

Bruxelas, 21.12.2016
COM(2016) 880 final

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**

{SWD(2016) 450 final}

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**

1. INTRODUÇÃO

1.1 O SISTEMA DE INFORMAÇÃO DE SCHENGEN E O SEU PAPEL NA FACILITAÇÃO DO INTERCÂMBIO DE DADOS ENTRE OS ESTADOS-MEMBROS

O Sistema de Informação de Schengen (SIS) é um sistema de informação centralizado e de grande escala que apoia o controlo de pessoas e objetos (nomeadamente documentos de viagem e veículos) no exterior das fronteiras externas de Schengen, reforçando a cooperação policial e judiciária entre 29 países de toda a Europa.

O SIS foi criado em 1995, pelos seis Estados-Membros signatários do Acordo de Schengen, como principal medida para compensar a supressão dos controlos nas fronteiras internas, em conformidade com a Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen¹. Na falta de controlos dessa natureza, os Estados-Membros tiveram de fazer face a questões relacionadas com a criminalidade transnacional e a migração irregular. A fim de manter um elevado nível de segurança, os Estados-Membros tiveram de afastar-se dos conceitos habituais de acordo bilateral e assistência jurídica e conceber uma solução específica para poder localizar:

- nacionais de países terceiros não autorizados a entrar no espaço Schengen,
- pessoas sujeitas a detenção para extradição ou entrega,
- pessoas desaparecidas, em especial crianças,
- pessoas e objetos para efeitos de vigilância discreta ou controlo específico (autores de crimes graves e ameaças à segurança nacional),
- pessoas procuradas no âmbito de um processo judicial,
- certas categorias de objetos perdidos ou roubados para efeitos de apreensão ou utilização como prova.

Para esse efeito, foi criado o SIS, onde são registadas as indicações relativas a pessoas e objetos procurados. As autoridades competentes têm acesso direto ao sistema (ver ponto 1.3) nos Estados-Membros para realizarem controlos e criarem indicações. O SIS inclui instruções sobre as medidas específicas a tomar em caso de localização de uma pessoa ou objeto, por exemplo deter uma pessoa, proteger uma pessoa vulnerável desaparecida ou apreender um objeto, como um passaporte inválido ou um carro roubado. O SIS sofreu várias atualizações ao longo dos anos. As principais, o SIS 1+ e o SISone4all, permitiram ligar os novos países que aderiram ao espaço Schengen e melhorar o seu desempenho técnico.

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.

1.2 O SIS DE SEGUNDA GERAÇÃO

A segunda geração do sistema (SIS II) entrou em funcionamento em 9 de abril de 2013². O funcionamento e a utilização do SIS são determinados por dois instrumentos jurídicos principais: o Regulamento (CE) n.º 1987/2006³ diz respeito à utilização do SIS no controlo dos nacionais de países terceiros que não preencham as condições de entrada ou de permanência no espaço Schengen, e a Decisão 2007/533/JAI do Conselho⁴ aborda a utilização do SIS no âmbito da cooperação policial e judiciária em matéria penal.

Além dos elementos iniciais, o SIS II prevê novas funções e categorias de objetos:

- Novas categorias de indicações de objetos: aeronaves, embarcações, motores de embarcações, contentores, equipamento industrial, valores mobiliários e meios de pagamento roubados.
- Possibilidade de efetuar consultas no sistema central, por oposição à prática anterior de executar todas as consultas numa cópia nacional dos dados.
- Possibilidade de interligar as indicações relativas a pessoas e objetos (ou seja, indicações relativas a uma pessoa procurada e ao veículo roubado que a mesma está a utilizar).
- Dados biométricos (impressões digitais e fotografias) para confirmar a identidade de uma pessoa.
- Cópia do mandado de detenção europeu diretamente anexada às indicações de pessoas procuradas para detenção para entrega ou extradição.
- Informações sobre usurpação de identidade que permitem evitar erros de identificação da parte inocente na fraude de identidade.

Desde maio de 2013, a eu-LISA⁵ é responsável pela gestão operacional do SIS II Central, enquanto os Estados-Membros são responsáveis pela gestão operacional dos respetivos sistemas nacionais.

1.3 ACESSO A INDICAÇÕES DO SIS II

O acesso a indicações do SIS II é restrito às autoridades responsáveis pelo controlo fronteiriço e outros controlos policiais e aduaneiros nas fronteiras externas do espaço Schengen ou no Estado-Membro em causa. As autoridades judiciais nacionais e as suas autoridades de coordenação também podem aceder aos dados.

As indicações do SIS II para efeitos de não admissão ou interdição de permanência e os documentos de identidade em branco ou emitidos podem ser consultados pelas autoridades

² Em 2001, o Conselho decidiu criar o Sistema de Informação de Schengen de Segunda Geração. Este só viria a entrar em funcionamento em 9 de abril de 2013 pelos motivos expostos no relatório do Tribunal de Contas de 19 de maio de 2014 intitulado «Ensinamentos obtidos com o desenvolvimento do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) pela Comissão» (http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR14_03/SR14_03_EN.pdf).

³ 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).

⁴ 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).

⁵ Agência europeia para a gestão operacional de sistemas informáticos de grande escala no espaço de liberdade, segurança e justiça (eu-LISA).

responsáveis pela emissão de vistos e pela análise dos pedidos de vistos, bem como pelas entidades responsáveis pela emissão de autorizações de residência e pela aplicação da legislação relativa a nacionais de países terceiros no âmbito do acervo da UE sobre a livre circulação de pessoas. As autoridades de registo de veículos⁶ têm um acesso alargado ao SIS II para efeitos administrativos, podendo apenas aceder às indicações sobre veículos roubados, chapas de matrícula e documentos de matrícula dos veículos.

Os Estados-Membros têm de justificar o acesso de uma autoridade aos dados constantes do SIS. Apresentam anualmente uma lista das autoridades e das categorias de indicações a que têm acesso no âmbito da eu-LISA para publicação, tal como exigido pelos instrumentos jurídicos. As estimativas indicam que existem atualmente cerca de dois milhões de utilizadores finais do SIS II nos Estados-Membros.

A EUROPOL e a EUROJUST têm acesso a determinadas categorias de indicações no SIS II no âmbito das suas responsabilidades.

1.4 ÂMBITO TERRITORIAL DO SIS II

Apesar de o SIS II funcionar atualmente em 29 países Schengen, o seu âmbito territorial é variável, dado que nem todos os Estados-Membros que participam no SIS aplicam plenamente o acervo de Schengen (conjunto de atos legislativos relativos a Schengen). São 26 os países que aplicam plenamente o acervo de Schengen e utilizam o SIS II para todos os fins previstos no Regulamento e na Decisão:

- 22 Estados-Membros da UE: Bélgica, República Checa, Dinamarca, Alemanha, Estónia, Grécia, Espanha, França, Itália, Letónia, Lituânia, Luxemburgo, Hungria, Malta, Países Baixos, Áustria, Polónia, Portugal, Eslovénia, Eslováquia, Finlândia, Suécia;
- Quatro países associados de Schengen não pertencentes à UE: Islândia, Liechtenstein, Noruega e Suíça.

A Bulgária e a Roménia ainda não aplicam plenamente o acervo de Schengen, mas utilizam o SIS II para a cooperação policial. Passarão a utilizar o SIS para o controlo das fronteiras externas quando a decisão sobre a abolição dos controlos nas fronteiras internas entrar em vigor.

Chipre e Croácia ainda não aplicam plenamente o acervo de Schengen, visto não se ter ainda confirmado o cumprimento das condições necessárias para a aplicação de todas as partes do acervo. Estão atualmente a realizar atividades preparatórias com vista à sua integração no SIS.

Devido à sua participação parcial no acervo de Schengen, o *Reino Unido* utiliza o SIS II apenas no âmbito da cooperação policial. A *Irlanda* está a preparar a sua integração no SIS II para efeitos de cooperação neste domínio.

⁶ Regulamento (CE) n.º 1986/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 20 de dezembro de 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 (JO L 381 de 28.12.2006, p. 1).

1.5 UTILIZAÇÃO DO SIS II PELOS ESTADOS-MEMBROS

Para efeitos de pesquisa de dados, os Estados-Membros podem, consoante a aplicação técnica do SIS II a nível nacional, efetuar consultas no SIS Central, na sua cópia nacional ou em ambos. O SIS II encontra-se geralmente à disposição dos utilizadores finais através dos sistemas nacionais. Por exemplo, as autoridades policiais ou de controlo fronteiriço de um Estado-Membro efetuam pesquisas sobre uma pessoa ou um objeto procurado quer nas bases de dados nacionais quer, paralelamente, no SIS II. Na maior parte dos Estados-Membros, esta pesquisa é realizada através de uma única interface. Esta integração na vida profissional quotidiana dos utilizadores finais promove uma utilização muito elevada do SIS II⁷. Por outro lado, trouxe consigo um considerável êxito operacional em todos os territórios dos Estados-Membros ligados ao SIS II⁸, tendo simplesmente por base a disponibilização de informações além das fronteiras nacionais.

Os dados relativos a pessoas armazenados no SIS II são os necessários para proceder à localização de uma pessoa e confirmar a sua identidade (incluindo, agora, a fotografia e as impressões digitais, caso estejam disponíveis), contendo ainda outras informações pertinentes sobre a indicação (nomeadamente as medidas a adotar). Assim que seja tecnicamente possível, as impressões digitais poderão também ser utilizadas para *determinar* a identidade de uma pessoa com base no identificador biométrico (em primeiro lugar, as impressões digitais) em vez da atual utilização, que se limita a *confirmar* a identidade. Para facilitar este processo, está em curso um projeto com vista à introdução de um sistema automático de identificação dactiloscópica (AFIS) no SIS II Central.

2. OBJETIVOS DA AVALIAÇÃO

Em conformidade com o Regulamento (CE) n.º 1987/2006⁹ e a Decisão 2007/533/JAI do Conselho¹⁰, três anos após o início do funcionamento do SIS II, em 9 de abril de 2013, a Comissão apresentou uma avaliação global e abrangente em linha com os objetivos para cada área temática a seguir especificados.

2.1 ARTIGO 50.º, N.º 5, DO REGULAMENTO (CE) N.º 1987/2006 E ARTIGO 66.º, N.º 5, DA DECISÃO 2007/533/JAI DO CONSELHO

A avaliação incide sobre o SIS II Central; intercâmbio bilateral e multilateral de informações suplementares entre os Estados-Membros; análise dos resultados obtidos relativamente aos objetivos fixados; avaliação da continuidade da validade dos princípios de base; avaliação da aplicação do Regulamento/Decisão ao SIS II Central; segurança do SIS II Central e implicações para o funcionamento futuro.

⁷ Ponto 7.2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

⁸ Ponto 7.3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

⁹ 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).

¹⁰ 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).

2.2 ARTIGO 24.º, N.º 5, DO REGULAMENTO (CE) N.º 1987/2006 (INDICAÇÕES DE NÃO ADMISSÃO OU DE INTERDIÇÃO DE PERMANÊNCIA)

A avaliação centra-se na análise da aplicação do referido artigo; apresentação das propostas necessárias para alterar o disposto no referido artigo, tendo em vista um maior grau de harmonização dos critérios de introdução das indicações.

2.3 ARTIGO 43.º DO REGULAMENTO (CE) N.º 1987/2006 E ARTIGO 59.º DA DECISÃO 2007/533/JAI (RECURSOS)

A avaliação centra-se na compilação e revisão das disposições, em cada Estado-Membro, sobre: a) a possibilidade de uma pessoa instaurar, perante os tribunais ou perante a autoridade competente nos termos da legislação nacional de qualquer Estado-Membro, uma ação que tenha por objeto, nomeadamente, o acesso, a retificação ou a supressão de uma indicação que lhe diga respeito e a obtenção de informação ou indemnização relativamente a tal indicação e b) a execução mútua de decisões proferidas em outros Estados-Membros.

3. O PROCESSO DE AVALIAÇÃO

A Direção-Geral da Migração e dos Assuntos Internos efetuou a avaliação a nível interno através de relatórios estatísticos, estudos, questionários, entrevistas, bem como reuniões e seminários específicos.

Além das estatísticas necessárias aos relatórios públicos, a eu-LISA recolhe estatísticas sobre a utilização do SIS II e o desempenho do próprio sistema. Os Estados-Membros recolhem estatísticas sobre o intercâmbio de informações suplementares e eventuais respostas positivas relacionadas com indicações. O SIS II foi concebido desde o início, jurídica e tecnicamente, para apresentar estatísticas sobre a sua utilização e eficácia.

Quanto aos aspetos de gestão técnica e operacional do SIS II, o relatório previsto no artigo 66.º, n.º 4, da decisão relativa ao SIS II, e fornecido pela eu-LISA, foi incorporado na avaliação global¹¹. O relatório descreve o funcionamento técnico do SIS II Central e a rede, incluindo a sua segurança, desde a data de entrada em funcionamento, 9 de abril de 2013, até 31 de dezembro de 2014. Olhando para o futuro, a fim de identificar soluções para uma série de questões técnicas levantadas pelos Estados-Membros, a Comissão deu início a um estudo¹² sobre possíveis aperfeiçoamentos da arquitetura do SIS II de modo a obter ganhos de eficiência de custos, a melhorar a continuidade operacional, bem como a dar resposta à utilização crescente do sistema e aos diferentes tipos de operações que serão necessárias, em especial no que respeita às impressões digitais.

A segurança do Sistema Central do SIS II foi avaliada mediante a incorporação do relatório da eu-LISA sobre o SIS II Central e as secções pertinentes da auditoria de 2014 da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados ao SIS Central¹³.

¹¹ Relatório técnico da eu-LISA sobre o funcionamento do SIS II Central

<http://www.eulisa.europa.eu/Publications/Reports/SIS%20II%20Technical%20Report%202015.pdf>

¹² RELATÓRIO FINAL da Comissão Europeia — «ICT Impact Assessment of Possible Improvements to the SIS II Architecture 2016» [Avaliação de impacto de possíveis aperfeiçoamentos da arquitetura do SIS II no âmbito das TIC 2016].

¹³ Referência processual do relatório da inspeção, realizada nos termos do artigo 47.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 45/2001, ao Sistema de Informação de Schengen II (SIS II), gerida pela Agência da UE para os Sistemas Informáticos de Grande Escala (eu-LISA): 2014-0953.

A avaliação prosseguiu com perguntas abertas sobre os aspetos técnicos e operacionais do SIS II. As perguntas abrangeram temas operacionais e jurídicos, mas as respostas foram também avaliadas e apresentadas em função dos cinco critérios de avaliação essenciais: eficácia, eficiência, coerência, pertinência e valor acrescentado europeu.

Tendo em vista a recolha de dados para ajudar a avaliar a utilização de indicações de não admissão ou interdição de permanência e os procedimentos de consulta, foi dirigida aos Estados-Membros uma série de perguntas por intermédio da Rede Europeia das Migrações, presidida pela Comissão.

As secções sobre o intercâmbio bilateral e multilateral de informações, a análise dos resultados, as implicações para o funcionamento futuro e a avaliação da continuidade da validade dos princípios de base foram completadas com análises estatísticas, questionários dirigidos às principais partes interessadas e debates em reuniões presenciais com as autoridades policiais nacionais.

A secção sobre recursos contém os principais elementos do relatório apresentado pelo Grupo de Coordenação e Supervisão do SIS II, bem como as informações coligidas a partir de um questionário adaptado aos destinatários. Algumas perguntas pormenorizadas sobre domínios específicos foram transmitidas aos pontos de contacto nacionais.

Os dados exaustivos da avaliação foram resumidos no documento de trabalho dos serviços da Comissão. Ao longo de todo o relatório existem referências às informações mais pormenorizadas que constam do documento de trabalho.

4. RESULTADOS DA AVALIAÇÃO

4.1 INTRODUÇÃO AOS PRINCIPAIS RESULTADOS

O SIS II é um sistema operacional que não pode permanecer imutável e que já demonstrou ser claramente bem-sucedido num contexto de questões complexas e em permanente evolução. Por conseguinte, a avaliação analisou não só o seu desempenho, mas também o seu futuro, a fim de propor progressos significativos a nível das tecnologias, da gestão do volume de trabalho, da proteção dos direitos individuais e da obtenção de melhores resultados operacionais.

Não obstante o considerável êxito e o valor acrescentado europeu decorrentes da utilização do SIS II, bem como a sua atual pertinência para os sérios desafios de segurança e de migração que a Europa enfrenta, a Comissão identificou alguns aspetos que devem ainda ser abordados. Esses diversos pontos variam entre pormenores técnicos e eventuais alterações dos instrumentos jurídicos, pelo que o presente documento apresentará uma perspetiva geral deste tema.

4.2 O SIS II ATINGIU OS SEUS OBJETIVOS NO SENTIDO DE PROPORCIONAR VALOR ACRESCENTADO EUROPEU?

4.2.1 Resultados relativos à utilização do SIS II

A presente secção apresenta uma panorâmica dos resultados alcançados através da utilização, pelos Estados-Membros, do SIS II e subsequente cooperação através dos gabinetes SIRENE, desde a entrada em funcionamento do sistema. É evidente que este enorme volume de resultados positivos não poderia ter sido alcançado por meio de acordos bilaterais de cooperação. As autoridades competentes controlaram pessoas e objetos com base nos dados

constantes do SIS II em quase 2,9 mil milhões de ocasiões só em 2015. Atualmente, o sistema contém mais de 69 milhões de indicações. A fim de criar, atualizar ou suprimir indicações relativas a pessoas ou objetos ou de prorrogar o tempo de vida de uma indicação, foram realizadas mais 20,7 milhões de operações em 2015.

Uma «resposta positiva» no SIS II significa que a pessoa ou o objeto foi encontrado noutro Estado-Membro e que é necessário tomar outras medidas, especificadas na indicação. Entre a data de entrada em funcionamento do SIS II, 9 de abril de 2013, e o final de 2015 foram encontradas **mais de 371 mil respostas positivas** (uma média de mais de 370 respostas positivas por dia).

Estes números correspondem a:

- Mais de 25 mil pessoas detidas para responder perante a justiça noutro Estado-Membro.
- Mais de 79 mil pessoas a quem foi recusada a entrada ou interdita a permanência no espaço Schengen (tendo já sido objeto de uma decisão de não admissão ou interdição de permanência).
- Mais de 12 mil pessoas desaparecidas encontradas após terem atravessado a fronteira para outro Estado-Membro.
- Mais de 83 mil pessoas localizadas no âmbito de um processo judicial penal. Sempre que a indicação é criada pela polícia em nome das autoridades judiciais, subsiste o problema de, após uma resposta positiva, a indicação não ser eliminada em tempo útil.
- Mais de 72 mil autores de crimes graves e outras pessoas que constituíam uma ameaça para a segurança localizados quando se deslocavam.
- Mais de 97 mil casos resolvidos relativamente a veículos motorizados roubados, utilização indevida de identidade ou de documentos de viagem, armas de fogo roubadas, chapas de matrícula roubadas e outros bens perdidos ou furtados. No entanto, registaram-se níveis de sucesso reduzidos nas categorias de notas de banco, valores mobiliários e meios de pagamento, apesar do elevado número de indicações.

Além disso, todas as categorias de indicações acima descritas registaram aumentos constantes de respostas positivas. Só no período 2014-15, os utilizadores finais do SIS alcançaram:

- Um aumento de 27 % em detenções para entrega ou extradição.
- Um aumento de 18 % na localização de pessoas para efeitos de não admissão ou interdição de permanência no espaço Schengen.
- Um aumento de 44 % na localização de pessoas desaparecidas.
- Um aumento de 10 % na localização de pessoas no âmbito de um processo judicial penal.
- Um aumento de 43 % na localização, em deslocação, de autores de crimes graves e outras pessoas que constituem uma ameaça para a segurança.
- Um aumento de 18 % na resolução de casos relativos a veículos motorizados roubados, utilização indevida de identidade ou de documentos de viagem, armas de fogo roubadas, chapas de matrícula roubadas e outros bens perdidos ou furtados¹⁴.

¹⁴ Ponto 7 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

4.2.2 Gabinetes SIRENE

De todas as formas de cooperação policial europeia, as comunicações relativas às indicações do SIS II são de longe a forma mais utilizada. O SIS II armazena dados suficientes para que os agentes da linha da frente sejam capazes de identificar uma pessoa ou um objeto quando esta/este desencadeia uma «resposta positiva» numa indicação. Há ainda, contudo, a necessidade de os Estados-Membros se consultarem mutuamente sobre as circunstâncias do caso específico; esta comunicação é efetuada pelos gabinetes SIRENE¹⁵. Todos os países que utilizam o SIS II têm um gabinete SIRENE, que constitui o único ponto de contacto nacional para as comunicações relativas às indicações do SIS II. Os gabinetes SIRENE prestam quaisquer informações suplementares necessárias sobre as indicações e coordenam as atividades nesse domínio, por norma, através da utilização de «formulários» eletrónicos estruturados, utilizando procedimentos estritamente regulamentados, bem como uma rede de computadores segura e exclusiva.

Em 2015, foram enviados ou recebidos pelos gabinetes SIRENE¹⁶ mais de 1,8 milhões de formulários, o que representa um aumento de 27 % em relação a 2014. Os gabinetes SIRENE são ainda responsáveis pela qualidade dos dados e pela coordenação das operações transfronteiriças.

Os gabinetes SIRENE estão no centro do funcionamento do SIS e desempenham um papel essencial no intercâmbio eficaz de informações. Os programas de formação contínua a nível nacional e europeu aumentam a sua eficácia. O funcionamento dos gabinetes SIRENE serve como modelo para outros canais de comunicação policial.

São necessários níveis adequados de pessoal e apoio técnico suficiente para permitir que os gabinetes SIRENE realizem de forma eficaz o intercâmbio bilateral e multilateral de informações suplementares entre os Estados-Membros, comuniquem a respeito de respostas positivas e cumpram os procedimentos necessários dentro do prazo legal exigido (normalmente 12 horas; no entanto, no caso de indicações de vigilância discreta e controlo específico que exijam notificação imediata, o processo tem de ser tratado imediatamente). A avaliação constatou um aumento significativo do intercâmbio de formulários, devido a um acréscimo das respostas positivas e da utilização alargada das indicações de vigilância discreta e controlo específico, em especial no que diz respeito às atividades relacionadas com o terrorismo. Embora o número de formulários trocados tenha aumentado substancialmente em 2015, os números de funcionários dos gabinetes SIRENE mantiveram-se inalterados. Esta situação obrigou alguns Estados-Membros a intensificar o seu trabalho e a ignorar o tempo de resposta obrigatório de 12 horas, o que conduziu vários gabinetes SIRENE aos limites de um funcionamento eficiente¹⁷.

4.2.3 Conclusão

Embora se justifique um trabalho mais pormenorizado com os Estados-Membros, com vista a aperfeiçoar o uso de algumas indicações sobre objetos com níveis reduzidos de utilização ou de êxito, bem como a resolver o problema das indicações que não são eliminadas em tempo

¹⁵ SIRENE significa «*Supplementary Information Request at the National Entries*» [Informações Suplementares Pedidas na Entrada Nacional].

¹⁶ As informações podem ser enviadas a nível bilateral ou multilateral. Uma vez que cada «formulário» dos gabinetes SIRENE corresponde a uma tarefa, tanto para o remetente como para o destinatário, ambos os formulários, o enviado e o recebido, são contabilizados no contexto da medição do volume de trabalho.

¹⁷ Pontos 12.2 e 17.4 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

útil, a conclusão global da Comissão é a de que os princípios de base do SIS continuam a ser válidos. Existem provas muito sólidas da obtenção de resultados (respostas positivas) coerentes com os objetivos declarados (indicações).

O SIS II representa um significativo valor acrescentado europeu, visto que uma cooperação policial transfronteiriça em volumes tão elevados seria impossível sem esta base de dados. Nenhum outro sistema de cooperação policial gera tão grande número de resultados positivos ou trata tantas informações em tempo real, pelo que, de ano para ano, em todas as categorias de indicações, as respostas positivas têm aumentado.

4.3 CONSEGUIU O SIS II CUMPRIR OS SEUS OBJETIVOS DE FORMA EFICAZ E ESTARÁ O SISTEMA APTO A RESPONDER A NOVOS DESAFIOS?

O princípio de base do SIS II é o de que as informações são disponibilizadas aos utilizadores finais, com instruções claras sobre o que fazer e onde obter apoio permanente (gabinetes SIRENE). Do ponto de vista da Comissão, este conceito é muito eficaz.

A fim de manter este nível de eficácia, a Comissão identificou aspetos estratégicos e aspetos de pormenor que requerem atenção e melhorias nos domínios técnico, organizacional e operacional. Para efeitos do presente relatório, e para manter a concisão, esses resultados foram agrupados em temas gerais.

4.3.1 O SIS II deve continuar a ser um sistema flexível, capaz de responder rapidamente a novos fenómenos operacionais

Os instrumentos jurídicos do SIS II estabelecem os requisitos de enquadramento do sistema, bem como os princípios do seu funcionamento; no entanto, os pormenores dos procedimentos encontram-se estabelecidos nas normas de execução¹⁸. Esta situação proporciona um quadro flexível, que permitiu já intervenções jurídicas e técnicas eficazes para reforçar o intercâmbio de informações, nomeadamente no que se refere a suspeitos de terrorismo e a agressores sexuais que se encontram em deslocação. Todavia, a questão assume maior complexidade no processo de gestão das modificações, já que as alterações técnicas têm muitas vezes de ser integradas nos sistemas nacionais de polícia ou de imigração.

Em conclusão, apesar de a rápida execução das alterações relacionadas com o terrorismo ter alcançado um sucesso considerável, é evidente que, para efeitos de futuras alterações, os recursos técnicos, financeiros e contratuais devem ser disponibilizados a nível central e nacional, de modo que o processo seja gerido de forma mais rápida e eficaz¹⁹.

4.3.2 A continuidade operacional deve ser aperfeiçoada

A arquitetura técnica do SIS II proporciona flexibilidade aos Estados-Membros, podendo estes possuir uma cópia nacional ou utilizar o SIS II Central²⁰ para as consultas. Cinco Estados-Membros, que não têm cópias nacionais, enfrentam o sério risco de, em caso de falha da ligação à rede ou de indisponibilidade do SIS II Central, não disporem de qualquer opção de recurso e verem o acesso às indicações do SIS II totalmente interrompido. Os

¹⁸ Nomeadamente a Decisão de Execução (UE) 2016/1209 da Comissão, de 12 de julho de 2016, que substitui o anexo da Decisão de Execução 2013/115/UE relativa ao Manual SIRENE e outras medidas de execução para o Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II) (notificada com o número C(2016) 4283) (JO L 201 de 28.7.2016, p. 35) e na documentação técnica (Especificações Técnicas Pormenorizadas e o Documento de Controlo das Interfaces).

¹⁹ Ponto 6.2.1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

²⁰ CS-SIS é a função de apoio técnico que abrange a base de dados do SIS II Central.

Estados-Membros com uma cópia nacional devem também assegurar-se de que dispõem de soluções adequadas de continuidade operacional, nomeadamente garantindo um sistema de salvaguarda ou permitindo que os seus utilizadores finais consultem diretamente o SIS II Central.

Em conclusão, é necessário assegurar a continuidade operacional a nível central e evitar períodos de inatividade do SIS II Central. Serão exploradas soluções técnicas para reduzir o tempo de transição entre o SIS II Central e a sua base de segurança, uma vez que se considera que os atuais instrumentos e procedimentos técnicos não cumprem as normas previstas no que respeita à disponibilidade do sistema²¹.

4.3.3 O SIS II nem sempre é automaticamente consultado quando tal acontece no sistema nacional, sendo exigida uma transação suplementar por parte do utilizador final

Apesar de as autoridades competentes terem acedido ao SIS II em 2,9 mil milhões de ocasiões em 2015, mais mil milhões de vezes do que em 2014, a sua utilização é irregular. As estatísticas anuais demonstram que alguns Estados-Membros e respetivas autoridades não consultam o SIS II de forma automática quando o fazem nas suas bases de dados nacionais relativas às polícias ou à imigração, o que significa que necessitam de pesquisar o SIS separadamente, através de uma operação suplementar que nem sempre é realizada.

Em conclusão, tendo em conta que a criminalidade assume uma dimensão cada vez mais europeia, os Estados-Membros devem assegurar-se de que, sempre que verificam as suas bases de dados nacionais, ocorre igualmente uma verificação paralela no SIS II²². A Comissão certificar-se-á de que o mecanismo de avaliação de Schengen incide sobre esta questão.

4.3.4 Verificação do SIS II nas fronteiras externas

O Código das Fronteiras Schengen²³ impõe a obrigação de verificar, em especial mediante a consulta do SIS II, que os nacionais de países terceiros que entram no espaço Schengen «não são de natureza a comprometer a ordem pública, a segurança interna, a saúde pública ou as relações internacionais de um dos Estados-Membros»²⁴. Em alguns Estados-Membros, os guardas de fronteira não verificam os documentos de viagem de todos os nacionais de países terceiros nas bases de dados nos aeroportos. Verificou-se também, em alguns Estados-Membros, que os guardas de fronteira não controlavam sistematicamente todos os nacionais de países terceiros, antes utilizavam avaliações de risco. Só os controlos no SIS II de cidadãos da UE que entram na União devem basear-se numa avaliação de risco^{25 26 27}. Nos outros casos, as falhas técnicas das aplicações utilizadas pelos guardas de fronteira podem conduzir a controlos não satisfatórios no SIS II.

²¹ Ponto 6.2.1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

²² Ponto 6.2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

²³ Regulamento (UE) 2016/399 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 9 de março de 2016, que estabelece o código da União relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen) (JO L 77 de 23.3.2016, p. 1).

²⁴ Artigo 8.º, n.º 3, alínea a), subalínea vi), do Regulamento (UE) 2016/399.

²⁵ De acordo com as disposições em vigor do Código das Fronteiras Schengen (artigo 8.º, n.º 2).

²⁶ No entanto, a Comissão adotou, em 15 de dezembro de 2015, uma proposta relativa ao reforço dos controlos nas fronteiras externas por confronto com as bases de dados pertinentes. Esta proposta prevê nomeadamente uma verificação sistemática das pessoas que beneficiam do direito de livre circulação por confronto com o SIS II [COM(2015) 670 final].

²⁷ Pontos 15.1 e 16.1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

Em conclusão, os Estados-Membros devem consultar adequadamente o SIS II nas fronteiras externas, em conformidade com as obrigações legais. A Comissão certificar-se-á de que o mecanismo de avaliação de Schengen incide sobre esta questão.

4.3.5 As novas categorias de indicações ou as novas funcionalidades (impressões digitais, fotografias, mandado de detenção europeu, ligações, extensão relativa à usurpação de identidade) não estão totalmente implementadas e visíveis aos utilizadores finais, ao contrário dos instrumentos jurídicos do SIS II²⁸

Esta lacuna diminui a eficácia do sistema, uma vez que os utilizadores finais não são capazes de determinar todas as circunstâncias do caso e podem mesmo deixar passar informações essenciais. Os agentes perdem tempo a contactar o gabinete SIRENE para obter as informações em falta. Em muitos casos, não têm o direito de deter a pessoa visada pela indicação e podem não conseguir identificá-la adequadamente. Alguns Estados-Membros não podem juntar fotografias e impressões digitais às suas indicações²⁹.

Além disso, dado o aumento da utilização de falsas identidades, a fim de se poder evoluir da atual situação, em que as impressões digitais são utilizadas apenas para confirmar a identidade de uma pessoa, para uma situação em que a identidade de uma pessoa pode ser obtida exclusivamente a partir das suas impressões digitais, a futura funcionalidade de identificação automática de impressões digitais deve ser acrescentada ao SIS II com a devida celeridade³⁰.

Em conclusão, a Comissão deve apresentar uma proposta para assegurar que todas as funcionalidades adequadas são disponibilizadas aos utilizadores finais.

4.3.6 A má qualidade dos dados é uma questão importante para a utilização do SIS II

Aquando da criação de alertas, os Estados-Membros introduzem por vezes dados incorretos ou incompletos (por exemplo, um nome incompleto ou um nome em vez de um número de documento). Se forem introduzidos dados de baixa qualidade, as consultas realizadas no sistema podem não localizar a pessoa ou o objeto ou pode tornar-se impossível identificar adequadamente uma pessoa com base nesses dados. De acordo com os instrumentos jurídicos do SIS II, os Estados-Membros são responsáveis pela qualidade dos dados³¹. Por conseguinte, os Estados-Membros são obrigados a estabelecer um mecanismo eficaz a nível nacional para os controlos de qualidade dos dados, mas ainda nem todos o fizeram.

A Comissão procurará igualmente formalizar o papel da eu-LISA na identificação de problemas comuns relativos à qualidade dos dados.

4.3.7 Muitos Estados-Membros ainda não implementaram todas as combinações de pesquisa fornecidas no SIS II Central

Muitos Estados-Membros utilizam consultas com «correspondência exata» (não recorrendo a consultas com correspondência aproximada ou parcial). Esta situação deve-se, por vezes, à legislação nacional em matéria de proteção de dados, que exige que os Estados-Membros indiquem sempre o nome próprio, o apelido e a data de nascimento da pessoa em causa para efetuar uma consulta sobre uma pessoa. (É o caso em dois Estados-Membros). Assim, alguns

²⁸ Artigo 3.º, alíneas a) e c), em conjugação com o artigo 20.º, n.º 3, do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 e a Decisão 2007/533/JAI do Conselho.

²⁹ Ponto 16.1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

³⁰ Pontos 6.1, 6.2.1, 6.2.2, 13.1 e 14.1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

³¹ Artigo 34.º, n.º 1, do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 e artigo 49.º, n.º 1, da Decisão 2007/533/JAI do Conselho.

Estados-Membros não conseguem encontrar indicações quando o nome próprio ou a data de nascimento da pessoa em causa estiverem indisponíveis ou incompletos. Verifica-se um problema semelhante em algumas consultas relativas a objetos. Num dos Estados-Membros, os utilizadores finais só podem efetuar consultas sobre objetos com parâmetros exatos. Desta forma, deixam passar indicações em que o número de identificação do objeto recuperado não é claro ou em que tenham sido feitas tentativas para o destruir³².

A Comissão deve igualmente apresentar uma proposta para assegurar que todas as capacidades da função de consulta do SIS II Central são replicadas a nível nacional.

4.3.8 Em certos Estados-Membros, os utilizadores finais não podem utilizar todas as capacidades do SIS II

Esta situação pode ocorrer quando não forem preenchidos um ou mais dos critérios seguintes:

- instruções claras para os utilizadores finais, no seu ecrã, sobre as medidas a tomar;
- procedimentos obrigatórios a seguir após uma resposta positiva, incluindo a comunicação da mesma; e
- formação adequada sobre a utilização do sistema³³.

Em conclusão, a Comissão deve assegurar que o mecanismo de avaliação Schengen incide sobre a aplicação de instruções, procedimentos e formação pertinentes.

4.3.9 Limitações do SIS II no âmbito da luta contra a imigração ilegal

As indicações para efeitos de não admissão ou interdição de permanência são emitidas para os nacionais de países terceiros que não estão autorizados a entrar ou permanecer no espaço Schengen na sequência de uma decisão emitida por um tribunal ou autoridade nacional competente. A avaliação demonstrou que há situações em que um Estado-Membro pode decidir conceder a uma pessoa o direito de entrar ou permanecer no seu território, apesar da existência de uma indicação de não admissão emitida por outro Estado-Membro e mesmo em casos nos quais não se aplica qualquer exceção legal. Consequentemente o efeito de escala europeia dessas indicações não é alcançado de forma sistemática. Além disso, os Estados-Membros comunicaram lacunas nos processos e na qualidade do intercâmbio de informações relativamente a essas indicações, em especial no contexto do respetivo procedimento de consulta³⁴.

É evidente que tanto a falta de harmonização no âmbito da consulta como as respostas tardias provocam problemas consideráveis ao pessoal operacional, bem como às pessoas em causa.

A avaliação sublinhou que, nesta categoria de indicações, o número total de casos em que as medidas exigidas não podem ser tomadas, ou seja, a recusa da admissão ou a interdição de permanência, é o mais elevado entre todas as categorias de indicações no SIS II³⁵. O SIS II «identifica e encontra» eficazmente as pessoas e os objetos sujeitos a indicação, mas as diferentes interpretações, muitas vezes confusas, das disposições legais em matéria de

³² Ponto 16 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

³³ Ponto 17.3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

³⁴ Nos termos do artigo 25.º, n.º 2, do Regulamento (CE) n.º 1987/2006, em caso de resposta positiva para efeitos de não admissão ou interdição de permanência de um nacional de um país terceiro que beneficia do direito de livre circulação, o Estado-Membro que executa a indicação deve consultar imediatamente o Estado-Membro autor da indicação através do seu gabinete SIRENE, a fim de decidir da conduta a adotar.

³⁵ Ponto 7.2 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

proibição de entrada e autorização de residência comprometem a sua eficiência e eficácia a nível da UE, criando situações de incoerência.

Em conclusão, a Comissão deve apresentar propostas sobre a harmonização dos procedimentos relacionados com as indicações para efeitos de não admissão ou interdição de permanência.

4.3.10 As normas da base jurídica relativas à proteção de dados têm de ser revistas a fim de refletir a recente reforma da UE em matéria de proteção de dados³⁶

Ao nível da execução, a avaliação revela que existem mecanismos eficazes em vigor nos Estados-Membros que permitem que os titulares de dados consultem, retifiquem ou eliminem os seus dados pessoais no SIS II ou obtenham uma reparação relacionada com dados incorretos. No entanto, faltam informações normalizadas a nível nacional sobre as vias de recurso. Embora os procedimentos para obtenção de reparação possam incluir as atividades do responsável pelo tratamento de dados e da autoridade de supervisão, essa responsabilidade cabe, em especial, aos tribunais, onde é difícil obter informações sobre o número de pedidos de reparação.

Existem outros domínios que devem ser melhorados, incluindo os procedimentos e os documentos relacionados com a segurança dos dados – de acordo com as recomendações da auditoria realizada pela Autoridade Europeia para a Proteção de Dados – e com a qualidade dos dados, nomeadamente através de medidas a nível do SIS II Central e da harmonização das práticas nacionais³⁷.

Além disso, a redação dos instrumentos jurídicos será revista de modo a refletir o novo quadro legislativo da UE no domínio da proteção de dados³⁸. A Comissão irá propor a introdução de alterações no texto jurídico, a fim de exigir a elaboração de um conjunto normalizado de estatísticas anuais. Tal permitirá uma comunicação coerente das atividades em matéria de recursos a nível nacional, designadamente das atividades do responsável pelo tratamento de dados, da autoridade de supervisão e dos tribunais. Além disso, a Comissão irá examinar a resposta da eu-LISA à sua auditoria da segurança.

4.3.11 A segurança do SIS II Central é garantida de forma eficaz³⁹

A Comissão solicitou à eu-LISA que fornecesse uma repartição pormenorizada dos incidentes mais críticos da rede que tenham afetado a disponibilidade do SIS II desde a sua entrada em funcionamento. Demonstrou-se que não ocorreram quaisquer incidentes que tenham posto em risco a integridade dos dados a nível central.

³⁶ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, e Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

³⁷ Anexo 1, número 108, do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

³⁸ Regulamento (UE) 2016/679 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativo à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados e que revoga a Diretiva 95/46/CE (Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados) (JO L 119 de 4.5.2016, p. 1) e Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016, relativa à proteção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas autoridades competentes para efeitos de prevenção, investigação, deteção ou repressão de infrações penais ou execução de sanções penais, e à livre circulação desses dados e que revoga a Decisão-Quadro 2008/977/JAI do Conselho (JO L 119 de 4.5.2016, p. 89).

³⁹ Ponto 6.3 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

Sob reserva das conclusões pormenorizadas da auditoria da segurança, a conclusão geral sobre a segurança do SIS II Central é a de que a mesma é altamente eficaz.

4.4 O SIS II É COERENTE COM OUTROS ATOS LEGISLATIVOS PERTINENTES DA UE?

O SIS II só pode ser eficaz se funcionar em sinergia com todos os instrumentos de apoio à cooperação policial e judiciária em matéria penal. Neste domínio, surgiram três grandes questões:

4.4.1 Decisão-quadro do Conselho relativa ao mandado de detenção europeu⁴⁰

Quando o paradeiro de uma pessoa procurada para efeitos de extradição é conhecido, a Decisão-quadro relativa ao mandado de detenção europeu permite a transmissão direta do mandado de detenção entre as autoridades judiciais competentes. No entanto, algumas autoridades judiciais insistem na criação de uma indicação no SIS II, sendo os processos de verificação e validação efetuados por todos os gabinetes SIRENE; este tipo de trabalho deve ser considerado ineficiente e desnecessário.

Os gabinetes SIRENE também estão envolvidos no processo de entrega ou extradição. Durante o processo, é necessária uma cooperação estreita entre as autoridades judiciais e os gabinetes SIRENE, com vista a alinhar o enquadramento jurídico e os aspetos operacionais da emissão e da execução do mandado de detenção europeu. Os motivos obrigatórios e facultativos para o não reconhecimento de um mandado e o procedimento de sinalização relativo às indicações deverão ser objeto de maior harmonização⁴¹.

Em conclusão, juntamente com outras questões relacionadas com o mandado de detenção europeu, a Comissão irá debater com os Estados-Membros:

- o problema da criação de indicações do SIS II quando o paradeiro da pessoa sujeita a indicação já é conhecido e está confirmado; e
- os problemas relacionados com as transferências, procurando encontrar – juntamente com as autoridades judiciais e policiais – domínios em que possa ser estabelecida uma prática comum e os procedimentos possam ser harmonizados.

4.4.2 Diretiva Regresso⁴²

A avaliação concluiu que existem ligações, mas também incoerências, entre as disposições sobre proibições de entrada estabelecidas na Diretiva Regresso e as indicações para efeitos de não admissão ou interdição de permanência estabelecidas no Regulamento (CE) n.º 1987/2006, mesmo no que se refere à data de termo das proibições de entrada no SIS II. Esta situação conduz não só a limitações no efeito pretendido de escala europeia em matéria de proibições de entrada, mas também a uma falta de harmonização dos critérios de emissão de indicações. Poderá ainda ser alcançada uma maior harmonização tornando obrigatória a inserção no SIS de todas as proibições de entrada a partir do momento em que tenham força executiva, embora a eficácia das alterações previstas no SIS II possa ser aumentada através de um nível mínimo de harmonização entre os Estados-Membros nas suas relações com as

⁴⁰ Decisão-Quadro do Conselho, de 13 de junho de 2002 (2002/584/JAI), relativa ao mandado de detenção europeu e aos processos de entrega entre os Estados-Membros, JO L 190 de 18.7.2002, p. 1-20.

⁴¹ Ponto 9.1 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

⁴² Diretiva 2008/115/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 16 de dezembro de 2008, relativa a normas e procedimentos comuns nos Estados-Membros para o regresso de nacionais de países terceiros em situação irregular (JO L 348 de 24.12.2008, p. 98-107).

pessoas sujeitas a uma decisão de regresso ou a uma proibição de entrada emitida por outro Estado-Membro⁴³.

Em conclusão, a Comissão irá apresentar um conjunto de propostas relativas ao intercâmbio de informações e à harmonização dos processos.

4.4.3 Código das Fronteiras Schengen

O SIS II proporciona um valor acrescentado significativo se for verificado de forma intensiva. Os Estados-Membros devem ser incentivados a aplicar plenamente as disposições do Código das Fronteiras Schengen, que preveem a obrigação de consulta direta do SIS II no âmbito dos controlos de fronteira efetuados a nacionais de países terceiros. Os Estados-Membros devem consultar o SIS II de forma sistemática, ou seja, realizar sempre o controlo.

Esta conclusão também está refletida no ponto 4.3.4.

4.5 O SIS TEM SIDO RELEVANTE TENDO EM CONTA OS SEUS OBJETIVOS?

O SIS II é hoje o instrumento de partilha de informações mais importante e mais amplamente utilizado na Europa, tal como foi sublinhado na comunicação sobre a Agenda Europeia para a Segurança⁴⁴. Só em 2015, os Estados-Membros trocaram 1,8 milhões de formulários nos gabinetes SIRENE, incluindo informações relacionadas com o SIS II⁴⁵, o que demonstra claramente o volume enorme do intercâmbio de informações realizado com base nas indicações do SIS II, transformando o sistema na plataforma de segurança mais importante da Europa.

O Conselho Europeu e o Conselho Justiça e Assuntos Internos têm repetidamente chamado a atenção para a grande relevância do SIS II no contexto do intercâmbio de dados sobre suspeitos de terrorismo e combatentes terroristas estrangeiros, bem como da sua localização, tendo declarado que devem ser exploradas todas as possibilidades do SIS no domínio da luta contra o terrorismo.

De facto, em junho de 2014, o Conselho instou os Estados-Membros a utilizarem todos os recursos do SIS II para combater o terrorismo. Em 30 de janeiro de 2015, após os atentados terroristas contra o jornal francês Charlie Hebdo, em Paris, os ministros da Justiça e dos Assuntos Internos declararam igualmente que o potencial do SIS II deveria ser aproveitado mais eficazmente⁴⁶. Nas suas conclusões de 20 de novembro de 2015, na sequência dos ataques terroristas em Paris, o Conselho chamou a atenção para a importância da consulta sistemática do SIS II quando se efetuam controlos de segurança de nacionais de países terceiros que entram ilegalmente no espaço Schengen e quando se realizam controlos fronteiriços dos cidadãos da UE. Foi sublinhado o papel do SIS II como fonte para a recolha de informação e as investigações da Europol.

O Conselho destacou ainda o SIS II, por diversas vezes, enquanto instrumento de reforço da política europeia em matéria de regresso. O Conselho Europeu afirmou⁴⁷ que o âmbito do

⁴³ Ponto 8 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

⁴⁴ COM(2015) 185.

⁴⁵ Ponto 16.4 do documento de trabalho dos serviços da Comissão.

⁴⁶ Declaração Conjunta de Riga na sequência da reunião informal dos ministros da Justiça e dos Assuntos Internos de 29 e 30 de janeiro.

⁴⁷ Conclusões do Conselho Europeu de 25 e 26 de junho de 2015 (ST 22 2015 INIT).

SIS II deve ser alargado a fim de incluir também as decisões em matéria de regresso⁴⁸. Em 14 de setembro de 2015, o Conselho adotou conclusões sobre uma utilização mais eficiente do SIS II para efeitos de não admissão e interdição de permanência de migrantes irregulares. Em 8 de outubro de 2015, o Conselho declarou aguardar com expectativa as propostas da Comissão, com base num estudo de viabilidade, sobre a possibilidade de tornar obrigatória a inserção no SIS II de todas as proibições de entrada e decisões de regresso, designadamente para permitir o seu reconhecimento mútuo e execução o mais rapidamente possível. Além disso, na sua resolução sobre a prevenção da radicalização e do recrutamento de cidadãos europeus por organizações terroristas⁴⁹, o Parlamento Europeu também considerou o SIS II um instrumento fundamental para o intercâmbio de informações sobre a radicalização de terroristas, a prevenção das partidas e a antecipação dos regressos.

Em conclusão, tendo em conta as questões de segurança e migração enfrentadas pela UE, e o consequente aumento da utilização do SIS II com bons resultados, a Comissão entende que os princípios de base do SIS II continuam válidos. Como sublinhado no ponto 4.3.1, para que este pressuposto se mantenha, o SIS deve continuar a ser um sistema flexível, com capacidade para enfrentar rapidamente novos fenómenos operacionais.

4.6 O SIS CUMPRIU OS SEUS OBJETIVOS DE FORMA EFICIENTE? – OS CUSTOS DA INEXISTÊNCIA DE SCHENGEN⁵⁰

Não obstante as várias constatações que poderiam conduzir a um aumento da eficácia das operações técnicas e dos métodos de trabalho, o SIS II é sobretudo um sistema operacional e, por conseguinte, seria de esperar de uma avaliação, em grande medida, conclusões em matéria de eficiência, relevância, valor acrescentado europeu e coerência com outras iniciativas da União Europeia. No entanto, neste tipo de ambiente, a eficiência também deve ser estudada a nível estratégico. Sendo o sistema uma medida fundamental de compensação da eliminação das fronteiras internas no espaço Schengen, a pergunta «*Poderíamos prosseguir sem o SIS?*» deve ser abordada.

Os custos de desenvolvimento e funcionamento incorridos pela União Europeia e pelos Estados-Membros no que diz respeito ao SIS II devem ser calculados tomando em consideração a arquitetura técnica do sistema, sobretudo o facto de o mesmo ser constituído por três componentes principais: sistema central, sistemas nacionais e uma infraestrutura de comunicação.

O montante total proveniente do orçamento da UE despendido na construção do SIS II Central durante o período 2002-2013 foi de 152 961 319 EUR, embora inicialmente tenha sido atribuído um montante ainda mais elevado, superior a 175 352 417 EUR.

Além disso, o SIS II Central implica custos anuais de manutenção, que se elevaram a 7 794 732,35 EUR em 2014 e a 5 631 826,58 EUR em 2015.

Uma vez que os Estados-Membros são responsáveis pela criação, utilização e manutenção dos seus sistemas nacionais, têm ainda de cobrir o custo único do desenvolvimento dos seus

⁴⁸ Conclusões do Conselho relativas a indicações no SIS para efeitos de não admissão e interdição de permanência nos termos do artigo 24.º do Regulamento SIS II quando é tomada uma decisão de regresso (ST11648/15).

⁴⁹ Resolução de 25 de novembro de 2015 (2015/2063(P8_TA (2015)0410).

⁵⁰ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho Europeu e ao Conselho sobre Restabelecer Schengen – Um roteiro. Bruxelas, 4.3.2016 COM(2016) 120 final.

N.SIS II⁵¹, bem como os custos anuais de manutenção. Em conformidade com o modelo de custos desenvolvido num estudo sobre possíveis aperfeiçoamentos da arquitetura do SIS II, o custo médio total de propriedade associado à implementação nacional do SIS de segunda geração, incluindo os custos únicos e os custos recorrentes, numa amostra representativa de dez Estados-Membros estudados, situou-se nos 16,628 milhões de EUR por Estado-Membro⁵².

No entanto, é necessário analisar os custos tendo em consideração que o SIS II é a principal medida compensatória da supressão dos controlos nas fronteiras internas no espaço Schengen. Sem o SIS II, um espaço sem fronteiras internas dificilmente seria viável. A Comissão declarou, na sua comunicação sobre *Restabelecer Schengen – Um roteiro*⁵³, que a reintrodução dos controlos nas fronteiras internas da UE de forma duradoura não só afetaria a livre circulação de pessoas, mas também acarretaria custos muito elevados.

A Comissão estimou que:

- O pleno restabelecimento dos controlos nas fronteiras no espaço Schengen geraria custos diretos imediatos entre 5 mil milhões de EUR e 18 mil milhões de EUR;
- Estados-Membros como a Polónia, os Países Baixos ou a Alemanha teriam de suportar mais de 500 milhões de EUR de custos suplementares para o transporte rodoviário de mercadorias, ao passo que noutros Estados-Membros, como a Espanha ou a República Checa, as empresas pagariam mais de 200 milhões de EUR de custos adicionais;
- Os controlos nas fronteiras custariam entre 1,3 e 5,2 mil milhões de EUR em tempo perdido para os trabalhadores transfronteiriços (1,7 milhões de trabalhadores na União Europeia) e outros trabalhadores pendulares;
- Poderiam perder-se pelo menos 13 milhões de dormidas turísticas, com um impacto total de 1,2 mil milhões de EUR no setor do turismo;
- Os governos teriam de gastar entre 0,6 e 5,8 mil milhões de EUR em custos administrativos para fazer face à maior necessidade de recursos humanos para efetuar os controlos nas fronteiras.

A médio prazo, os custos indiretos da reintrodução de controlos nas fronteiras da UE podem ser consideravelmente mais elevados, dado o impacto sem precedentes sobre as trocas comerciais, o investimento e a mobilidade intra-União.

Em conclusão, os custos associados ao desenvolvimento e à manutenção do SIS II e, por conseguinte, ao bom funcionamento do espaço sem controlos nas fronteiras internas são muito inferiores aos que seria necessário suportar caso o SIS II não estivesse em vigor e os controlos nas fronteiras tivessem de ser reintroduzidos.

5. CONCLUSÃO E PRÓXIMAS ETAPAS

O SIS II funciona num contexto de graves preocupações em matéria de segurança, criminalidade transfronteiras e migração irregular, que constituem alguns dos maiores desafios mundiais. A avaliação global vem confirmar o excecional sucesso técnico e operacional do sistema. É evidente que nenhum sistema operacional, nem a respetiva base

⁵¹ N.SIS II é o termo jurídico e técnico que designa a implementação técnica do SIS a nível nacional.

⁵² Estudo realizado para a Comissão Europeia: «*ICT Impact Assessment of Possible Improvements to the SIS II Architecture*» [Avaliação de impacto de possíveis aperfeiçoamentos da arquitetura do SIS II no âmbito das TIC].

⁵³ COM(2016) 120 final.

jurídica, pode ser considerado perfeito e, neste espírito de aperfeiçoamento contínuo, a Comissão, também com as observações e o apoio dos Estados-Membros e da eu-LISA, identificou as oportunidades para aumentar a eficácia, a eficiência, a relevância, a coerência e o valor acrescentado europeu do SIS II, tanto a nível central como em alguns Estados-Membros nos quais a execução técnica e operacional ainda pode ser melhorada. Estas oportunidades incluem um desenvolvimento mais aprofundado do quadro jurídico para que este reflita melhor os desafios operacionais no domínio da segurança, uma maior harmonização das regras na utilização do sistema para fazer face à migração irregular, bem como um melhor controlo do cumprimento da proteção de dados através de informação estatística.

O SIS II produz resultados operacionais eficazes que só podem ser obtidos através da cooperação europeia, quer a nível estratégico quer a nível operacional. Ao utilizar todas as possibilidades proporcionadas pelos Tratados, bem como os instrumentos jurídicos pertinentes, a Comissão adota uma abordagem dual em relação aos Estados-Membros, apoiando firmemente a capacidade destes para otimizar a utilização do SIS II. A motivação e a cooperação prática de todas as partes interessadas conduziram a uma utilização mais ampla e mais harmonizada do sistema. Nos casos de deficiências graves na implementação do SIS II, a Comissão também intervém para prevenir violações do direito da União, aplicando o procedimento «EU-Pilot» ou iniciando processos por infração.

Existem ainda outras formas de a Comissão colaborar com os Estados-Membros para garantir uma correta utilização do SIS:

- O mecanismo de avaliação de Schengen é uma excelente oportunidade para verificar o funcionamento e a utilização efetiva do sistema no terreno, o que contribui também para melhorar a situação nos Estados-Membros avaliados. Uma nova visita de avaliação no terreno é um instrumento disponível para situações em que foram identificadas deficiências graves no Estado-Membro avaliado.
- Reuniões periódicas do Comité SIS-VIS (sete vezes por ano). As delegações incluem um técnico e um perito operacional por Estado-Membro. Este Comité apoia a Comissão na execução dos instrumentos jurídicos do SIS e proporciona a melhor oportunidade para abordar todas as questões que suscitem preocupação. As reuniões asseguram a transparência e uma certa pressão sobre os Estados-Membros para que corrijam as eventuais deficiências.
- Participação ativa da Comissão em todas as ações de formação e conferências organizadas sobre o SIS II (pelo menos cinco vezes por ano).
- Adoção da recomendação da Comissão sobre o inventário de recomendações e melhores práticas para a utilização do SIS II⁵⁴ em 16 de dezembro de 2015, que contribui para a harmonização dos procedimentos e é utilizado como um importante documento de referência por todas as partes interessadas.

Além disso, a fim de abordar as questões salientadas pela avaliação que implicam alterações legislativas, a Comissão, exercendo o seu direito de iniciativa, em conformidade com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, pretende apresentar, até ao final de dezembro de 2016, uma proposta de alteração da base jurídica do SIS. A Comissão terá

⁵⁴ Recomendação da Comissão que cria um inventário de recomendações e práticas de excelência para a correta aplicação do Sistema de Informação de Schengen de segunda geração (SIS II) e o intercâmbio de informações suplementares pelas autoridades competentes dos Estados-Membros que aplicam e utilizam o SIS II [C(2015)9169/1].

igualmente em conta o resultado das deliberações do grupo de peritos de alto nível criado pela sua comunicação sobre sistemas de informação mais sólidos e mais inteligentes para controlar as fronteiras e garantir a segurança⁵⁵, o que poderá dar origem a uma segunda proposta em junho de 2017.

⁵⁵ COM(2016) 205 final.