

PARLAMENTO EUROPEU

1999



2004

Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos Assuntos Internos

15 de Dezembro de 2000

DOCUMENTO DE TRABALHO

sobre a passagem das fronteiras externas e o desenvolvimento da
cooperação de Schengen (Sistema de Informação Schengen e protecção dos
dados pessoais)

Comissão das Liberdades e dos Direitos dos Cidadãos, da Justiça e dos
Assuntos Internos

Relator: Carlos Coelho

Sistema de informação Schengen e protecção dos dados pessoais

O Sistema de Informação Schengen é um sistema de redes informáticas em que as informações fornecidas pelos Estados Schengen são armazenadas e consultadas pelas autoridades policiais e aduaneiras de outros Estados Schengen¹. As principais categorias de “indicações” são as seguintes:

- pessoas procuradas para detenção para efeitos de extradição (artigo 95º)
- nacionais de países terceiros indicados para efeitos de não admissão num Estado Schengen (artigo 96º)
- pessoas desaparecidas (artigo 97º)
- testemunhas e pessoas notificadas para comparecer perante as autoridades judiciais (artigo 98º)
- pessoas ou veículos a manter sob vigilância (artigo 99º)

O relator manifesta a sua preocupação face ao funcionamento do Sistema de Informação Schengen (SIS), dado considerar que, na sequência da integração do acervo de Schengen nos Tratados, o SIS não pode continuar a ser gerido de forma secreta numa base meramente intergovernamental. Além disso, o SIS contém dados pessoais extremamente sensíveis, e o nível de protecção destes dados afigura-se inadequado. Dados incorrectos e a utilização abusiva de dados podem ter potencialmente graves consequências para os cidadãos. Convém não esquecer que todas as instituições proclamaram recentemente a Carta dos Direitos Fundamentais, cujo artigo 8º garante o direito das pessoas à protecção dos dados de carácter pessoal. O actual método de funcionamento do Sistema de Informação Schengen deve ser revisto e substituído por um sistema da UE, tanto mais que, a breve trecho, todos os Estados-Membros participarão no seu funcionamento.

Ao que parece, o Conselho não chegou a um acordo quanto à base jurídica aplicável ao SIS², pelo que, em conformidade com o Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia, o acervo relativo ao SIS foi inserido no terceiro pilar. Numa declaração (à qual a Bélgica se associou), os Países Baixos consideraram que uma série de decisões e disposições relativas ao Sistema de Informação Schengen se inserem no primeiro pilar. O relator subscreve a opinião de que os dados SIS relativos a pessoas indicadas para efeitos de não admissão num Estado Schengen (artigo 96º) se inserem no pilar da Comunidade.

A. Relatórios anuais da Autoridade de Controlo Comum

A Autoridade de Controlo Comum (ACC) é o órgão independente, criado pelo quadro de Schengen, encarregado da supervisão do funcionamento do SIS e, em particular, dos aspectos relacionados com a protecção de dados. Nos terceiro e quarto relatórios, de Março de 1998 a Fevereiro de 1999 e de Março de 1999 a Fevereiro de 2000 respectivamente, a ACC levanta algumas questões relativamente ao funcionamento do SIS, em particular, no que se refere à qualidade dos dados e aos aspectos de protecção dos dados. O relator acolhe com satisfação os relatórios anuais da ACC, que revelam aspectos importantes do funcionamento do SIS que, de outro modo, permaneceriam secretos.

¹ O SIS foi criado nos termos dos artigos 92º a 119º da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen.

² Decisão do Conselho 1999/436/CEE, de 20 de Maio de 1999, que determina, nos termos das disposições pertinentes do Tratado que institui a Comunidade Europeia e do Tratado da União Europeia, a base jurídica de cada uma das disposições ou decisões que constituem o acervo de Schengen, JO L 176 de 10.07.1999, p. 17.

1. Papel, competências e quadro institucional da ACC

Numa decisão de 1 de Maio de 1999¹, o Conselho estabeleceu as modalidades de integração da Autoridade de Controlo Comum no Secretariado do Conselho. Subsequentemente, o Conselho adoptou uma decisão que cria um secretariado dos órgãos comuns de controlo da protecção de dados². O Parlamento congratulou-se com esta proposta, que prevê a criação de um secretariado único e independente dos órgãos comuns de controlo da protecção de dados instituídos pelas três Convenções, designadamente a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, a Convenção que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol) e a Convenção sobre a utilização da informática no domínio aduaneiro³. Muitas das alterações apresentadas pelo Parlamento⁴ foram adoptadas, com uma importante excepção. O Conselho não aceitou a sugestão segundo a qual o secretariado deveria dispor de uma rubrica orçamental própria e autónoma face ao Conselho. No entender do relator, um orçamento autónomo é essencial se se pretende que os órgãos de controlo sejam verdadeiramente independentes em relação ao Conselho.

Além disso, as competências da ACC poderiam ser reforçadas para lhe permitir desempenhar as suas tarefas de controlo do funcionamento do SIS - por exemplo, conferindo aos seus pareceres e recomendações um carácter vinculativo e atribuindo-lhe competências para aprovar e verificar as normas relativas à protecção de dados das autoridades nacionais autorizadas a aceder directamente ao SIS, antes de lhes ser concedido acesso, em vez de ser simplesmente informada da lista das autoridades nacionais competentes (nº 4 do artigo 101º). Poder-lhe-iam ser igualmente atribuídas competências adicionais, designadamente acesso aos documentos em debate nos grupos de trabalho do SIS, já que a ACC não recebe os documentos destes grupos de trabalho, exceptuando numa base caso a caso e habitualmente demasiado tarde para que possa emitir um parecer.

Uma vez que foi criado um secretariado único, seria igualmente lógico e mais eficaz prever poderes harmonizados de controlo da aplicação das normas que regem a protecção de dados. Por outro lado, afigura-se necessário estabelecer um conjunto único de normas de protecção de dados e um sistema único de redes informáticas, em aplicação das três Convenções. O relator considera que, para assegurar a igualdade de tratamento de todos os cidadãos, deveria existir um conjunto de normas de protecção de dados a aplicar por um único órgão, ao abrigo das três Convenções.

¹ Decisão do Conselho 1999/438/CE, de 20 de Maio de 1999, relativa à Autoridade Comum de Controlo instituída pelo artigo 115º da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de Junho de 1985, relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, assinada em 19 de Junho de 1990, JO L 176 de 10.07.1999, p. 34.

² Decisão do Conselho de 17 de Outubro de 2000, que cria um Secretariado dos órgãos comuns de controlo da protecção de dados instituídos pela Convenção que cria um Serviço Europeu de Polícia (Convenção Europol), a Convenção sobre a utilização da informática no domínio aduaneiro e a Convenção de aplicação do Acordo de Schengen relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (Convenção de Schengen), JO L 271 de 24.10.2000, p.1.

³ A Convenção sobre a utilização da informática no domínio aduaneiro não entrou ainda em vigor.

⁴ Ver o relatório Hernandez Mollar, A5-0225/2000 de 04.09.2000.

B. Protecção de dados

As disposições comunitárias existentes não se aplicam a actividades do terceiro pilar:

- a Directiva 95/46/CE relativa ao tratamento de dados pessoais pelos Estados-Membros apenas vincula os Estados-Membros em relação a actividades do primeiro pilar;
- o novo regulamento relativo ao tratamento de dados pelas instituições e órgãos comunitários, adoptado com base no artigo 286º do Tratado CE, por seu lado, apenas se aplica no âmbito do primeiro pilar.

Assim sendo, as disposições relativas à protecção de dados no contexto de actividades do terceiro pilar variam de acordo com o instrumento jurídico (designadamente, Europol, Schengen ou Sistema de Informação Aduaneiro). Os artigos 102º a 118º da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen estabelecem as regras de protecção de dados a aplicar aos dados no âmbito do SIS. Estas regras incluem, *inter alia*, uma disposição segundo a qual as partes contratantes só podem utilizar os dados previstos nos artigos 95º a 100º para os fins enunciados em relação a cada uma das indicações¹. O artigo 117º prevê que os Estados-Membros adoptem as disposições nacionais necessárias para assegurar um nível de protecção dos dados pessoais equivalente ao da Convenção do Conselho da Europa, de 28 de Janeiro de 1981, relativa à protecção das pessoas face ao tratamento automatizado dos dados pessoais.

A fim de assegurar um nível suficientemente elevado e coerente, há que adoptar um conjunto único de regras de protecção de dados juridicamente vinculativas para as actividades do terceiro pilar. O Conselho está a examinar uma resolução que enunciará projectos de princípios relativos à protecção de dados no âmbito do terceiro pilar, resolução essa que não foi, todavia, ainda formalmente adoptada. O artigo 255º poderia constituir uma eventual base jurídica para a adopção de princípios relativos à protecção de dados no âmbito do terceiro pilar, uma vez que o regulamento a adoptar estabelecerá os princípios e os limites aplicáveis ao acesso do público aos documentos das instituições e esta base jurídica cobre claramente o segundo e terceiro pilares.

1. Aplicação inadequada das normas

O relator está extremamente preocupado pelo facto de as normas existentes em matéria de protecção de dados não serem respeitadas (o que confirma a sua opinião de que devem ser adoptadas normas juridicamente vinculativas neste domínio²). Nos seus relatórios, a ACC levantou as seguintes questões relativamente ao nível de respeito dos direitos das pessoas em matéria de protecção de dados:

- as autoridades nacionais não indicam sistematicamente os motivos das suas consultas do SIS. A ACC sugeriu que fossem indicados os motivos das consultas e foi informada de que “*não é viável do ponto de vista técnico e organizativo justificar cada uma delas*”;
- a ACC constatou que algumas autoridades nacionais conservam os documentos após a eliminação das indicações e utilizam estes documentos para completar ficheiros policiais. A ACC insistiu na obrigação de se respeitar a finalidade primitiva da

¹ N° 1 do artigo 102º da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen.

² Todavia, na medida em que os princípios aplicáveis à protecção de dados não são respeitados pelos Estados-Membros, o artigo 255º poderá não constituir uma solução cabal.

- indicação. Esta recomendação não parece ter sido aplicada, embora tenha sido colocada a questão da revisão do manual SIRENE;
- a ACC formulou reservas relativamente à armazenagem de dados relativos a pessoas cuja identidade foi usurpada, quando de facto é o usurpador a pessoa procurada e não é feita qualquer tentativa para informar o legítimo titular da entidade dos dados introduzidos nos SIS. A ACC recomendou que, em conformidade com os princípios fundamentais aplicáveis à protecção de dados, o tratamento de dados relativos a pessoas cuja identidade foi usurpada só seja autorizado mediante autorização livre e explícita dessas pessoas;
 - os procedimentos de verificação e correcção dos dados são demasiado morosos ou inadequados;
 - há que introduzir ou melhorar os procedimentos de correcção de erros constantes dos dados (designadamente, indicações ao abrigo do artigo 96º relativas a nacionais da União Europeia) e respeitar os prazos autorizados.

A ACC formulou igualmente recomendações com vista à melhoria da segurança no âmbito do C. SIS:

- controlo mais rigoroso do acesso à sala de operações do SIS para o pessoal do C. SIS autorizado e para os funcionários do Ministério do Interior francês em geral, designadamente através de uma lista do pessoal autorizado ou de um cartão de segurança;
- melhoria das funções que permitem a detecção de pistas de auditoria;
- os procedimentos de autorização para o acesso operacional ao sistema e os procedimentos de verificação periódica dos direitos dos utilizadores deveriam ser formalizados e o acesso deveria ser controlado;
- deveriam ser estudadas medidas susceptíveis de melhorar a protecção contra as tentativas de intrusão;
- certos elementos do dispositivo de cifragem foram considerados problemáticos e poderão provocar fugas graves na segurança das transmissões.

Na sequência de uma fuga de informações, a ACC formulou igualmente recomendações visando melhorar a segurança nos gabinetes SIRENE nacionais¹. Na resposta dada a estas recomendações, considera-se que algumas das propostas são demasiado pesadas em relação ao objectivo que se pretende atingir e que *“visto o SIS, em termos de conteúdo e qualidade dos dados, constituir um banco de dados da polícia para uso quotidiano, as medidas de segurança de dados não deveriam restringir exageradamente a utilização dos dados SIS”*. Precisamente por se tratar de um banco de dados da polícia, os procedimentos de segurança deveriam assegurar um nível de segurança suficientemente elevado.

2. Procedimentos inadequados para o exercício de direitos

O relator manifesta igualmente a sua preocupação face à inadequação dos procedimentos existentes para o exercício dos direitos reconhecidos aos cidadãos. Segundo as regras de Schengen, os direitos das pessoas em matéria de acesso a dados inseridos no SIS são exercidos de acordo com a legislação nacional e apenas a autoridade que emite uma indicação

¹ Os gabinetes SIRENE nacionais são responsáveis pela transferência dos dados nacionais para o sistema central.

está habilitada a alterá-la. As autoridades nacionais dispõem, ao que parece, de uma ampla liberdade no que se refere à inserção de dados, e os procedimentos em matéria de correcção dos dados e de recurso por parte dos cidadãos afiguram-se inadequados. Tal é particularmente preocupante no que se refere aos dados baseados no artigo 96º, já que a não admissão em todo o espaço Schengen pode ter graves consequências para as pessoas afectadas.

Na sequência de uma campanha de informação pública, a ACC constatou que o público em geral raramente exercia os seus direitos de acesso e verificação de dados, na maior parte dos casos, por não estar suficientemente informado. A ACC elaborou folhetos em que se explica aos cidadãos de que forma podem exercer os seus direitos. Este folheto foi distribuído pela maior parte dos Estados Schengen, à excepção da França, do Luxemburgo e dos Países Baixos, uma atitude que o relator condena vivamente.

O Serviço de Consultadoria dos Cidadãos Europeus (ECAS) recebeu, em resultado da sua "hotline" Schengen, queixas de pessoas às quais foi recusada a entrada em virtude de informações constantes do SIS e que não foram informadas das razões da sua não admissão, tendo sido assim impedidas de agir.

[O relator foi informado de casos em que a recusa de admissão de um nacional de um país terceiro se afigura injustificada e em que o resultado da recusa teve consequências adversas para a pessoa em causa. – *acrescentar detalhes?*] O relator manifesta a sua preocupação pelo facto de o actual sistema não satisfazer o nível de protecção necessário em relação aos dados pessoais.

C. Integração dos países nórdicos, assim como do Reino Unido e da Irlanda no SIS

Desde a entrada em vigor do Tratado de Amesterdão, os grupos de trabalho competentes têm-se ocupado essencialmente da integração da Noruega e da Islândia no SIS. A integração dos países nórdicos, assim como do Reino Unido e da Irlanda no SIS suscitará problemas adicionais. É provável que o Conselho adopte novas decisões nestes domínios, mas, à luz da prática do Conselho no passado, não é provável que o Parlamento seja plenamente informado ou consultado.

1. Noruega e Islândia

O relator interroga-se de que forma será assegurado o controlo do SIS em relação à Noruega e à Islândia. Ao que parece, a ACC disporá dos mesmos poderes limitados de controlo em relação à Noruega e à Islândia e serão aplicadas as mesmas regras de protecção de dados, ou seja, as disposições nacionais que garantem um nível de protecção equivalente ao da Convenção do Conselho da Europa¹. Na Islândia, o SIS será gerido, ao que parece, por uma empresa privada, o que poderá suscitar problemas de segurança.

O Parlamento não tem sido informado sobre a avaliação dos preparativos dos países nórdicos com vista à sua futura participação no SIS. Todavia, a ACC não parece ter sido igualmente

¹ As disposições relativas à protecção de dados constantes do acordo EEE aplicam-se apenas ao pilar da Comunidade.

associada de forma adequada a esta avaliação. Tal constitui motivo sério de preocupação, uma vez que a ACC tem um papel a desempenhar no controlo da aplicação das normas de protecção de dados por parte de todos os países nórdicos e o seu parecer sobre a avaliação poderia ter sido útil para o Conselho. Não obstante, e sem consultar o Parlamento ou aguardar o parecer da ACC, o Conselho adoptou uma decisão sobre a aplicação do acervo de Schengen nos países nórdicos¹.

2. Reino Unido e Irlanda

Na sua decisão sobre o pedido do Reino Unido para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen², o Conselho declara que o Reino Unido participará nas disposições relativas ao SIS, “*na medida em que não estejam relacionadas com o artigo 96º*”. Uma questão importante no âmbito da integração do Reino Unido e da Irlanda no SIS consistirá em saber de que forma se assegurará que as autoridades do Reino Unido e da Irlanda não tenham acesso aos dados do artigo 96º (não admissão de nacionais de países terceiros num Estado Schengen).

D. Criação de um Sistema de Informação Comunitário

O relator é de opinião de que, na sequência da integração do acervo de Schengen nos Tratados, o sistema SIS não pode continuar a ser gerido numa base intergovernamental. Presentemente, o SIS encontra-se sob a autoridade do Conselho e, ao que parece, existe um sistema complexo de grupos de trabalho responsáveis por estas questões. O SIS está actualmente instalado no edifício do Ministério do Interior francês, encontrando-se, no entanto, sob o controlo do Conselho e sendo o seu pessoal secundado pelo Ministério francês. Como foi já acima referido, a ACC considera que os controlos em matéria de acesso não são suficientemente rigorosos. O SIS é financiado por contribuições dos Estados-Membros, em conformidade com a decisão do Conselho relativa aos aspectos orçamentais do SIS³.

O relator considera que o sistema SIS deve ser gerido numa base comunitária, de acordo com as seguintes orientações:

- a gestão deveria ser confiada a uma agência autónoma, com base numa decisão adoptada ao abrigo dos Tratados, uma vez que a gestão desta base de dados não se inscreve nas tarefas normais de qualquer das instituições e cobre dados que se inserem em ambos os pilares;
- a estrutura de gestão deveria ser mais clara, e o Parlamento deveria desempenhar um papel de controlo, pelo menos, no que se refere às disposições do primeiro pilar;

¹ Decisão do Conselho, de 1 de Dezembro de 2000, relativa à entrada em aplicação do acervo de Schengen na Dinamarca, na Finlândia e na Suécia, bem como na Islândia e na Noruega, JO L 309 de 9.12.2000, p. 24.

² Decisão do Conselho 2000/365/CE, de 29 de Maio de 2000, sobre o pedido do Reino Unido da Grã-Bretanha e da Irlanda do Norte para participar em algumas das disposições do acervo de Schengen, JO L 131 de 1.6.2000, p. 43.

³ Decisão do Conselho 2000/265/CE, de 27 de Março de 2000, que estabelece um regulamento financeiro relativo aos aspectos orçamentais da gestão, pelo Secretário-Geral adjunto do Conselho, dos contratos por ele celebrados, na qualidade de representante de certos Estados-Membros, referentes à instalação e ao funcionamento da infra-estrutura de comunicação para o ambiente de Schengen, “Sisnet”.

- o sistema deve ser transferido para uma sede situada fora das instalações do Governo francês;
- um Sistema de Informação Comunitário único deveria conter os dados recolhidos ao abrigo das Convenções Europol, Schengen e sobre a utilização da informática no domínio aduaneiro (embora seja provavelmente necessário manter os dados de forma separada);
- o SIS (ou CIS), deveria ser financiado pelo orçamento da UE. O secretariado único será financiado pelo orçamento da UE, não parecendo existir assim qualquer razão para que o sistema informático da UE não seja financiado pelo orçamento, já que todos os Estados-Membros participarão no sistema;
- os sistemas informáticos nacionais deveriam migrar para as redes transeuropeias de intercâmbio telemático de dados entre as administrações da Comunidade (IDA).

[A escolha base jurídica pertinente poderá constituir um problema, mas o relator considera que o nº 1 do artigo 2º do Protocolo que integra o acervo de Schengen no âmbito da União Europeia (que prevê que o Conselho, deliberando por unanimidade, adopte as medidas necessárias para a aplicação do acervo de Schengen no âmbito da UE) poderá constituir uma base jurídica suficiente para os aspectos do terceiro pilar, enquanto que o artigo 129º poderá fornecer a base jurídica para os aspectos do primeiro pilar (questão da Noruega e da Islândia).]