Estado Schengen autor da indicação ser deixada, na prática, à iniciativa da pessoa a quem os dados dizem respeito constitui um encargo demasiado pesado para essa pessoa.

Perante os resultados da inspecção do artigo 111.º, a Autoridade de Controlo Comum apresentou as seguintes recomendações:

- Os Estados Schengen deverão avaliar os seus procedimentos nacionais, a fim de verificar se são aplicadas as salvaguardas previstas no artigo 111.º;
- as decisões definitivas tomadas ao abrigo do artigo 111.º têm de ser executadas de igual forma por todos os Estados Schengen;

- as decisões definitivas tomadas por órgãos jurisdicionais ao abrigo do artigo 111.º têm de ser comunicadas às autoridades nacionais de protecção de dados. Poderão ser necessárias regulamentações nacionais para a execução desta obrigação;
- é necessário estabelecer em todos os Estados Schengen um procedimento nacional para o seguimento da execução das decisões definitivas tomadas ao abrigo do artigo 111.º. Para o efeito, é necessária a comunicação entre as correspondentes autoridades de protecção de dados. As pessoas em causa não devem ser responsáveis pelo controlo da execução das decisões que lhes dizem respeito noutro Estado Schengen;
- as autoridades nacionais de protecção de dados deverão cooperar para este efeito. Os princípios existentes em matéria de cooperação entre autoridades nacionais de controlo têm de ser actualizados.

3.3 Seguimento da inspecção do artigo 96.º

Um dos aspectos importantes das actividades de controlo consiste no seguimento periódico, destinado a verificar se o organismo controlado implementou na prática as recomendações que lhe foram feitas e a assegurar, deste modo, um melhor cumprimento destas últimas.

Por iniciativa da Autoridade de Controlo Comum, as autoridades nacionais de protecção de dados de todos os Estados Schengen inspeccionaram a utilização das indicações do artigo 96.º no Sistema de Informação Schengen durante o período 2004-2005.

Atendendo a que uma indicação para efeitos de não admissão pode ter graves consequências para a pessoa em causa, e dados os problemas detectados nas inspecções, a Autoridade de Controlo Comum acordou em efectuar um controlo de seguimento para averiguar o que tinha sido feito a nível nacional na sequência dos resultados do relatório e quais as melhorias introduzidas.

O controlo de seguimento mostrou que foram tomadas a nível nacional as seguintes medidas em resposta aos resultados do relatório: enquanto nalguns Estados-Membros não foram detectados problemas, noutros foram tomadas medidas de seguimento muito bem sucedidas. Foram elaboradas directrizes internas relativas ao tratamento dos casos e aos procedimentos de controlo no que se refere à tramitação dos casos que tinham de ser notificados ao abrigo do artigo 96.º da Convenção de Schengen, tendo sido prestada especial atenção à implementação de uma das recomendações feitas no relatório sobre o artigo 96.º – *deverão ser implementadas ou desenvolvidas medidas para*

evitar indicações do artigo 96.º relativas a nacionais dos Estados-Membros da UE. No termo dos controlos de seguimento, não tinham sido encontradas indicações sobre nacionais de Estados-Membros da UE. Um resultado muito positivo desta actividade de seguimento foi a activa campanha de sensibilização levada a cabo por alguns Estados-Membros para informar as pessoas sobre os direitos que lhes assistem nos termos da Convenção de Schengen.

A Autoridade de Controlo Comum e as autoridades nacionais de protecção de dados demonstraram assim, mais uma vez, a importância do seu trabalho e o seu empenhamento no papel que assumem enquanto guardiãs dos direitos e liberdades individuais.

As futuras disposições sobre as indicações relativas a indivíduos indesejados nacionais de Estados terceiros, estipuladas no quadro jurídico do SIS II, exigirão uma ponderação mais cuidadosa e mais responsável de cada caso antes da inserção de uma indicação.

O n.º 1 do artigo 24.º do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II)¹ prevê os critérios para a inserção de uma indicação no SIS II, a saber: os dados relativos a nacionais de países terceiros indicados para efeitos de não admissão ou interdição de permanência são introduzidos com base numa indicação nacional resultante de uma decisão tomada pelas autoridades administrativas ou pelos órgãos jurisdicionais competentes de acordo com as regras processuais previstas pela legislação nacional, com base numa *avaliação individual circunstanciada*. Tal significa que a decisão relativa à inserção da indicação não pode ser repercutida automaticamente no sistema. No seu acórdão de 31 de Janeiro de 2006 (*Comissão das Comunidades Europeias c/ Reino de Espanha*), o Tribunal de Justiça Europeu, salientando a necessidade de uma avaliação específica de cada caso individual, alegou que *um Estado contratante só pode proceder à indicação de um nacional de um Estado terceiro, cônjuge de um nacional de um Estado-Membro, após ter constatado que a presença dessa pessoa constitui uma ameaça real, actual e suficientemente grave que afecta um interesse fundamental da sociedade (...)*². O Tribunal sustentou que a recusa de concessão de visto se deve basear não na mera existência de uma entrada no SIS ou de uma condenação anterior. O Tribunal sustentou que *a existência de uma condenação penal só pode assim ser considerada na medida em que as circunstâncias que lhe deram origem revelam a existência de um comportamento pessoal que constitua uma ameaça actual para a ordem pública*³. Este acórdão do Tribunal de Justiça e as

¹ JO L 381 de 28.12.2006, p. 4.

² JO C 86 de 8.4.2006, p. 3.

³ JO C 86 de 8.4.2006, p. 3.

disposições do quadro jurídico do SIS II atribuem às autoridades nacionais uma responsabilidade muito maior ao tomarem decisões que possam resultar em consequências negativas para as pessoas, a fim de assegurar logo de início, a nível nacional, o cumprimento dos princípios internacionais em matéria de protecção de dados.

Outra alteração importante introduzida pelo artigo 42.º do referido regulamento consiste no direito dos nacionais de países terceiros que tenham sido objecto de uma indicação emitida nos termos do regulamento a ser informados de acordo com os artigos 10.º e 11.º da Directiva 95/46/CE. Trata-se aqui de um importante melhoramento em comparação com a situação actualmente estabelecida pela Convenção de Schengen.

Ao mesmo tempo, surgiram novas iniciativas da UE que envolvem o tratamento de dados pessoais de nacionais de países terceiros e que são motivo de alguma preocupação no que respeita ao seu impacto nos direitos à privacidade das pessoas em causa. De acordo com a Comissão Europeia, a política comum da União de apoio aos esforços dos Estados-Membros deveria ser continuamente desenvolvida e reforçada, em resposta às novas ameaças, às flutuações da pressão migratória e a quaisquer deficiências identificadas, utilizando as novas tecnologias de forma ampla e proporcionada¹. No entender da Comissão, a União poderia ponderar a possibilidade de introduzir um instrumento eficaz de identificação das pessoas que excedem o período de estada autorizada, dado que as datas dos movimentos dos nacionais de países terceiros através das fronteiras externas não são actualmente registadas. Os dados relativos a nacionais de países terceiros (não admissão) são actualmente tratados ao abrigo das indicações do artigo 96.º, mas não é objecto de tratamento a duração do período que excede a estada autorizada. Esta situação não se afigura satisfatória, pelo que são sugeridos vários instrumentos possíveis, que se aplicariam a nacionais de países terceiros que viajassem para um Estado-Membro participante na cooperação Schengen ou para um país associado a essa cooperação, e que poderiam incluir os seguintes elementos:

- facilitação da passagem nas fronteiras dos viajantes de boa fé;
- eventual introdução de um registo de entrada/saída; e
- análise da introdução de um sistema electrónico de autorização de viagem (Electronic System of Travel Authorisation – ESTA).

Embora este processo ainda se encontre numa fase preliminar, o Conselho, nas suas conclusões sobre o desenvolvimento do VIS², recebeu com satisfação o estudo de viabilidade apresentado pela Comissão, confirmou os objectivos do Sistema de Informação sobre Vistos enunciados nas

¹ COM(2008) 69 final de 13.2.2008.

² 6535/04, 20 de Fevereiro de 2004.

orientações e convidou a Comissão a prosseguir, em cooperação com os Estados-Membros, os trabalhos preparatórios sobre o desenvolvimento do VIS com base numa arquitectura centralizada, contemplando a possibilidade de prever uma plataforma comum com o SIS II, permitindo que os dados sejam armazenados no mesmo sistema e tornados acessíveis aos mesmos utilizadores finais. Tal poderia significar que, se ambos os sistemas fossem criados com base numa plataforma técnica comum, seria possível prever medidas/dispositivos para assegurar a interoperabilidade entre o SIS II e o VIS.

Embora ainda não se tenha provado que este novo sistema representará uma mais-valia para as fronteiras externas da UE em comparação com os sistemas existentes (SIS), é óbvio que este modelo de tratamento de dados, complexo, interligado e em maior escala, terá um sério impacto na privacidade das pessoas e exigirá enormes esforços por parte das autoridades nacionais e europeias de protecção de dados a fim garantir uma adequada e eficaz protecção dos direitos das pessoas. O preço a pagar por estas iniciativas poderá ser assim descrito: "A modernização da política de imigração a troco de uma desumanização resulta de uma assimetria no desenvolvimento político em que o controlo dos migrantes é alargado sem um correspondente desenvolvimento dos seus direitos"¹.

¹ Alice Garside (2006), "The political genesis and legal impact of proposals for the SIS II: what cost for data protection and security in the EU?", ["A génese política e o impacto jurídico das propostas relativas ao SIS II: qual o custo para a protecção de dados e a segurança na UE?"] Sussex Migration Working Paper no. 30.

4. PARECERES DA AUTORIDADE DE CONTROLO COMUM

4.1 Interpretação do artigo 111.º da Convenção de Schengen.

Em Junho de 2006, a Autoridade de Controlo Comum recebeu um pedido da autoridade austríaca de protecção de dados no sentido de analisar as eventuais dificuldades de aplicação do artigo 111.º da Convenção de Schengen em conformidade com o n.º 3 do artigo 115.º da mesma Convenção, e de formular propostas para os problemas eventualmente encontrados. Atendendo às circunstâncias que conduziram ao pedido, a Autoridade de Controlo Comum analisou também o impacto de procedimentos coincidentes na aplicação do artigo 111.º.

Com a criação do Sistema de Informação Schengen, são trocadas entre os Estados Partes na Convenção as indicações específicas relativas a pessoas. A Convenção define as razões e condições dessas indicações, bem como as medidas a tomar. Uma das realizações mais importantes da Convenção é, provavelmente, a obrigação imposta aos Estados participantes no Sistema de Informação Schengen que actuem (directamente) com base numa indicação inserida por outro Estado.

A relação entre o direito nacional dos Estados Schengen e a Convenção vem claramente definida no n.º 2 do artigo 104.º: "*Desde que a presente convenção não preveja disposições específicas, o direito de cada parte contratante é aplicável aos dados inseridos na parte nacional do Sistema de Informação Schengen*".

Tal indica que as disposições específicas da Convenção prevalecem nas situações em que as leis nacionais contêm disposições diferentes.

Exemplo de disposição específica é o chamado "princípio do dono" contido no n.º 1 do artigo 106.º: "*Apenas a parte contratante autora das indicações é autorizada a alterar, a completar, a rectificar ou a eliminar os dados que introduziu*".

Embora os dados pessoais relacionados com as indicações sejam tratados em todos os Estados Schengen, isso não significa que o Estado de tratamento possa alterar os dados introduzidos no sistema por outro Estado. Ainda que seja aplicável a lei nacional do Estado que trata os dados, a disposição específica da Convenção estipula que apenas o Estado autor da indicação é autorizado a alterar ou a eliminar os dados que introduziu.

A harmonização realizada com a criação do Sistema de Informação Schengen incluiu a posição das pessoas a quem os dados dizem respeito. Os direitos das pessoas em causa foram especificados, tendo sido incluídas disposições para impedir que essas pessoas se vejam confrontadas com obstáculos processuais ao fazerem valer os seus direitos. O simples facto de a pessoa poder não estar em condições de viajar para o espaço Schengen não deverá levantar qualquer obstáculo à instauração de uma acção.

Reconhecendo a posição das pessoas em causa, a Convenção não as obriga a intentar a acção relativa à indicação no Estado que inseriu a indicação. É deixada ao critério da pessoa em causa a escolha do Estado Schengen em que vai instaurar a acção. Ao fazê-lo, os Estados Schengen manifestaram claramente a sua confiança numa implementação harmonizada das regras aplicáveis em matéria de protecção de dados.

Os direitos da pessoa em causa são definidos no n.º 1 do artigo 109.º – direito de acesso – e no artigo 110.º – direito à correcção dos dados viciados por erro de facto ou à supressão dos dados viciados por erro de direito.

Esses direitos devem ser exercidos em conformidade com a lei do Estado Schengen perante o qual são invocados (n.º 1 do artigo 109.º). Se os dados tiverem sido inseridos no Sistema de Informação Schengen por outro Estado-Membro, deverá ser dada a este último a oportunidade de tomar posição antes de ser tomada uma decisão.

Além disso, a pessoa em causa tem o direito de solicitar à autoridade nacional de controlo de um Estado Schengen que verifique os dados inseridos no Sistema de Informação Schengen que lhe dizem respeito (n.º 2 do artigo 114.º). Se esses dados tiverem sido inseridos no Sistema de Informação Schengen por outro Estado, a autoridade nacional de controlo deve efectuar essa verificação em coordenação com a autoridade nacional de controlo do Estado Schengen autor da indicação.

A pessoa em causa tem também o direito de instaurar, perante um órgão jurisdicional ou uma autoridade competentes por força do direito nacional, uma acção que tenha por objecto a rectificação, a eliminação, a informação ou a indemnização por uma indicação que lhe diga respeito (n.º 1 do artigo 111.º).

O n.º 2 do artigo 111.º obriga os Estados Schengen a executar mutuamente as decisões definitivas tomadas pelos órgãos jurisdicionais ou autoridades a que se refere o n.º 1.

Tendo em conta o sistema de garantia dos direitos da pessoa em causa previsto na Convenção, e, em especial, a existência do "princípio do dono", torna-se necessário um mecanismo para assegurar que as decisões definitivas dos órgãos jurisdicionais ou autoridades a que se refere o n.º 1 do artigo 111.º sejam executadas, ainda que por outros Estados Schengen. Sem esse mecanismo, não ficam suficientemente salvaguardados os principais direitos em matéria de protecção de dados concedidos pela Convenção de Schengen à pessoa em causa.

Uma das condições para a entrada em vigor da Convenção é que o Estado participante tenha adoptado as disposições nacionais necessárias para assegurar um nível de protecção dos dados pessoais pelo menos igual ao decorrente dos princípios da Convenção do Conselho da Europa de 28 de Janeiro de 1981 para a Protecção das Pessoas relativamente ao Tratamento Automatizado de Dados de Carácter Pessoal e em conformidade com a Recomendação R (87) 15 de 17 de Setembro de 1987, do Comité dos Ministros do Conselho da Europa que tem por objectivo regulamentar a utilização dos dados pessoais no sector da polícia.

Todos os Estados Schengen adoptaram a legislação necessária em matéria de protecção de dados, mas o modo como a implementaram pode apresentar algumas diferenças. Há Estados em que as questões relativas aos direitos das pessoas em causa são principalmente tratados em contacto directo entre esta e a autoridade responsável pela parte nacional do Sistema de Informação Schengen. Noutros Estados, as autoridades nacionais de controlo desempenham um papel importante como intermediárias entre a autoridade responsável pela parte nacional do SIS e a pessoa em causa.

A Convenção de Schengen reconhece essas diferenças nalgumas das disposições específicas relativas aos direitos da pessoa em causa (por exemplo, no artigo 109.º). No entanto, quando não esteja previsto nada para combinar as disposições Schengen e as disposições nacionais, é aplicável a disposição Schengen que preveja uma regra específica (n.º 2 do artigo 104.º).

Tal aplicar-se-á no caso em que uma acção referida no n.º 1 do artigo 111.º for instaurada perante um órgão jurisdicional ou autoridade competente nacional de um Estado que não seja o autor da indicação e em que, ao mesmo tempo, essa indicação seja também objecto de um procedimento jurídico no Estado autor da indicação. O artigo 111.º não contém nenhuma disposição que regule tal situação. Atendendo ao carácter específico e fundamental do artigo 111.º, é lícito concluir que, na situação descrita, prevalece o artigo 111.º.

Na prática, tal não deverá causar problemas, já que todos os Estados Schengen reconhecem, nos seus procedimentos nacionais, o princípio de ouvir todas as partes envolvidas. O procedimento referido no artigo 111.º não deverá, na prática, conduzir a que uma decisão definitiva seja adoptada sem consultar o Estado responsável pela indicação. Não há dúvida de que a existência de outro procedimento jurídico será tida em consideração pelo tribunal ou autoridade a que se refere o artigo 111.º.

Nos casos em que essa informação não tenha sido disponibilizada, ou, sendo conhecida, não tenha conduzido a outra decisão, o carácter específico do artigo 111.º obriga os Estados Schengen a executar essa decisão definitiva.

É de referir ainda que, no caso de essa decisão conduzir à supressão de uma indicação Schengen, o Estado autor da indicação mantém a faculdade de introduzir uma indicação nacional nos seus sistemas nacionais. O artigo 25.º da Convenção de Schengen prevê algo de semelhante: se um Estado Schengen emitir um título de residência a um estrangeiro que seja objecto de uma indicação para efeitos de não admissão, o Estado autor da indicação deverá retirar a indicação mas poderá incluir o estrangeiro em causa na sua lista nacional de pessoas indicadas.

Embora o artigo 111.º da Convenção de Schengen não dê uma definição clara de "decisão definitiva", alguns autores são de opinião que *"as "decisões definitivas" não deverão ser interpretadas de forma demasiado estrita. Não abrangem apenas as decisões tomadas pelos órgãos jurisdicionais (administrativos, civis ou penais) mais elevados. O facto de o artigo 111.º da Convenção de Schengen e o artigo 43.º do Regulamento SIS II se referirem também a decisões das autoridades nacionais de protecção de dados significa que uma decisão deverá ser considerada definitiva na medida em que seja executória e que nenhuma das partes tenha interposto recurso contra ela."*¹

Apesar das diferentes interpretações possíveis do termo "decisão definitiva" em função das diferenças existentes nos sistemas e procedimentos jurídicos, a Autoridade de Controlo Comum concluiu, no seu parecer, que todas as decisões definitivas tomadas por um órgão jurisdicional ou autoridade a que se refere o artigo 111.º relativamente a uma indicação inserida por outra Parte Contratante deverão ser sempre executadas por essa outra Parte.

¹ Evelien Brouwer, "The Other Side of Moon. The Schengen Information System and Human Rights: A Task for National Courts" ["A outra face da lua. O Sistema de Informação Schengen e os Direitos Humanos: Uma Tarefa dos Tribunais Nacionais"], Documento de Trabalho do CEPS, N.º. 288/Abril de 2008.

Tendo em conta o acórdão do Tribunal de Justiça (*Comissão das Comunidades Europeias c/ Reino de Espanha*)¹ e estabelecendo um paralelo entre, por um lado, a obrigação dos Estados Schengen de aceitarem e executarem a decisão tomada por outro Estado Schengen de recusar a entrada ou o visto, e, por outro lado, a obrigação e aceitação da decisão definitiva de um órgão jurisdicional ou autoridade de suprimir uma indicação do SIS, a prática tem mostrado algumas falhas na execução das decisões de supressão de uma indicação tomadas pelos órgãos jurisdicionais ou autoridades nacionais, o que traz consequências negativas para a pessoa em causa.

4.2 Pareceres sobre a aplicação do artigo 102.-A (SCHAC 2501/07)/ SCHAC 2504/08

De acordo com o n.º 4 do artigo 102.º-A, o Conselho deve apresentar ao Parlamento Europeu, após solicitar o parecer da Autoridade de Controlo Comum, um relatório sobre a aplicação do artigo 102.º-A da Convenção de Schengen, e mais especificamente sobre as normas aplicáveis em matéria de protecção de dados.

Na sequência do pedido apresentado em 31 de Maio de 2007 pelo Presidente do Grupo SIS/SIRENE, a Autoridade de Controlo Comum adoptou um parecer em Junho de 2007.

O artigo 102.º-A da Convenção de Schengen introduz, para os serviços dos Estados-Membros competentes para a emissão dos certificados de matrícula dos veículos, o direito de acesso a dados específicos contidos no Sistema de Informação Schengen. Trata-se de dados relativos a veículos a motor, reboques e caravanas roubados, desviados ou extraviados, e de certificados de matrícula dos veículos e placas de matrícula.

Por força da Decisão 2006/228/JAI, os dados sobre esses certificados de matrícula e placas de matrícula podem ser tratados no Sistema de Informação Schengen desde 31 de Março de 2006.

O relatório demonstrou claramente que a aplicação geral do artigo 102.º-A ainda não era completa em todos os Estados-Membros. Por conseguinte, o parecer centrou-se nalguns elementos específicos da protecção de dados, relacionados com a aplicação.

Atendendo à ausência de resultados claros e visíveis no primeiro ano, a Autoridade de Controlo Comum pôde concluir apenas que o controlo da utilização dos dados tal como previsto no artigo 102.º-A não era conforme com o artigo 103.º, e que o Conselho deveria averiguar melhor se os Estados-Membros estavam a cumprir, no que respeita ao artigo 102.º-A, as obrigações decorrentes do artigo 103.º.

Dado que a importância de uma aplicação estrita do artigo 103.º não se limitava ao acesso por parte dos serviços de certificados de matrícula, a Autoridade de Controlo Comum anunciou que iria solicitar às autoridades nacionais de protecção de dados que prestassem informações sobre a forma

¹ JO C 86 de 8.4.2006, p. 3.

como o artigo 103.º estava a ser aplicado nos respectivos Estados.

Do projecto de relatório constava a observação de que os certificados de matrícula dos veículos e as placas de matrícula não constituíam dados de carácter pessoal. A Autoridade de Controlo Comum salientou que essa observação, e o contexto em que era feita, não estava em conformidade com a noção de dados pessoais.

A definição geral de dados pessoais, utilizada em todos os instrumentos jurídicos pertinentes em matéria de protecção de dados, descreve os dados pessoais como "*qualquer informação relativa a uma pessoa singular identificada ou identificável; uma pessoa identificável é uma pessoa que pode ser identificada, de forma directa ou indirecta*".

A Autoridade de Controlo Comum observou que as autoridades nacionais de protecção de dados consideravam geralmente os certificados de matrícula e as placas de matrícula como dados pessoais, a menos que as circunstâncias do tratamento não proporcionassem nenhuma possibilidade de identificação do titular do certificado ou da placa de matrícula.

A Autoridade de Controlo Comum observou ainda, com alguma preocupação, que nalguns países os controlos previstos no artigo 102.º-A eram já realizados antes da aplicação deste artigo. A única conclusão que se podia tirar era que tais actividades deviam ser consideradas uma utilização indevida ao abrigo da legislação nacional desses países. Esta conclusão veio reforçar a política da Autoridade de Controlo Comum de incentivar continuamente o desenvolvimento de mecanismos de controlo que incluam inspecções periódicas da utilização do Sistema de Informação Schengen.

Em conclusão, a Autoridade de Controlo Comum, tendo reconhecido que a aplicação do artigo 102.º-A e o tratamento dos certificados de matrícula e das placas de matrícula dos veículos ainda não tinham sido completados em todos os Estados-Membros, mostrou-se preocupado quanto a essa aplicação, em especial com a aparente ausência de controlo da utilização. A Autoridade de Controlo Comum instou o Conselho a velar por que os Estados-Membros cumprissem as obrigações decorrentes do artigo 103.º ao aplicarem o artigo 102.º-A.

A Autoridade de Controlo Comum solicitou que este parecer fosse apenso ao relatório dirigido ao Parlamento Europeu.

Em 7 de Julho de 2008, a Autoridade de Controlo Comum recebeu um pedido do Grupo SIS/SIRENE no sentido de emitir parecer sobre a aplicação do artigo 102.-A durante o ano de 2007.

No seu parecer, a Autoridade de Controlo Comum observou que não era tida em conta a aplicação da Convenção de Schengen em nove novos Estados-Membros a partir de 1 de Setembro de 2007.

De acordo com o Anexo I da Decisão 2007/471/CE do Conselho, as disposições do artigo 64.º e dos artigos 92.º a 119.º da Convenção de Schengen, bem como o Regulamento (CE) n.º 1160/2005, eram aplicáveis aos novos Estados Schengen a partir de 1 de Setembro de 2007. Embora esses novos Estados possam não ter aplicado efectivamente o artigo 102.º-A, o relatório não apresentava nenhuma informação sobre esse facto.

A Autoridade de Controlo Comum salientou, mais uma vez, que era necessário dispor de um registo adequado da utilização, pelos serviços de matrícula dos veículos, de certos dados para efeitos de determinar se um veículo foi roubado, desviado ou extraviado. Como o relatório apresentava uma panorâmica semelhante à de 2006, a Autoridade de Controlo Comum repetiu a sua conclusão de 2006 segundo a qual *"o controlo da utilização dos objectos tal como previsto no artigo 102.º-A ainda não é conforme com o artigo 103.º"*. A Autoridade de Controlo Comum recordou também a posição tomada pelas autoridades nacionais de protecção de dados quanto à questão de saber se os dados inseridos no SIS de acordo com o artigo 102.º-A eram considerados dados pessoais, bem como à necessidade de os Estados-Membros cumprirem as obrigações decorrentes do artigo 103.º no que respeita ao artigo 102.º-A.

4.3 Parecer sobre a implementação, num ponto central das instalações do C.SIS, de um servidor de correio electrónico para retransmitir as mensagens SIRENE (SCHAC 2502/07)

O Presidente do Comité do Artigo 36.º apresentou à Autoridade de Controlo Comum um pedido de parecer sobre a implementação de uma arquitectura centralizada de topologia em estrela para o intercâmbio de mensagens SIRENE e os princípios propostos para a comunicação entre os países. No seu parecer, a Autoridade de Controlo Comum centrou-se nos princípios propostos para a comunicação, tal como descritos no pedido, bem como nalguns princípios relativos à disponibilidade da rede.

A este respeito, a Autoridade de Controlo Comum salientou que a função de apoio técnico do Sistema de Informação Schengen, bem como a utilização proposta de um servidor de correio electrónico no C.SIS, deveria respeitar os princípios da protecção de dados consignados na Convenção de Schengen, bem como os princípios da Convenção do Conselho da Europa de 28 de Janeiro de 1981 e da Recomendação R (87) 15 do Comité dos Ministros do Conselho da Europa. Assim, deveriam ser respeitados os seguintes requisitos de qualidade:

- i) Confidencialidade: assegurar que o acesso às informações só seja concedido ao pessoal devidamente autorizado para o efeito, e
- ii) Disponibilidade: assegurar que os utilizadores autorizados tenham acesso às informações e aos activos associados quando necessário.

A respeito da aplicação do princípio da confidencialidade na utilização do servidor de correio electrónico instalado no C.SIS e dos procedimentos descritos no pedido, a Autoridade de Controlo Comum observou que deveriam ser tomadas as seguintes medidas:

1. As mensagens armazenadas deveriam ser mantidas cifradas durante o período de armazenamento.
2. As mensagens enviadas pelo C.SIS para o destinatário teriam de ser apagadas imediatamente após recepção do aviso de entrega.
3. As mensagens enviadas que não tenham podido chegar ao destinatário (após um certo número de tentativas) deveriam, em princípio, ser reenviadas ao expedidor acompanhadas de um aviso de insucesso da entrega.
4. O pedido não mencionava qual a chave de cifra a utilizar pelos gabinetes SIRENE para a entrega das mensagens se estivesse activado o servidor de salvaguarda (*backup server*) na Áustria (devido a uma falha do servidor do C.SIS).
 - a) Se a chave privada do C.SIS for também utilizada no dispositivo de salvaguarda correr-se-á um grave risco, já que é princípio assente que uma chave privada nunca deve ser conhecida de mais ninguém para além do dono da chave, ou
 - b) No caso de se utilizar uma chave austríaca separada, haverá que prever um procedimento formal que descreva as operações inerentes à gestão das incoerências derivadas da utilização de diferentes chaves públicas para transmitir mensagens dos gabinetes nacionais para o servidor. Além disso, haverá que descrever o procedimento de transição das mensagens cifradas com a chave pública do servidor de salvaguarda para o servidor do C.SIS (e vice-versa). Por último, deverá ser descrito também um procedimento de resolução a montante relativo às mensagens cifradas com chaves que tenham deixado de ser válidas.
5. Haverá que descrever um procedimento de gestão da chave.
6. Haverá que descrever um procedimento para o tratamento das mensagens marcadas como

sendo de não utilização (por qualquer razão).

A aplicação do princípio da disponibilidade na utilização do servidor de correio electrónico no C.SIS deverá conduzir às seguintes medidas:

1. Para aumentar a disponibilidade do subsistema de distribuição de correio, a linha de comunicação para as mensagens do servidor de correio electrónico deverá ser diferente da linha entre o N.SIS e o C.SIS.
2. O servidor de correio electrónico do C.SIS deverá ter também uma linha alternativa para o encaminhamento das mensagens no caso de a principal linha de encaminhamento não se encontrar disponível.
3. Foi recomendada a realização de uma breve análise de risco para as questões relacionadas com a disponibilidade (prazos de resposta, tempo necessário para o *back up*, cenários possíveis, etc.). Seria também recomendada a elaboração de um plano de continuidade das actividades para este procedimento específico.

4.4 Parecer sobre o projecto de medidas de execução, nomeadamente o Manual SIRENE para o Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SCHAC 2503/07)

Tendo recebido da Comissão um pedido para se pronunciar sobre o projecto de medidas de execução, nomeadamente o Manual SIRENE revisto para o Sistema de Informação Schengen de segunda geração, a Autoridade de Controlo Comum emitiu parecer em Outubro de 2007.

No seu parecer, a Autoridade de Controlo Comum debruçou-se, em especial, sobre os períodos de conservação dos registos, perguntando-se por que razão foi escolhido o período de conservação mais longo, em vez de um período de um ano como previsto no n.º 3 do artigo 18.º da Decisão do Conselho de 12 de Junho de 2007 relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração¹ e no n.º 3 do artigo 18.º do Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho sobre o mesmo assunto².

Outra questão que preocupou a Autoridade de Controlo Comum foi a supressão dos mandados de detenção europeus (MDE) caducados. A Autoridade de Controlo Comum observou que um MDE caducado não era suprimido automaticamente, tendo de ser suprimido pelo Estado-Membro.

¹ JO L 205 de 7.8.2007, p. 63.

² JO L 381 de 28.12.2006, p. 4.

Simultaneamente, o Estado-Membro verificaria se tinha emitido também outro MDE relativo à mesma pessoa, o que poderia conduzir a uma prorrogação da indicação. As experiências com esse tipo de procedimentos de supressão nem sempre foram positivas, pelo que foi recomendado que os registos caducados fossem automaticamente suprimidos. A Autoridade de Controlo Comum recomendou a implementação de uma solução técnica para permitir eliminar apenas o MDE e não a indicação, no caso de existirem mais MDE relativos à mesma pessoa.

No seu parecer, a Autoridade de Controlo Comum focou também a questão do formato e da qualidade dos dados biométricos. Assim, preconizou que se considerasse a possibilidade de utilizar as impressões digitais de forma mais generalizada do que as fotografias, como permitido nos termos da decisão do Conselho. Esses dados biométricos deverão ser usados apenas para confirmar a identidade de pessoas encontradas graças a uma pesquisa alfanumérica efectuada no SIS II.

Analisando os possíveis efeitos que a ligação entre indicações poderá ter sobre os princípios da protecção de dados, a Autoridade de Controlo Comum sugeriu que as disposições do texto fossem alteradas de modo a salientar que os direitos de acesso são decisivos para poder aceder a indicações interligadas.

Referindo-se aos possíveis tipos pesquisas no SIS II, a Autoridade de Controlo Comum salientou que, atendendo ao objectivo do SIS II, a pesquisa-padrão deveria ser tornada obrigatória, mantendo-se a possibilidade de efectuar outros tipos de pesquisa consoante as necessidades, em função dos resultados da primeira pesquisa-padrão. A Autoridade de Controlo Comum sugeriu vivamente que se alterasse o texto de forma a deixar bem claro que a pesquisa-padrão era sempre, obrigatoriamente, a primeira pesquisa a efectuar no SIS II, podendo ser seguida de outra pesquisa, se necessário.

Mereceu também atenção a definição de "pesquisa alargada" enquanto elemento destinado a efectuar pesquisas complexas não abrangidas por outros tipos de pesquisas, e que poderia ser definido pelos utilizadores mediante o recurso a uma linguagem de interrogação especial. A Autoridade de Controlo Comum sugeriu vivamente que se reconsiderasse a questão desta "pesquisa alargada" e se definissem os critérios de pesquisa que podem ser utilizados no âmbito da decisão e regulamento do Conselho.

A Autoridade de Controlo Comum apresentou também as suas observações sobre o Manual SIRENE revisto. A Autoridade debruçou-se sobre a utilização do SIS II para outros fins, tendo perguntado como é que o Gabinete SIRENE do Estado-Membro que inseriu os dados poderia cumprir a sua obrigação de coordenar a verificação da qualidade das informações, tal como definida no n.º 2 do artigo 7.º da decisão e do regulamento do Conselho.

A Autoridade de Controlo Comum reflectiu também sobre as diferentes responsabilidades pela qualidade dos dados e sobre a necessidade de prever regras específicas quanto à forma como essas responsabilidades deveriam ser implementadas e verificadas.

A Autoridade de Controlo Comum levantou também a questão da máscara de entrada com 15 categorias de informações relacionadas com as impressões digitais e da pertinência das informações suplementares, bem com da conformidade desse tipo de processamento com a decisão e o regulamento do Conselho.

Uma das questões importantes abordadas neste parecer prende-se com a relação entre o mecanismo SIRENE e a Europol. A Autoridade de Controlo Comum apoiou vivamente essa cooperação nos casos em que contribua para a qualidade dos dados tratados no SIS II ou para assegurar a conformidade com artigos específicos da decisão do Conselho relativos ao acesso da Europol ao SIS II.

O n.º 2 do artigo 41.º da decisão do Conselho obriga a Europol a informar um Estado-Membro quando uma pesquisa revelar a existência de uma indicação no SIS II. O Capítulo 2.14 do Manual refere-se à Unidade Nacional Europol do ponto de contacto dos Estados-Membros. No entanto, cabe observar que, desde a recente alteração¹ à Convenção Europol, essa unidade deixou de ser o único gabinete de ligação possível entre a Europol e um Estado-Membro (ver n.º 2 do artigo 4.º da Convenção Europol). Além disso, e atendendo às funções da Europol, as razões para informar um Estado-Membro através da Unidade Nacional Europol poderão ser diversas não só quanto à natureza mas também quanto ao nível de confidencialidade. A obrigação estrita de informar o Gabinete SIRENE acerca de todos os intercâmbios de informações, tal como proposto no Manual, poderá não estar em conformidade com as condições específicas aplicáveis ao intercâmbio de informações entre a Europol e os seus pontos de contacto nos Estados-Membros. A Autoridade de Controlo Comum sugeriu que se reformulasse o Capítulo 2.14 no que respeita à responsabilidade dos Estados-Membros pela qualidade dos dados, introduzindo a obrigação de comunicar ao gabinete SIRENE as informações obtidas através de contactos entre a Europol e os Estados-Membros e susceptíveis de conduzir a uma alteração ou supressão de uma indicação no SIS II.

¹ JO C 2 de 6.1.2004, p. 3.

4.5 Parecer sobre os princípios que regem a cooperação entre as autoridades nacionais de controlo baseada na Convenção de Schengen

Em Novembro de 1996, a Autoridade de Controlo comum decidiu estabelecer os princípios que regem a cooperação entre as autoridades nacionais de controlo. Com base nas experiências adquiridas com esta cooperação e numa inspecção da Autoridade de Controlo Comum sobre a aplicação do artigo 111.º, foi decidido actualizar os princípios definidos em 1996. Por conseguinte, a Autoridade de Controlo Comum adoptou em Junho de 2008 um novo parecer sobre os princípios que regem a cooperação entre as autoridades nacionais de controlo baseada na Convenção de Schengen.

Ao criar uma situação em que os dados relativos a uma pessoa podem ser tratados em diferentes Estados-Membros e/ou organizações da UE, a intensificação do intercâmbio de informações em matéria de aplicação da lei em toda a UE não veio tornar mais fácil, para a pessoa em causa, fazer valer os seus direitos.

As diferenças nas leis e procedimentos nacionais e as barreiras linguísticas existentes constituíram outros tantos obstáculos.

Na Convenção de Schengen podem-se encontrar exemplos de cooperação específica entre autoridades nacionais de protecção de dados no que se refere aos direitos da pessoa em causa. A pessoa a quem os dados dizem respeito pode solicitar o acesso em qualquer dos Estados Schengen, inclusive no caso de esse Estado Schengen não ser responsável pela inserção dos dados no Sistema de Informação Schengen (SIS). São definidas regras específicas sobre a lei aplicável e a cooperação mútua entre as autoridades nacionais de protecção de dados. Apesar de o termo "estreita coordenação" não estar definido na Convenção Schengen, as autoridades de protecção de dados têm obrigação de cooperar de forma a prestarem plena assistência umas às outras, bem como à pessoa em causa no exercício dos seus direitos.

O que significa isso na prática? Significa que o exercício do direito da pessoa em causa deverá garantir a essa pessoa um acesso à justiça que constitui parte integrante de uma efectiva protecção jurídica.

A importância da Convenção está em reconhecer que as pessoas em causa nem sempre estarão em condições de se deslocarem a outro Estado ou de se encontrarem com uma autoridade nesse Estado para invocarem os seus direitos, por exemplo devido aos custos da viagem ou à barreira linguística.

A este respeito, as experiências adquiridas com o SIS e os direitos da pessoa em causa fornecem-nos informações sobre a forma como poderia ser desenvolvida a cooperação entre autoridades nacionais de protecção de dados.

Os princípios fundamentais baseiam-se nos seguintes artigos¹:

O n.º 3 do artigo 106.º, que descreve o procedimento a seguir no caso de os Estados Schengen não poderem chegar a acordo sobre se os dados se encontram viciados por erro de facto ou de direito;

O artigo 109.º, que descreve o direito de acesso e o procedimento a seguir;

O artigo 110.º, que estabelece que qualquer pessoa tem o direito de exigir a rectificação ou a eliminação de dados que lhe digam respeito, viciados por erro de facto ou de direito;

O artigo 111.º, que estabelece o direito de instaurar uma acção num órgão jurisdicional e o compromisso dos Estados Schengen de executarem as decisões definitivas dos órgãos jurisdicionais;

O artigo 114.º, que estabelece o direito de solicitar a uma autoridade nacional de controlo que verifique os dados, bem como o procedimento a seguir se esses dados tiverem sido inseridos por outro Estado Schengen.

No seu parecer, a Autoridade de Controlo Comum debruçou-se sobre várias questões de ordem prática.

Língua: A prática actual em matéria de cooperação demonstrou que, por vezes, os pedidos ou as respostas aos pedidos se faziam na língua da autoridade requerente e da autoridade requerida. Uma vez que os documentos preparados pelas autoridades nacionais de controlo podem ter de ser também apresentados à pessoa em causa, poderia surgir uma situação em que a pessoa recebesse a informação noutra língua.

Havia dois cenários possíveis:

– Toda a correspondência é efectuada numa única língua, caso em que se sugere que essa língua seja o inglês.

– Toda a correspondência é efectuada nas línguas das partes envolvidas, encarregando-se cada uma delas de fornecer uma tradução formal compreensível para a outra autoridade nacional de controlo e para a pessoa em causa.

Prazos: Atendendo aos interesses em jogo para a pessoa em causa, os pedidos de cooperação serão tratados sem atrasos indevidos.

Pessoas de contacto: A fim de facilitar ainda mais a cooperação, será mantida uma lista de pessoas de contacto em cada uma das autoridades nacionais de controlo. Atendendo à dificuldade de manter essa lista permanentemente actualizada, os membros da Autoridade de Controlo Comum serão as pessoas de contacto.

¹ A nova base jurídica para o SIS II contém disposições similares, com excepção do artigo 114.º.

4.6 Parecer sobre o Sistema de Informação Schengen e as pessoas susceptíveis de causar distúrbios violentos – Agosto de 2008

No verão de 2008, a Autoridade de Controlo Comum tomou nota dos debates realizados no Grupo SIS/SIRENE sobre a utilização no Sistema de Informação Schengen das indicações do artigo 99.º relativamente às pessoas susceptíveis de causar distúrbios violentos. Esses debates centraram-se na inclusão de novas categorias de dados no SIS: dados sobre pessoas susceptíveis de causar distúrbios violentos e que devem ser excluídas de certos eventos, tais como cimeiras europeias ou reuniões semelhantes, eventos desportivos internacionais ou eventos culturais, ou outras manifestações de massa, recorrendo às indicações do artigo 99.º da Convenção de Schengen.

Esta proposta levantou uma série de questões relacionadas com a protecção de dados. A Autoridade de Controlo Comum enviou ao Presidente do Grupo SIS/SIRENE/Comité Misto uma carta em que expressava as suas preocupações e dúvidas quanto a esta iniciativa. A Autoridade de Controlo Comum lamentou também o facto de não ter sido consultada mais cedo sobre esta questão.

Em primeiro lugar, a Autoridade de Controlo Comum observou que as indicações do artigo 99.º estavam especificamente relacionadas com a repressão de uma infracção penal já iniciada ou com a prevenção de ameaças à segurança pública. Era esse o requisito prévio para a inserção de indicações ao abrigo do artigo 99.º. Atendendo à finalidade proposta para a utilização do artigo 99.º no âmbito do SIS, podia-se partir do princípio de que a prevenção das ameaças à segurança pública era o único objectivo da indicação (proposta). Além disso, uma indicação ao abrigo do artigo 99.º só podia ser inserida no SIS se dissesse respeito a uma pessoa que pretendesse cometer ou estivesse a praticar numerosos **factos puníveis extremamente graves** ou se houvesse, em relação a essa pessoa, uma apreciação global baseada em informações relativas aos factos puníveis já praticados que levasse a crer que a pessoa em causa praticaria no futuro **factos puníveis extremamente graves**. O termo "**facto punível extremamente grave**" não se encontra definido na Convenção, e os direitos penais podem diferir de país para país. Atendendo à designação deste grupo como "pessoas susceptíveis de causar distúrbios violentos" e à sua relação com manifestações de massa como encontros desportivos internacionais, eventos culturais e cimeiras europeias ou eventos similares (G8), a Autoridade levantou dúvidas quanto à possibilidade de as actividades descritas na proposta serem classificadas como "**factos puníveis extremamente graves**" e conduzirem à inserção de uma indicação ao abrigo do artigo 99.º.

A Autoridade de Controlo Comum salientou também que o termo "pessoas susceptíveis de causar distúrbios violentos" não se encontrava definido nem na Convenção de Schengen nem em nenhum outro instrumento jurídico europeu ou internacional. Uma vez que não existia uma definição clara nem uma interpretação harmonizada deste termo, corria-se o risco de inserir no SIS, sem qualquer justificação, dados relativos a pessoas inocentes. O objectivo das indicações sobre essas pessoas era excluí-las de eventos, o que significaria não as admitir nas imediações desses eventos, ou até

mesmo não permitir a sua entrada no país em que o evento estivesse a decorrer. A este respeito, a Autoridade de Controlo Comum observou que o artigo 99.º da Convenção de Schengen não previa medidas coercivas (não se pode proceder a uma detenção ao abrigo deste artigo) e que só podia ser utilizado para efeitos de vigilância discreta ou de controlo específico. Por conseguinte, a finalidade da proposta propriamente dita não era clara e levaria sem dúvida a um desvio do objectivo inicial das indicações do artigo 99.º.

A Convenção de Schengen e a nova base jurídica do SIS II¹ limitaram claramente a utilização destas indicações a uma categoria específica de pessoas e a uma categoria específica de infracção. A categoria de infracção é designada na Convenção de Schengen por "factos puníveis extremamente graves" e na decisão do Conselho por "infracções penais graves", com uma clara referência às infracções enumeradas no artigo 2.º da Decisão-Quadro do Conselho relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros. De entre as infracções mencionadas nessa decisão-quadro, o "homicídio voluntário, ofensas corporais graves" constituía a única infracção relacionada com a violência susceptível de ocorrer no âmbito dos eventos de que as pessoas em causa deveriam ser excluídas.

Outro aspecto salientado no parecer prendia-se com a finalidade da indicação e as medidas que se previa tomar. O artigo 99.º da Convenção de Schengen e o artigo 36.º da decisão do Conselho estabelecem que a indicação tem por finalidade a vigilância discreta ou o controlo específico (Convenção de Schengen) e o controlo discreto ou o controlo específico (decisão do Conselho).

Além disso, a inspecção do artigo 99.º levada a cabo pela Autoridade de Controlo Comum demonstrou claramente que a legislação nacional de certos Estados Schengen não previa a possibilidade de as autoridades competentes efectuarem controlos específicos, enquanto nalguns Estados era necessária uma decisão do tribunal².

Atendendo à proposta de utilização destas indicações para afastar de determinados eventos as pessoas susceptíveis de causar distúrbios violentos, o que poderia incluir a detenção e a prisão, a Autoridade de Controlo Comum concluiu que esta utilização do artigo 99.º não seria conforme com a finalidade definida na Convenção de Schengen e na decisão do Conselho. Esse facto, juntamente

¹ Decisão do Conselho relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II).

² Relatório da Autoridade de Controlo Comum Schengen sobre a inspecção feita ao uso das indicações do artigo 99.º do Sistema de Informação Schengen, SCHAC 2501/08, Bruxelas, 18 de Janeiro de 2008.

com a conclusão de que não existe aparentemente qualquer relação real entre as pessoas susceptíveis de causar distúrbios violentos e a categoria de pessoas definida na Convenção de Schengen e na decisão do Conselho, faz com que a utilização proposta não esteja em conformidade com a base jurídica e seja, por conseguinte, ilícita.

5. DIREITOS DAS PESSOAS EM CAUSA

Ao definir os direitos das pessoas em causa, a Convenção de Schengen prevê um sistema para permitir a essas pessoas usufruírem dos seus direitos em qualquer Estado Schengen.

De acordo com o n.º 3 do artigo 115.º da Convenção de Schengen, a Autoridade de Controlo Comum é igualmente competente para analisar as dificuldades de aplicação ou de interpretação que possam surgir aquando da exploração do Sistema de Informação Schengen, para estudar os problemas que possam colocar-se aquando do exercício do controlo independente efectuado pelas autoridades de controlo nacionais das Partes Contratantes, por ocasião do exercício do direito de acesso ao sistema, bem como para elaborar propostas harmonizadas, tendo em vista encontrar soluções comuns para os problemas existentes.

É de salientar que o Capítulo 3 do Título IV da Convenção de Schengen trata da protecção dos dados pessoais e da segurança dos dados no âmbito do Sistema de Informação Schengen. Encontram-se descritas nesse capítulo as obrigações dos Estados que participam no SIS e os direitos da pessoa em causa. O artigo 115.º introduz a Autoridade de Controlo Comum e estabelece as respectivas funções e competências. Este artigo não confere à Autoridade de Controlo Comum competência ou poderes para intervir em conflitos entre Estados em casos individuais.

No entanto, se for levado à atenção da Autoridade de Controlo Comum um caso em que a interpretação da Convenção de Schengen careça de clarificação ou de uma proposta harmonizada, a Autoridade tem competência para emitir um parecer.

Em 17 de Agosto de 2005, a Autoridade de Controlo Comum recebeu um pedido por parte do representante legal do Sr. X, nacional de um país terceiro. Foi solicitado à Autoridade de Controlo Comum que fizesse o que pudesse relativamente a uma indicação francesa do artigo 96.º e a uma decisão da Autoridade de Protecção de Dados austríaca ordenando a supressão dessa alerta. A indicação do artigo 96.º tinha sido inserida pela França e recusava o acesso do Sr. X ao território Schengen; com base nessa indicação, as autoridades austríacas recusaram-se a emitir um visto ao Sr. X. O representante do Sr. X solicitou o acesso aos dados tratados e foi informado pelo Ministério do Interior austríaco da existência de uma indicação do artigo 96.º inserida pelas autoridades francesas. Por intermédio de um advogado francês, o representante do Sr. X iniciou um procedimento com a Autoridade de Protecção de Dados francesa – CNIL – com vista à supressão dos dados, mas sem resultado. O representante do Sr. X iniciou um procedimento contra o

Ministério do Interior francês com a Comissão da Protecção de Dados austríaca. Por decisão de 7 de Junho de 2005, a Comissão de Protecção de Dados austríaca reconheceu a validade da queixa e ordenou a supressão da indicação no prazo de três semanas. Por conseguinte, a indicação deveria ter sido suprimida em 12 de Julho de 2005. As autoridades francesas não procederam a essa supressão, pelo que o representante do Sr. X solicitou a intervenção da Autoridade de Controlo Comum.

Neste caso particular, a Autoridade de Controlo Comum observou que existia uma coincidência de dois procedimentos diferentes: um na Áustria, que levou à decisão da Comissão de Protecção de Dados austríaca, e outro em França, no Conselho de Estado, relacionado com a recusa do Ministério do Interior francês de corrigir ou suprimir a indicação como solicitado pelo Sr. X. Atendendo à natureza específica deste caso, a Autoridade de Controlo Comum apresentou a todas as partes a sua interpretação do artigo 111.º.

Se atentarmos na futura base jurídica do SIS II no que respeita aos direitos das pessoas em causa, verificamos que, em comparação com a Convenção de Schengen, foram introduzidas nesse quadro jurídico novas disposições positivas. Em primeiro lugar, o artigo 42.º do regulamento prevê que os nacionais de países terceiros relativamente aos quais tenha sido inserida uma indicação nos termos do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 têm direito a ser informados. A Decisão 2007/533/JAI e o Regulamento (CE) 1987/2006 atribuem uma maior responsabilidade aos Estados Schengen, obrigando-os (artigo 58.º e artigo 41.º), no caso de uma pessoa apresentar um pedido de acesso, correcção e supressão de dados, a informar essa pessoa o mais rapidamente possível, e em qualquer caso, no prazo máximo de 60 dias a contar da data de apresentação do pedido de acesso ou num prazo mais curto, se a lei nacional assim o previr.

O importante é que tanto a decisão do Conselho como o regulamento impõem aos Estados a obrigação de informar as pessoas do seguimento dado ao exercício dos seus direitos de rectificação e de supressão o mais rapidamente possível e, em todo o caso, no prazo máximo de três meses a contar da data em que tiver sido apresentado o pedido de rectificação ou supressão ou em prazo mais curto, se a lei nacional assim o previr. Este direito reveste-se de uma importância primordial para a pessoa em causa, que pode ficar a saber rapidamente que dados pessoais a ela respeitantes estão a ser tratados no sistema.

6. FUTURO DA SUPERVISÃO COMUM

A aplicação da Decisão 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de Junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) (a decisão do Conselho) e do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de Dezembro de 2006, relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) (o regulamento) trará novas mudanças para o futuro quadro do controlo comum do SIS II. Importante também é o facto de que a nova supervisão coordenada não irá fazer baixar o nível de controlo da Convenção de Schengen. O artigo 61.º da decisão do Conselho estipula que a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados deve verificar se as actividades de tratamento de dados pessoais efectuadas pela autoridade de gestão respeitam o disposto na decisão. São aplicáveis em conformidade as funções e competências a que se referem os artigos 46.º e 47.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001. O artigo 62.º da decisão do Conselho cria um novo quadro jurídico para a coordenação entre as autoridades nacionais de controlo e a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, agindo cada uma no âmbito das respectivas competências; é seu dever cooperar activamente no âmbito das suas responsabilidades e assegurar uma supervisão coordenada do SIS II. O regulamento prevê disposições semelhantes. A futura cooperação consistirá no seguinte: as autoridades nacionais de controlo e a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados, agindo no âmbito das respectivas competências, devem trocar informações relevantes, assistir-se mutuamente na realização de auditorias e inspecções, analisar as dificuldades de interpretação ou aplicação da decisão do Conselho (do regulamento), estudar os problemas que possam colocar-se aquando do exercício da supervisão independente ou por ocasião do exercício dos direitos das pessoas em causa, elaborar propostas harmonizadas tendo em vista encontrar soluções comuns para quaisquer eventuais problemas e promover a consciencialização para os direitos em matéria de protecção de dados, na medida do necessário.

As autoridades nacionais de controlo e a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados devem reunir-se, para o efeito, pelo menos duas vezes por ano. O regulamento interno deverá ser aprovado na primeira reunião. Os métodos de trabalho deverão ser definidos conjuntamente, em função das necessidades. De dois em dois anos, deverá ser enviado ao Parlamento Europeu, ao Conselho, à Comissão e à Autoridade de Gestão um relatório conjunto de actividades. Por conseguinte, o regime do controlo comum e a sua infra-estrutura, estabelecidos pelo artigo 115.º da Convenção de Schengen, transformar-se-ão no novo quadro de cooperação. É de referir que o artigo 44.º do

regulamento prevê que a autoridade ou autoridades designadas em cada Estado-Membro e investidas dos poderes a que se refere o artigo 28.º da Directiva 95/46/CE devem fiscalizar de forma independente a legalidade do tratamento dos dados pessoais do SIS II no seu território, a sua transmissão a partir do seu território e o intercâmbio e o tratamento ulterior de informações suplementares. Tal significa que as autoridades nacionais de controlo terão poderes mais amplos do que os previstos no artigo 114.º da Convenção de Schengen.

O artigo 63.º da decisão do Conselho prevê as disposições em matéria de protecção de dados durante o período de transição, estabelecendo que, caso a Comissão delegue as suas responsabilidades noutro órgão ou órgãos durante o período de transição, nos termos do n.º 4 do artigo 15.º, deve assegurar que a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados tenha o direito e a possibilidade de desempenhar cabalmente as suas funções, nomeadamente de efectuar verificações *in loco* ou de exercer quaisquer outras competências que lhe são atribuídas pelo artigo 47.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001.

No entanto, continua de pé a questão das garantias em matéria de protecção de dados durante a fase de migração do SIS I+ para o SIS II e de transição para o novo regime de controlo comum. Quais os novos desafios que se colocam ao controlo comum? Conseguir uma migração sem atritos dos dados do SIS I+ para o SIS II e uma transição sem atritos da Autoridade de Controlo Comum para a supervisão coordenada? Em 30 de Junho de 2008, a Comissão das Liberdades Cívicas, da Justiça e dos Assuntos Internos do Parlamento Europeu organizou uma mesa redonda sobre "Liberdade e Segurança na Gestão Integrada das Fronteiras da UE" que incluía uma sessão subordinada ao tema "Implicações em matéria de protecção de dados da migração do SIS I+ para o SIS II". A Presidência da Autoridade de Controlo Comum e a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados foram convidadas a contribuir para os debates expondo os seus pontos de vista sobre o assunto. Ambas foram concordes em que não haveria sobreposição de competências entre os dois órgãos de controlo. A Autoridade Europeia para a Protecção de Dados declarou estar confiante em que decorreria sem atritos a transição na actual supervisão do sistema; a fase de migração seria uma oportunidade para iniciar essa "parceria".

Ambos os oradores reiteraram a sua confiança no êxito da supervisão coordenada do sistema durante o período de transição, em preparação para a supervisão conjunta do sistema. Olhando para o futuro quadro da supervisão coordenada, é justo que se preste homenagem e se reconheça a importância e a influência do trabalho da Autoridade de Controlo Comum Schengen. Os anos de firme empenhamento e árduo trabalho, em que foi adquirindo experiência, conhecimentos e confiança na sua competência, serão de uma importância fundamental para os futuros trabalhos das

autoridades nacionais de controlo em conjunto com a Autoridade Europeia para a Protecção de Dados. É claro que as dificuldades para controlar bases de dados complexas como o SIS II exigirão mais tempo e mais esforços para poder demonstrar a eficácia dessa supervisão coordenada. Está fora de dúvida que a futura supervisão continuará a funcionar eficazmente, já que beneficiará da experiência e dos conhecimentos adquiridos pela Autoridade de Controlo Comum.

7. MEMBROS DA AUTORIDADE DE CONTROLO COMUM SCHENGEN

Presidente: Georges de La LOYÈRE

Vice-Presidente: Angelika SCHRIEVER-STEINBERG

<p>ÁUSTRIA</p> <p>MEMBROS Waltraut KOTSCHY Eva SOUHRADA-KIRCHMAYER</p> <p>SUPLENTE Gregor KÖNIG</p>	<p>BÉLGICA</p> <p>MEMBROS Willem DEBEUCKELAERÉ Bart DE SCHUTTER</p> <p>SUPLENTE Priscilla de LOCHT</p>
<p>REPÚBLICA CHECA</p> <p>MEMBRO Ludmila NOVAKOVA</p> <p>SUPLENTE Miroslava MATOUŠOVÁ</p>	<p>DINAMARCA</p> <p>MEMBRO Lena ANDERSEN Sten HANSEN</p> <p>SUPLENTES Jens Harkov HANSEN Ole TERKELSEN</p>
<p>ESTÓNIA</p> <p>MEMBRO Taago PÄHKEL</p> <p>SUPLENTE Kaja PUUSEPP</p>	<p>FINLÂNDIA</p> <p>MEMBROS Reijo AARNIO Elisa KUMPULA</p> <p>SUPLENTE Heikki HUHTINIEMI</p>
<p>FRANÇA</p> <p>MEMBRO Georges de La LOYÈRE</p> <p>SUPLENTE Michel MAZARS</p>	<p>ALEMANHA</p> <p>MEMBROS Peter SCHAAR Angelika SCHRIEVER-STEINBERG</p> <p>SUPLENTES Wolfgang Von POMMER ESCHÉ Michael RONELLENFITSCH</p>
<p>GRÉCIA</p> <p>MEMBRO Leonidas KOTSALIS</p> <p>SUPLENTE Maria ALIKAKOU</p>	<p>HUNGRIA</p> <p>SUPLENTE Agnes PAJÓ</p>
<p>ISLÂNDIA</p> <p>MEMBROS Bjorn GEIRSSON Sigrun JOHANNESDOTTIR Thórdur SVEINSSON</p>	<p>ITÁLIA</p> <p>MEMBROS Giovanni BUTARELLI Vanna PALUMBO</p>
<p>LETÓNIA</p> <p>MEMBROS Signe PLUMINA Aiga BALODE</p>	<p>LITUÂNIA</p> <p>MEMBROS Rita VAITKEVIČIENĖ Neringa KAKTAVIČIŪTĖ-MICKIENĖ</p>

<p>LUXEMBURGO</p> <p>MEMBROS</p> <p>Georges WIVENES</p> <p>Pierre WEIMERSKIRCH</p> <p>SUPLENTE</p> <p>Thierry LALLEMANG</p>	<p>MALTA</p> <p>SUPLENTE</p> <p>David CAUCHI</p>
<p>PAÍSES BAIXOS</p> <p>MEMBROS</p> <p>Jacob KOHNSTAMM</p> <p>Jannette BEUVING</p> <p>SUPLENTE</p> <p>Laetitia KRÖNER</p>	<p>NORUEGA</p> <p>MEMBROS</p> <p>George APENES</p> <p>Guro SLETTEMARK</p> <p>SUPLENTE</p> <p>Astrid FLESLAND</p>
<p>POLÓNIA</p> <p>MEMBRO</p> <p>Michał SERZYCKI</p> <p>SUPLENTE</p> <p>Piotr DROBEK</p>	<p>PORTUGAL</p> <p>MEMBROS</p> <p>Luís BARROSO</p> <p>Isabel CERQUEIRA DA CRUZ</p> <p>SUPLENTE</p> <p>Clara VIEIRA CARDOSO GUERRA</p>
<p>REPÚBLICA ESLOVACA</p> <p>MEMBRO</p> <p>Peter LIESKOVSKÝ</p> <p>SUPLENTE</p> <p>Tomaš MIČO</p>	<p>ESLOVÉNIA</p> <p>MEMBROS</p> <p>Alenka JERŠE</p> <p>Natasa PIRC MUSAR</p> <p>SUPLENTE</p> <p>Marijan ÈONÈ</p>
<p>ESPAÑA</p> <p>MEMBRO</p> <p>Rafael GARCÍA GOZALO</p> <p>SUPLENTE</p> <p>Marta AGUIRRE CALZADA</p>	<p>SUÉCIA</p> <p>MEMBRO</p> <p>Elizabeth WALLIN</p> <p>SUPLENTE</p> <p>Birgitta ABJÖRNSSON</p>
<p>SUIÇA</p> <p>MEMBROS</p> <p>Bruno BAERISWYL</p> <p>Jean-Philippe WALTER</p>	

8. OBSERVADORES DA AUTORIDADE DE CONTROLO COMUM SCHENGEN

BULGÁRIA Veselin TSELKOV Valentin ENEV	CHIPRE Goulla FRANGOU Louiza MARKIDOU
IRLANDA Billy HAWKES A. GARDNER A. McCABE	LIECHTENSTEIN Philipp MITTELBERGER
ROMÉNIA Georgeta BASARABESCU Nicoleta RUSU Simona SANDRU Alina SAVOI George GRIGORE	REINO UNIDO David Smith Jane DAWSON