

Síntese do Parecer da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a nova base jurídica do Sistema de Informação de Schengen

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

(2017/C 200/08)

O Sistema de Informação de Schengen («SIS») é um dos maiores e mais antigos sistemas de informação de grande escala que apoia o controlo das fronteiras externas e a cooperação em matéria de aplicação da lei nos Estados Schengen. Volvidos três anos do funcionamento da sua segunda geração, a Comissão realizou uma avaliação geral. Na sequência da mesma, foi apresentado, em 21 de dezembro de 2016, o pacote legislativo que revoga a base jurídica em vigor do SIS. Essas alterações jurídicas fazem também parte de um processo mais amplo de reforço da gestão das fronteiras externas e da segurança interna da União Europeia, a fim de responder aos desafios resultantes das ameaças terroristas e do afluxo substancial de migrantes.

A AEPD regista as reflexões em curso sobre a interoperabilidade dos sistemas de informação de grande escala da UE, nomeadamente o SIS, que foram criados com o intuito de dar resposta a necessidades específicas numa determinada altura. Tal conduziu a um quadro jurídico complexo no domínio da migração, da gestão das fronteiras e da cooperação policial. A este respeito, a AEPD gostaria de incentivar o legislador a prosseguir a reflexão, além das propostas atuais, relativamente a um quadro jurídico mais consistente, coerente e abrangente para sistemas de informação de grande escala da UE destinados à gestão das fronteiras e à segurança que observe cabalmente os princípios da proteção de dados.

O pacote legislativo é composto por três projetos de regulamentos relativos a: cooperação policial e cooperação judiciária, controlos de fronteiras e regresso. Essas propostas visam sobretudo prestar um melhor apoio às políticas de regresso e de combate ao terrorismo da União Europeia, harmonizar os procedimentos nacionais de utilização do SIS e melhorar a segurança do sistema.

A AEPD, ciente da sua função de autoridade de supervisão do sistema SIS central, congratula-se com a atenção conferida à proteção de dados nas propostas e a consistência com outros atos jurídicos relacionados com a proteção de dados.

A AEPD considera que a introdução de novas categorias de dados, designadamente novos identificadores biométricos, suscita a questão da necessidade e proporcionalidade das alterações propostas e, por este motivo, as propostas deveriam ser complementadas com uma avaliação de impacto do direito à privacidade e do direito à proteção de dados consagrados na Carta dos Direitos Fundamentais da UE.

Além disso, o número crescente de autoridades que têm acesso ao sistema suscita preocupações relativamente à responsabilidade e responsabilização finais pelo tratamento de dados pessoais por diferentes intervenientes. As propostas devem especificar melhor, em alguns casos, os direitos de acesso a diferentes tipos de alertas no SIS. A este respeito, deve ser dada especial atenção à repartição de funções, responsabilidades e direitos de acesso dos diferentes utilizadores com acesso ao sistema.

Por último, a AEPD solicita uma melhor justificação da extensão do período de conservação de dados de alertas sobre pessoas e propõe uma série de recomendações suplementares para aperfeiçoar as propostas.

1. INTRODUÇÃO E CONTEXTO

1. O Sistema de Informação de Schengen (adiante designado «SIS») foi criado em 1995 pelo artigo 92.º da Convenção de aplicação do Acordo de Schengen ⁽¹⁾. A segunda geração do Sistema de Informação de Schengen (adiante designado «SIS II») entrou em funcionamento em 9 de abril de 2013 com base nos seguintes instrumentos jurídicos:

— Regulamento (CE) n.º 1987/2006 ⁽²⁾ relativo à utilização do SIS II nos controlos de nacionais de países terceiros que não satisfazem as condições de admissão ou permanência no espaço Schengen;

⁽¹⁾ Convenção de aplicação do Acordo de Schengen, de 14 de junho de 1985, entre os Governos dos Estados da União Económica Benelux, da República Federal da Alemanha e da República Francesa relativo à supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns, 19 de junho de 1990 (JO L 239 de 22.9.2000, p. 19).

⁽²⁾ 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) (JO L 381 de 28.12.2006, p. 4).

- Decisão 2007/533/JAI ⁽¹⁾ relativa à utilização do SIS II para cooperação policial e judiciária em matéria penal; e
 - Regulamento (CE) n.º 1986/2006 ⁽²⁾ relativo ao acesso ao SIS II pelos serviços dos Estados-Membros competentes pela emissão de certificados de matrícula dos veículos ⁽³⁾.
2. Em 2016, a Comissão realizou uma avaliação do SIS, após três anos de funcionamento da sua segunda geração ⁽⁴⁾. Consequentemente, identificou-se a necessidade de melhorar a eficácia e eficiência do sistema. Neste contexto, em 21 de dezembro de 2016, a Comissão apresentou três propostas de regulamentos como parte de um primeiro pacote legislativo relativo ao Sistema de Informação Schengen:
- Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio dos controlos das fronteiras e que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1987/2006 (adiante designada «Proposta do SIS relativa aos controlos das fronteiras») ⁽⁵⁾;
 - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação de Schengen (SIS) no domínio da cooperação policial e da cooperação judiciária em matéria penal, que altera o Regulamento (UE) n.º 515/2014 e revoga o Regulamento (CE) n.º 1986/2006, a Decisão 2007/533/JAI do Conselho e a Decisão 2010/261/UE da Comissão (adiante designada «Proposta do SIS relativa à cooperação policial e judiciária») ⁽⁶⁾; e
 - Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à utilização do Sistema de Informação de Schengen para efeitos de regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular (adiante designada «Proposta do SIS relativa ao regresso») ⁽⁷⁾.
3. Vale a pena referir neste contexto que a Comissão prevê apresentar nos próximos meses um segundo conjunto de propostas legislativas relativas ao SIS, a fim de melhorar a sua interoperabilidade com outros sistemas informáticos de grande escala na UE com base nas conclusões do Grupo de Peritos de Alto Nível em matéria de sistemas de informação e interoperabilidade ⁽⁸⁾.
4. A AEPD regista que o SIS, à semelhança de outros sistemas de informação de grande escala da UE existentes (e os novos propostos) fazem parte de uma reflexão mais alargada lançada pela Comissão sobre como tornar a gestão e utilização de dados, tanto para a gestão das fronteiras quanto para fins de segurança, mais eficaz e eficiente. A AEPD compreende que os objetivos dessa reflexão sejam maximizar os benefícios dos sistemas de informação existentes e desenvolver ações novas e complementares para colmatar lacunas. Uma via identificada pela Comissão para a consecução desses objetivos consiste em desenvolver a interoperabilidade entre os sistemas de informação da UE, nomeadamente o SIS ⁽⁹⁾.
5. A AEPD toma nota de que a multiplicidade de sistemas de informação de grande escala da UE é o resultado das necessidades específicas cobertas com base nos contextos institucional, político e jurídico em evolução. Tal conduziu à complexidade dos quadros jurídicos e dos modelos de governação.
6. Neste contexto, a AEPD incentiva o legislador a refletir, para além das propostas atuais, num quadro jurídico mais consistente, coerente e abrangente onde as bases de dados da UE para gestão das fronteiras e para controlo da aplicação da legislação integrem melhor um conjunto moderno de princípios essenciais de proteção de dados, tais como: limitação da finalidade, utilização de segurança com o mais elevado nível de aperfeiçoamento possível, períodos de conservação dos dados proporcionais, qualidade dos dados, proteção de dados desde a conceção, rastreabilidade, supervisão eficaz e sanções dissuasoras aplicáveis à utilização indevida.

⁽¹⁾ Decisão 2007/533/JAI do Conselho, de 12 de junho de 2007, relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II) (JO L 205 de 7.8.2007, p. 63).

⁽²⁾ JO L 381 de 28.12.2006, p. 1.

⁽³⁾ Esses atos jurídicos são complementados pelo Regulamento (UE) n.º 515/2014 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de abril de 2014, que cria, no âmbito do Fundo para a Segurança Interna, um instrumento de apoio financeiro em matéria de fronteiras externas e de vistos e que revoga a Decisão n.º 574/2007/CE (JO L 150 de 20.5.2014, p. 143), que estabeleceu apoio financeiro para a criação do SIS II.

⁽⁴⁾ Relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) em conformidade com o artigo 24.º, n.º 5, o artigo 43.º, n.º 3, e o artigo 50.º, n.º 5, do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 e os artigos 59.º, n.º 3, e 66.º, n.º 5, da Decisão 2007/533/JAI, COM(2016) 880 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 882 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 883 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 881 final.

⁽⁸⁾ Decisão da Comissão 2016/C 257/03 de 17.6.2016, mais informações disponíveis em: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435>

⁽⁹⁾ Comunicação da Comissão, de 6 de abril de 2016, «Sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança», COM(2016) 205 final.

7. No atinente à proposta atual, a AEPD congratula-se por ter sido informalmente consultada pelos serviços da Comissão antes da adoção do pacote legislativo referente ao SIS II. Todavia, lamenta que, devido ao prazo muito curto e à complexidade das Propostas, não ter sido possível prestar uma contribuição nessa altura.

5. CONCLUSÃO

52. Em jeito de comentário geral, a AEPD toma nota da complexidade do cenário existente dos sistemas de informação da UE e gostaria de incentivar o legislador a refletir, para além das propostas atuais, num quadro jurídico mais consistente, coerente e abrangente para os sistemas de informação de grande escala da UE para efeitos de gestão das fronteiras e de controlo da aplicação da legislação na observância plena dos princípios da proteção de dados.
53. A AEPD saúda a atenção prestada à proteção dos dados no conjunto das propostas relativas ao SIS. Não obstante, considera haver margem para melhoria das questões que a seguir se expõem.
54. A AEPD gostaria de sublinhar que a falta de uma avaliação de impacto (da proteção de dados) não permite avaliar cabalmente a necessidade e proporcionalidade das alterações propostas à base jurídica em vigor do SIS II. Em especial, atendendo aos riscos colocados pela introdução de novas categorias de dados, nomeadamente os novos identificadores biométricos, no sistema, a AEPD recomenda que seja levada a cabo uma avaliação da necessidade de recolher e utilizar esses dados no SIS e da proporcionalidade da sua recolha.
55. No tocante ao acesso ao SIS por parte das Equipas da Guarda Europeia de Fronteiras e Costeira (GEFC), das equipas de pessoal envolvidas nas tarefas relacionadas com o regresso e dos membros das equipas de apoio à gestão da migração, a AEPD salienta que o grande número de diferentes intervenientes envolvidos no tratamento de dados não deve resultar em indefinições da responsabilização entre a Agência Europeia da Guarda de Fronteiras e Costeira e os Estados-Membros. Por conseguinte, recomenda que se especifique nas Propostas que a responsabilidade e a responsabilização finais pelo tratamento de dados pessoais serão das autoridades relevantes dos Estados-Membros, que serão consideradas «responsáveis pelo tratamento» nos termos da legislação da UE em matéria de proteção de dados.
56. Além disso, as equipas da GEFC, as equipas de pessoal envolvidas nas tarefas relacionadas com o regresso e os membros das equipas de apoio à gestão da migração não devem ter acesso a todas as categorias de alertas no SIS, mas apenas às relevantes para a missão da equipa em causa. Simultaneamente, as Propostas devem especificar claramente que o acesso ao SIS deve ficar apenas circunscrito aos representantes dos órgãos autorizados.
57. A AEPD gostaria também de chamar a atenção do legislador para a necessidade de justificar cabalmente a proporcionalidade da extensão do período de conservação de dados dos alertas sobre pessoas de três anos na base jurídica em vigor para cinco anos no pacote legislativo proposto.
58. Para além das principais preocupações identificadas anteriormente, as recomendações da AEPD no presente Parecer prendem-se com os seguintes aspetos das Propostas:
- a comunicação de incidentes de segurança,
 - a campanha de informação,
 - a arquitetura do sistema,
 - a utilização dos sistemas de reconhecimento automático de matrículas,
 - as estatísticas geradas pelo sistema.
59. A AEPD mantém-se à disposição para prestar aconselhamento adicional sobre as Propostas 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, 3 de maio de 2017.

Giovanni BUTTARELLI

Supervisor Europeu para a Proteção de Dados