

Síntese das recomendações da Autoridade Europeia para a Proteção de Dados sobre a proposta do Regulamento relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia

[O texto integral do presente Parecer encontra-se disponível em inglês, francês e alemão no sítio web da AEPD em www.edps.europa.eu]

(2016/C 186/06)

Síntese

A Europa enfrenta hoje uma crise migratória premente e um aumento das ameaças terroristas. Por conseguinte, a UE pretende reforçar a gestão das suas fronteiras externas. Neste contexto, a proposta do Regulamento relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia visa estabelecer princípios gerais da gestão integrada das fronteiras a nível europeu e reforçará o mandato da agência Frontex.

A AEPD reconhece esta necessidade de uma gestão mais eficaz da migração e do reforço da segurança interna, o que implica o tratamento de dados pessoais. Todavia, a proposta da Comissão é também suscetível de criar uma intromissão grave nos direitos dos migrantes e refugiados, um grupo vulnerável de pessoas que requerem uma proteção especial.

O presente Parecer aborda as cinco preocupações principais em matéria de proteção dos dados e apela a que o texto proposto seja aperfeiçoado, a fim de garantir o cumprimento cabal dos princípios da proteção dos dados. A AEPD considera que esse cumprimento será determinante para o êxito da iniciativa e a sua capacidade de resistir a um exame jurídico minucioso. Recomendamos, concretamente, o seguinte:

- em relação aos objetivos da Proposta, avaliações distintas da necessidade e proporcionalidade das medidas para cumprir os dois objetivos identificados de migração e segurança, salientando que os objetivos vão despoletar a aplicação de diferentes normas em matéria de proteção dos dados;
- em relação à recolha de dados pessoais, esclarecer a escala e o âmbito das atividades de tratamento realizadas pela Agência, uma vez que a Proposta atual implica que a nova Agência recorrerá a um centro de dados pessoais onde se encontrarão quantidades colossais de informações pessoais;
- uma delimitação clara das responsabilidades entre a nova Agência e os Estados-Membros da UE, de molde a que não haja indefinições no tocante à responsabilidade pelas obrigações em matéria de proteção dos dados de cada um dos responsáveis pelo tratamento;
- esclarecimentos sobre as transferências dos dados pessoais para países terceiros e organizações internacionais, tendo em conta que tais transferências devem ter por base uma avaliação da adequação ou a utilização de garantias apropriadas;
- em relação ao respeito dos direitos fundamentais dos migrantes e refugiados, garantias no terreno de que os migrantes e refugiados são informados acerca dos seus direitos de uma forma que lhes permita razoavelmente compreender e exercer tais direitos.

Em termos gerais, a nova Agência deve estar suficientemente equipada e ser capaz de desempenhar as suas responsabilidades para cumprir as normas em matéria de proteção dos dados e salvaguardar os interesses e direitos das pessoas a quem os dados pessoais objeto de tratamento dizem respeito.

1. Contexto da Proposta

1. Em 15 de dezembro de 2015, a Comissão disponibilizou um conjunto importante de medidas mais conhecido por «Pacote Fronteiras»⁽¹⁾ com o objetivo de reforçar a gestão das fronteiras externas da União Europeia e assegurar uma melhor proteção do espaço Schengen. A principal iniciativa deste pacote é a proposta de um regulamento que estabelece uma Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia⁽²⁾ (adiante designada a «Proposta»), que prevê os princípios

⁽¹⁾ O Pacote Fronteiras inclui um total de 13 documentos legislativos: uma proposta para a criação da Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia acompanhada de uma Comunicação da Comissão, uma proposta de alteração ao Código das Fronteiras Schengen, a fim de introduzir controlos sistemáticos obrigatórios relativamente aos cidadãos da UE que entrem ou saiam da UE, uma proposta para criar um documento de viagem europeu para o regresso dos nacionais de países terceiros em situação irregular, um Manual Prático para a implementação e gestão do Sistema Europeu de Vigilância das Fronteiras, um Relatório de progresso sobre a criação dos centros de registo na Grécia, um Relatório de progresso sobre a criação dos centros de registo em Itália, uma proposta para a suspensão temporária das obrigações da Suécia ao abrigo do mecanismo de recolocação da UE, uma Recomendação da Comissão relativa a um regime voluntário de admissão por motivos humanitários com a Turquia, um Relatório relativo ao seguimento dado à reunião dos dirigentes sobre os fluxos de refugiados ao longo da rota dos Balcãs Ocidentais, uma proposta de alteração do ato que institui a Agência Europeia de Controlo das Pescas e uma proposta de alteração do ato que institui a Agência Europeia da Segurança Marítima. Todos os documentos estão disponíveis em: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/index_en.htm

⁽²⁾ Proposta de Regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e que revoga o Regulamento (CE) n.º 2007/2004, o Regulamento (CE) n.º 863/2007 e a Decisão 2005/267/CE do Conselho [COM(2015) 671 final].

gerais da gestão integrada das fronteiras a nível europeu e constitui um seguimento da própria Agenda da Migração da Comissão ⁽¹⁾ e, até certo ponto, da sua Agenda para a Segurança ⁽²⁾, ambas apresentadas anteriormente na primavera de 2015.

2. Em 17 de dezembro de 2015, o Conselho Europeu apelou a uma adoção célere da Proposta e solicitou ao Conselho da UE que alcançasse um acordo político antes do fim da Presidência atual ⁽³⁾. Os legisladores aceleraram as respetivas deliberações sobre a Proposta. A Presidência neerlandesa pretende cumprir o prazo solicitado ⁽⁴⁾, ao passo que o Parlamento Europeu agendou provisoriamente para inícios de junho uma sessão plenária para examinar a proposta ⁽⁵⁾.
3. A AEPD reconhece a crise migratória e as ameaças terroristas que a UE enfrenta atualmente, assim como a importância de adotar medidas céleres e significativas destinadas a resolver esta situação a nível da UE. Congratula-se com os esforços envidados pela Comissão Europeia no sentido de reagir rapidamente perante o desenrolar atual dos acontecimentos. Não obstante, compete à AEPD recordar a importância de respeitar o direito fundamental à proteção dos dados e aconselhar sobre formas mais adequadas de incluir garantias em matéria de proteção dos dados em novas medidas legislativas, à luz dos artigos 7.º e 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais da UE ⁽⁶⁾ (adiante designada a «Carta») e do artigo 16.º do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. Lamentamos que a agenda supracitada não tenha permitido a consulta da AEPD numa fase incipiente do processo legislativo.
4. No presente Parecer, a AEPD identificou cinco principais domínios que suscitam preocupação e que requerem um aperfeiçoamento do texto proposto, a fim de assegurar a conformidade com o quadro relativo à proteção dos dados. Os seus comentários incidirão sobre os objetivos da Proposta, a recolha de dados pessoais, a responsabilidade pelo tratamento de dados pessoais, as transferências de dados pessoais para países terceiros e organizações internacionais e o respeito dos direitos fundamentais dos migrantes e refugiados. Por último, salientará aspetos da Proposta que carecem de esclarecimentos importantes.

8. Conclusão

A AEPD saúda vários aspetos da Proposta, mormente o facto de algumas garantias terem sido incluídas no texto, por exemplo, limitar os períodos de conservação dos dados. No entanto, atendendo ao impacto da interferência com direitos fundamentais dos migrantes e refugiados, a AEPD considera, em termos mais gerais, que deveria ser realizada uma avaliação individual da necessidade e proporcionalidade das atividades de tratamento previstas para cada objetivo da Proposta. Importa verificar igualmente a compatibilidade entre os diferentes objetivos do tratamento previstos no artigo 45.º, n.º 1, da Proposta.

A fim de assegurar segurança jurídica e conformidade com os princípios da proteção dos dados, a AEPD recomenda, nomeadamente, que sejam introduzidas ao texto definitivo da iniciativa as seguintes melhorias e clarificações:

— Especificação e limitação da finalidade

- especificar expressa e separadamente os dois objetivos perseguidos pela Proposta ao longo do texto;
- assegurar a compatibilidade na forma como os dados estão a ser objeto de tratamento e fazer referência explícita à compatibilidade dos objetivos enunciados no artigo 45.º, n.º 1;
- reformular o artigo 45.º, n.º 3, para proibir explicitamente o tratamento posterior dos dados pessoais conservados para outros fins que não os definidos no artigo 45.º, n.º 1;

⁽¹⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Agenda Europeia da Migração», Bruxelas, 13 de maio de 2015, COM(2015) 240 final; nessa ocasião, a Comissão havia já identificado que: «A intensificação da ação no Mediterrâneo demonstra que a realidade da gestão das fronteiras externas é cada vez mais uma responsabilidade partilhada. Para além de um sistema europeu de guardas de fronteira, esta cooperação abrangeria uma nova abordagem das funções da guarda costeira na UE, examinando iniciativas como a partilha de meios, os exercícios conjuntos e a dupla utilização dos recursos, bem como a possibilidade de se avançar para a criação de uma guarda costeira europeia.»

⁽²⁾ Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões «Agenda Europeia para a Segurança», Estrasburgo, 28 de abril de 2015, COM(2015) 185 final.

⁽³⁾ Ver Conclusões da reunião do Conselho Europeu que se realizou nos dias 17 e 18 de dezembro de 2015, disponíveis em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-28-2015-INIT/pt/pdf>

⁽⁴⁾ Ver principais resultados da reunião do Conselho Justiça e Assuntos Internos realizada em 25 de fevereiro de 2016, disponíveis no sítio web do Conselho em: <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2016/02/25/>

⁽⁵⁾ Ver a página web dedicada ao processo no Observatório Legislativo do Parlamento Europeu: [http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310\(COD\)](http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=&reference=2015/0310(COD))

⁽⁶⁾ Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (JO C 364 de 18.12.2000, p. 1).

— Responsabilidades da Agência

- esclarecer a dimensão das atividades de tratamento por parte da Agência em relação a dados pessoais recolhidos durante operações conjuntas e outras tarefas operacionais, listando exaustivamente no artigo 46.º as categorias de dados que poderão ser utilizados e/ou passar pela Agência;
- evitar ambiguidade no tocante à responsabilidade pelas atividades de tratamento e pela conformidade entre a Agência, o Estado-Membro anfitrião e os Estados-Membros de origem, no caso de operações conjuntas;
- esclarecer no artigo 46.º em que circunstâncias os dados recolhidos na fronteira pelos Estados-Membros serão transmitidos à Agência, acionando, assim, a sua responsabilidade enquanto responsável pelo tratamento;

— Qualidade e segurança dos dados

- esclarecer o artigo 46.º, n.º 1, alínea c), para que não seja interpretado como uma autorização geral para recolher tais dados, independentemente das categorias de pessoas definidas no artigo 46.º, n.º 1, alíneas a) e b);
- definir claramente a responsabilidade pela segurança do equipamento utilizado pela Guarda Costeira e de Fronteiras Europeia e referido nos artigos 37.º e 38.º em todas as fases do ciclo de vida do equipamento;

— Transferências

- fazer referência a organizações internacionais no artigo 44.º, n.º 4, no que diz respeito à proibição de transferência de dados pessoais e alinhar o artigo 51.º, n.º 4, em conformidade;
- esclarecer o artigo 51.º mediante a reformulação do seu número 4 e dividindo-o em duas disposições, a fim de abordar distintamente a cooperação de entidades na UE e a cooperação com organizações internacionais;

— Direitos das pessoas em causa

- especificar no artigo 72.º que os direitos em matéria de proteção dos dados e queixas conexas serão tratados separadamente pelo RPD;
- assegurar que as informações fornecidas às pessoas em causa neste contexto são transmitidas de uma maneira adequada à idade, utilizando linguagem clara e simples e evitando terminologia jurídica;
- incluir autoridades nacionais responsáveis pela proteção dos dados na lista de autoridades referidas prevista no artigo 15.º, n.º 3, ponto 1;
- eliminar do artigo 11.º, n.º 4, a possibilidade de os agentes de ligação acederem a sistemas de informação nacionais e europeus, se tal necessidade não for devidamente demonstrada.

Feito em Bruxelas, em 18 de março de 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Autoridade Europeia para a Proteção de Dados
