

PARECER/2021/104

I. Pedido

1. O Secretário de Estado da Presidência do Conselho de Ministros solicitou à Comissão Nacional de Proteção de Dados (CNPD) que se pronunciasse sobre o projeto de decreto-lei que aprova a orgânica do Gabinete Nacional SIRENE (a seguir «Projeto»).
2. A CNPD emite parecer no âmbito das suas atribuições e competências enquanto autoridade nacional de controlo dos tratamentos de dados pessoais, conferidas pela alínea c) do n.º 1 do artigo 57.º e pelo n.º 4 do artigo 36.º do Regulamento (UE) 2016/679, de 27 de abril – Regulamento Geral sobre a Proteção de Dados (RGPD), em conjugação com o disposto no artigo 3.º, no n.º 2 do artigo 4.º, e na alínea a) do n.º 1 do artigo 6.º, todos da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e com o disposto no n.º 2 do artigo 30.º e na alínea c) do n.º 1 do artigo 44.º, ambos da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.
3. O Gabinete Nacional SIRENE¹ é a entidade responsável pelo intercâmbio de informação suplementar com os seus congéneres, no âmbito das indicações existentes no Sistema de Informação Schengen (SIS), nos termos previstos nos artigos 7.º e 8.º do Regulamento SIS II² e da Decisão SIS II³.
4. O Projeto visa aprovar uma nova orgânica do Gabinete Nacional SIRENE, revogando o Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro, que criou o Gabinete Nacional SIRENE, e revogando o n.º 8 do artigo 21.º da Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto (Lei de Segurança Interna), que integrou o Gabinete SIRENE no Gabinete Coordenador de Segurança (GCS), na dependência direta do Primeiro-Ministro, quando antes aquele constituía uma unidade orgânica integrada no Sistema Nacional de Informação Schengen (N.SIS), na dependência do Ministro da Administração Interna.
5. O Projeto pretende agora retirar o Gabinete SIRENE da alçada do GCS e integrá-lo no Ponto Único de Contacto para a Cooperação Policial Internacional (PUC-CPI), o qual funciona na dependência e sob a coordenação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna (cf. n.º 3 do artigo 23.º-A da Lei de Segurança Interna, na sua redação atual).

1 SIRENE é o acrónimo de *Supplementary Information Request at the National Entries*.

2 Regulamento 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 Schengen de segunda geração (Regulamento SIS II).

3 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 (Decisão SIS II).

II. Análise

6. É de salientar antes de mais, como questão prévia, que as atribuições do Gabinete Nacional SIRENE (a seguir, «Gabinete SIRENE»), assim como um conjunto de regras e procedimentos a que este está sujeito, estão atualmente previstos no direito da União, na medida em que o acervo de Schengen foi integrado nos Tratados. Deste modo, há instrumentos jurídicos específicos que regulam o funcionamento e a utilização do Sistema de Informação Schengen (SIS), bem como a atuação do Gabinete SIRENE⁴, não podendo nesta matéria os Estados-Membros legislar em violação das normas europeias.

7. Com efeito, apesar de existirem em alguns contextos de Schengen remissões para a legislação nacional, no que diz respeito ao funcionamento do SIS, os Estados-Membros estão condicionados ao respeito pelos limites impostos pelo direito da UE. Tal é particularmente evidente quanto aos objetivos e fins do SIS, o que se reflete no tratamento de dados pessoais do SIS ou no âmbito das informações suplementares, nos direitos de consulta ao SIS pelas diferentes entidades utilizadoras e nas finalidades desse acesso direto ao SIS, nas estritas limitações à utilização dos dados do SIS para outros fins e na proibição de transferência ou disponibilização de dados a países terceiros ou organizações internacionais, ou ainda nas restrições ao exercício de direitos pelos titulares dos dados.

8. Nessa medida, a CNPD irá assinalar as normas do Projeto em apreço que considere estarem a violar o quadro legal de Schengen, por extravasarem os limites impostos pelos instrumentos jurídicos da União.

9. Em segundo lugar, atendendo a que o atual quadro legal de Schengen da União será alterado a breve trecho, previsivelmente no primeiro trimestre do próximo ano, quando forem totalmente aplicados três novos regulamentos que já se encontram em vigor⁵, a CNPD terá naturalmente em conta, na sua apreciação, as novidades trazidas por esses instrumentos jurídicos.

i. Regime nacional de proteção de dados aplicável

10. O Projeto remete em algumas disposições, exclusivamente, para a aplicação da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, que aprova as regras relativas ao tratamento de dados pessoais para efeitos de prevenção, deteção, investigação ou repressão de infrações penais ou de execução de sanções penais, transpondo a Diretiva (UE) 2016/680 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 27 de abril de 2016.

⁴ Veja-se, em particular, além da Convenção de Aplicação do Acordo de Schengen (CAAS), o Regulamento SIS II, a Decisão SIS II e o Manual SIRENE, que contém regras pormenorizadas de atuação para os gabinetes SIRENE.

⁵ Regulamento (UE) 2018/1860, Regulamento (UE) 2018/1861 e Regulamento (UE) 2018/1862, todos datados de 28 de novembro de 2018, sendo revogados o Regulamento SIS II e a Decisão SIS II.

11. Apesar de o SIS ser um sistema único e funcionar como tal, o regime jurídico europeu de Schengen assenta em diferentes bases legais: uma relativa ao controlo de fronteiras, asilo e imigração; outra relativa à cooperação policial e judiciária em matéria penal.

12. Esta divisão tem implicações do ponto de vista dos tratamentos de dados pessoais, em especial, quanto ao regime que lhes é aplicável, seja aos dados tratados no SIS, seja aos dados tratados a nível nacional como suporte das indicações inseridas por Portugal ou aos tratamentos de dados realizados pelo Gabinete SIRENE, no âmbito da troca de informação suplementar e da verificação da qualidade dos dados inseridos no SIS pelo nosso país.

13. Os dados pessoais tratados pelo Gabinete SIRENE têm, pois, dois enquadramentos legais distintos que resultam das diferentes finalidades prosseguidas, havendo tratamento de dados que não é realizado para fins de prevenção ou investigação criminal. Aliás, a esmagadora maioria das indicações sobre pessoas são feitas ao abrigo do artigo 24.º do Regulamento SIS II. Ora, no Capítulo VI desse regulamento, há remissões para a aplicação da Diretiva 95/46/CE (Diretiva de Proteção de Dados), o que se entende como feitas para o RGPD, por força do n.º 2 do seu artigo 94.º.

14. Assim sendo, aos tratamentos de dados realizados pelo Gabinete SIRENE aplicam-se a nível nacional, naquilo que não vier especificamente previsto nos instrumentos jurídicos da UE em matéria de Schengen⁶, quer o RGPD e a Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, em relação às indicações no SIS previstas no Regulamento SIS II, quer a Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto, relativamente às indicações no SIS previstas na Decisão SIS II.

15. O mesmo se aplicará, no futuro próximo, em relação às indicações em SIS previstas no Regulamento (UE) 2018/1860 e no Regulamento (UE) 2018/1861, que estão abrangidas pelo âmbito de aplicação material do RGPD, enquanto as indicações inseridas ao abrigo do Regulamento (UE) 2018/1862 se incluem no âmbito de aplicação da Diretiva (UE) 2016/680, a qual foi transposta para a ordem jurídica nacional pela Lei n.º 59/2019.

16. Por conseguinte, o Projeto em análise deverá ser alterado, no sentido de incluir também, como regime nacional de proteção de dados aplicável aos tratamentos de dados realizados pelo Gabinete SIRENE, o RGPD e a Lei n.º 58/2019. Tal modificação deve ser feita no artigo 12.º, no artigo 14.º e no n.º 2 do artigo 16.º.

ii. Criação de indicações por Portugal

17. O Decreto-Lei n.º 292/94 atribui atualmente ao Gabinete SIRENE a competência de criar, alterar ou apagar as indicações de Portugal no SIS, mediante instrução, requisição ou delegação de autoridades judiciais e

⁶ Tal como previsto no n.º 9 do artigo 31.º do Regulamento SIS II, no n.º 9 do artigo 46.º da Decisão SIS II, no n.º 2 do artigo 51.º do Regulamento (UE) 2018/1861 e dos n.ºs 2 e 3 do artigo 66.º do Regulamento (UE) 2018/1862.

administrativas ou a pedido de forças e serviços de segurança. Foi uma opção do legislador português à época centralizar numa única entidade a possibilidade de inserir, de retificar ou de eliminar dados no SIS.

18. Não resultando de uma imposição do direito da União, esta opção tem desde logo a vantagem de permitir uma aplicação uniforme e consistente dos critérios para a criação de indicações, com especial destaque para a verificação da licitude das indicações. Precisamente para controlo da legalidade e validação de atos que exijam a sua intervenção, a lei prevê a existência de um magistrado do Ministério Público junto do Gabinete SIRENE, norma essa que é mantida neste Projeto (cf. artigo 10.º), embora já não em funções apenas no Gabinete SIRENE, mas em todas as unidades orgânicas que constituem o PUC-CPI.

19. Além disso, o Gabinete SIRENE tem funções de verificação da qualidade dos dados inseridos no SIS (cf. artigo 7.º, n.º 2, 3.º parágrafo, do Regulamento SIS II e da Decisão SIS II), o que será certamente muito mais facilmente alcançável sendo o Gabinete SIRENE a criar as indicações no SIS.

20. Acresce que os gabinetes SIRENE têm funções específicas quanto à compatibilidade das indicações e quanto à aposição de referências nas indicações (cf. artigos 23.º e 24.º da Decisão SIS II), pelo que sendo o Gabinete Nacional SIRENE responsável por criar, alterar e apagar as indicações, é possível assegurar com mais facilidade e rigor o cumprimento daqueles requisitos legais. Ademais, no novo quadro legal do SIS são atribuídas funções ampliadas aos gabinetes SIRENE quanto ao controlo dos períodos de conservação das indicações e quanto à supressão de indicações expirado o prazo de validade (cf. o n.º 7 do artigo 39.º do Regulamento (UE) 2018/1861 e o n.º 9 do artigo 53.º do Regulamento (UE) 2018/1862).

21. Não se compreende, assim, que o Projeto em análise venha agora alterar o modelo centralizado no Gabinete SIRENE para passar a prever que qualquer força ou serviço de segurança, qualquer autoridade judicial e administrativa, desde que disponha de condições técnicas para o efeito, possa *proceder à inserção, modificação, retificação ou eliminação das indicações* (cf. n.º 2 do artigo 3.º).

22. O alargamento a várias entidades da possibilidade de criar indicações no SIS representa uma dispersão de competências que tem seguramente consequências do ponto de vista da proteção de dados, pois significa conceder acesso ao SIS com privilégios para criar, alterar e eliminar indicações a um vasto conjunto de entidades, multiplicando assim os riscos de inserção de dados sem a qualidade devida, com critérios díspares, com menor controlo do princípio da proporcionalidade, além de potenciar ainda a utilização indevida do sistema. Esse cenário tornaria ainda de difícil exequibilidade a conservação por parte do Gabinete SIRENE da documentação de suporte às indicações, em particular das referências às decisões que motivaram a indicação, assim como o controlo do prazo de conservação das indicações.

23. Nesse sentido, é entendimento da CNPD que uma solução como a que existe atualmente de centralização no Gabinete SIRENE da possibilidade de criar, alterar e apagar indicações é a que dá mais garantias de um maior nível de cumprimento em matéria de proteção de dados⁷.

24. Por outro lado, sempre se dirá que se for efetivamente vontade do legislador abrir essa possibilidade, não o poderá fazer, de todo o modo, nos termos constantes do n.º 2 do artigo 3.º do Projeto. Na realidade, terá de se prever de forma positiva em lei quais são as entidades a quem é atribuída essa competência, identificando-as e especificando quais são as indicações que podem inserir, alterar e apagar, e determinar se uma indicação introduzida pela entidade X pode ser alterada e/ou eliminada pela entidade Y, em Portugal, e em que condições o pode fazer.

25. Ademais, como nos termos da arquitetura técnica do SIS e do seu funcionamento, os dados são inseridos no SIS através do N.SIS, o alargamento da possibilidade de criar indicações por outras entidades que não o Gabinete SIRENE deveria ser feita em legislação especial sobre o N.SIS⁸ e não através da orgânica do Gabinete SIRENE (cf. n.º 2 do artigo 4.º do Regulamento SIS II e da Decisão SIS II).

26. A redação do n.º 2 do artigo 3.º do Projeto não tem sustentação legal tal como está. No entendimento da CNPD e pelas razões acima explanadas, deveria ser essa função, tanto quanto possível, centralizada no Gabinete Nacional SIRENE, como se encontra atualmente.

27. Tal não prejudica a possibilidade de, como já acontece hoje para determinado tipo de indicações, designadamente de objetos, ser a informação previamente preparada a montante para uma exportação em lote, competindo sempre, por último, ao operador SIRENE a validação daquelas indicações e a efetiva criação das indicações. É aliás à luz deste cenário que se entende a função prevista na alínea g) do n.º 1 do artigo 3.º do Projeto. Deste modo, o Gabinete SIRENE mantém o controlo necessário das indicações, inclusivamente para cumprimento das atribuições que lhe são legalmente conferidas pelo direito da União.

iii. Ligação aos restantes gabinetes SIRENE

28. No n.º 3 do artigo 4.º do Projeto, prevê-se que o Gabinete SIRENE garanta a ligação com os restantes gabinetes congéneres e assegure *o intercâmbio de informações complementares (...) através do centro operacional do PUC-CPI*.

⁷ Deveriam ser tidas em conta as experiências de outros Estados-Membros, patentes nos relatórios de avaliação Schengen com apreciação negativa, reveladoras dos problemas decorrentes de haver várias entidades a inserir dados no SIS.

⁸ Nos termos da lei, o responsável pelo tratamento dos dados do N.SIS é o Serviço de Estrangeiros e Fronteiras.

29. Em primeiro lugar, sugere-se que o termo “complementares” seja substituído por “suplementares”, por uma questão de coerência com a terminologia usada nos instrumentos jurídicos e que é objeto de definição explícita no artigo 3.º do Regulamento SIS II e da Decisão SIS II.

30. Em segundo lugar, não se compreende o alcance desta norma no âmbito da ligação aos restantes gabinetes SIRENE. Neste Projeto prevê-se que o Gabinete SIRENE passe a integrar o PUC-CPI, justificando-se essa opção no preâmbulo do Projeto, por haver uma identidade funcional entre o SIRENE e o PUC-CPI, designadamente devido ao seu funcionamento ininterrupto e à possibilidade de alcançar sinergias e otimizar recursos humanos partilhando os serviços de apoio e tecnologias de informação. Todavia, a ligação entre gabinetes SIRENE para o intercâmbio de informações suplementares vem já legalmente determinada no artigo 4.º do Regulamento SIS II e da Decisão SIS II, que estabelece a arquitetura e o funcionamento do SIS.

31. Aí vem disposto que a ligação entre gabinetes SIRENE é feita através da infraestrutura de comunicação entre a função de apoio técnico CS-SIS e a interface nacional NI-SIS (cf. alínea c) do n.º 1 do artigo 4.º dos instrumentos jurídicos da União acima indicados). Isto significa que a ligação deve ser feita ponto-a-ponto sem qualquer canal intermédio de ligação, nem as comunicações entre o Gabinete Nacional SIRENE e os seus congéneres devem ser de alguma forma intermediadas por outros atores, garantindo-se a segregação completa do tráfego, independentemente de dependências orgânicas e funcionais.

32. Acresce que a existir eventual intermediação da ligação entre gabinetes SIRENE através de canal, rede ou sistema do PUC-CPI (centro operacional), haveria a possibilidade de aceder, copiar e conservar o conteúdo das comunicações e dos dados pessoais aí contidos, o que representaria um tratamento adicional de dados pessoais, sem fundamento de legitimidade.

33. Esta é precisamente uma das matérias em que o legislador português não pode contrariar o disposto no direito da União. Deste modo, deve o n.º 3 do artigo 4.º do Projeto ser alterado para o conformar com os instrumentos jurídicos europeus de Schengen ou então clarificado o que se pretende exatamente regular nesta norma.

iv. Acesso a bases de dados nacionais pelos operadores SIRENE

34. O artigo 7.º do Projeto prevê que o serviço operativo do Gabinete SIRENE seja assegurado por elementos da GNR, da PSP, da PJ e do SEF, refletindo o que já acontece na prática hoje em dia. Determina as suas principais competências e exige que tenham qualificações adequadas ao seu exercício.

35. No n.º 4 desse artigo, estabelece-se que os operadores SIRENE *têm acesso direto a todas as informações, incluindo às bases de dados e sistemas de informação nacionais, e a todas as informações sobre as indicações introduzidas por Portugal, segundo o princípio da necessidade de conhecer.*

36. Não seria possível ser mais aberto e amplo nesta norma, contrariando em si mesma o princípio da necessidade de conhecer, não havendo sequer para o efeito qualquer justificação no preâmbulo do Projeto quanto à necessidade de aceder a qualquer base de dados ou sistema de informação nacional, o que seria uma prerrogativa sem antecedentes na legislação nacional.

37. Naturalmente que uma disposição legal desta natureza, quando está em causa o acesso a dados pessoais e, por conseguinte, uma ingerência nos direitos fundamentais, não detém o grau de precisão necessário nem as salvaguardas inerentes a este nível de compressão dos direitos, não alcançando assim a previsibilidade dos seus efeitos, pelo que não permite aferir da sua adequação, necessidade e proporcionalidade em sentido estrito, não cumprindo o princípio da proporcionalidade em sentido lato, de acordo com jurisprudência consolidada do Tribunal de Justiça da União Europeia (TJUE) e do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem (TEDH).

38. Nesta disposição legal proposta identificam-se dois tipos de acesso direto: um relativo a informações relacionadas com as indicações no SIS introduzidas por Portugal, e outro, mais geral, *a todas as bases de dados e sistemas de informação nacionais.*

39. Quanto às informações relacionadas com as indicações portuguesas, tal é necessário no âmbito do intercâmbio de informações suplementares, sendo que parte dessas informações já devem constar à partida da documentação detida pelo Gabinete SIRENE, como suporte das indicações criadas por Portugal, associadas aos pedidos de criação dessas indicações e para permitir inserir os dados necessários no SIS, incluindo a referência à decisão que deu origem à indicação, o que constitui um dado de inserção obrigatória quando se cria uma indicação ao abrigo do Regulamento SIS II e, em alguns casos, também ao abrigo da decisão SIS II (cf. artigo 23.º do Regulamento SIS II e da Decisão SIS II).

40. Deste modo, além das informações que devem estar já na posse do Gabinete SIRENE, pode ainda haver necessidade de consultar informação adicional. Tal é garantido através do acesso que cada operador SIRENE tem aos sistemas de informação da força ou serviço de segurança de que é proveniente, garantindo assim que podem ser consultados, se necessário, os sistemas da GNR, PSP, PJ e SEF.

41. Contudo, atendendo ao funcionamento do Gabinete 24h/7 dias por semana e à existência de turnos, poderá não estar garantido o acesso imediato a todos esses sistemas (v.g., durante a noite, em que não será necessária, regra geral, a presença de 4 elementos, um de cada entidade).

42. De acordo com as regras definidas para o funcionamento dos Gabinetes SIRENE nos novos regulamentos SIS, os pedidos de informação devem ser respondidos *o mais rapidamente possível e, o mais tardar, 12 horas após a sua receção*⁹. Este período permitirá assim ultrapassar os constrangimentos que podem existir quando não estão presentes elementos de todas as forças representadas no serviço operativo.

43. Mas mesmo admitindo que, para fazer face a situações de urgência, também previstas no quadro legal europeu do SIS, a requerer ação imediata, seja necessário encontrar uma solução que permita o acesso de todos os operadores SIRENE aos sistemas de informação de todas as forças que constituem o serviço operativo, tal possibilidade teria que estar devidamente estabelecida por lei, com os objetivos bem definidos, a sua natureza de excecionalidade acautelada e a previsão de medidas técnicas de salvaguarda que limitem esses acessos efetivamente ao estritamente necessário e justificado (por exemplo, através de um perfil específico de acesso para esse efeito, facultado por cada uma das entidades responsáveis pelos sistemas, com uma solução de "break-the-glass" acompanhada da justificação do acesso, de modo a permitir a sua monitorização e auditabilidade).

44. Quanto ao outro tipo de acesso ainda mais genérico a toda e qualquer base de dados ou sistemas de informação, por motivos acrescidos, não seria admissível pelas razões apresentadas nos pontos 36 e 37 deste parecer. A existirem necessidades específicas para que o Gabinete SIRENE tenha acesso a outras bases de dados, além daquelas que cada operador já tem no âmbito dos acessos legalmente autorizados para a sua força ou serviço de segurança (v.g., base de dados de identificação civil, bases de dados de registos públicos, registo criminal) – e, nessa medida, o acesso já está garantido – tal deveria estar previsto em lei com a identificação dos sistemas de informação em causa, justificada a necessidade do acesso e os seus limites, bem como previstas as medidas de salvaguarda adequadas.

45. Em suma, a redação do n.º 4 do artigo 7.º do Projeto é violadora da Constituição da República Portuguesa e do regime nacional de proteção de dados, devendo essa disposição ser suprimida, pela sua evidente desproporcionalidade, mas também porque esta matéria se encontra na reserva legislativa da Assembleia da República, não podendo ser regulada inovatoriamente neste decreto-lei (cf. n.ºs 2 e 3 do artigo 18.º e alínea b) do n.º 1 do artigo 165.º da CRP).

⁹ Veja-se o n.º 3 do artigo 8.º do Regulamento (UE) 2018/1861 e do Regulamento (UE) 2018/1862.

v. Entidades utilizadoras do SIS

46. O Projeto estabelece, no artigo 5.º, uma lista não exaustiva (por via da expressão “nomeadamente”) de entidades utilizadoras do SIS, isto é, com direito de consulta aos dados aí constantes, a ser indicadas pelo Estado Português¹⁰, *mediante comunicação do Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna*.

47. Como primeira observação, a CNPD salienta que o elenco de entidades com direitos de acesso direto ao SIS para fins de consulta se inscreve no âmbito do funcionamento do N.SIS, na medida em que o acesso é feito através do sistema nacional Schengen, sendo ao responsável pelo tratamento que incumbe velar pela segurança do sistema, fazer a gestão dos perfis de utilizador e monitorizar os acessos. Nesse sentido, do ponto de vista da sistematização legislativa seria preferível que a designação das autoridades competentes para consultar o SIS fosse feito em legislação autónoma e não no quadro da orgânica do Gabinete SIRENE, que é também ele um utilizador do SIS por força das suas atribuições conferidas pelos instrumentos jurídicos europeus de Schengen.

48. Em segundo lugar, não se encontra fundamento nas competências legalmente atribuídas ao SG-SSI¹¹ para que recaia sobre si a decisão sobre que entidades nacionais podem ter acesso direto ao SIS para fins de consulta, além daquelas que são agora propostas neste Projeto. Além disso, esta não é sequer uma questão relevante em termos de orgânica do Gabinete SIRENE, na medida em que não representa qualquer interferência na atividade do Gabinete SIRENE a consulta ao SIS por outras entidades. O acesso por parte do Gabinete SIRENE já está legalmente previsto nos instrumentos jurídicos europeus que regulam o funcionamento do SIS, não carecendo por isso de previsão legal nacional.

49. Deste modo, a querer manter-se neste Projeto a lista de entidades utilizadoras do SIS, ou seja, com privilégios de consulta direta ao SIS – o que será sempre preferível a não estarem claramente identificadas na lei nacional –, deve esta matéria ser objeto de outra arrumação sistemática neste decreto-lei, mais diferenciada do funcionamento do Gabinete SIRENE, a que é efetivamente alheia.

50. Por outro lado, a norma deve ser revista, no sentido de retirar a expressão “nomeadamente” para que a lista de entidades legalmente previstas seja fechada. Mantém-se ainda, por uma questão de coerência, caso se pretenda deixar tal previsão em lei, que não é ao SG-SSI que compete a comunicação desta listagem à autoridade de gestão do SIS, conforme previsto nos instrumentos jurídicos de Schengen, mas porventura ao responsável pelo N.SIS.

¹⁰ Presume-se que se trata da indicação à agência europeia eu-LISA, na qualidade de autoridade de gestão do SIS, das autoridades nacionais competentes autorizadas a consultar diretamente o SIS, a que se refere o n.º 8 do artigo 46.º da Decisão SIS II e o n.º 8 do artigo 31.º do Regulamento SIS II.

¹¹ Dispostas nos artigos 16.º a 19.º da Lei de Segurança Interna.

51. Ficando estabelecida a lista de entidades utilizadoras do SIS, deve o Projeto aditar especificamente quais as indicações Schengen a que cada uma delas tem direito de acesso, atendendo às suas atribuições legais e aos fins do acesso, em conformidade com as limitações estabelecidas nos artigos 34.º e 41.º do Regulamento (UE) 2018/1861 e nos artigos 44.º a 47.º do Regulamento (UE) 2018/1862.

52. Entende a CNPD que, tendo os três novos regulamentos Schengen trazido um alargamento dos fins de consulta ao SIS (v.g., para fins de naturalização de estrangeiros e para fins de emissão de certificados de registo de embarcações e aeronaves), implicando um aumento do número de autoridades competentes com acesso ao SIS, o Projeto deve prever já o elenco das entidades nacionais que serão utilizadoras num futuro próximo.

53. Agora, quanto às entidades enunciadas no n.º 1 do artigo 5.º do Projeto, dir-se-ia que as entidades previstas nas alíneas a) a j) cumprem, todas elas, os critérios definidos nos novos instrumentos jurídicos europeus do SIS¹², sendo que à exceção da Autoridade Nacional de Aviação Civil (ANAC), estas entidades já têm atualmente direito de acesso ao SIS, embora nem todas o façam na prática.

54. É, no entanto, introduzida uma novidade neste Projeto, na alínea k) do n.º 1 do artigo 5.º, em que se pretende dar acesso direto ao SIS ao *centro operacional e demais unidades orgânicas do PUC-CPI*. Também nesta matéria, o preâmbulo do Projeto nada revela sobre os motivos subjacentes a esta concessão.

55. No entendimento da CNPD, não há base legal que permita tornar o PUC-CPI, através das suas unidades orgânicas, como uma entidade utilizadora do SIS, não podendo tal acesso ser efetivado sem violar o direito da União em matéria de Schengen, e eventualmente, o direito nacional. Senão vejamos.

56. Nos termos do n.º 1 do artigo 23.º-A da Lei de Segurança Interna¹³, o PUC-CPI é o *centro operacional responsável pela coordenação da cooperação policial internacional, que assegura o encaminhamento dos pedidos de informação nacionais, a receção, o encaminhamento e a difusão nacional de informação proveniente das autoridades policiais estrangeiras, a transmissão de informação e a satisfação dos pedidos por estas formulados*.

57. Para esse efeito, o PUC-CPI é constituído por cinco unidades orgânicas, reunidas sob a mesma gestão e coordenação, a saber, além do Gabinete SIRENE: o Gabinete EUROPOL e INTERPOL, o Gabinete para os Centros de Cooperação Policial e Aduaneira (CCPA), o recém-criado Gabinete de Informação de Passageiros e o Gabinete para os Oficiais de Ligação nacionais e estrangeiros e para os Pontos de Contacto das Decisões Prüm (cf. n.º 4 do artigo 2.º do Decreto-Lei n.º 10/2020, de 11 de março, que estabelece a orgânica do PUC-CPI).

12 Sem prejuízo da verificação da adequação do acesso às indicações em concreto.

13 Na redação dada pelo Decreto-Lei n.º 49/2017, de 24 de maio, que criou o PUC-CPI.

58. Na verdade, o PUC-CPI é aquilo que o seu próprio nome indica e não mais do que isso, no sentido de facilitar a cooperação policial internacional, nos termos legalmente prescritos, através de uma certa centralização do intercâmbio de informação policial, quer ao nível da União Europeia quer a nível internacional, sem prejuízo naturalmente das condições impostas pelos instrumentos jurídicos específicos da União que regulam essa cooperação policial, bem como dos condicionalismos previstos na legislação nacional especial.

59. Assim, independentemente da eventual coordenação funcional, convergência de ação e otimização de recursos humanos e de serviços de apoio, a integração no PUC-CPI de diferentes gabinetes, criados em contextos legislativos distintos e com objetivos diferenciados, não significa que as atribuições legais de cada um se confundam ou que possam ser coletivamente partilhadas, como aqui se pretende.

60. Entre as finalidades previstas nos regulamentos SIS que sustentam a consulta do SIS por autoridades competentes, não está prevista a cooperação internacional em si mesma. Schengen tem os seus próprios mecanismos de cooperação devidamente regulados. O PUC-CPI é essencialmente um facilitador do intercâmbio de informação a vários níveis, não realizando, em si mesmo, verificações de polícia no interior do território nacional nem fazendo investigação criminal. Nem é uma entidade competente para a prossecução de nenhum outro fim previsto nos regulamentos SIS, passíveis de admitir o acesso direto ao SIS.

61. Acresce que o regime jurídico europeu de Schengen vigente limita o tratamento de dados do SIS, incluindo o acesso, aos fins legalmente previstos e dentro dos limites das competências das entidades autorizadas a aceder, considerando-se uma utilização abusiva qualquer ação fora deste quadro legal¹⁴.

62. Por outro lado, há uma proibição estrita de transferir dados pessoais do SIS para um país terceiro ou organização internacional ou de algum modo disponibilizar esses dados. Esta é uma norma histórica no regime jurídico de Schengen e que se mantém nos novos regulamentos¹⁵. O SIS tem como objetivo geral garantir um elevado nível de segurança nos territórios dos Estados-Membros e não pode ser posto ao serviço de qualquer Estado que não seja Parte de Schengen. Daí que, fora do quadro de cooperação de Schengen, os dados do SIS não possam ser usados no âmbito de outro tipo de cooperação internacional, o que afasta ainda mais a possibilidade de dar acesso direto ao SIS a todas as unidades orgânicas do PUC-CPI, incluindo a oficiais de ligação com países terceiros.

14 Veja-se os artigos 31.º e 46.º, respetivamente do Regulamento SIS II e da Decisão SIS II, bem como o n.º 7 do artigo 41.º do Regulamento (UE) 2018/1861 e o n.º 6 do artigo 56.º do Regulamento (UE) 2018/1862.

15 Em conformidade com o artigo 39.º do Regulamento SIS II, com o artigo 54.º da Decisão SIS II, com o artigo 50.º do Regulamento (UE) 2018/1861 e com o artigo 65.º do Regulamento (UE) 2018/1862.

63. Por tudo isto, o PUC-CPI não reúne as condições legais, tanto no plano nacional, como no quadro jurídico europeu relativo a Schengen, para ser indicado como uma entidade autorizada a aceder diretamente ao SIS e a consultar os dados aí tratados. Nessa medida, a previsão constante da alínea *k*) do n.º 1 do artigo 5.º do Projeto deve ser eliminada.

vi. Encarregado de proteção de dados, incidentes de segurança e terminologia

64. Em relação ao artigo 16.º do Projeto sobre o encarregado de proteção de dados (EPD), além da observação quanto ao seu n.º 2 feita no ponto 15 deste parecer, recomenda-se que seja explicitado no n.º 1 ou em número autónomo que o EPD reporta ao Coordenador do Gabinete SIRENE, atenta a forma de designação formal, caso haja uma impossibilidade de ser o próprio Coordenador a proceder diretamente à designação.

65. Além disso, deve ainda o n.º 1 do artigo 16.º ser alterado, no sentido de adequar as funções do EPD ao legalmente exigido, uma vez que o papel do EPD não é o de se substituir ao responsável pelo tratamento no cumprimento das obrigações legais deste. Assim, deverá ser clarificado que o EPD assiste o responsável pelo tratamento no cumprimento das obrigações legais em matéria de proteção de dados¹⁶.

66. No que diz respeito ao n.º 4 do artigo 13.º do Projeto, sobre a notificação de violações de dados pessoais, deve esta norma ser eliminada, uma vez que existe já norma específica nos novos regulamentos SIS sobre qual a legislação aplicável a estes incidentes de segurança, sendo o RGPD e a Diretiva (UE) 2016/680, transposta para o direito nacional pela Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

67. Por último, sinalizam-se algumas normas que requerem, em termos de terminologia, um alinhamento com o quadro legal vigente em matéria de proteção de dados e, especificamente, no âmbito do SIS. Assim, a epígrafe do artigo 15.º do Projeto deve ser alterada para «responsável pelo tratamento» em vez de responsável pela proteção de dados.

68. Nas referências que são feitas aos direitos dos titulares dos dados (na alínea *i*) do n.º 1 do artigo 3.º e na alínea *h*) do n.º 2 do artigo 6.º), deve a redação ser alterada para refletir em concreto os direitos em causa que podem ser exercidos por pessoas que podem eventualmente não ser visadas pelas indicações. Assim, deverá ser explicitado que se trata dos direitos de acesso, retificação e apagamento de dados por pessoas singulares em relação aos dados pessoais tratados no SIS.

¹⁶ Em conformidade com o quadro de funções previstas no artigo 39.º do RGPD, no artigo 11.º da Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, e no artigo 35.º da Lei n.º 59/2019, de 8 de agosto.

III. Conclusão

69. O regime jurídico nacional de proteção de dados aplicável aos tratamentos de dados pessoais realizados pelo Gabinete SIRENE deve ser alargado ao RGPD e à Lei n.º 58/2019, de 8 de agosto, nos termos mencionados no ponto 16 deste parecer.

70. A optar-se por alargar a várias entidades a possibilidade de criar, alterar e apagar indicações no SIS, tal competência tem de estar legalmente prevista para cada entidade, devidamente identificada, determinando-se quais as indicações do SIS que cada uma pode criar e em que condições. Recomenda-se de todo o modo a centralização dessa atribuição no Gabinete Nacional SIRENE, atentas as restantes atribuições que detém na gestão das indicações, no controlo da qualidade dos dados e, num futuro próximo, no controlo dos prazos de conservação das indicações, pugnando-se assim pela supressão do n.º 2 do artigo 3.º do Projeto.

71. O n.º 3 do artigo 4.º do Projeto deve ser alterado de modo a clarificar o que se está precisamente a regular, atendendo a que a ligação entre Gabinetes SIRENE para o intercâmbio de informações suplementares tem de ser feita em conformidade com o definido na arquitetura técnica do SIS pelo direito da União, isto é, através da infraestrutura de comunicação do SIS, com segregação absoluta de tráfego, não se admitindo assim qualquer tipo de intermediação nessas comunicações.

72. A previsão do n.º 4 do artigo 7.º do Projeto, que prevê de forma genérica o acesso indiscriminado, sem justificação da sua necessidade, sem qualquer tipo de limites e sem salvaguardas, a qualquer sistema de informação nacional por parte dos operadores SIRENE, é violadora da Constituição da República Portuguesa e do regime de proteção de dados, pelo que deve ser suprimida. Tratando-se de legislar sobre acesso a tratamentos de dados pessoais por terceiros, tal não poderá ser feito no âmbito deste decreto-lei, por ser matéria da reserva relativa de competência legislativa da Assembleia da República, além de dever reunir os requisitos legais indicados nos pontos 43 e 44 deste parecer.

73. Deve ser autonomizada a lista de entidades utilizadoras do SIS, isto é, com direitos de acesso ao SIS para consulta, a qual deve ser uma listagem exaustiva e não apenas indicativa ou exemplificativa, devendo ser definido expressamente no texto legislativo a que indicações do SIS podem aceder e para que fins. Deve ainda ser eliminada a previsão constante da alínea k) do n.º 1 do artigo 5.º do Projeto, que torna o PUC-CPI no seu todo como uma entidade utilizadora do SIS, por violar claramente as limitações de acesso previstas no regime jurídico europeu do SIS, bem como na legislação nacional.

74. Deve ser suprimido o n.º 4 do artigo 13.º do Projeto por já se encontrar regulada no direito da União a forma como os incidentes de segurança são notificados.

75. Devem ser introduzidas pequenas alterações nos artigos 3.º, 6.º e 15.º do Projeto, por uma questão de precisão, para refletir a terminologia do regime jurídico aplicável, conforme indicado nos pontos 67 e 68 deste parecer.

Lisboa, 16 de agosto de 2021



Filipa Calvão (Presidente, que relatou)