

I

(Rezoluții, recomandări și avize)

AVIZE

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR

Avizul Autorității Europene pentru Protecția Datelor privind propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid [COM(2008) 820 final]

(2009/C 229/01)

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene, în special articolul 286,

având în vedere Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special articolul 8,

având în vedere Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995 privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date ⁽¹⁾,

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 privind protecția persoanelor fizice cu privire la prelucrarea datelor cu caracter personal de către instituțiile și organele comunitare și privind libera circulație a acestor date ⁽²⁾, în special articolul 41,

având în vedere solicitarea unui aviz în conformitate cu articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001, primită din partea Comisiei la 3 decembrie 2008,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

I. INTRODUCERE

Consultarea AEPD

1. Propunerea de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de

determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid (denumită în continuare „propunerea” sau „propunerea Comisiei”) a fost transmisă de către Comisie AEPD spre consultare la 3 decembrie 2008, în conformitate cu articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. Această consultare ar trebui menționată în mod explicit în preambulul regulamentului.

2. AEPD a contribuit la propunere într-o etapă inițială și multe dintre punctele pe care le-a ridicat în mod informal pe parcursul procesului de pregătire au fost luate în considerare de către Comisie în textul final al propunerii.

Propunerea în contextul acesteia

3. Propunerea este o reformare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului din 18 februarie 2003 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe ⁽³⁾ (denumit în continuare „Regulamentul Dublin”). Aceasta a fost prezentată de Comisie ca făcând parte din primul pachet de propuneri care vizează asigurarea unui grad sporit de armonizare în acest domeniu și a unor standarde de protecție mai ridicate pentru sistemul european comun de azil, astfel cum s-a solicitat prin Programul de la Haga din 4-5 noiembrie 2004 și după cum s-a enunțat în Planul strategic în materie de azil al Comisiei din 17 iunie 2008. Programul de la Haga a invitat Comisia să încheie evaluarea instrumentelor juridice ale primei faze și să înainteze Consiliului și Parlamentului European instrumentele și măsurile celei de a doua faze, în vederea adoptării acestora până în 2010.

⁽¹⁾ JO L 281, 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8, 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ JO L 50, 25.2.2003, p. 1.

4. Propunerea a făcut obiectul unei evaluări intensive și al unui proces de consultare. Aceasta ține seama în special de rezultatele Raportului Comisiei asupra evaluării sistemului Dublin prezentat la 6 iunie 2007 ⁽¹⁾, care a identificat o serie de deficiențe juridice și practice existente în sistemul actual, precum și contribuții primite de către Comisie din partea a diferite părți interesate ca răspuns la Cartea verde cu privire la viitorul sistem european comun de azil ⁽²⁾.
5. Obiectivul principal al propunerii este de a consolida eficiența sistemului Dublin și de a asigura standarde de protecție mai ridicate acordate solicitanților de protecție internațională care fac obiectul procedurii Dublin. În plus, aceasta vizează întărirea solidarității față de statele membre care se confruntă cu situații de presiuni deosebite ale migrației ⁽³⁾.
6. Prezenta propunere extinde domeniul de aplicare a Regulamentului Dublin pentru a include solicitantii (și beneficiarii) de protecție subsidiară. Modificarea este necesară pentru a asigura coerența cu acquis-ul comunitar, și anume Directiva 2004/83/CE a Consiliului din 29 aprilie 2004 privind standardele minime referitoare la condițiile pe care trebuie să le îndeplinească resortisanții țărilor terțe sau apatrizii pentru a putea beneficia de statutul de refugiat sau persoanele care, din alte motive, au nevoie de protecție internațională și referitoare la conținutul protecției acordate ⁽⁴⁾ (denumită în continuare „Directiva privind standardele minime”), care a introdus noțiunea de protecție subsidiară. De asemenea, propunerea aliniaza definițiile și terminologia utilizate în Regulamentul Dublin la cele prevăzute de alte instrumente juridice în materie de azil.
7. Pentru a consolida eficiența sistemului, propunerea stabilește în special termenul pentru depunerea cererilor de reprimire și reduce termenul de răspuns la cererile de informații. De asemenea, aceasta clarifică clauzele de încetare a responsabilității, precum și împrejurările și procedurile de aplicare a clauzelor discreționare (umanitare și de suveranitate). Aceasta adaugă norme privind transferurile și extinde mecanismul existent de soluționare a litigiilor. De asemenea, propunerea cuprinde o dispoziție privind organizarea unui interviu obligatoriu.
8. În plus și pentru a spori nivelul de protecție acordată solicitanților, propunerea Comisiei prevede dreptul de a introduce o acțiune împotriva unei decizii de transfer, precum și obligația autorității competente de a decide dacă aplicarea acesteia ar trebui sau nu suspendată. Aceasta abordează dreptul la asistență juridică și/sau reprezentare și la asistență lingvistică. De asemenea, propunerea se referă la principiul conform căruia o persoană nu ar trebui supusă detenției numai pentru că solicită protecție internațională. Aceasta extinde, de asemenea, dreptul la reîntregirea familiei și abordează nevoile minorilor neînsoțiți și ale altor grupuri vulnerabile.

⁽¹⁾ COM(2007) 299.

⁽²⁾ COM(2007) 301.

⁽³⁾ A se vedea: Expunerea de motive a propunerii.

⁽⁴⁾ JO L 304, 30.9.2004, p. 12.

Punctele centrale ale avizului

9. Prezentul aviz urmează să abordeze în principal modificările textului care sunt cele mai relevante din punct de vedere al protecției datelor cu caracter personal:
 - dispoziții vizând o mai bună punere în aplicare a dreptului la informare, de exemplu conținutul, forma și termenul de furnizare a informațiilor au fost clarificate și a fost propusă adoptarea unei broșuri comune de informare;
 - un nou mecanism în domeniul schimbului de informații relevante între statele membre înainte de efectuarea transferurilor;
 - utilizarea mijlocului de transmisie sigură DubliNet pentru schimbul de informații.

II. OBSERVAȚII GENERALE

10. AEPD susține obiectivele propunerii Comisiei, în special de a consolida eficiența sistemului Dublin și de a asigura standarde de protecție mai ridicate acordate solicitanților de protecție internațională care fac obiectul procedurii Dublin. De asemenea, aceasta înțelege motivele pentru care Comisia a decis să realizeze revizuirea sistemului Dublin.
11. Asigurarea unui nivel adecvat de protecție a datelor cu caracter personal reprezintă o condiție *sine qua non* pentru a asigura, de asemenea, punerea în aplicare eficientă și un înalt nivel de protecție a altor drepturi fundamentale. AEPD emite prezentul aviz fiind pe deplin conștientă de dimensiunea extinsă a propunerii privind drepturile fundamentale, care se referă nu numai la prelucrarea datelor cu caracter personal, ci și la numeroase alte drepturi ale resortisanților țărilor terțe și/sau ale apatrizilor, cum ar fi în special dreptul de azil, dreptul la informare într-un sens larg, dreptul la reîntregirea familiei, dreptul la o cale de atac eficientă, dreptul la libertate și liberă circulație, drepturile copilului și drepturile minorilor neînsoțiți.
12. Atât considerentul 34 al propunerii, cât și expunerea de motive subliniază eforturile depuse de legiuitor pentru a asigura coerența propunerii cu Carta drepturilor fundamentale. În acest context, expunerea de motive se referă în mod explicit la protecția datelor cu caracter personal și la dreptul de azil. De asemenea, expunerea de motive subliniază faptul că propunerea a făcut obiectul unei examinări aprofundate pentru a avea garanția că dispozițiile sale sunt pe deplin compatibile cu drepturile fundamentale, ca principii generale ale dreptului comunitar și internațional. Totuși, având în vedere sfera de competență a AEPD, prezentul aviz se va axa în principal pe aspectele propunerii privind protecția datelor. În acest context, AEPD salută atenția deosebită care a fost acordată în cadrul propunerii acestui drept fundamental și consideră că acest lucru este esențial pentru a asigura eficiența procedurii Dublin, cu respectarea deplină a cerințelor privind drepturile fundamentale.

13. De asemenea, AEPD ia act de faptul că propunerea Comisiei urmărește coerența cu alte instrumente juridice care reglementează instituirea și/sau utilizarea altor sisteme informatice la scară largă. În special, aceasta dorește să sublinieze faptul că atât împărțirea responsabilităților cu privire la baza de date, cât și modul în care modelul de supraveghere este formulat în cadrul propunerii sunt coerente cu cadrul Sistemului de Informații Schengen II și cu Sistemul de informații privind vizele.
14. AEPD salută faptul că rolul său în domeniul supravegherii a fost clar stabilit, ceea ce nu s-a întâmplat, din motive evidente, în cazul textului anterior.

III. DREPTUL LA INFORMARE

15. Articolul 4 alineatul (1) literele (f)-(g) stipulează:

„De îndată ce o cerere de protecție internațională este prezentată, autoritățile competente ale statelor membre informează solicitantul de azil în ceea ce privește aplicarea prezentului regulament și, în special, referitor la:

- (f) faptul că autoritățile competente pot face schimb de date referitoare la solicitant numai în scopul punerii în aplicare a obligațiilor care decurg din prezentul regulament;
- (g) existența dreptului de acces la datele care îl (o) privesc și a dreptului de a solicita rectificarea datelor inexacte referitoare la persoana sa sau ștergerea datelor prelucrate în mod ilegal care îl (o) privesc, inclusiv dreptul de a primi informații privind procedurile de urmat pentru exercitarea acestor drepturi și datele de contact ale autorităților naționale pentru protecția datelor care tratează plângerile referitoare la protecția datelor cu caracter personal.”

Articolul 4 alineatul (2) descrie modalitățile prin care informațiile menționate la alineatul (1) al dispoziției ar trebui furnizate solicitantului.

16. Punerea în aplicare eficientă a dreptului la informare este esențială pentru buna funcționare a procedurii Dublin. În special, este esențial să se asigure faptul că informațiile sunt furnizate astfel încât să permită solicitantului de azil înțelegerea deplină a situației sale, precum și a sferei drepturilor, inclusiv a etapelor procedurale pe care le poate urma ulterior deciziilor administrative adoptate în cazul său.
17. În ceea ce privește aspectele practice ale punerii în aplicare ale dreptului, AEPD dorește să facă trimitere la faptul că, în conformitate cu articolul 4 alineatul (1) litera (g) și alineatul (2) din propunere, statele membre ar trebui să utilizeze o broșură comună pentru solicitanți, care cuprinde, printre alte informații, „datele de contact ale autorităților naționale pentru protecția datelor care tratează plângerile referitoare la protecția datelor cu caracter personal”. În acest context, AEPD dorește să sublinieze faptul că, în timp ce autoritățile naționale pentru protecția datelor (denumite în

continuare „APD”), menționate la articolul 4 alineatul (2) din propunere, sunt într-adevăr competente pentru a trata plângerile referitoare la protecția datelor cu caracter personal, formularea propunerii nu ar trebui să împiedice solicitantul (persoana vizată) să adreseze o plângere în principal controlorului pentru protecția datelor (în acest caz, autoritățile competente naționale însărcinate cu cooperarea Dublin). Dispoziția de la articolul 4 alineatul (2), în formularea actuală, pare să implice faptul că solicitantul ar trebui să adreseze cererea sa – direct și în fiecare caz – autorității naționale pentru protecția datelor, în timp ce, conform procedurii standard și practicii din statele membre, solicitantul depune plângerea prima dată la controlorul pentru protecția datelor.

18. AEPD propune, de asemenea, ca textul de la articolul 4 litera (g) să fie reformulat pentru a clarifica drepturile care trebuie acordate solicitantului. Formularea propusă este neclară, întrucât poate fi interpretată în sensul considerării „dreptului de a primi informații privind procedurile de urmat pentru exercitarea acestor drepturi (...)” drept parte a dreptului de acces la date și/sau a dreptului de a solicita rectificarea datelor inexacte (...). În plus, conform formulării actuale a dispoziției sus-menționate, statele membre trebuie să informeze solicitantul nu cu privire la conținutul drepturilor, ci cu privire la „existența” acestora. Având în vedere că aceasta din urmă pare a fi o chestiune stilistică, AEPD propune reformularea articolului 4 alineatul (1) litera (g) după cum urmează:

„De îndată ce o cerere de protecție internațională este prezentată, autoritățile competente ale statelor membre informează solicitantii de azil (...) referitor la (...):

- (g) dreptul de acces la datele care îl (o) privesc și dreptul de a solicita rectificarea datelor inexacte referitoare la persoana sa sau ștergerea datelor prelucrate în mod ilegal care îl (o) privesc, precum și privind procedurile de urmat pentru exercitarea acestor drepturi, inclusiv datele de contact ale autorităților menționate la articolul 33 din prezentul regulament și ale autorităților naționale pentru protecția datelor.”

19. În ceea ce privește metodele de furnizare a informațiilor către solicitanți, AEPD face trimitere la lucrările întreprinse de Grupul de coordonare a supravegherii Eurodac⁽¹⁾ (alcătuit din reprezentanți ai autorității pentru protecția datelor din fiecare din statele participante și AEPD). Grupul respectiv examinează în prezent această chestiune în cadrul EURODAC în vederea propunerii unor orientări relevante, de îndată ce rezultatele investigațiilor naționale vor fi disponibile și vor fi reunite. Deși această investigație coordonată se referă în mod precis la EURODAC, constatările sale vor fi probabil de interes și în contextul Dublin întrucât abordează chestiuni precum limbile/traducerile și evaluarea înțelegerii reale a informațiilor de către solicitantul de azil etc.

⁽¹⁾ Pentru explicații privind lucrările și statutul acestui grup, a se vedea: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/pid/79>. Acest grup exercită o supraveghere coordonată a sistemului EURODAC. Totuși, din punct de vedere al protecției datelor, lucrările sale vor avea, de asemenea, un impact în contextul general al schimbului de informații din cadrul sistemului Dublin. Aceste informații se referă la aceeași persoană vizată, iar schimbul acestora se face urmând aceeași procedură în privința acesteia.

IV. CĂTRE TRANSPARENȚĂ

20. În ceea ce privește autoritățile menționate la articolul 33 din propunere, AEPD salută publicarea de către Comisie a unei liste consolidate a autorităților menționate la alineatul (1) din dispoziția sus-menționată în *Jurnalul Oficial al Uniunii Europene*. În cazul în care există modificări ale listei, Comisia publică o dată pe an o listă consolidată actualizată. Publicarea listei consolidate va contribui la asigurarea transparenței și va facilita supravegherea de către APD.

V. UN NOU MECANISM ÎN DOMENIUL SCHIMBULUI DE INFORMAȚII

21. AEPD ia act de introducerea unui nou mecanism în domeniul schimbului de informații relevante între statele membre înainte de efectuarea transferurilor (prevăzut la articolul 30 din propunere). AEPD consideră că scopul acestui schimb de informații este legitim.
22. De asemenea, AEPD ia act de existența unor garanții specifice privind protecția datelor în cadrul propunerii, în conformitate cu articolul 8 alineatele (1)-(3) din Directiva 95/46/CE privind protecția persoanelor fizice în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal și libera circulație a acestor date, precum: (a) consimțământul explicit al solicitantului și/sau al reprezentantului acestuia, (b) ștergerea imediată a datelor de către statul membru expeditor după încheierea transferurilor și (c) „prelucrarea datelor cu caracter personal privind sănătatea numai de un cadru medical supus, în conformitate cu dreptul intern ori cu normele stabilite de autoritățile naționale competente, obligației secretului profesional sau de altă persoană supusă, de asemenea, unei obligații echivalente în ceea ce privește secretul” (care a beneficiat de o instruire medicală corespunzătoare). De asemenea, aceasta susține faptul că schimbul se va realiza numai prin intermediul sistemului securizat „DubliNet” și de către autoritățile notificate în prealabil.
23. Modul în care acest mecanism urmează a fi structurat este de o deosebită importanță pentru respectarea de către acesta a regimului de protecție a datelor, în special având în vedere că schimbul de informații va acoperi, de asemenea, date cu caracter personal extrem de sensibile, cum ar fi de exemplu informații privind „orice nevoi speciale ale persoanei care va fi transferată, care, în cazuri specifice, pot include informații privind starea fizică și mentală a persoanei vizate”. În acest context, AEPD susține pe deplin includerea articolului 36 din propunere care obligă statele membre să adopte măsurile necesare pentru a se asigura că orice utilizare frauduloasă a datelor (...) se pedepsește prin sancțiuni, inclusiv sancțiuni de natură administrativă și/sau penală în conformitate cu legislația națională.

VI. REGLEMENTAREA SCHIMBULUI DE INFORMAȚII ÎN CADRUL SISTEMULUI DUBLIN

24. Articolul 32 din propunerea Comisiei reglementează schimbul de informații. AEPD a contribuit într-o etapă inițială la această dispoziție și susține formularea propusă de Comisie.

25. AEPD subliniază că este important ca autoritățile din statele membre să facă schimb de informații referitoare la persoane utilizând rețeaua DubliNet. Aceasta permite nu numai garantarea unei mai bune securități, ci și asigurarea unei mai bune trasabilități a tranzacțiilor. În acest sens, AEPD face trimitere la documentul de lucru al serviciilor Comisiei din 6 iunie 2007 „Document de însoțire a Raportului Comisiei către Parlamentul European și Consiliu asupra evaluării sistemului Dublin”⁽¹⁾, în care Comisia reamintește faptul că „utilizarea rețelei DubliNet este obligatorie în toate cazurile, cu excepția derogărilor definite la articolul 15 alineatul (1) al doilea paragraf” din Regulamentul (CE) nr. 1560/2003 al Comisiei din 2 septembrie 2003 de stabilire a normelor de aplicare a Regulamentului (CE) nr. 343/2003 al Consiliului de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe⁽²⁾ (denumit în continuare „Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin”). AEPD insistă asupra faptului că posibilitatea derogării de la utilizarea rețelei DubliNet menționate la articolul 15 alineatul (1) sus-menționat ar trebui interpretată în mod restrictiv.

26. Anumite dispoziții au fost adăugate sau reformulate în cadrul propunerii pentru a asigura acest lucru, iar AEPD salută toate aceste eforturi. De exemplu, noul articol 33 alineatul (4) din propunere a fost reformulat pentru a clarifica faptul că nu numai cererile, ci și răspunsurile și întreaga corespondență scrisă fac obiectul unor norme privind instituirea mijloacelor de transmisie electronică sigură [prevăzute la articolul 15 alineatul (1) din Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin]. În plus, eliminarea alineatului (2) din cadrul noului articol 38, care în textul anterior (articolul 25) obliga statele membre să transmită cererile și răspunsurile „printr-un mijloc care furnizează o dovadă de primire”, se face pentru a clarifica faptul că statele membre ar trebui să utilizeze rețeaua DubliNet și în această privință.

27. AEPD ia act de faptul că, în cadrul sistemului Dublin, schimbul de informații cu caracter personal nu a fost reglementat decât într-o mică măsură. Deși anumite aspecte ale schimbului au fost deja abordate în Regulamentul de aplicare a Convenției de la Dublin, este regretabil că prezentul regulament nu pare a acoperi toate aspectele schimbului de informații cu caracter personal⁽³⁾.

28. În acest context, merită menționat faptul că această chestiune a schimbului de informații referitoare la solicitantul de azil a făcut, de asemenea, obiectul discuțiilor în cadrul Grupului de coordonare a supravegherii Eurodac. Fără a anticipa rezultatele lucrărilor grupului, AEPD dorește să menționeze deja în această etapă că una din posibilele recomandări ar putea fi adoptarea unui set de norme similare celor convenite în manualul Schengen SIRENE.

⁽¹⁾ SEC(2007) 742.

⁽²⁾ JO L 222, 5.9.2003, p. 3.

⁽³⁾ Acest lucru devine și mai evident dacă este comparat cu măsura în care schimbul de informații suplimentare a fost reglementat în cadrul Sistemului de Informații Schengen (SIRENE).

VII. CONCLUZII

29. AEPD susține propunerea Comisiei de regulament de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de azil prezentate într-unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau un apatrid. Aceasta înțelege motivele pentru revizuirea sistemului actual.
30. AEPD salută coerența propunerii Comisiei cu alte instrumente juridice care reglementează cadrul juridic complex al acestui domeniu.
31. AEPD salută atenția deosebită acordată în cadrul propunerii respectării drepturilor fundamentale, în special protecției datelor cu caracter personal. AEPD consideră că această abordare reprezintă o condiție prealabilă esențială pentru îmbunătățirea procedurii Dublin. Aceasta atrage în mod deosebit atenția legiuitorului asupra noilor mecanisme de schimb de date, care vor implica, printre altele, datele cu caracter personal extrem de sensibile ale solicitanților de azil.
32. De asemenea, AEPD dorește să facă trimitere la lucrările importante întreprinse în acest domeniu de Grupul de coordonare a supravegherii Eurodac și consideră că rezultatele lucrărilor grupului pot contribui în mod util la o mai bună formulare a caracteristicilor sistemului.
33. AEPD consideră că unele din observațiile formulate în prezentul aviz pot fi dezvoltate ulterior luând în considerare aspectele practice ale punerii în aplicare a sistemului revizuit. În special, aceasta intenționează să contribuie la definirea măsurilor de punere în aplicare privind schimbul de informații prin intermediul rețelei Dublinet astfel cum se menționează la punctele 24-27 din prezentul aviz.

Adoptat la Bruxelles, 18 februarie 2009.

Peter HUSTINX

Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor