



**CONSELHO DA
UNIÃO EUROPEIA**

**Bruxelas, 30 de Novembro de 2010 (01.12)
(OR. en)**

**15877/2/10
REV 2**

LIMITE

**GENVAL 20
DROIPEN 123**

NOTA

de:	Presidência
para:	Coreper/Conselho
n.º doc. ant.:	14441/1/10 REV 1 GENVAL 14 DROIPEN 108
Assunto:	Projecto de conclusões do Conselho sobre a prevenção e luta contra os crimes relacionados com a identidade e a gestão da identidade, incluindo o estabelecimento e o desenvolvimento de uma cooperação estruturada permanente entre os Estados-Membros da União Europeia

Na sequência das reuniões do Grupo GENVAL de 13 e Outubro e 4 de Novembro de 2010 e da reunião do CATS de 22 de Novembro de 2010, junto se envia, à atenção das delegações, uma versão revista do projecto de conclusões do Conselho sobre a prevenção e luta contra os crimes relacionados com a identidade e a gestão da identidade, incluindo o estabelecimento e o desenvolvimento de uma cooperação estruturada permanente entre os Estados-Membros da União Europeia. Recorda-se que este projecto de conclusões do Conselho não visa a criação de uma nova estrutura.

A fim de permitir que o Reino Unido retire a sua reserva sobre o texto, a Presidência introduziu um pequeno número de alterações ao texto.

O Conselho será convidado a adoptar as conclusões em anexo.

**Conclusões do Conselho
de ... 2010**

**sobre a prevenção e luta contra os crimes relacionados¹ com a identidade e a gestão da
identidade, incluindo o estabelecimento e o desenvolvimento de uma cooperação estruturada
permanente entre os Estados-Membros da União Europeia**

O CONSELHO,

RECORDANDO que os crimes relacionados com a identidade, enquanto tais ou enquanto elementos constitutivos de outras infracções penais são fenómenos criminosos graves e constituem uma ameaça ao espaço de liberdade, segurança e justiça;

REGISTANDO que, embora este fenómeno criminoso sempre tenha existido, a introdução e utilização de novas tecnologias potenciaram as suas repercussões internacionais;

RECORDANDO a necessidade de prevenir e sancionar os crimes relacionados com a identidade de acordo com a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Organizado Transnacional e os seus dois Protocolos "Tráfico de Seres Humanos" e "Contrabando de Migrantes", a Resolução n.º E/2004/26 do Conselho Económico e Social das Nações Unidas relativa à cooperação internacional para a prevenção, repressão e sanção de fraudes, abuso e falsificação criminosa e crimes conexos e a Convenção sobre o Cibercrime do Conselho da Europa;

CONSIDERANDO que a luta contra os crimes relacionados com a identidade deve ter em conta igualmente as ameaças indirectas;

REGISTANDO que a recolha, o armazenamento e a partilha de dados pessoais, por muito legítimos e justificados que sejam, podem ser comprometidos pelo aumento das actividades criminosas;

¹ O presente conceito de "crimes relacionados com a identidade", também utilizado a nível da ONU (grupo de trabalho ISPAC), é considerado suficientemente lato para abarcar todo o tipo de infracções relacionadas com a identidade (incluindo a usurpação e a fraude de identidade) e permite evitar novos debates sobre definições.

RECORDANDO que a protecção de dados pessoais é um direito fundamental;

CONSIDERANDO que entre as mais graves violações desse direito se contam os crimes relacionados com a identidade;

REGISTANDO que esses crimes podem afectar todos os sectores da sociedade e envolver tanto o sector público como o sector privado;

CONSIDERANDO que, para prevenirem e combaterem eficazmente a criminalidade, incluindo os crimes relacionados com a identidade, no respeito dos direitos fundamentais, os Estados-Membros não podem limitar as suas actividades à manutenção da sua própria segurança, mas devem igualmente orientá-las para a segurança da União Europeia no seu conjunto. Este objectivo de solidariedade é ainda mais crucial num espaço onde prevalece a livre circulação das pessoas, desde a supressão dos controlos nas fronteiras internas;

CONSCIENTES da evolução constante dos *modi operandi* utilizados para usurpar a identidade de uma pessoa, como a aparência ("look alike"), a falsificação de documentos de filiação ("source"), certidões e declarações falsas ("declare to be");

TENDO EM CONTA que muitos crimes relacionados com a identidade são cometidos utilizando documentos de identidade (em branco) roubados ou perdidos. Estes documentos de identidade roubados ou perdidos podem ser falsificados ou, sem manipulação, utilizados por alguém parecido com o titular legítimo;

CONSIDERANDO que na prática é difícil detectar quer as falsificações mediante o controlo de elementos insuficientes de autenticação do documento quer uma fraude mediante o simples controlo da fotografia no documento em más condições de iluminação.

SALIENTADO que é necessário reforçar nomeadamente os procedimentos de gestão relacionados com cadeia da identidade nos Estados-Membros da União Europeia e desenvolver uma estratégia conjunta nesta matéria;

SUBLINHANDO a abordagem pragmática e concreta que foi adoptada nos trabalhos recentes no domínio da luta contra a criminalidade em geral e que realça a necessidade de analisar, promover e partilhar as boas práticas e políticas de prevenção;

CONSIDERANDO que é necessário desenvolver este intercâmbio no domínio dos crimes relacionados com a identidade a fim de identificar os riscos que dão origem a este tipo de fraude, tendo em conta toda a cadeia da identidade, e melhorar a prevenção deste tipo de criminalidade a nível nacional e europeu;

CONSIDERANDO que o controlo das declarações e dos registos de documentos roubados ou perdidos é uma medida importante para detectar a utilização de documentos roubados ou perdidos;

CONSIDERANDO que os documentos de viagem e de identidade, bem como as autorizações de residência são emitidos com base em documentos de filiação. Os novos documentos de viagem, de identidade e autorizações de residência são muitas vezes bem securizados e dotados de elementos biométricos e de seguranças electrónicas, o que torna a falsificação destes documentos mais difícil e facilita a detecção, em especial graças à validação da assinatura electrónica. Por conseguinte, o risco de fraude desloca-se do fim (falsificação de documentos de identidade, de viagem e autorizações de residência) para o início da cadeia, ou seja o acto de pedir tal documento com base num documento de filiação fraudulento. A emissão de documentos de filiação que obedeçam a certos requisitos de segurança e de conteúdo mínimos, que não existem neste momento, poderá, por conseguinte, limitar significativamente a fraude documental e os crimes relacionados com a identidade.

TENDO EM CONTA a Posição Comum 2005/69/JAI do Conselho de 24 de Janeiro de 2005 relativa ao intercâmbio de certos dados com a Interpol;

REGISTANDO que actualmente não existe nenhuma definição jurídica de usurpação de identidade, fraude de identidade ou de infracções relacionadas com a identidade na União;

REGISTANDO que os Estados-Membros seguem abordagens diferentes para combater os crimes relacionados com a identidade, que apenas alguns Estados-Membros adoptaram legislação específica que criminaliza a usurpação de identidade e que a maioria dos Estados-Membros usa qualificações jurídicas diferentes para designar este tipo de conduta (falsificação de documentos, fraude, acesso ilegal a sistemas TI, etc.) em função das circunstâncias;

TENDO EM CONTA as conclusões do Conselho de 30 de Novembro de 2009 sobre disposições-modelo para orientar as deliberações do Conselho em matéria de direito penal;

REGISTANDO que as presentes conclusões não prejudicam as políticas dos Estados-Membros em matéria de identidade;

CONSIDERADO que as vítimas de crimes relacionados com a usurpação de identidade geralmente recebem poucas informações sobre a forma como fazer uma participação de uma utilização abusiva da sua identidade, devendo dedicar um tempo considerável para reestabelecer o seu nome e a sua reputação;

CONGRATULANDO-SE com a disponibilidade constante da Comissão para prosseguir uma política activa de luta contra a criminalidade, centrada principalmente no apoio financeiro de actividades e projectos consagrados à luta contra os crimes relacionados com a identidade.

RECORDANDO O SEGUINTE:

1. A Decisão do Conselho de 12 de Fevereiro de 2007¹ que cria, para o período de 2007 a 2013, no âmbito do Programa Geral sobre Segurança e Protecção das Liberdades, o programa específico "Prevenir e combater a criminalidade", que compreende quatro temas, nomeadamente a prevenção da criminalidade e a criminologia.
2. O Programa de Estocolmo², adoptado pelo Conselho Europeu em 10 e 11 de Dezembro de 2009, que fixa as prioridades relativas ao desenvolvimento do espaço europeu de liberdade, de segurança e de justiça para os próximos cinco anos e que estabelece um quadro para uma resposta global aos desafios que a Europa enfrenta no domínio da liberdade, da segurança e da justiça não obstante os importantes progressos registados neste contexto. São portanto necessários novos esforços para melhorar a coerência entre as diferentes políticas sectoriais. Para que o próximo programa plurianual venha a ser posto em prática com êxito, são importantes diversos instrumentos, nomeadamente: "Uma Europa que protege". Para alcançar estes objectivos, foi debatido o tópico "*A União deve reduzir as oportunidades que uma economia globalizada abre à criminalidade organizada (...) e dotar-se dos meios adequados para responder a estes desafios de forma eficaz.*" Neste contexto, o Conselho Europeu convida nomeadamente "*os Estados-Membros e, se for caso disso, a Comissão a promover o intercâmbio das melhores práticas de prevenção e aplicação da lei, em especial no âmbito da rede de serviços de recuperação de bens e da rede anti-corrupção.*"

¹ JO L 58 de 24.2.2007

² JO C 115 de 4.5.2010

3. A comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social e ao Comité das Regiões, de 20 de Abril de 2010, que estabelece o Plano de Acção de aplicação do Programa de Estocolmo¹. Esta comunicação recorda que "***a definição de um programa estratégico de intercâmbio de informações exige uma perspectiva de conjunto dos sistemas actuais de recolha, tratamento e partilha de dados, de que convém examinar em pormenor a utilidade, a eficácia, a proporcionalidade e o respeito do direito à privacidade. Esse programa deve igualmente lançar as bases de um desenvolvimento coerente do conjunto dos sistemas de informação actuais e futuros***" e, entre as acções específicas para lutar contra a criminalidade económica e a corrupção, prevê **para 2012**: uma "***Estratégia europeia de gestão da identidade, incluindo propostas legislativas relativas à criminalização da usurpação da identidade e à identidade electrónica (eID) e aos sistemas de autenticação seguros***".
4. No contexto do programa de trabalho anual da Comissão para 2010, o "convite à apresentação de propostas de 2010 limitado aos parceiros no contrato-quadro", que prevê, entre as acções elegíveis para estes parceiros, "*projectos que analisem as possibilidades de utilização de informações detidas por particulares para efeitos de aplicação da lei nomeadamente no domínio dos dados relativos a passageiros, com especial destaque para os aspectos do reforço da segurança, sem comprometer os direitos humanos e a privacidade, projectos que analisem as possibilidades de utilização das tecnologias modernas para detectar novas formas de criminalidade, como a cibercriminalidade, a usurpação de identidade e a fraude transnacionais, bem como projectos que identifiquem e implementem medidas de protecção da privacidade dos consumidores (tecnologias que reforçam a privacidade), que protejam os cidadãos contra a vulnerabilidade à cibercriminalidade, a usurpação de identidade, fraude, etc.;*" e o convite específico para a apresentação de propostas no domínio da "criminalidade financeira e económica" respeitantes às subvenções de acção para 2010 que inclui, entre as 11 acções elegíveis, a "***usurpação da identidade: prevenir e lutar contra a usurpação e fraude de identidade e promover a gestão da identidade; facilitar a investigação e repressão de crimes relacionados com a identidade; desenvolver um módulo de recolha de dados sobre crimes relacionados com a identidade.***".

¹ COM (2010) 171 final.

TENDO EM CONTA:

1. Os planos de acção da Comissão para os períodos 2001-2003 e 2004-2007 relativos à fraude relacionada com meios de pagamento que não sejam em numerário, a fraude de identidade no âmbito de pagamentos que frequentemente envolve o acto de assumir uma identidade falsa, nomeadamente mediante a utilização abusiva e o tratamento ilegal de dados pessoais;
2. A conferência organizada pela Comissão Europeia em Bruxelas, em 22 e 23 de Novembro de 2006, no âmbito do Plano de Acção 2004-2007 intitulado "Manter a integridade da identidade e dos pagamentos: dois desafios para a prevenção da fraude";
3. A Conferência realizada em Tomar, de 7 a 9 de Novembro de 2007, durante a Presidência Portuguesa, intitulada "Fraude e roubo de identidade: a logística do crime organizado", orientada para a partilha de experiências e o desenvolvimento de uma abordagem integrada da fraude e usurpação de identidade;
4. O estudo comparativo da gestão da identidade levado a cabo no seguimento da conferência de Tomar e o relatório subsequente elaborado principalmente com base nas respostas a um questionário do Centro de Gestão ID nos Países Baixos intitulado "Sistemas europeus de identidade: estudo comparativo" que sublinhou a diversidade dos sistemas de gestão da identidade;
5. A conferência organizada pela Bélgica, em 27 e 28 de Maio de 2010, subordinada ao tema da "Fraude de identidade", na qual os contributos de vários oradores incidiram sobre a fraude de identidade, nomeadamente no mundo financeiro e no ciberespaço;
6. Os resultados preliminares da análise comparativa da Comissão da legislação nacional aplicável à usurpação de identidade, dos mecanismos de queixa e da ajuda às vítimas nos Estados-Membros.

INSTA A COMISSÃO EUROPEIA A:

No contexto do seu plano de acção para implementar o Programa de Estocolmo, com especial destaque para o desenvolvimento de uma estratégia europeia de identidade:

1. APOIAR os esforços desenvolvidos pelos Estados-Membros para reforçar os procedimentos de identificação pessoal no interior da UE:
 - registando os resultados da análise dos pontos fortes e fracos, das oportunidades e ameaças (SWOT) efectuada em vários Estados-Membros que:
 - elenca os sistemas de gestão de identidade pessoal nesses Estados-Membros;
 - identifica os pontos fortes e fracos inerentes aos procedimentos aplicados em cada um dos sistemas no que toca ao estabelecimento, ao registo, à utilização e verificação da identidade;
 - enumera as ameaças e os riscos susceptíveis de comprometer a segurança da informação dos procedimentos de informação, ou seja, a integridade da informação e dos procedimentos utilizados no seu tratamento, a confidencialidade da informação, a disponibilidade da informação e dos procedimentos de tratamento da informação e a traçabilidade das operações efectuadas no contexto da gestão da identidade;
 - apoiando o alargamento destes trabalhos por forma a identificar e analisar os riscos para todos os Estados-Membros para que os resultados desta análise possam ser utilizados a nível europeu;
 - avaliando, com base nos resultados dos trabalhos efectuados para compilar estas listas, a necessidade de dar prioridade ao reforço dos sistemas de gestão da identidade pessoal nos Estados-Membros no domínio da prevenção de crimes relacionados com a identidade.
2. APOIAR a cooperação entre os Estados-Membros mediante a criação de uma plataforma de intercâmbio de boas práticas no domínio da gestão de toda a cadeia da identidade pessoal e, na devida altura, de uma rede de peritos europeus.

(...)

3. APOIAR a criação de mecanismos de queixa eficazes nos Estados-Membros susceptíveis de providenciar uma ajuda adequada às vítimas e analisar a melhor forma de assegurar a cooperação transfronteiras entre estes mecanismos.
4. APOIAR as iniciativas desenvolvidas pelos Estados-Membros para prevenir e lutar contra os crimes relacionados com a identidade em toda a cadeia da identidade, incluindo eventualmente a luta contra esses crimes no âmbito da justiça penal, da imigração e no sector privado.
5. APOIAR e INCENTIVAR os esforços desenvolvidos para trocar informações sobre documentos de identidade registados como roubados ou perdidos, quer no interior dos Estados-Membros (ou seja, com todas as autoridades que queiram verificar se um documento foi declarado perdido ou roubado), quer entre os Estados-Membros.

(...)

CONVIDA OS ESTADOS-MEMBROS A:

1. Contribuírem para os trabalhos SWOT de identificação e análise de riscos a fim de facilitar o intercâmbio de informações e boas práticas em matéria de gestão de identificação pessoal.
2. Coordenarem as suas actividades, no âmbito das estruturas adequadas do Conselho, através do intercâmbio de informações e boas práticas, com vista a melhorar a prevenção e a luta contra os crimes relacionados com a identidade, tendo em conta toda a cadeia de identidade.
3. Assegurarem que, de acordo com a Posição Comum 2005/69/JAI do Conselho de 24 de Janeiro de 2005 relativa ao intercâmbio de certos dados com a Interpol, sejam trocados periodicamente dados com a Interpol e que as suas autoridades responsáveis pela aplicação da lei interroguem a base de dados deste organismo sobre documentos de viagem roubados;
4. Ponderarem a emissão de documentos de filiação, como certidões de nascimento, que correspondam a certos requisitos de segurança e de conteúdo mínimos.