



2.12 • A dimensão externa da segurança interna

ACORDO SCHENGEN

Rui Marta

EM 14 DE JUNHO DE 1985, os governos da Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, França e República Federal da Alemanha celebraram, na localidade de Schengen, no Luxemburgo, um Acordo Relativo à Supressão Gradual dos Controlos nas Fronteiras Comuns. Este Acordo de Schengen visava a criação de uma zona de livre circulação de pessoas (Espaço Schengen) entre os Estados Parte, através da supressão gradual dos controlos nas fronteiras comuns (internas) e, simultaneamente, pela implementação de medidas de segurança compensatórias, tendentes a intensificar os níveis de segurança e a ordem pública já existentes nos referidos Estados. Em 19 de junho de 1990 foi assinada a Convenção de Aplicação do Acordo Schengen (CAAS) que veio proceder à materialização do referido espaço sem controlo de fronteiras internas, impondo-se nesta medida o estabelecimento de regras jurídicas precisas que os Estados deveriam observar, bem como numa vertente prática.

Aos cinco Estados fundadores do Acordo Schengen juntaram-se outros Estados-membros (EM) da União Europeia (UE) e outros Estados que não fazem parte da UE. O Acordo Schengen é, hodiernamente, aplicado por vinte e nove Estados: vinte e cinco EM da UE: Portugal, Espanha, Itália, Grécia, Áustria, Alemanha, França, Bélgica, Luxemburgo, Holanda, Finlândia, Suécia, Dinamarca, Eslovénia, Eslováquia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Malta, Polónia, República Checa, Roménia, Bulgária, Reino Unido; e quatro Estados associados, ou seja, Estados que não fazem parte da UE, designadamente Noruega, Islândia, Suíça e Liechtenstein.

A supressão dos controlos de pessoas nas fronteiras internas originou as seguintes ilações:

- A diminuição da segurança interna de cada um dos Estados;
- O aumento das fronteiras externas de cada Estado, uma vez que a fronteira externa de um EM passa a ser fronteira externa de todos os outros tendo em conta a existência de um território comum;
- A responsabilidade acrescida de zelar pela segurança dos seus parceiros, que não se esgota no mero controlo de fronteira externa, mas abrange e vincula todas as entidades com responsabilidades na luta e prevenção da criminalidade e na manutenção da ordem e segurança públicas.

Com o objetivo de minorar os riscos securitários daqui decorrentes, foram implementadas medidas compensatórias de cariz político securitário que compensassem o decorrente défice de segurança. Estas medidas visam maximizar a cooperação e a coordenação entre os serviços de polícia e as autoridades judiciais para preser-

var a segurança interna dos EM e, em especial, para lutar contra a criminalidade organizada. Deste modo, o Acordo Schengen determina que os EM transfiram para as fronteiras externas os controlos suprimidos nas fronteiras internas; se esforcem por harmonizar, caso seja necessário, as disposições legislativas e regulamentares relativas às proibições e às restrições que fundamentam os controlos; e que adotem as medidas complementares para a salvaguarda da segurança nacional e da ordem pública e para impedir a imigração ilegal de cidadãos nacionais de Estados terceiros.

Gabinete Nacional Sirene¹

Os gabinetes Sirene constituem um ponto de contacto único para todas as autoridades nacionais responsáveis pela aplicação da lei, no âmbito do Sistema de Informação Schengen (SIS), desempenhando ainda um importante papel na cooperação policial dentro do espaço Schengen. Para gerir toda a informação constante do SIS e trocar a informação adicional necessária à execução das indicações (alertas), seja entre as entidades nacionais ou entre os Estados-membros, tornou-se imperioso prever a criação destes Gabinetes Sirene. Estas entidades são igualmente responsáveis, a nível externo, pelo bom funcionamento do sistema nos respetivos Estados e pela autenticidade, legalidade e atualidade da informação que estes [carregam] inserem no SIS (artigo 108.º da CAAS). Foram, assim, designados para esta finalidade, por decisão dos ministros da Administração Interna, da Justiça e dos Negócios Estrangeiros dos Estados Schengen, os Gabinetes Sirene.

Sendo a eficácia e a celeridade fulcrais na troca de informação entre os Estados, tais entidades devem:

- Seguir processos e regras de funcionamento comuns;
- Estar disponíveis 24 horas por dia e 7 dias por semana;
- Dispor de informação suplementar de forma imediata;
- Dispor de meios de comunicação rápidos, eficazes e seguros;
- Dispor de pessoal capaz de comunicar em línguas de utilização comum.

Os Gabinetes Sirene são, desta forma, a plataforma através da qual gira toda a troca de informações entre os Estados Schengen, o suporte de apoio aos agentes no terreno e ainda um importante apoio no âmbito da cooperação judiciária. Possuem serviços jurídicos e de tradução próprios e desempenham um papel fundamental na cooperação internacional.

O Gabinete Nacional Sirene foi criado pelo Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro, e foi recentemente integrado no Gabinete Coordenador de

Segurança pela Lei de Segurança Interna, Lei n.º 53/2008, de 29 de agosto. Este último é um órgão do Sistema de Segurança Interna e funciona na direta dependência do primeiro-ministro ou, por delegação, do ministro da Administração Interna.

Sistema de Informação Schengen

A funcionar desde 1995, o SIS é uma base de dados policiais comum a todos os Estados Schengen, sendo o seu funcionamento obrigatório. Trata-se, deste modo, de um instrumento altamente eficaz de cooperação entre todas as polícias/forças e serviços de segurança e outras entidades utilizadoras na Europa, cuja informação se encontra à disposição para consulta direta de todos os agentes no terreno, que necessitem da informação constante do mesmo para realizarem controlos que garantam a segurança interna de todos os Estados-membros, nomeadamente nos consulados, nas fronteiras, nos controlos alfandegários, nos controlos de estrada ou nas esquadras da PSP e postos territoriais da GNR e nos tribunais. Também pode ser consultado pela Europol e Eurojust.

“
Esta história começou em 1985, quando cinco Estados-membros da União Europeia decidiram suprimir os controlos nas suas fronteiras internas — assim nasceu o Espaço Schengen...”

O SIS II foi criado pelo Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho (Regulamento SIS II) e pela Decisão 2007/533/JAI do Conselho (Decisão SIS II). No intuito de responder às necessidades dos seus utilizadores, nomeadamente: melhorar a identificação das pessoas objeto das indicações, através da disponibilidade das fotografias e impressões digitais; permitir o rápido acesso a cópias dos Mandados de Detenção Europeus; permitir a associação de diferentes tipos de alertas (Ex: pessoas e viaturas, etc.); criar indicações referentes a novos tipos de objetos; atualização das bases legais, de forma a tornar a sua aplicação mais fácil e alargando o âmbito de aplicação dos alertas e garantindo uma melhor e mais clara proteção das pessoas objeto dos alertas e daqueles que possam ver a sua identidade usurpada.

O artigo 20.º da Decisão 2007/533/JAI do Conselho de 12 de junho de 2007 e o artigo 24.º do

GABINETE NACIONAL SIRENE

Compreende o coordenador, dois coordenadores-adjuntos, o Conselho de Ligação e Acompanhamento, os serviços operativo, jurídico, de tradução e de secretariado.

O coordenador e os coordenadores-adjuntos são nomeados por despacho conjunto dos ministros da Administração Interna, da Justiça, dos Negócios Estrangeiros e das Finanças.

O serviço operativo é composto por quatro grupos de trabalho: Guarda Nacional Republicana; Polícia de Segurança Pública; Polícia Judiciária e Serviço de Estrangeiros e Fronteiras; As competências e a responsabilidade são:

- Assegurar e garantir a legalidade da informação, a sua atualidade e correção;
- Fornecer aos serviços competentes que estão no terreno, bem como às entidades judiciais, todos os elementos indispensáveis à prossecução das tarefas relativas à implementação das ações a adotar determinadas pelas indicações.

Prossigue com as seguintes atribuições:

- Inserir, modificar, completar, retificar ou extinguir indicações no SIS, mediante instrução, requisição ou delegação das autoridades judiciais e administrativas ou a pedido de forças e serviços de segurança, após verificação da sua conformidade com a Convenção de Aplicação;
- Receber das instâncias estrangeiras informações relativas à descoberta, no seu território, das pessoas ou dos objetos indicados, bem como informar as autoridades nacionais que requereram a respetiva indicação;
- Comunicar à instância estrangeira que requereu uma indicação, sempre que as pessoas ou os objetos indicados forem descobertos em território nacional;
- Colaborar com os outros gabinetes SIRENE no respeito pelas suas atribuições e no quadro das medidas de cooperação policial consequentes à descoberta de pessoas ou de objetos indicados;
- Velar pelo respeito das disposições da Convenção de Aplicação e do direito nacional, designadamente em matéria de proteção da vida privada;
- Assegurar todos os contactos com as instâncias estrangeiras necessários à execução destas funções.

Regulamento (CE) N.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de dezembro de 2006 estabelecem as categorias de dados que podem ser introduzidos no SIS: PESSOAS e OBJETOS (veículos; armas; documentos de identificação – em branco e/ou emitidos; placas de matrícula; notas de banco; embarcações; motores de embarcações; aeronaves; contentores; equipamento industrial; documento único automóvel; e produtos financeiros).

A base legal para inserção dos dados é a seguinte: – Regulamento (CE) N.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho de 20 de dezembro de 2006;

- Art.º 24.º – Estrangeiros não admissíveis ou interditos de permanecer no Espaço Schengen;
- Decisão 2007/533/JAI do Conselho de 12 de junho de 2007;

- Art.º 26.º – Pessoas procuradas para detenção para efeitos de entrega e extradição;
- Art.º 32.º – Pessoas desaparecidas ou que necessitem de proteção policial por motivos diversos;
- Art.º 34.º – Pessoas procuradas no âmbito de um processo judicial;
- Art.º 36.º – Pedidos de controlo discreto ou controlo específico de pessoas e objetos;
- Art.º 38.º – Indicações de objetos para efeitos de apreensão ou de utilização como prova em processos penais.

A regra é a de que o acesso só pode ser concedido às entidades que exerçam as funções consignadas nos artigos 27.º e 28.º do Regulamento SIS II e artigo 40.º da Decisão SIS II, nomeadamente:

- Controlo de fronteiras, nos termos do Regulamento (CE) n.º 562/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 15 de março de 2006, que estabelece o código comunitário relativo ao regime de passagem de pessoas nas fronteiras (Código das Fronteiras Schengen);
- Outras verificações policiais e aduaneiras efetuadas no interior do Estado-Membro em causa, bem como a respetiva coordenação pelas autoridades designadas.
- Pelas autoridades judiciais nacionais, nomeadamente as responsáveis pela instauração de ações penais e inquéritos judiciais antes de deduzida a acusação, no exercício das suas funções, nos termos previstos na lei nacional.

Mesmo o acesso destas entidades rege-se de acordo com o princípio da necessidade de conhecer, só podendo aceder aos dados do SIS II especificamente necessários ao exercício das suas funções. Haverá ainda que destrinçar entre direito de acesso de mera consulta do direito de acesso para consultar e inserir dados. Assim, são as seguintes as entidades com direito de consulta a todos os dados: Guarda Nacional Republicana; Polícia de Segurança Pública; Polícia Judiciária; Serviço de Estrangeiros e Fronteiras e Polícia Marítima. Além do referido direito de consulta têm ainda direito de inserção, eliminação, alteração e correção de indicações os elementos da Guarda Nacional Republicana, Polícia de Segurança Pública, Polícia Judiciária, Serviço de Estrangeiros e Fronteiras que estejam a desempenhar funções no Gabinete Nacional SIRENE.

Entidades só com direito de consulta:

- Todos os dados: magistrados do Ministério Público e juizes de Instrução Criminal.
- Alguns dados: Direcção-Geral dos Assuntos Consulares e das Comunidades Portuguesas: apenas aos dados do art.º 24.º e n.º 38.º, respetivamente do Regulamento e da Decisão SIS II, respeitantes a cidadãos nacionais de Estados terceiros não admissíveis ou com permanência não autorizada no Espaço Schengen e aos documentos de identidade em branco ou emitidos declarados perdidos, furtados, invalidados;
- Instituto da Mobilidade e dos Transportes: art.º 38.º da Decisão SIS II e nos termos do Regulamento 1986/2006 do Parlamento e do Conselho;

- Autoridade Tributária: dados relativos aos artigos 36 n.º 2 e 38.º da Decisão SIS II;
- Autoridade Nacional de Aviação Civil: dados relativos ao art.º 38.º da Decisão SIS II.

Para que a utilização do SIS seja otimizada e as forças e serviços de segurança e os serviços aduaneiros dele tirem o melhor proveito permitindo o desempenho mais eficaz e eficiente de todas as suas competências, é necessário que seja permanentemente alimentado com toda a informação pertinente, correta e atualizada e toda a informação seja consultada sistematicamente, de forma correta, pelos agentes que a ela têm acesso. Tanto a inserção de dados como a sua consulta sistemática são obrigatórios para as autoridades com direito de inserção e de acesso aos mesmos em todos os Estados/entidades. ■

Notas

¹ Acrónimo de Supplementary Information Requested at the National Entry (Informação Suplementar Requerida pelos Registos Nacionais).

Referências

- Convenção para Aplicação do Acordo Schengen (CAAS); Decreto-Lei n.º 292/94, de 16 de novembro – Cria o Gabinete Nacional SIRENE;
- Lei 53/2008 de 29 de agosto – Lei de Segurança Interna;
- Decreto-Lei n.º 49/2017 de 24 de maio – Aditamento à Lei de Segurança Interna;
- Decisão 2007/533/JAI de 7 de agosto – Decisão SIS II;
- Decisão de execução (UE) 2015/219 da Comissão de 29 de janeiro de 2015 – 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);
- Decisão 2007/533/JAI de 7 de agosto – Decisão SIS II;
- Decisão de execução (UE) 2015/219 da Comissão de 29 de janeiro de 2015 – 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);
- Informação dos Estados-membros 2017/C 228/01 de 14 de julho de 2017 – Lista das autoridades competentes autorizadas a consultar diretamente os dados introduzidos na segunda geração do Sistema de Informação Schengen, em conformidade com o artigo 31.º, n.º 8, do Regulamento (CE) n.º 1987/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho e o artigo 46.º, n.º 8, da Decisão 2007/533/JAI relativa ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II);
- Farinha, L. (2005). “A Polícia de Segurança Pública e a cooperação policial na União Europeia”. In Pereira, Manuel João e Neves, Joaquim (Coord.), *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*, pp. 413-478, Oeiras: Instituto Nacional de Administração (INA).
- Gomes, P. (2005). “A cooperação policial na União Europeia: um desafio estratégico para a PSP”. In Pereira, Manuel João e Neves, Joaquim (Coord.), *Estratégia e Gestão Policial em Portugal*, pp. 477-526, Oeiras: Instituto Nacional de Administração (INA).
- Piçarra, N. (2010). “O Tratado de Lisboa e o espaço de liberdade, segurança e justiça”. In Jorge Miranda (org.) *Cadernos O Direito*, n.º 5, pp. 245-269. Coimbra: Almedina.
- Regulamento (CE) 1987/2006 de 28 de dezembro – Relativo ao estabelecimento, ao funcionamento e à utilização do Sistema de Informação Schengen de segunda geração (SIS II);
- Sousa, C. (2001). “O novo Terceiro Pilar da União Europeia: A cooperação policial e judiciária em matéria penal”. In Jorge Figueiredo Dias, Irineu Cabral Barreto, Teresa Pizarro Beleza, Eduardo Paz Ferreira (org.), *Estudos de Homenagem ao Dr. Cunha Rodrigues*, Volume I, pp. 867-915. Coimbra Editora.