

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTEÇÃO DE DADOS

Síntese do Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a proposta de um novo regulamento relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos

(O texto integral do presente parecer encontra-se disponível em alemão, francês e inglês no sítio Web da AEPD em www.edps.europa.eu)

(2019/C 50/06)

A fim de reforçar a segurança e melhorar a gestão das fronteiras externas da UE, a Comissão adotou uma proposta que atualizará o Sistema de Informação sobre Vistos («VIS»), a base de dados centralizada da UE que contém informações sobre pessoas que pedem um visto Schengen.

Em particular, a proposta prevê: a) a redução da idade de recolha de impressões digitais de crianças que sejam requerentes de vistos de curta duração dos 12 anos para os seis anos; b) a centralização a nível da UE dos dados relacionados com todos os titulares de vistos de longa duração e autorizações de residência; e c) a verificação cruzada dos pedidos de visto relativamente a outros sistemas de informação da UE no domínio da liberdade, segurança e justiça.

A AEPD salienta que os dados biométricos como as impressões digitais são altamente sensíveis. A sua recolha e utilização deve estar sujeita a uma análise rigorosa da necessidade antes de se decidir armazená-las numa base de dados onde os dados pessoais de um grande número de pessoas serão tratados. Isto é ainda mais crucial quando se trata de impressões digitais de crianças que são membros particularmente vulneráveis da nossa sociedade e, por conseguinte, merecem especial proteção.

A AEPD reconhece que reforçar a proteção e a luta contra as violações dos direitos das crianças, tais como o tráfico, é extremamente importante. Todavia, observa que permanece pouco claro se ou em que medida o tráfico de crianças está enraizado ou é amplificado por erros de ou pela não identificação de crianças que entram no território da UE por via de um visto. Na eventualidade de serem fornecidos mais elementos que corroborem esta alegação, a AEPD salienta a importância de assegurar que as impressões digitais apenas serão utilizadas quando seja no superior interesse da criança. Adicionalmente, devem ser incluídas na proposta salvaguardas apropriadas.

Além disso, a AEPD salienta que ao incluir dados sobre todos os titulares de vistos de longa duração e de autorizações de residência no VIS, a proposta incluiria a única categoria de nacionais de países terceiros que atualmente não é abrangida por qualquer um dos sistemas de grande escala da UE no domínio da liberdade, segurança e justiça. No contexto da interoperabilidade proposta de sistemas de grande escala da UE, a proposta contribuiria para o estabelecimento de uma rede centralizada da UE que dá acesso a uma quantidade considerável de informações sobre todos os nacionais de países terceiros que atravessaram ou estão a equacionar atravessar as fronteiras da UE (ou seja, milhões de pessoas). Nota que há dois objetivos na centralização de dados relacionados com vistos de longa duração e autorizações de residência: a) determinar a autenticidade de um documento e a relação legítima com o seu titular; e b) facilitar o intercâmbio de informações sobre indivíduos cujo pedido de visto foi recusado por motivos de segurança. Neste contexto, considera que a harmonização de documentos securizados deve ser investigada mais aprofundadamente e que os dados armazenados no VIS devem estar limitados aos indivíduos cujo visto de longa duração ou a autorização de residência tenha sido recusado por motivos de segurança.

Por último, a proposta prevê a comparação de dados armazenados no VIS com dados armazenados noutros sistemas criados e utilizados até ao momento para fins que não migração. Em especial, os dados de requerentes de visto seriam comparados com dados recolhidos e armazenados para fins de cooperação policial e judiciária. Em consonância com as suas preocupações sobre a tendência crescente de esbater as fronteiras entre gestão da migração e luta contra a criminalidade e o terrorismo, a AEPD observa que a proposta não determina claramente de que modo e em que medida as informações policiais e judiciárias têm de ser tidas em conta no processo decisório de emissão de vistos. Recomenda que se clarifique na proposta a finalidade da comparação dos dados do VIS com as informações policiais e judiciárias, bem como o procedimento e as condições aplicáveis no que se refere ao resultado dessa comparação. Recomenda igualmente que se assegure na proposta que apenas as informações policiais e judiciárias que façam legalmente parte do processo decisório de emissão de vistos estarão acessíveis às autoridades responsáveis pelos vistos.

1. INTRODUÇÃO

1.1. Contexto

1. Em 6 de abril de 2016, a Comissão adotou uma Comunicação intitulada «*Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança*»⁽¹⁾ com o intuito de lançar um debate sobre as deficiências nas funcionalidades dos sistemas existentes para a gestão das fronteiras e a segurança interna na União Europeia, a fim de otimizar o seu desempenho.
2. Em 17 de junho de 2016, a Comissão instituiu um Grupo de Peritos de Alto Nível em matéria de sistemas de informação e interoperabilidade («GPAN»), composto por peritos no domínio dos sistemas de informação e da interoperabilidade, nomeados pelos Estados-Membros, países associados ao espaço Schengen e agências e organismos da UE. O objetivo do grupo de peritos era contribuir para uma visão estratégica geral sobre como tornar a gestão e a utilização de dados para gestão das fronteiras e segurança mais eficazes e eficientes, observando cabalmente os direitos fundamentais, e identificar soluções para implementar melhorias⁽²⁾.
3. O GPAN apresentou as suas recomendações no seu relatório final em maio de 2017⁽³⁾. No tocante ao VIS, o GPAN apresentou várias recomendações, nomeadamente:
 - alargar o âmbito de aplicação do VIS para armazenar vistos de longa duração e documentos de residência,
 - melhorar o acesso às autoridades de aplicação da lei, respeitando simultaneamente as normas de proteção de dados mais elevadas,
 - melhorar a qualidade dos dados no sistema, sobretudo a qualidade das imagens faciais para permitir pesquisas multimodais com recurso à biometria,
 - reduzir a idade de recolha de impressões digitais de crianças, a fim de responder às preocupações de tráfico humano que envolve crianças e de raptos de crianças e de migração irregular que envolve menores,
 - melhorar a capacidade do VIS em termos de elaborar estatísticas e relatórios relevantes relativos a tendências e fenómenos migratórios⁽⁴⁾.
4. Em 17 de agosto de 2017, a Comissão lançou uma consulta pública sobre a redução da idade de recolha de impressões digitais de crianças no procedimento de pedido de visto de doze anos para seis anos⁽⁵⁾. Em 17 de novembro de 2017, a Comissão lançou outra consulta pública sobre alargar o âmbito de aplicação do Sistema de Informação sobre Vistos («VIS») para incluir dados sobre vistos de longa duração e documentos de residência⁽⁶⁾. A AEPD participou em ambas as consultas públicas e emitiu duas declarações⁽⁷⁾.
5. Em 15 de maio de 2018, a Comissão publicou uma proposta (adiante designada a «Proposta») de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que altera o:
 - Regulamento (CE) n.º 767/2008 («Regulamento VIS»),
 - Regulamento (CE) n.º 810/2009 («Código de Vistos»)
 - Regulamento (UE) 2017/2226 («Regulamento SES»),
 - Regulamento (UE) 2016/399 («Código das Fronteiras Schengen»),

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406_3_en

⁽²⁾ C (2016) 3780 final, Decisão da Comissão de 17 de junho de 2016 que institui o Grupo de Peritos de Alto Nível em matéria de sistemas de informação e interoperabilidade.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1>

⁽⁴⁾ *Ibidem*, p. 19.

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/news/public-consultation-lowering-fingerprinting-age-children-visa-procedure-12-years-6-years_en

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-extending-scope-visa-information-system-vis-include-data-long-stay-visas-and_en

⁽⁷⁾ Resposta da AEPD à consulta pública da Comissão sobre alargar o âmbito de aplicação do Sistema de Informação sobre Vistos («VIS») para incluir dados sobre vistos de longa duração e documentos de residência, disponível em: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09_formal_comments_vis_consultation_long_stay_visas_residence_documents_en.pdf e observações formais da AEPD em resposta à consulta pública da Comissão sobre a redução da idade de recolha de impressões digitais de crianças no procedimento de pedido de visto de doze para seis anos, disponível em: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09_formal_comments_2017-0809_en.pdf

- Regulamento XX/2018 (Regulamento da Interoperabilidade),
 - e Decisão 2004/512/CE («Decisão VIS»),
 - e que revoga a Decisão 2008/633/JAI do Conselho («Decisão relativa ao acesso das autoridades de aplicação da lei»).
6. A AEPD foi convidada a contribuir para as duas consultas públicas lançadas pela Comissão (ver ponto 4 acima). Uma vez que a Proposta assenta em grande medida no tratamento de dados pessoais, questiona-se por que razão não foi consultada sobre a mesma pela Comissão, informal ou formalmente.

1.2. Objetivos das Proposta

7. A Proposta visa melhorar a segurança na União e nas suas fronteiras, assim como facilitar a gestão das fronteiras externas de Schengen. Em particular, a Proposta visa melhorar o processamento de vistos, alargar a utilização do VIS a novas categorias de dados, fazer uma plena utilização dos instrumentos de interoperabilidade, melhorar a qualidade dos dados e reforçar o sistema VIS.
8. Para esse propósito, a Proposta introduz as possibilidades para:
- Incluir vistos de longa duração e autorizações de residência no VIS, a fim de:
 - determinar a autenticidade e a validade do documento e a relação legítima com o titular;
 - facilitar o intercâmbio de informações entre os Estados-Membros, permitindo-lhes verificar se a pessoa não representa uma ameaça para a segurança dos Estados-Membros antes ou quando a pessoa chega à fronteira externa.
 - Reduzir a idade de recolha de impressões digitais de crianças que sejam requerentes de visto de curta duração dos 12 anos para os 6 anos, a fim de verificar a identidade de uma criança titular de um visto na fronteira e contribuir para a luta contra o tráfico de seres humanos.
 - Verificar todos os pedidos de visto registados no VIS em contraste com todos os demais sistemas de informação da UE no domínio da liberdade, segurança e justiça recorrendo à interoperabilidade para aumentar os controlos de segurança.
 - Armazenar uma cópia da página biográfica do documento de viagem dos requerentes no VIS como prova para apoiar o procedimento de regresso de migrantes irregulares para os seus países de origem, no caso de estarem em falta documentos de viagem.
 - Utilizar as impressões digitais armazenadas no VIS para introduzir alertas sobre pessoas desaparecidas no Sistema de Informação de Schengen («SIS»).
9. O presente parecer incide sobre questões com impacto no direito fundamental das pessoas singulares à proteção de dados. A AEPD observa que a Agência dos Direitos Fundamentais também emitiu um parecer relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos revisto e as suas implicações nos direitos fundamentais⁽⁸⁾.
10. A fim de facilitar a leitura e compreensão da Proposta, que altera diversos textos legislativos existentes, o presente parecer utilizará a numeração dos artigos conforme introduzidos ou alterados pela Proposta nos textos jurídicos existentes.

4. CONCLUSÕES

93. A AEPD salienta que os dados biométricos como as impressões digitais são altamente sensíveis. A sua recolha e utilização deve estar sujeita a uma análise rigorosa da necessidade antes de se decidir armazená-las numa base de dados onde os dados pessoais de um grande número de pessoas serão tratados. Isto é ainda mais crucial quando se trata de impressões digitais de crianças que são membros particularmente vulneráveis da nossa sociedade e, por conseguinte, merecem especial proteção.
94. A AEPD reconhece que reforçar a proteção e a luta contra as violações dos direitos das crianças, tais como o tráfico, é extremamente importante. Todavia, observa que permanece pouco claro se ou em que medida o tráfico de crianças está enraizado ou é amplificado por erros de ou pela não identificação de crianças que entram no território da UE por via de um visto.

⁽⁸⁾ Parecer da Agência dos Direitos Fundamentais relativo ao Sistema de Informação sobre Vistos revisto e as suas implicações nos direitos fundamentais, de 30 de agosto de 2018, disponível em: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>

95. Na eventualidade de serem fornecidos mais elementos que corroborem esta alegação, a AEPD salienta a importância de assegurar que as impressões digitais das crianças apenas serão utilizadas quando seja no superior interesse da criança num caso específico. Por conseguinte, recomenda introduzir na Proposta uma disposição específica sobre as impressões digitais de crianças, a fim de restringir o seu tratamento às seguintes finalidades:

- verificar a identidade da criança no procedimento de pedido de visto e nas fronteiras externas, e
- contribuir para a prevenção e a luta contra violações dos direitos das crianças apenas num caso específico.

Em especial no que se refere ao acesso por parte das autoridades de aplicação da lei, a AEPD recomenda assegurar que:

- esse acesso seja necessário para efeitos da prevenção, deteção ou investigação de um caso de tráfico de uma criança,
- o acesso é necessário num caso específico,
- uma pesquisa prévia nas bases de dados nacionais relevantes e nos sistemas específicos a nível da União se tenha revelado malsucedida,
- existem motivos razoáveis para considerar que a consulta do VIS contribuirá substancialmente para a prevenção, deteção ou investigação do caso de tráfico de uma criança em questão, e
- a identificação é feita no superior interesse da criança.

96. A AEPD observa que ao incluir dados sobre todos os titulares de vistos de longa duração e autorizações de residência no VIS, a Proposta incluiria a única categoria de nacionais de países terceiros que atualmente não é abrangida por qualquer um dos sistemas de grande escala da UE no domínio da liberdade, segurança e justiça. No contexto da interoperabilidade proposta de sistemas de grande escala da UE, a Proposta contribuiria para o estabelecimento de uma rede centralizada da UE que dá acesso a uma quantidade considerável de informações sobre todos os nacionais de países terceiros que atravessaram ou estão a equacionar atravessar as fronteiras da UE (ou seja, milhões de pessoas). Atendendo ao objetivo duplo de centralizar dados relacionados com vistos de longa duração e autorizações de residência: a) determinar a autenticidade de um documento e a relação legítima com o seu titular e b) facilitar o intercâmbio de informações sobre indivíduos cujo pedido de visto foi recusado por motivos de segurança, a AEPD considera que a opção de harmonizar documentos securizados relacionados com vistos de longa duração e autorizações de residência deve ser investigada mais aprofundadamente e que as informações armazenadas no VIS devem estar limitadas aos indivíduos:

- cujos dados correspondem a dados armazenados noutra sistema ou em que subsistam dúvidas relativamente à sua identidade,
- cujo pedido de visto de longa duração ou de autorização de residência tenha sido recusado por terem sido considerados representar uma ameaça à ordem pública, à segurança interna ou à saúde pública ou terem apresentado documentos que foram obtidos de forma fraudulenta, falsificados ou alterados.

97. No tocante à comparação dos dados armazenados no VIS com os dados armazenados noutros sistemas, a AEPD recomenda incluir na Proposta garantias de que apenas as informações armazenadas no ECRIS-TCN relacionadas com infrações terroristas e outras infrações penais graves serão comunicadas à autoridade central. Uma via possível para o conseguir poderia consistir em que a autoridade central não seja informada sobre a correspondência, mas ser enviada automaticamente uma notificação à autoridade competente do Estado-Membro que introduziu os dados que desencadearam a correspondência. A autoridade competente do Estado-Membro informaria depois, quando pertinente, a autoridade central. Em alternativa, deveria eliminar-se a possibilidade de consultar o sistema ECRIS-TCN.

98. A AEPD recomenda igualmente que se clarifique na Proposta a finalidade da comparação dos dados do VIS com os dados da Europol, bem como o procedimento e as condições aplicáveis no que se refere ao resultado dessa comparação. Além disso, considera que a Proposta deveria ser clarificada no tocante aos tipos de alertas SIS a serem tidos em conta no procedimento de emissão de vistos e recomenda que se assegure na Proposta que apenas os alertas que façam legalmente parte do processo decisório de emissão de vistos darão lugar a uma correspondência acessível por parte das autoridades responsáveis pelos vistos.

99. Por último, para além das observações gerais e das principais questões acima identificadas, a AEPD tem, ainda, outras recomendações relacionadas com os seguintes aspetos da Proposta:
- Categorias de dados do VIS comparados com dados registados noutros sistemas,
 - Categorias específicas de requerentes de visto,
 - Definição de autoridades centrais
 - Utilização de dados do VIS para introduzir um alerta SIS sobre pessoas desaparecidas,
 - Verificações em caso de uma correspondência,
 - Acesso para efeitos de aplicação da lei,
 - Estatística,
 - Utilização de dados anonimizados para efeitos de testes,
 - Monitorização da qualidade dos dados,
 - Supervisão do VIS.
100. A AEPD mantém-se à disposição para prestar aconselhamento adicional sobre a Proposta e também em relação a qualquer ato delegado ou de execução adotado nos termos das propostas de regulamentos, suscetível de ter impacto no tratamento de dados pessoais.

Bruxelas, 12 de dezembro de 2018.

Giovanni BUTTARELLI

Autoridade Europeia para a Proteção de Dados
