

I

(Resoluciones, recomendaciones y dictámenes)

DICTÁMENES

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos relativo a la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida [COM(2008) 820 final]

(2009/C 229/01)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea y, en particular, su artículo 286,

Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, su artículo 8,

Vista la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos ⁽¹⁾,

Visto el Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos ⁽²⁾, y, en particular, su artículo 41,

Vista la solicitud de dictamen de la Comisión de conformidad con el artículo 28, apartado 2 del Reglamento (CE) n° 45/2001, recibida el 3 de diciembre de 2008.

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

I. INTRODUCCIÓN

Consulta del SEPD

1. El 3 de diciembre de 2008, la Comisión remitió al SEPD para consulta, de conformidad con el artículo 28, apartado

2 del Reglamento (CE) n° 45/2001, la Propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida (denominada en lo sucesivo «Propuesta» o «Propuesta de la Comisión»). Dicha consulta debería mencionarse explícitamente en el preámbulo del Reglamento.

2. El SEPD contribuyó a la propuesta en una fase anterior, y muchos de los puntos que planteó de manera informal durante el proceso preparatorio han sido tenidos en cuenta por la Comisión en su texto final de la Propuesta.

La Propuesta en su contexto

3. La Propuesta es una refundición del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo, de 18 de febrero de 2003, por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país ⁽³⁾ (denominado en lo sucesivo «el Reglamento de Dublín»). Ha sido presentado por la Comisión como parte de un primer conjunto de propuestas que pretende lograr un mayor grado de armonización en este ámbito y unos niveles más elevados de protección para el sistema europeo común de asilo, tal y como se pide en el programa de La Haya de 4-5 de noviembre de 2004 y se anuncia en el Plan de política de asilo de la Comisión de 17 de junio de 2008. El programa de La Haya invitó a la Comisión a llevar a cabo la evaluación de los instrumentos jurídicos de la primera fase y a remitir al Parlamento Europeo y al Consejo los instrumentos y medidas de la segunda fase con vistas a su adopción antes de 2010.

⁽¹⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ DO L 50 de 25.2.2003, p. 1.

4. La Propuesta fue objeto de un intenso proceso de evaluación y consulta. Tiene en cuenta en particular los resultados del informe de evaluación de la Comisión sobre el sistema de Dublín emitido el 6 de junio de 2007 (2) (1), que identificó una serie de deficiencias jurídicas y prácticas existentes en el actual sistema, así como contribuciones recibidas por la Comisión de varias partes interesadas en respuesta al Libro verde sobre el futuro sistema europeo común de asilo (2).
5. El principal objetivo de la propuesta es aumentar la eficacia del sistema de Dublín y garantizar unas normas más estrictas de protección otorgadas a los solicitantes de protección internacional sujetos al procedimiento de Dublín. Además, tiene como objetivo reforzar la solidaridad respecto a aquellos Estados miembros que tienen que hacer frente a situaciones de concretas presiones migratorias (3).
6. La Propuesta amplía el ámbito de aplicación del Reglamento de Dublín para incluir a los solicitantes (y beneficiarios) de la protección subsidiaria. Esta modificación resulta necesaria para garantizar la coherencia con el acervo de la UE y, en particular, con la Directiva 2004/83/CE del Consejo, de 29 de abril de 2004, por la que se establecen normas mínimas relativas a los requisitos para el reconocimiento y el estatuto de nacionales de terceros países o apátridas como refugiados o personas que necesitan otro tipo de protección internacional y al contenido de la protección concedida (4) (denominada en lo sucesivo «Directiva de reconocimiento»), que introdujo el concepto de protección subsidiaria. Además, la propuesta adapta la terminología y las definiciones utilizadas en el Reglamento de Dublín a las de otros instrumentos de asilo.
7. Con el fin de aumentar la eficacia del sistema, la propuesta fija, en particular, el plazo de presentación de las peticiones de readmisión y reduce el plazo para contestar a las solicitudes de información. Asimismo, aclara las cláusulas de cese de responsabilidad así como las circunstancias y procedimientos de aplicación de las cláusulas discrecionales (motivos humanitarios y soberanía). Añade normas sobre traslados y amplía el mecanismo de conciliación existente. La Propuesta contiene, también, una disposición relativa a la organización de una entrevista obligatoria.
8. Además, y también con el fin de aumentar el nivel de protección concedido a los solicitantes, la propuesta de la Comisión establece el derecho de recurso contra la decisión de traslado así como la obligación de la autoridad competente de decidir sobre la eventual supresión de la ejecución de dicha decisión. Trata el derecho a la representación o asistencia jurídica y a la asistencia lingüística. Asimismo, la propuesta menciona el principio de que no se puede detener a una persona únicamente por haber solicitado la protección internacional. Amplía, también, el derecho a la reagrupación familiar y trata las necesidades de los menores no acompañados y de otros grupos vulnerables.

(1) COM(2007) 299.

(2) COM(2007) 301.

(3) Véase: Exposición de motivos de la propuesta.

(4) DO L 304 de 30.9.2004, p. 12.

Aspectos en los que se centra el dictamen

9. La razón de ser de este dictamen es tratar principalmente las modificaciones del texto que resultan más relevantes desde el punto de vista de la protección de datos personales:
 - disposiciones que tienen como objetivo una mejor aplicación del derecho a la información, p.ej. se ha aclarado el contenido, la forma y los plazos para facilitar información y se ha propuesto la adopción de un prospecto común de información,
 - se está poniendo a punto un nuevo mecanismo relativo al intercambio de información relevante entre los Estados miembros antes de proceder al traslado,
 - el uso del canal de transmisión seguro DubliNet para el intercambio de información.

II. OBSERVACIONES GENERALES

10. El SEPD apoya los objetivos de la propuesta de la Comisión, en particular aumentar la eficacia del sistema de Dublín y garantizar unas normas más estrictas de protección otorgadas a los solicitantes de protección internacional sujetos al procedimiento de Dublín. También comparte y entiende las razones que han llevado a la Comisión a decidir que se lleve a cabo una revisión del sistema de Dublín.
11. El garantizar un nivel adecuado de protección de datos es una condición *sine qua non* para garantizar, también, la efectiva aplicación y un alto nivel de protección de otros derechos fundamentales. El SEPD emite su dictamen plenamente consciente de la importante dimensión de los derechos fundamentales de la propuesta, que afecta no sólo al tratamiento de datos personales, sino también a otros muchos derechos de los nacionales de terceros países o de los apátridas, tales como en particular el derecho de asilo, el derecho a la información en un amplio sentido, el derecho a la reagrupación familiar, el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la libertad y a la libre circulación, los derechos del niño y los derechos de los menores no acompañados.
12. Tanto el considerando 34 de la Propuesta, como la exposición de motivos, hacen hincapié en los esfuerzos llevados a cabo por el legislador para garantizar la coherencia de la Propuesta con la Carta de los Derechos Fundamentales. En este contexto, en la exposición de motivos se hace referencia explícitamente a la protección de los datos personales y al derecho de asilo. También se subraya en la exposición de motivos el hecho de que la Propuesta se formuló tras haber sido sometida a un examen en profundidad con la finalidad de garantizar que sus disposiciones son plenamente compatibles con los derechos fundamentales como principios generales del Derecho comunitario, así como con el Derecho internacional. Sin embargo, dado el mandato del SEPD, el presente dictamen se centrará principalmente en los aspectos relativos a la protección de datos de la Propuesta. En este contexto, el SEPD se felicita de la considerable atención que se ha dedicado en la Propuesta a los derechos fundamentales y considera que ello resulta esencial para garantizar la eficacia del procedimiento de Dublín respetando al mismo tiempo plenamente los requisitos de los derechos fundamentales.

13. El SEPD observa, también, que la Propuesta de la Comisión se esfuerza por ser coherente con otros instrumentos jurídicos que regulan el establecimiento y uso de los sistemas de TI a gran escala. En particular, desea resaltar que tanto el compartir responsabilidades respecto a la base de datos, como la manera en que se formula el modelo de supervisión en la propuesta resultan coherentes con el marco del Sistema de Información de Schengen II y con el Sistema de Información de Visados.
14. El SEPD se felicita de que su papel en el ámbito de la supervisión se haya establecido claramente, lo que no fue el caso, por razones obvias, en el texto anterior.

III. EL DERECHO A LA INFORMACIÓN

15. En el artículo 4, apartado 1, letras f) y g) se estipula:

«En cuanto se presente la solicitud de protección internacional, las autoridades competentes de los Estados miembros informarán al solicitante de asilo de la aplicación del presente Reglamento y, en particular, de:

- f) el hecho de que las autoridades competentes puedan intercambiar datos sobre la persona con la única finalidad de cumplir las obligaciones derivadas del presente Reglamento;
- g) la existencia del derecho de acceso a los datos que le conciernen y del derecho a solicitar que los datos inexactos que le conciernen se corrijan, o que los datos tratados ilegalmente que le conciernen se supriman, incluido el derecho a recibir información sobre los procedimientos para el ejercicio de tales derechos y los datos de contacto de las autoridades nacionales de supervisión de datos, que atenderán las reclamaciones relativas a la protección de datos personales;».

El artículo 4, apartado 2 describe las formas en que debe facilitarse al solicitante la información a la que se hace referencia en el apartado 1 de la disposición.

16. La aplicación efectiva del derecho a la información resulta crucial para el correcto funcionamiento del procedimiento de Dublín. En particular, resulta esencial garantizar que la información se facilita de tal manera que permite al solicitante de asilo comprender plenamente su situación así como la amplitud de los derechos, inclusive las medidas de procedimiento que pueda tomar tras las decisiones administrativas adoptadas en su caso.
17. Por lo que respecta a los aspectos prácticos de la aplicación de los derechos, el SEPD desea hacer referencia a que de acuerdo con el artículo 4, apartado 1, letra g) y apartado 2 de la Propuesta, el Estado miembro debe utilizar un prospecto común para los solicitantes, que deberá contener, entre otras informaciones: «los datos de contacto de las autoridades nacionales de supervisión de datos, que atenderán las reclamaciones relativas a la protección de datos personales». En este contexto, el SEPD desea subrayar que aunque las autoridades nacionales de supervisión de datos, a las que se refiere el artículo 4, apartado 2 de la Propuesta,

son por supuesto competentes para atender las reclamaciones relativas a la protección de datos personales, la redacción de la propuesta no debería impedir al solicitante (*persona a la que se refieren los datos*) dirigir su reclamación en primer lugar al responsable del tratamiento de los datos (en este caso las autoridades nacionales competentes a cargo de la cooperación de Dublín). La disposición del artículo 4, apartado 2 en su redacción actual parece que implica que el solicitante debería presentar su solicitud — directamente y en cada una de las ocasiones — a la autoridad nacional de supervisión de datos, mientras que el procedimiento habitual y la práctica en los Estados miembros es que el solicitante presente su reclamación en primer lugar al responsable del tratamiento de los datos.

18. Asimismo, el SEPD sugiere que se reformule la redacción del artículo 4, letra g) con el fin de clarificar los derechos que se otorgan al solicitante. La redacción tal y como se propone no resulta clara, ya que puede interpretarse como que se considera «el derecho a recibir información sobre los procedimientos para el ejercicio de tales derechos [...]» parte del derecho de acceso a los datos o del derecho a solicitar que los datos inexactos se corrijan o de ambos derechos [...]. Sin embargo, de acuerdo con la redacción actual de la mencionada disposición, los Estados miembros tienen que informar al solicitante no del contenido del derecho sino de su «existencia». Como lo último parece ser una cuestión de estilo, el SEPD sugiere que el artículo 4, apartado 1, letra g) se redacte de la siguiente manera:

«En cuanto se presente la solicitud de protección internacional, las autoridades competentes de los Estados miembros informarán al solicitante de asilo [...] de:

- g) el derecho de acceso a los datos que le conciernen y del derecho a solicitar que los datos inexactos que le conciernen se corrijan, o que los datos tratados ilegalmente que le conciernen se supriman, así como de los procedimientos para el ejercicio de tales derechos, inclusive los datos de contacto de las autoridades contempladas en el artículo 33 del presente Reglamento y de las autoridades nacionales de supervisión de datos;».

19. Por lo que se refiere a los métodos para facilitar información a los solicitantes, el SEPD cita el trabajo llevado a cabo por el Grupo de Coordinación del Control de Eurodac⁽¹⁾ (compuesto por representantes de las autoridades de protección de datos de cada uno de los Estados participantes y el SEPD). Dicho Grupo está actualmente examinando este asunto en el marco de Eurodac con el fin de proponer orientaciones pertinentes, tan pronto como se cuente con los resultados de las investigaciones nacionales y se hayan compilado. Aunque dicha investigación coordinada concierne específicamente a Eurodac, sus hallazgos muy probablemente sean de interés en el contexto de Dublín, ya que tratan asuntos como lenguas/traducciones y evaluación de la comprensión real de la información por parte del solicitante de asilo, etc.

⁽¹⁾ Por lo que respecta a una explicación del trabajo y condición del Grupo, véase: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/pid/79>. Dicho Grupo está ejerciendo una supervisión coordinada del sistema Eurodac. Sin embargo, desde el punto de vista de la protección de datos, su trabajo tiene también repercusión en el contexto general del intercambio de información de Dublín. Dicha información se refiere a los mismos datos y se intercambia con el mismo procedimiento si se trata de él o ella.

IV. HACIA LA TRANSPARENCIA

20. Por lo que se refiere a las autoridades mencionadas en el artículo 33 de la propuesta, el SEPD se felicita de que la Comisión publicará en el *Diario Oficial de la Unión Europea* una lista completa de las autoridades mencionadas en el apartado 1 de la disposición de referencia. Si la lista se modifica, la Comisión publicará una vez al año la lista completa actualizada. La publicación de la lista completa ayudará a garantizar la transparencia y facilitará la supervisión por parte de las autoridades nacionales de protección de datos.

V. NUEVO MECANISMO SOBRE INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN

21. El SEPD observa que se ha introducido un nuevo mecanismo de intercambio de información relevante entre los Estados miembros antes de la ejecución de los traslados (establecido en el artículo 30 de la Propuesta). El SEPD considera legítima la finalidad de dicho intercambio de información.
22. El SEPD es consciente, asimismo, de la existencia de garantías específicas de protección de datos en la Propuesta, de conformidad con el artículo 8, apartados 1 a 3 de la Directiva 95/46/CE relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos, tales como: a) el consentimiento expreso del solicitante o su representante, b) la inmediata supresión de los datos por parte del Estado miembro que proceda al traslado una vez que se hayan completado los traslados y c) el «tratamiento de datos personales sanitarios sólo será realizado por profesionales de la salud sujetos a la obligación de secreto profesional, en virtud de la legislación nacional o de las normas establecidas por los organismos nacionales competentes, o por otra persona sujeta a una obligación equivalente de secreto» (que haya obtenido una formación médica adecuada). El SEPD apoya, también, el hecho de que el intercambio se haga únicamente mediante el sistema garantizado «DubliNet» y por las autoridades comunicadas con anterioridad.
23. La manera en que se estructure este mecanismo resulta de crucial importancia para su conformidad con el régimen de protección de datos, en particular dado que el intercambio de información también abarcará los datos personales de carácter confidencial, tales como, por ejemplo, la información sobre «las necesidades especiales del solicitante que deba ser trasladado que, en determinados casos específicos, incluirá información sobre el estado de salud física y mental de dicho solicitante». En este contexto, el SEPD apoya plenamente la inclusión del artículo 36 de la Propuesta que obliga a los Estados miembros a tomar las medidas necesarias para garantizar que toda utilización indebida de los datos [...] sea objeto de una sanción [...], incluidas las sanciones administrativas y penales previstas en el Derecho nacional.

VI. REGULACIÓN DEL INTERCAMBIO DE INFORMACIÓN EN EL MARCO DEL SISTEMA DE DUBLÍN

24. El artículo 32 de la Propuesta de la Comisión regula el *intercambio de información*. El SEPD contribuyó en una fase anterior a la elaboración de esta disposición, y apoya la redacción propuesta por la Comisión.

25. El SEPD subraya que resulta importante que las autoridades de los Estados miembros intercambien información sobre los individuos utilizando la red DubliNet. Ello permite no sólo contar con una mayor seguridad, sino también garantizar una mejor trazabilidad de las transacciones. Al respecto, el SEPD cita el documento de trabajo de la Comisión de 6 de junio de 2007, llamado «Documento de acompañamiento del Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación del sistema de Dublín»⁽¹⁾, en el que la Comisión recuerda que «el uso de DubliNet es siempre obligatorio salvo para las excepciones que figuran en el artículo 15, apartado 1, párrafo segundo» del Reglamento (CE) n° 1560/2003 de la Comisión, de 2 de septiembre de 2003, por el que se establecen las disposiciones de aplicación del Reglamento (CE) n° 343/2003 del Consejo por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país⁽²⁾ (denominado en lo sucesivo «Reglamento de aplicación de Dublín»). El SEPD insiste en que la posibilidad de establecer una excepción a la utilización de DubliNet mencionada en el citado artículo 15, apartado 1, debería interpretarse restrictivamente.
26. Algunas disposiciones se han insertado o redactado de nuevo en la Propuesta para garantizarlo, y el SEPD se felicita de todos estos esfuerzos realizados. Por ejemplo, el nuevo artículo 33, apartado 4 de la Propuesta se ha reformulado con el fin de aclarar que no sólo las peticiones sino también las respuestas y toda la correspondencia escrita estarán sujetas a las disposiciones relativas a la creación de canales de transmisión electrónica seguros (se establece en el artículo 15, apartado 1 del Reglamento de aplicación de Dublín). Sin embargo, la supresión del apartado 2 en el nuevo artículo 38 que en el texto anterior (artículo 25) obligaba a los Estados miembros a enviar las peticiones y respuestas «por cualquier medio que pueda acusar recibo» se realiza para que quede claro que los Estados miembros deberían utilizar también DubliNet a este respecto.
27. El SEPD observa que se ha regulado relativamente poco en el marco del sistema de Dublín por lo que respecto al intercambio de información personal. Aunque algunos aspectos del intercambio se han tratado en el Reglamento de aplicación de Dublín, el presente Reglamento no parece abarcar todos los aspectos del intercambio de información personal, lo que resulta lamentable⁽³⁾.
28. En este contexto, merece la pena mencionar que este asunto del intercambio de información sobre el solicitante de asilo ha sido también objeto de debate en el Grupo de Coordinación del Control de Eurodac. Sin anticipar los resultados del trabajo del Grupo, el SEPD desea mencionar ya en esta fase que una de las posibles recomendaciones podría ser la adopción de un conjunto de normas similares a las acordadas en el Manual Sirene de Schengen.

⁽¹⁾ SEC(2007) 742.

⁽²⁾ DO L 222 de 5.9.2003, p. 3.

⁽³⁾ Ello pasa a ser incluso más evidente cuando se lo compara con la amplitud con que el intercambio de información complementaria se ha regulado en el marco del Sistema de Información de Schengen (SIRENE).

VII. CONCLUSIONES

29. El SEPD apoya la propuesta de la Comisión de Reglamento por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de protección internacional presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país o un apátrida. El SEPD comparte las razones que llevan a que se revise el sistema existente.
30. El SEPD se felicita de la coherencia de la Propuesta de la Comisión respecto a otros instrumentos jurídicos que regulan el complejo marco jurídico en este ámbito.
31. El SEPD se felicita de la considerable atención que se ha dedicado en la Propuesta al respecto de los derechos fundamentales, en particular a la protección de datos personales. Considera el presente enfoque como un requisito previo esencial para mejorar el procedimiento de Dublín. Llama la atención de los legisladores en particular respecto a los nuevos mecanismos de intercambio de datos, que incluirán, entre otros, los datos personales de carácter extremadamente confidencial de los solicitantes de asilo.
32. El SEPD desea, asimismo, aludir al importante trabajo llevado a cabo en este ámbito por el Grupo de Coordinación del Control de Eurodac y cree que los resultados del Grupo pueden resultar muy útiles para una mejor formulación de las características del sistema.
33. El SEPD considera que algunas de las observaciones realizadas en este dictamen podrán desarrollarse más a medida que se observe la aplicación práctica del sistema revisado. En particular, piensa contribuir a la definición de las medidas de ejecución relativas al intercambio de información mediante el DubliNet tal y como se menciona en los puntos 24 a 27 del presente dictamen.

Hecho en Bruselas, el 18 de febrero de 2009.

Peter HUSTINX

Supervisor Europeo de Protección de Datos