

I

(Risoluzioni, raccomandazioni e pareri)

PARERI

GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI

Parere del garante europeo della protezione dei dati sulla proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide, [COM(2008) 820 definitivo]

(2009/C 229/01)

IL GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 286,

vista la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 8,

vista la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati ⁽¹⁾,

visto il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati ⁽²⁾, in particolare l'articolo 41,

vista la richiesta di parere a norma dell'articolo 28, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 45/2001 ricevuta il 3 dicembre 2008 dalla Commissione,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

I. INTRODUZIONE

Consultazione del garante europeo della protezione dei dati (GEPD)

1. La proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una

domanda di protezione internazionale presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide (in prosieguo «proposta» o «proposta della Commissione») è stata inviata dalla Commissione al GEPD per consultazione il 3 dicembre 2008, a norma dell'articolo 28, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 45/2001. Tale consultazione dovrebbe essere esplicitamente menzionata nel preambolo del regolamento.

2. Il GEPD ha contribuito alla proposta in una fase precedente, e molti dei punti che ha sollevato in maniera informale nel corso dei lavori di preparazione sono stati presi in considerazione dalla Commissione nel testo definitivo della stessa.

Contesto della proposta

3. La proposta è la rifusione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio, del 18 febbraio 2003, che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo ⁽³⁾ (in prosieguo «regolamento di Dublino»). È stata presentata dalla Commissione quale parte di un primo pacchetto di proposte intese a garantire un livello di armonizzazione più elevato in questo settore e migliori norme di protezione per il sistema comune europeo di asilo, come richiesto dal programma dell'Aia del 4-5 novembre 2004 e come annunciato dal Piano strategico sull'asilo del 17 giugno 2008 presentato dalla Commissione. Il programma dell'Aia ha invitato la Commissione a concludere la valutazione degli strumenti giuridici della prima fase e a presentare al Consiglio e al Parlamento europeo misure e strumenti per la seconda fase in vista della loro adozione prima del 2010.

⁽¹⁾ GU L 281, del 23.11.1995, pag. 31.

⁽²⁾ GU L 8, del 12.1.2001, pag. 1.

⁽³⁾ GU L 50 del 25.2.2003, pag. 1.

4. La proposta è stata oggetto di lavori di valutazione e di consultazione approfondite. Tiene conto in particolare dei risultati della relazione della Commissione sulla valutazione del sistema di Dublino, del 6 giugno 2007 ⁽¹⁾, che ha individuato una serie di carenze pratiche e giuridiche che si riscontrano nel sistema attuale, nonché dei contributi trasmessi alla Commissione da varie parti interessate in risposta al Libro verde sul futuro regime comune europeo in materia di asilo ⁽²⁾.
5. L'obiettivo principale della proposta è migliorare l'efficienza del sistema di Dublino, nonché garantire norme di protezione più elevate per i richiedenti protezione internazionale soggetti alla procedura di Dublino. Inoltre, è intesa a rafforzare la solidarietà nei confronti degli Stati membri che devono far fronte a situazioni di particolari pressioni migratorie ⁽³⁾.
6. La proposta estende il campo di applicazione del regolamento di Dublino per includere i richiedenti (e i beneficiari di) protezione sussidiaria. La modifica è necessaria per garantire la coerenza con l'*acquis* dell'UE, vale a dire la direttiva 2004/83/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, recante norme minime sull'attribuzione, a cittadini di paesi terzi o apolidi, della qualifica di rifugiato o di persona altrimenti bisognosa di protezione internazionale, nonché norme minime sul contenuto della protezione riconosciuta ⁽⁴⁾ (in prosieguo «direttiva sulle qualifiche»), che ha introdotto il concetto di protezione sussidiaria. La proposta allinea inoltre le definizioni e la terminologia utilizzate nel regolamento di Dublino a quelle che figurano in altri strumenti in materia di asilo.
7. Al fine di migliorare l'efficienza del sistema, la proposta stabilisce in particolare i termini per la presentazione delle domande di ripresa in carico e riduce il termine per rispondere alle richieste di informazioni. Chiarisce altresì le clausole di cessazione della competenza nonché le circostanze e le procedure per l'applicazione delle clausole discrezionali (clausola umanitaria e clausola di sovranità). Aggiunge norme sui trasferimenti ed estende il meccanismo vigente di composizione delle controversie. La proposta contiene anche una norma sull'organizzazione di un colloquio obbligatorio.
8. Inoltre, anche per migliorare il livello di tutela accordato ai richiedenti, la proposta della Commissione prevede il diritto di presentare ricorso contro una decisione di trasferimento, nonché l'obbligo per l'autorità competente di decidere se sospendere l'esecuzione. Tratta il diritto all'assistenza e/o alla rappresentanza legale e all'assistenza linguistica. La proposta fa riferimento anche al principio secondo cui nessuno può essere trattenuto per il solo fatto di richiedere protezione internazionale. Estende inoltre il diritto al ricongiungimento familiare e tratta la necessità di minori non accompagnati e altri gruppi vulnerabili.

Punto centrale del parere

9. Il presente parere è inteso in particolare ad esaminare le modifiche del testo più importanti dal punto di vista della protezione dei dati personali:
 - le disposizioni volte a migliorare l'applicazione del diritto di informazione, ad esempio sono stati precisati il contenuto e la forma delle informazioni fornite, e i relativi termini, ed è stato proposto di adottare un opuscolo informativo comune,
 - un nuovo meccanismo di scambio delle informazioni utili tra gli Stati membri prima che sia effettuato il trasferimento,
 - l'uso della linea di comunicazione sicura DubliNet per lo scambio di informazioni.

II. CONSIDERAZIONI GENERALI

10. Il GEPD appoggia gli obiettivi perseguiti dalla proposta della Commissione, in particolare quello di migliorare l'efficienza del sistema di Dublino e di garantire norme di protezione più elevate per i richiedenti protezione internazionale soggetti alla procedura di Dublino. Condivide inoltre la motivazione per cui la Commissione ha deciso di procedere alla revisione del sistema di Dublino.
11. Garantire un livello di protezione adeguato dei dati personali è una *condicio sine qua non* per assicurare anche l'attuazione efficace e un livello di protezione elevato di altri diritti fondamentali. Il GEPD formula il presente parere pienamente consapevole dell'ampio spazio riservato ai diritti fondamentali nella proposta, che non riguarda soltanto il trattamento dei dati personali, bensì anche molti altri diritti di cittadini di paesi terzi e/o apolidi, come in particolare il diritto di asilo, il diritto di informazione in generale, il diritto al ricongiungimento familiare, il diritto a un ricorso effettivo, il diritto alla libertà e alla libera circolazione, i diritti del fanciullo o i diritti dei minori non accompagnati.
12. Sia il considerando 34 della proposta che la relazione sottolineano gli sforzi fatti dal legislatore per garantire la coerenza della proposta con la Carta dei diritti fondamentali. A tale riguardo, la relazione fa esplicito riferimento alla protezione dei dati personali e al diritto di asilo. La relazione sottolinea inoltre il fatto che la proposta è stata oggetto di un esame approfondito per garantire che le sue disposizioni siano pienamente compatibili con i diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario e del diritto internazionale. Tuttavia, tenuto conto del mandato del GEPD, il presente parere sarà principalmente incentrato sugli aspetti della proposta che riguardano la protezione dei dati. A tale riguardo, il GEPD accoglie con favore la notevole attenzione accordata nella proposta a questo diritto fondamentale che considera essenziale per garantire l'efficacia della procedura di Dublino nell'assoluto rispetto dei requisiti in materia di diritti fondamentali.

⁽¹⁾ COM(2007) 299.

⁽²⁾ COM(2007) 301.

⁽³⁾ Cfr. Relazione che accompagna la proposta.

⁽⁴⁾ GU L 304 del 30.9.2004, pagg. 12.

13. Il GEPD osserva inoltre che la proposta della Commissione ricerca la coerenza con altri strumenti giuridici che disciplinano l'istituzione e/o l'uso di altri sistemi informatici su vasta scala. In particolare, tiene a sottolineare che, sia la condivisione delle responsabilità nei confronti della base dati, sia il modo in cui il modello di controllo è formulato nella proposta, sono coerenti con il quadro del sistema di informazione Schengen II e del sistema di informazione visti.
14. Il GEPD è soddisfatto del fatto che il suo ruolo nei controlli sia stato chiaramente definito, cosa che, per ovvie ragioni, non era stata fatta nel testo precedente.

III. IL DIRITTO DI INFORMAZIONE

15. L'articolo 4, paragrafo 1, lettere f) e g) della proposta, prevede:

«Non appena venga presentata una domanda di protezione internazionale, le autorità competenti degli Stati membri informano il richiedente asilo dell'applicazione del presente regolamento, specificando in particolare:

- f) il fatto che le autorità competenti possono scambiarsi dati relativi al richiedente al solo scopo di rispettare gli obblighi derivanti dal presente regolamento;
- g) l'esistenza del diritto di accesso ai propri dati e il diritto di chiedere che i dati inesatti siano rettificati o che i dati trattati illecitamente siano cancellati, nonché il diritto di ottenere informazioni sulle procedure da seguire per esercitare tali diritti e gli estremi delle autorità di controllo nazionali che sono adite in materia di tutela dei dati personali».

L'articolo 4, paragrafo 2 descrive le modalità con cui le informazioni di cui al paragrafo 1 della disposizione devono essere comunicate al richiedente.

16. L'attuazione efficace del diritto di informazione è fondamentale ai fini del buon funzionamento della procedura di Dublino. È essenziale in particolare assicurare che le informazioni siano fornite in modo da consentire al richiedente asilo di capire perfettamente la sua situazione e la portata dei suoi diritti, tra cui le misure procedurali che può prendere per dar seguito alle decisioni amministrative adottate nel suo caso.
17. Per quanto riguarda gli aspetti pratici dell'attuazione del diritto, il GEPD desidera ricordare che, conformemente all'articolo 4, paragrafo 1, lettera g) e paragrafo 2 della proposta, gli Stati membri dovrebbero avvalersi di un opuscolo comune per i richiedenti contenente tra l'altro «gli estremi delle autorità di controllo nazionali che sono adite in materia di tutela dei dati personali». A tale riguardo, il GEPD desidera sottolineare che, anche se le autorità di

controllo nazionali di cui all'articolo 4, paragrafo 2 della proposta sono in realtà adite in materia di tutela dei dati personali, la formulazione della proposta non dovrebbe impedire al richiedente (*interessato*) di presentare una domanda in primo luogo al responsabile del trattamento dei dati (in questo caso le autorità nazionali competenti incaricate della cooperazione di Dublino). La disposizione di cui all'articolo 4, paragrafo 2 nella formulazione attuale sembra indicare che il richiedente debba presentare la domanda — direttamente e in ogni caso — all'autorità di controllo nazionale, mentre, secondo la procedura abituale e la prassi seguita negli Stati membri, il richiedente presenta la domanda prima al responsabile del trattamento dati.

18. Il GEPD propone inoltre che la formulazione dell'articolo 4, paragrafo 4, lettera g) sia riformulata per precisare i diritti da conferire al richiedente. La formulazione proposta non è chiara, dal momento che «il diritto di ottenere informazioni sulle procedure da seguire per esercitare tali diritti [...]» può essere inteso in quanto parte del diritto di accesso ai dati e/o del diritto di chiedere che i dati inesatti siano rettificati [...]. Inoltre, secondo l'attuale formulazione della succitata disposizione, gli Stati membri sono tenuti a informare il richiedente non tanto del contenuto bensì dell'«esistenza» dei diritti. Dal momento che sembra trattarsi di un problema di forma, il GEPD propone di riformulare come segue l'articolo 4, paragrafo 1, lettera g):

«Non appena venga presentata una domanda di protezione internazionale, le autorità competenti degli Stati membri informano i richiedenti asilo [...]:

- g) il diritto di accesso ai propri dati e il diritto di chiedere che i dati inesatti siano rettificati o che i dati trattati illecitamente siano cancellati, anche per quanto riguarda le procedure da seguire per esercitare tali diritti, nonché gli estremi delle autorità di cui all'articolo 33 del presente regolamento e delle autorità di controllo nazionali».

19. Per quanto riguarda i metodi di comunicazione delle informazioni ai richiedenti, il GEPD fa presente i lavori intrapresi dal Gruppo di coordinamento della supervisione di Eurodac⁽¹⁾ (cui partecipano i rappresentanti dell'autorità di controllo nazionale di ciascuno degli Stati partecipanti e il GEPD). Il gruppo sta esaminando la questione nel quadro di EURODAC per proporre gli orientamenti del caso non appena saranno disponibili ed elaborati i risultati delle indagini nazionali. Benché questo studio coordinato riguardi specificatamente EURODAC, i suoi risultati sono sicuramente interessanti anche nel quadro di Dublino, dal momento che riguardano questioni quali le lingue/le traduzioni e la valutazione della reale comprensione dell'informazione da parte del richiedente asilo, ecc.

⁽¹⁾ Per una descrizione dei lavori e dello status di questo gruppo consultare il sito: <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/site/mySite/pid/79>. Tale gruppo esercita un controllo coordinato del sistema Eurodac. Tuttavia, da un punto di vista della protezione dei dati, i suoi lavori avranno un'incidenza anche nel contesto generale dello scambio di informazioni nel quadro di Dublino. Tali informazioni si riferiscono ad uno stesso interessato e sono scambiate nell'ambito della stessa procedura che lo riguarda.

IV. VERSO LA TRASPARENZA

20. Per quanto concerne le autorità di cui all'articolo 33 della proposta, il GEPD si rallegra del fatto che la Commissione pubblichi un elenco consolidato delle autorità di cui al paragrafo 1 della suddetta disposizione nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea. In caso di cambiamenti, la Commissione pubblica una volta all'anno un elenco consolidato aggiornato. La pubblicazione dell'elenco consolidato contribuirà a garantire la trasparenza e a facilitare il controllo da parte delle autorità per la protezione dei dati.

V. NUOVO MECCANISMO DI SCAMBIO DI INFORMAZIONI

21. Il GEPD prende atto dell'introduzione del nuovo meccanismo di scambio delle informazioni utili tra gli Stati membri prima che sia effettuato il trasferimento (prevista all'articolo 30 della proposta). La finalità dello scambio di informazioni è, a suo avviso, legittima.
22. Il GEPD rileva altresì la presenza nella proposta di specifiche garanzie in materia di protezione dei dati in conformità dell'articolo 8, paragrafi 1, 2 e 3 della direttiva 95/46/CE relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati, quali: a) consenso esplicito del richiedente e/o del suo rappresentante, b) cancellazione immediata dei dati da parte dello Stato membro che provvede al trasferimento una volta portata a termine l'operazione e c) il «trattamento dei dati personali sanitari è effettuato unicamente da un professionista della sanità tenuto al segreto professionale in virtù della legislazione nazionale o di norme stabilite da organismi nazionali competenti, o da altra persona soggetta a un equivalente obbligo di segretezza» (che ha ricevuto una formazione medica adeguata). Il Garante è inoltre favorevole al fatto che lo scambio avvenga esclusivamente tramite il sistema sicuro Dublinet e a cura delle autorità preventivamente informate.
23. Il modo in cui tale meccanismo dovrà essere strutturato è di importanza cruciale per la sua conformità al regime di protezione dei dati, soprattutto perché lo scambio di informazioni interesserà anche dati personali molto sensibili quali ad esempio le informazioni su «*eventuali esigenze specifiche del richiedente da trasferire, ivi compresi, in determinati casi, dati sul suo stato di salute fisica e mentale*». A questo proposito, il GEPD appoggia pienamente l'aggiunta dell'articolo 36 della proposta che impone agli Stati membri di adottare le misure necessarie per garantire che qualsiasi abuso dei dati (...) sia passibile di sanzioni, anche a carattere amministrativo e/o penale conformemente alla legislazione interna.

VI. REGOLAMENTAZIONE DELLO SCAMBIO DI INFORMAZIONI NELL'AMBITO DEL SISTEMA DI DUBLINO

24. L'articolo 32 della proposta della Commissione regola lo scambio di informazioni. Il GEPD, che ha contribuito in precedenza a detta disposizione, sostiene la formulazione proposta dalla Commissione.

25. Il GEPD sottolinea l'importanza che lo scambio di informazioni sulle persone fisiche tra le autorità degli Stati membri avvenga tramite la rete Dublinet. Ciò consente non solo di offrire maggiore sicurezza ma anche di garantire una migliore rintracciabilità delle operazioni. A tale riguardo il GEPD fa riferimento al documento di lavoro dei servizi della Commissione del 6 giugno 2007 «Documento di accompagnamento della relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del sistema di Dublino»⁽¹⁾ in cui la Commissione rammenta che l'uso di Dublinet è sempre obbligatorio, tranne nei casi previsti all'articolo 15, paragrafo 1, secondo comma del regolamento (CE) n. 1560/2003 della Commissione, del 2 settembre 2003, recante modalità di applicazione del regolamento (CE) n. 343/2003 del Consiglio che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda d'asilo presentata in uno degli Stati membri da un cittadino di un paese terzo⁽²⁾ (di seguito «regolamento di attuazione di Dublino»). Il GEPD insiste sul fatto che la possibilità di derogare all'uso di Dublinet di cui al suddetto articolo 15, paragrafo 1 dovrebbe essere interpretata in senso restrittivo.

26. Alcune disposizioni sono state inserite o riformulate nella proposta per provvedere a ciò e il GEPD si compiace di tutti questi sforzi. Il nuovo articolo 33, paragrafo 4 della proposta, ad esempio, è stato riformulato per chiarire che non solo le richieste ma anche le risposte e tutta la corrispondenza scritta sono soggette a norme relative all'istituzione di linee di comunicazione elettronica sicure (previste all'articolo 15, paragrafo 1 del regolamento di attuazione di Dublino). Inoltre, la cancellazione del paragrafo 2 del nuovo articolo 38, che nel testo precedente (articolo 25) imponeva agli Stati membri di inviare le richieste e le risposte «utilizzando metodi che consentano di ottenere prova del ricevimento», serve a precisare che gli Stati membri dovrebbero usare Dublinet anche a questo riguardo.

27. Il GEPD rileva che, per quanto riguarda lo scambio di informazioni personali, relativamente poco è stato regolamentato nell'ambito del sistema di Dublino. Benché taluni aspetti dello scambio siano già stati trattati nel regolamento di attuazione di Dublino, il presente regolamento non sembra coprire tutti gli aspetti dello scambio di informazioni personali, il che è deplorabile⁽³⁾.

28. A questo proposito vale la pena menzionare che la questione dello scambio di informazioni sul richiedente asilo è stata oggetto di discussione anche in sede di Gruppo di coordinamento della supervisione di Eurodac. Senza voler anticipare i risultati dei lavori del Gruppo, il GEPD desidera far presente già in questa fase che una delle possibili raccomandazioni potrebbe essere l'adozione di una serie di norme simili a quelle approvate nel manuale SIRENE di Schengen.

⁽¹⁾ SEC(2007) 742.

⁽²⁾ GU L 222, del 5.9.2003, pag. 3.

⁽³⁾ Ciò risulta ancora più evidente dal confronto con la misura in cui lo scambio di informazioni supplementari è stato regolamentato nell'ambito del Sistema d'Informazione Schengen (SIRENE).

VII. CONCLUSIONI

29. Il GEPD appoggia il regolamento proposto dalla Commissione che stabilisce i criteri e i meccanismi di determinazione dello Stato membro competente per l'esame di una domanda di protezione internazionale presentata in uno Stato membri da un cittadino di un paese terzo o da un apolide e condivide l'interpretazione dei motivi addotti per la revisione del sistema esistente.
30. Il GEPD si rallegra della coerenza della proposta della Commissione con altri strumenti giuridici che regolano il complesso quadro normativo di questo settore.
31. Il GEPD si compiace della notevole attenzione accordata nella proposta al rispetto dei diritti fondamentali, in particolare la protezione dei dati personali. Questo approccio, a suo avviso, è un presupposto fondamentale per il miglioramento della procedura di Dublino. Richiama in particolare l'attenzione del legislatore sui nuovi meccanismi di scambio di dati che interesseranno, tra l'altro, i dati personali estremamente sensibili dei richiedenti asilo.
32. Il GEPD desidera inoltre fare riferimento agli importanti lavori svolti in questo settore dal Gruppo di coordinamento della supervisione di Eurodac e ritiene che i relativi risultati possano utilmente contribuire ad una migliore elaborazione delle caratteristiche del sistema.
33. Il GEPD ritiene che alcune osservazioni contenute nel presente parere possano essere ulteriormente sviluppate alla luce dell'attuazione pratica del sistema riveduto. In particolare, intende contribuire alla definizione delle misure di attuazione relative allo scambio di informazioni tramite DubliNet di cui ai punti da 24 a 27 del presente parere.

Fatto a Bruxelles, addì 18 febbraio 2009.

Peter HUSTINX

Garante europeo della protezione dei dati
