

I

(Resoluções, recomendações e pareceres)

PARECERES

AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS

Sobre a proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado-Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional apresentado num Estado-Membro por um nacional de um país terceiro ou um apátrida [COM(2008) 820 final]

(2009/C 229/01)

A AUTORIDADE EUROPEIA PARA A PROTECÇÃO DE DADOS,

Tendo em conta o Tratado que institui a Comunidade Europeia, nomeadamente o artigo 286.º,

Tendo em conta a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia, nomeadamente o artigo 8.º,

Tendo em conta a Directiva 95/46/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, de 24 de Outubro de 1995, relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados ⁽¹⁾,

Tendo em conta o Regulamento (CE) n.º 45/2001 do Parlamento Europeu e do Conselho, de 18 de Dezembro de 2000, relativo à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais pelas instituições e pelos órgãos comunitários e à livre circulação desses dados ⁽²⁾, nomeadamente o artigo 41.º,

Tendo em conta o pedido de parecer nos termos do n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001 recebido da Comissão em 3 de Dezembro de 2008,

ADOTOU O SEGUINTE PARECER:

I. INTRODUÇÃO

Consulta da AEPD

1. A proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho que estabelece os critérios e mecanismos de de-

terminação do Estado Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional apresentado num Estado Membro por um nacional de um país terceiro ou um apátrida (adiante referida como «proposta» ou «proposta da Comissão» foi enviada pela Comissão à AEPD para consulta em 3 de Dezembro de 2008, em conformidade com o n.º 2 do artigo 28.º do Regulamento (CE) n.º 45/2001. Esta consulta deveria ser explicitamente mencionada no preâmbulo da decisão.

2. A AEPD contribuiu para a proposta numa fase preliminar e muitas das questões que levantou informalmente durante o processo de preparação foram tomadas em consideração pela Comissão no texto final da sua proposta.

A proposta no seu contexto

3. A proposta constitui uma reformulação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Conselho, de 18 de Fevereiro de 2003, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado Membro responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num Estado Membro por um nacional de um país terceiro ⁽³⁾ (a seguir designado Regulamento de Dublin). Foi apresentada pela Comissão como parte do primeiro pacote de propostas destinadas a assegurar uma maior harmonização e níveis mais elevados de protecção no âmbito do Sistema Europeu Comum de Asilo, tal como sugerido no Programa da Haia de 4-5 de Novembro de 2004 e anunciado no plano de acção em matéria de asilo da Comissão, de 17 de Junho de 2008. No Programa da Haia, a Comissão foi convidada a concluir a avaliação da aplicação dos instrumentos jurídicos da primeira fase e a apresentar ao Conselho e ao Parlamento Europeu instrumentos e medidas para a segunda fase de aplicação, com vista à sua adopção até 2010.

⁽¹⁾ JO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ JO L 50 de 25.2.2003, p. 1.

4. A proposta foi sujeita a um intensivo processo de avaliação e consulta. A proposta atende em especial aos resultados do relatório sobre a avaliação do sistema de Dublin publicado pela Comissão em 6 de Junho de 2007 ⁽¹⁾, que identificou um certo número de deficiências, do ponto de vista jurídico e prático, no sistema em vigor, bem como aos contributos enviados à Comissão por várias partes interessadas em resposta ao Livro Verde sobre o futuro do Sistema Europeu Comum de Asilo ⁽²⁾.
5. O principal objectivo da proposta é aumentar a eficiência do sistema e garantir níveis mais elevados de protecção aos requerentes de protecção internacional sujeitos ao procedimento de Dublin. A proposta tem ainda por objectivo reforçar a solidariedade para com os Estados-Membros que se deparam com situações de pressão migratória excepcional ⁽³⁾.
6. A proposta alarga o âmbito de aplicação do Regulamento de Dublin a fim de incluir os requerentes (e os beneficiários) de protecção subsidiária. A alteração é necessária para assegurar a coerência com o acervo comunitário, nomeadamente a Directiva 2004/83/CE do Conselho, de 29 de Abril de 2004, que estabelece normas mínimas relativas às condições a preencher por nacionais de países terceiros ou apátridas para poderem beneficiar do estatuto de refugiado ou por pessoas que, por outros motivos, necessitem de protecção internacional, bem como relativas ao respectivo estatuto e ao teor da protecção concedida ⁽⁴⁾ (adiante referida como «Directiva de Qualificação»), que introduziu a noção de protecção subsidiária. A proposta harmoniza também as definições e a terminologia utilizadas no Regulamento de Dublin com as contidas noutros instrumentos jurídicos em matéria de asilo.
7. Para melhorar a eficiência do sistema, a proposta determina, em particular, o prazo para a apresentação dos pedidos de retomada a cargo e reduz o prazo de resposta a pedidos de informação. Clarifica também as cláusulas relativas à cessação da responsabilidade, bem como as circunstâncias e os procedimentos de aplicação das cláusulas discricionárias (humanitária e de soberania). Acrescenta regras em matéria de transferências e alarga o mecanismo de resolução de litígios em vigor. A proposta inclui ainda uma disposição sobre a organização de uma entrevista obrigatória.
8. Além disso, e também na óptica de aumentar o nível de protecção dado aos requerentes, a proposta da Comissão prevê o direito de recurso de uma decisão de transferência assim como a obrigação de as autoridades competentes decidirem se a aplicação de tal decisão deve ou não ser suspensa. Prevê o direito à assistência jurídica e/ou representação e à assistência linguística. A proposta reafirma o princípio de que ninguém deve ser colocado em retenção apenas pelo facto de solicitar protecção internacional. Alarga também o direito à reunificação da família e debruça-se sobre as necessidades dos menores não acompanhados e de outros grupos vulneráveis.

⁽¹⁾ COM(2007) 299.

⁽²⁾ COM(2007) 301.

⁽³⁾ Ver: Exposição dos motivos da proposta.

⁽⁴⁾ JO L 304, 30.9.2004, p. 12.

Enfoque do parecer

9. O presente parecer debruça-se essencialmente sobre as alterações ao texto mais relevantes do ponto de vista da protecção dos dados pessoais:
 - as disposições que têm por objectivo uma melhor aplicação do direito à informação, ou seja, que dizem respeito ao teor, forma e calendário da prestação de informações foram clarificadas, e foi proposta a adopção de um folheto informativo comum,
 - um novo mecanismo de partilha de informações relevantes entre os Estados-Membros antes de as transferências serem levadas a cabo,
 - utilização do canal seguro de transmissão DubliNet para a troca de informações.

II. OBSERVAÇÕES GERAIS

10. A AEPD apoia os objectivos da proposta da Comissão, em especial no que se refere a melhorar a eficiência do sistema de Dublin e a garantir níveis mais elevados de protecção aos requerentes de protecção internacional sujeitos ao processo de Dublin. A AEPD partilha também das razões que levaram a Comissão a decidir efectuar a revisão do sistema de Dublin.
11. A garantia de um nível de protecção dos dados pessoais adequado é uma condição *sine qua non* para assegurar também o respeito efectivo e um elevado nível de protecção de outros direitos fundamentais. A AEPD emite o presente parecer na plena consciência da dimensão mais alargada dos direitos fundamentais da proposta, que diz respeito não só ao tratamento de dados pessoais mas também a muitos outros direitos de cidadãos de países terceiros e/ou apátridas, como particularmente o direito de asilo, o direito à informação no sentido lato, o direito à reunificação da família, o direito efectivo de recurso, o direito à liberdade e à livre circulação, os direitos da criança ou os direitos dos menores não acompanhados.
12. Tanto o considerando 34 da proposta como a Exposição de Motivos salientam os esforços envidados pelo legislador para assegurar a coerência da proposta com a Carta dos Direitos Fundamentais. Neste contexto, a Exposição de Motivos refere explicitamente a protecção dos dados pessoais e o direito de asilo. A Exposição de Motivos salienta também o facto de a proposta ter sido apresentada após uma análise aprofundada a fim de garantir que as suas disposições são plenamente compatíveis com os direitos fundamentais, enquanto princípios gerais do direito comunitário e internacional. No entanto, tendo em mente o mandato da AEPD, o presente parecer centrará-se principalmente nos aspectos da proposta relativos à protecção dos dados. Neste contexto, a AEPD congratula-se com a atenção considerável que foi dada na proposta a este direito fundamental, que considera essencial para assegurar a eficiência do processo de Dublin dentro do pleno cumprimento das exigências dos direitos fundamentais.

13. A AEPD nota também que a proposta da Comissão busca a coerência com outros instrumentos jurídicos que regem o estabelecimento e/ou uso de outros sistemas de TI de larga escala. Em especial, a AEPD gostaria de salientar que tanto a partilha de responsabilidades relativamente à base de dados como a forma como o modelo de supervisão é formulado na proposta são coerentes com o quadro jurídico do Sistema de Informação de Schengen II e o Sistema de Informação sobre Vistos.
14. A AEPD vê com satisfação o seu papel no domínio da supervisão claramente estabelecido, o que, por razões óbvias, não era o caso no texto anterior.

III. DIREITO À INFORMAÇÃO

15. O n.º 1 alíneas f) e g) do artigo 4.º da proposta estipula:

«Após a apresentação de um pedido de protecção internacional, as autoridades competentes dos EstadosMembros devem informar o candidato a asilo da aplicação do presente regulamento e em especial dos seguintes elementos:

- f) O facto de as autoridades competentes poderem trocar dados sobre o requerente unicamente para dar cumprimento às obrigações decorrentes do presente regulamento;
- g) A existência do direito de acesso aos dados que lhe digam respeito e o direito de solicitar que os dados inexactos sejam corrigidos e que sejam suprimidos os dados tratados ilicitamente, incluindo o direito de receber informações sobre os procedimentos aplicáveis ao exercício de tais direitos e os elementos de contacto das autoridades nacionais responsáveis pela protecção dos dados competentes para analisar queixas em matéria de protecção de dados pessoais».

O n.º 2 do artigo 4.º descreve a forma como as informações referidas no n.º 1 devem ser fornecidas ao candidato.

16. A efectiva implementação do direito à informação é crucial para o correcto funcionamento do procedimento de Dublin. Em particular, é essencial assegurar que as informações sejam prestadas de forma a permitir ao candidato a asilo entender plenamente a sua situação bem como todos os seus direitos, incluindo as fases processuais que pode seguir na sequência das decisões administrativas tomadas no seu caso.
17. Quanto aos aspectos práticos da implementação do direito, a AEPD gostaria de referir o facto de que, em conformidade com o n.º 1, alínea g), e o n.º 2 do artigo 4.º da proposta, os EstadosMembros devem utilizar um folheto comum para os candidatos, o qual deverá incluir, entre outras informações, «os elementos de contacto das autoridades nacionais responsáveis pela protecção dos dados competentes para analisar queixas em matéria de protecção de dados pessoais». Neste contexto, a AEPD gostaria de salientar que, enquanto as autoridades nacionais responsáveis pela protec-

ção dos dados (adiante referidas por «APD») mencionadas no n.º 2 do artigo 4.º da proposta são na verdade competentes para analisar queixas em matéria de protecção de dados pessoais, a redacção da proposta não deve impedir o candidato (titular dos dados) de dirigir a sua queixa em primeiro lugar ao responsável pelo tratamento dos dados (neste caso, as autoridades nacionais competentes em matéria da cooperação de Dublin). A disposição do n.º 2 do artigo 4.º, na versão actual, parece implicar que o candidato deveria apresentar o seu pedido directamente e caso a caso à APD, enquanto o procedimento normal, e a prática nos EstadosMembros, é que o candidato apresenta o seu pedido em primeiro lugar ao responsável pelo tratamento dos dados.

18. A AEPD sugere também que a redacção da alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º deve ser reformulada de forma a clarificar os direitos do candidato. A redacção proposta não é clara, uma vez que «o direito de receber informações sobre os procedimentos aplicáveis ao exercício de tais direitos (...)» pode ser interpretado como fazendo parte do direito de acesso aos dados e/ou o direito de solicitar que os dados inexactos sejam corrigidos (...). Além disso, de acordo a redacção actual da disposição atrás referida, os Estados-Membros têm a obrigação de informar o candidato não do teor dos seus direitos mas da sua «existência». Uma vez que esta última parece ser uma questão de estilo, a AEPD sugere que a alínea g) do n.º 1 do artigo 4.º passe a ter a seguinte redacção:

«Imediatamente após a apresentação de um pedido de protecção internacional, as autoridades competentes dos EstadosMembros devem informar o candidato a asilo (...):

- g) da existência do direito de acesso aos dados que lhe digam respeito e do direito de solicitar que os dados inexactos sejam corrigidos e que sejam suprimidos os dados que lhe digam respeito tratados ilicitamente, bem como dos procedimentos aplicáveis ao exercício de tais direitos, incluindo a forma de contactar as autoridades referidas no artigo 33.º do presente regulamento e as autoridades nacionais responsáveis pela protecção dos dados».

19. No tocante aos métodos de prestar informações aos candidatos, a AEPD remete para os trabalhos realizados pelo Grupo de Coordenação do Controlo do Eurodac⁽¹⁾ (constituído por representantes das APD de cada um dos Estados participantes e pela AEPD). Este Grupo está neste momento a analisar esta questão no âmbito do Eurodac tendo em vista propor orientações relevantes, logo que os resultados dos estudos nacionais estejam completos e disponíveis. Embora este estudo diga respeito especificamente ao Eurodac, os seus resultados deverão ser interessantes no contexto de Dublin, uma vez que tratam de questões tais como línguas/traduições e a avaliação da compreensão real da informação pelo candidato a asilo, etc.

⁽¹⁾ Para uma explicação sobre os trabalhos e o estatuto deste Grupo, ver: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/en/pid/79>. Este Grupo está a realizar uma supervisão coordenada do sistema EURODAC. Contudo, do ponto de vista da protecção dos dados, os seus trabalhos terão igualmente impacto no contexto geral da troca de informações do procedimento de Dublin. Esta informação diz respeito ao mesmo sujeito dos dados e é partilhada no mesmo procedimento que lhe diz respeito.

IV. PARA UMA MAIOR TRANSPARÊNCIA

20. Quanto às autoridades referidas no artigo 33.º da proposta, a AEPD congratula-se com o facto de a Comissão ir publicar uma lista consolidada das autoridades mencionadas no n.º 1 da disposição acima no *Jornal Oficial da União Europeia*. Se houver alterações à mesma, a Comissão deverá publicar uma vez por ano uma lista consolidada actualizada. A publicação da lista consolidada contribuirá para assegurar a transparência e facilitar a supervisão pelas APD.

V. NOVO MECANISMO DE INTERCÂMBIO DE INFORMAÇÕES

21. A AEPD regista a introdução do novo mecanismo relativo ao intercâmbio de informações relevantes entre os Estados-Membros antes das transferências (estipulado no artigo 30.º da proposta). A AEPD considera legítimo o objectivo desta partilha de informações.
22. A AEPD regista também a existência na proposta de salvaguardas específicas em matéria de protecção de dados, em conformidade com o artigo 8.º (n.ºs 13) da Directiva 95/46/CE relativa à protecção das pessoas singulares no que diz respeito ao tratamento de dados pessoais e à livre circulação desses dados, tais como: a) consentimento explícito do candidato e/ou do seu representante, b) supressão imediata dos dados pelo Estado Membro que procede à transferência logo que esta seja finalizada e c) «tratamento de dados pessoais em matéria de saúde (...) realizado exclusivamente por um profissional de saúde que esteja obrigado, por força da legislação nacional ou das regras estabelecidas por organismos nacionais competentes, a respeitar o sigilo profissional ou por outra pessoa obrigada a sigilo equivalente» (desde que tenha a formação médica apropriada). A AEPD apoia também o facto de o intercâmbio de informações se efectuar unicamente através do sistema seguro «DubliNet» e pelas autoridades previamente notificadas.
23. A forma como este mecanismo será estruturado é de importância crucial para o cumprimento do regime de protecção de dados, em especial atendendo a que o intercâmbio de informações abrangerá também dados pessoais sensíveis, tais como, por exemplo, informações sobre «eventuais necessidades especiais da pessoa a transferir que, em casos específicos, podem incluir informações acerca do seu estado de saúde físico e mental». Neste contexto, a AEPD apoia plenamente a inclusão do artigo 36.º da proposta, que obriga os Estados-Membros a tomarem as medidas necessárias para assegurar que a utilização abusiva dos dados (...) é passível de sanções, incluindo sanções administrativas e/ou penais previstas no direito interno.

VI. REGULAMENTAÇÃO DA PARTILHA DE INFORMAÇÕES NO ÂMBITO DO SISTEMA DE DUBLIM

24. O artigo 32.º da proposta da Comissão regula a *partilha de informações*. A AEPD contribuiu numa fase preliminar para esta disposição e apoia a redacção proposta pela Comissão.

25. A AEPD salienta que é importante que as autoridades dos Estados-Membros partilhem informações sobre pessoas através da rede DubliNet. Isso garante não só uma maior segurança como também uma melhor rastreabilidade das transacções. A este respeito, a AEPD remete para o documento dos serviços da Comissão de 6 de Junho de 2007, intitulado «Documento de acompanhamento do relatório da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre a avaliação do sistema de Dublin» ⁽¹⁾, no qual a Comissão recorda que «a utilização da DubliNet é obrigatória, excepto nos casos referidos no n.º 1, segundo parágrafo, do artigo 15.º» do Regulamento (CE) n.º 1560/2003 da Comissão, de 2 de Setembro de 2003, relativo às modalidades de aplicação do Regulamento (CE) n.º 343/2003 do Parlamento Europeu e do Conselho, que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional apresentado num Estado Membro por um nacional de um país terceiro ⁽²⁾ (adiante referido como «regulamento de aplicação do Regulamento de Dublin»). A AEPD insiste que a possibilidade de derrogar à utilização da DubliNet referida no artigo 15.º atrás referido deve ser interpretada de modo restritivo.
26. Foram inseridas, ou reformuladas, algumas disposições na proposta para garantir que esta possibilidade de derrogar à utilização da DubliNet seja interpretada de modo restritivo, e a AEPD congratula-se com todos estes esforços. Por exemplo, o novo n.º 4 do artigo 33.º da proposta foi reformulado para tornar mais claro que tanto os pedidos como as respostas e toda a correspondência por escrito estarão sujeitos a regras relativas ao estabelecimento de canais seguros de transmissão electrónica (estipulado no n.º 1 do artigo 15.º do regulamento de aplicação do Regulamento de Dublin). Além disso, a supressão do n.º 2 do novo artigo 38.º que, no texto anterior (artigo 25.º), obrigava os Estados-Membros a enviar pedidos e respostas «por qualquer via que permita apresentar prova de recepção» deverá tornar claro que os Estados-Membros devem usar a DubliNet também neste contexto.
27. A AEPD regista que muito pouco foi regulado no âmbito do regime de Dublin no que se refere à troca de informações de carácter pessoal. Embora certos aspectos do intercâmbio de informações já tenham sido tratados no regulamento de aplicação do Regulamento de Dublin, o actual regulamento não parece abranger todos os aspectos da troca de informações de carácter pessoal, o que é de lamentar ⁽³⁾.
28. Neste contexto, vale à pena mencionar que esta questão da partilha de informações sobre o candidato a asilo foi também objecto de discussão no âmbito do Grupo de Coordenação do Controlo do Eurodac. Sem antecipar os resultados dos trabalhos do Grupo, a AEPD gostaria de mencionar desde já que uma das eventuais recomendações poderia ser a adopção de uma série de regras semelhantes às acordadas no Manual SIRENE de Schengen.

⁽¹⁾ SEC(2007) 742.

⁽²⁾ JO L 222 de 5.9.2003, p. 3.

⁽³⁾ Isto tornase ainda mais evidente quando se faz a comparação com a medida em que a troca de informações suplementares foi regulamentada no âmbito do Sistema de Informação de Schengen (SIRENE).

VII. CONCLUSÕES

29. A AEPD apoia a proposta da Comissão de regulamento que estabelece os critérios e mecanismos de determinação do Estado Membro responsável pela análise de um pedido de protecção internacional apresentado num dos EstadosMembros por um nacional de país terceiro ou um apátrida. A AEPD partilha também das razões que levaram a Comissão a decidir efectuar a revisão do actual sistema.
30. A AEPD congratulase com a coerência da proposta da Comissão com outros instrumentos jurídicos que regulamentam o complexo quadro jurídico relativo a este domínio.
31. A AEPD congratulase com a atenção considerável dada nesta proposta ao respeito pelos direitos fundamentais, em especial relativamente à protecção dos dados pessoais. A AEPD considera esta abordagem um prérequisito essencial do melhoramento do processo de Dublin. A AEPD chama em particular a atenção dos legisladores para os novos mecanismos de intercâmbio de dados que envolvem, nomeadamente, dados pessoais extremamente sensíveis dos candidatos a asilo.
32. A AEPD gostaria também de referir os importantes trabalhos empreendidos nesta área pelo Grupo de Coordenação do Controlo do Eurodac, e está convicta que os resultados dos trabalhos do Grupo podem contribuir, com utilidade, para uma melhor formulação das características do sistema.
33. A AEPD considera que algumas das observações constantes deste parecer podem ser mais bem desenvolvidas depois de ver a implementação prática do sistema revisto. Em particular, tenciona contribuir para a definição das medidas de implementação relativas ao intercâmbio de informações através da DubliNet, tal como mencionado nos pontos 24 a 27 do presente parecer.

Feito em Bruxelas, a 18 de Fevereiro de 2009.

Peter HUSTINX

Autoridade Europeia para a Protecção de Dados