



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS

Exmo. Senhor
Presidente da Comissão de Assuntos
Europeus

Ofício nº976 /XI/1ª – CACDLG /2010

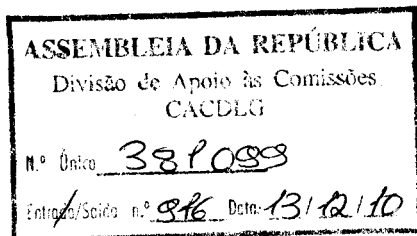
Data: 13-12-2010

ASSUNTO: Parecer – COM (2010) 415.

Para os devidos efeitos, junto se envia parecer sobre o “*Relatório anual da Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre as actividades da Unidade Central do EURODAC em 2009- COM (2010) 415*”, que foi aprovado com os votos a favor do PS, PSD, CDS-PP e PEV, e as abstenções do BE e do PCP, na reunião de 13 de Dezembro de 2010 da Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdades e Garantias.

Com os melhores cumprimentos,

O Presidente da Comissão

(Osvaldo de Castro)



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA
COMISSÃO DE ASSUNTOS CONSTITUCIONAIS,
DIREITOS, LIBERDADES E GARANTIAS (CACDLG)

Parecer UE - EURODAC 2009

Parecer

da CACDLG da

Assembleia da República (pt)

sobre o

Relatório anual da Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho,
sobre as actividades da Unidade Central do EURODAC em 2009

- COM (2010) 415 -

(Asylum policy)

Índice:

Parte I – CONSIDERANDOS.

I-A. Processo.

I-B. Apresentação.

I-C. O Relatório COM (2010) 415, em Especial.

a. A Unidade Central do EURODAC.

b. Segurança e Qualidade.

c. Dados Relevante.

d. O Sistema de Acertos.

e. Conclusões do Relatório EURODAC 2009.

Parte II – OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR DO PARECER.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Parte III – CONCLUSÕES.

Parte IV – ANEXOS.

PARTE I

CONSIDERANDOS

I-A. Processo

A Assembleia da República dispõe de competências no âmbito do acompanhamento, apreciação e pronúncia sobre a participação de Portugal no processo de construção da União Europeia, designadamente nos termos da Constituição da República Portuguesa - artigos 161.º, alínea n), 163.º, alínea f), 164.º, alínea p) e 197.º, n.º 1, alínea i) – e, bem assim, em conformidade com a disciplina da Lei n.º 43/2006, de 25 de Agosto.

Nesses termos e, em especial nos do n.º 1 do artigo 7º, da Lei n.º 43/2006, a Comissão de Assuntos Europeus (CAE) da Assembleia da República enviou para esta Comissão de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade Garantias (CACDLG), o **Relatório COM (2010) 415**, para conhecimento e apreciação.

Trata-se de uma iniciativa **não legislativa** - Relatório das actividades da Unidade Central do EURODAC, referente ao ano de 2009, da responsabilidade da Comissão Europeia e dirigido ao Parlamento Europeu e ao Conselho.

Este relatório tem classificação na política de asilo (**Asylum policy**).

I-B. Apresentação

O sistema **EURODAC** tem por fim registar as **impressões digitais** de todas as pessoas, com idade igual ou superior a 14 anos, nas seguintes circunstâncias:



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

- Categoria 1: Que apresentaram pedidos de asilo nos Estados-Membros;
- Categoria 2: Que foram retidas ao atravessarem irregularmente a fronteira exterior de um Estado-Membro, terrestre, marítima ou aérea; ou
- Categoria 3: Que se encontravam ilegalmente no território de um Estado-Membro (facultativamente, quando as autoridades competentes considerem necessário verificar se existia um pedido de asilo anterior).

As impressões digitais constam de imagens decadactilares completas, e são registadas para possibilitarem a comparação com as impressões digitais entre requerentes de asilo, pessoas retidas nas fronteiras, e pessoas encontradas ilegais, nos vários Estados-Membros.

A comparação das referidas impressões digitais efectiva-se em aplicação da **Convenção de Dublin** - convenção sobre a determinação do Estado responsável pela análise de um pedido de asilo apresentado num dos Estado-Membros.

Os **Estados-Membros** considerados são os que aplicam o Regulamento de Dublin e o Regulamento EUODAC, ou seja todos os Estados-Membros da UE, bem como a Noruega, a Islândia e a Suíça, num total de 30 Países.

Esta Convenção, assinada em Dublin, a 15 de Junho de 1990, foi ratificada por Portugal através do **Decreto** do Presidente da República n.º 58/92, de 18 de Dezembro, depois de aprovada pela **Resolução** da Assembleia da República n.º 34/92, de 7 de Maio.

O **Regulamento** (CE) n.º 2725/2000 do Conselho, de 11 de Dezembro de 2000, procedeu à criação do sistema «EUODAC», de comparação de impressões digitais para efeitos da aplicação efectiva da Convenção de Dublin (designado «**Regulamento EUODAC**»), e prevê a apresentação por parte da Comissão, ao Parlamento Europeu e ao Conselho, de um relatório anual sobre as actividades da Unidade Central.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O presente relatório anual, o sétimo a ser apresentado, inclui informações sobre a gestão e o desempenho do sistema no ano de **2009**.

Procede-se aí a uma avaliação dos resultados e realiza-se uma análise custo-eficácia do EURODAC, apreciando igualmente a qualidade do serviço da sua Unidade Central.

I-C. O Relatório COM (2010) 415, em Especial

a. A Unidade Central do EURODAC

A Comissão refere a desactualização da plataforma técnica (que remonta a 2001), a quantidade de dados a gerir, bem como as tendências imprevisíveis do volume de operações, como razões determinantes para uma necessária **modernização do sistema EURODAC**, e que está, efectivamente, a ser levada a cabo.

Este facto encontra o seu reflexo orçamental no aumento das despesas, relativamente aos anos anteriores, e é explicado pelo pagamento da primeira prestação dos melhoramentos em curso no sistema EURODAC, combinado com o aumento dos custos de manutenção do sistema.

As despesas de manutenção e funcionamento da Unidade Central em 2009 perfazem um total de **1.221.183,83 EUR** (tinha sido, 820.791,05 EUR em 2007, e, 605.720,67 EUR em 2008).

A Comissão Europeia forneceu igualmente serviços de comunicação e de segurança para o intercâmbio de dados entre a Unidade Central e as unidades nacionais, por intermédio do programa IDABC (um programa gerido pela Direcção-Geral da Informática da CE, interoperável 'on line').

Os custos, inicialmente destinados a serem suportados por cada Estado-Membro, em conformidade com o artigo 21º, nº 2 e 3 do Regulamento, acabaram por ser cobertos pela



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Comissão, que utilizou as infra-estruturas comuns disponíveis, o que permitiu realizar **poupanças nos orçamentos nacionais**.

b. Segurança e Qualidade

Os dados ficam guardados durante dez anos quanto à «categoria 1», dois anos quanto à «categoria 2» e, quanto à «categoria 3» não são conservados, depois de se proceder à comparação com os registos existentes.

Depois dos períodos referidos, **os dados são apagados**, ou mesmo antes se, por exemplo, um indivíduo obtém a nacionalidade de um dos Estados-Membros.

O sistema EURODAC prevê ainda as chamadas «**pesquisas especiais**», que são efectuadas a pedido da pessoa cujos dados estão armazenados na base de dados central, com o fim de salvaguardar o **direito de acesso aos próprios dados**.

Segundo expressa o Relatório, a descida acentuada de pedidos de «pesquisas especiais» é de molde a não suscitar preocupações particulares quanto à utilização deste direito.

De facto, tendo ocorrido 195 pedidos de «pesquisas especiais», em 2007, desceu para 56, no ano de 2008, e para apenas **42** no ano a que se refere o relatório, 2009.

O Relatório informa que 31% desses pedidos tiverem origem em França.

Por outro lado o relatório refere-se a um problema de **atrasos na transmissão das impressões digitais** recolhidas pelos Estados-Membros e enviadas à unidade central do EURODAC.

Tais atrasos levam à ocorrência de «acertos incorrectos» e de «acertos falhados».



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Os «**acertos incorrectos**» decorrem do facto de, no lapso de tempo de atraso na transmissão à Unidade Central (transmissão da «categoria 1»), a mesma pessoa poder ter-se já apresentado noutra Estado-Membro e apresentado um novo pedido de asilo que acaba por ser transmitido primeiro.

Os «**acertos falhados**» ocorrem se um nacional de um país terceiro é retido aquando da passagem irregular de uma fronteira e as suas impressões digitais, recolhidas pelas autoridades desse Estado-Membro onde entrou, atrasam a sua transmissão à Unidade Central (transmissão da «categoria 2»), e, entretanto, a mesma pessoa pode já se ter deslocado a outro Estado-Membro e apresentado aí um pedido de asilo que é transmitido primeiro.

Certos atrasos têm aumentado e, em 2009, ocorreram 1.060 «acertos falhados» (450 em 2008) sendo que 99% tiveram origem em atrasos da Grécia.

Ocorreram 290 «acertos incorrectos» (324 em 2008), 82,8% dos quais por atrasos de transmissão por parte da Dinamarca.

O relatório enfatiza que se trata de uma questão crucial, visto que a transmissão tardia pode ter resultados contrários aos princípios da responsabilidade, estabelecidos no Regulamento de Dublin, sobre a determinação do Estado encarregado da análise do pedido de asilo.

Em face disto a CE incita os Estados a enviarem os dados sem demora, ainda que reconheça que os prazos estão estabelecidos de forma vaga no Regulamento.

Um outro aspecto referenciado diz respeito à **qualidade dos dados transmitidos** pelos Estados-membros à unidade central EURODAC.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Em 2009, a taxa média das transmissões rejeitadas, no que se refere a todos os Estados-Membros, foi de **7,87 %** (em 2008, foi 6,4%).

As causas destas rejeições devem-se principalmente à qualidade insuficiente das imagens das impressões digitais transmitidas pelos Estados-Membros, a erros humanos ou à configuração incorrecta do equipamento do Estado-Membro que os envia.

Há casos devidos ao facto de a extremidade dos dedos estar danificada ou outros problemas de saúde impedirem a recolha imediata das impressões digitais.

A CE recomenda reforço da formação dos agentes nacionais e da configuração dos equipamentos técnicos.

Há ainda uma chamada de atenção para a diferença que possa ocorrer entre os dados EURODAC e os dados EUROSTAT, tendo este por fonte comunicações dos Ministérios da Justiça e do Interior e levando em conta todos os pedidos de asilo independentemente da idade, além de outros aspectos metodológicos.

c. Dados Relevantes

O relatório contém a explanação da actividade e quadros anexos, com os dados factuais produzidos pela Unidade Central, para o período entre 1.1.2009 e 31.12.2009.

Ao todo, a Unidade Central recebeu um total de **353.561** transmissões bem sucedidas, o que representa uma ligeira diminuição, de 1 %.

Para **Portugal** o número registado é de apenas **166** casos.

Em relação ao número de transmissões de dados de **requerentes de asilo (categoria 1)**, manteve-se em 2009 a tendência para o aumento verificada nos dois anos anteriores: as



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

estatísticas do EURODAC revelam um aumento de **8%** (para **236.936**) em relação a 2008 (219.557).

Em relação a **Portugal** envolve 122 casos.

No que se refere ao número de **pessoas retidas na passagem irregular de uma fronteira externa (categoria 2)**, em 2009 registou-se uma alteração radical das tendências.

Após um aumento de 62,3 % entre 2007 e 2008 (para 61.945), em 2009 o número de transmissões ao EURODAC caiu 50 %, para **31.071**.

Em 2009, seis Estados-Membros, entre os quais **Portugal** (República Checa, Islândia, Letónia, Luxemburgo, Noruega e Portugal) **não enviaram quaisquer dados da «categoria 2»**.

Itália, Espanha e Grécia, são os países que introduzem a grande maioria desses dados, nesta categoria 2, ainda que dentro da tendência de diminuição face ao ano transacto.

A **Grécia** representa a maioria das transmissões, tendo enviado **60%** do total da «categoria 2», em 2009: 18.714.

O Relatório chama a atenção para a divergência entre os números dados pela «categoria 2» do EURODAC e outras fontes estatísticas, quanto ao volume de passagens irregulares das fronteiras nos Estados-Membros, sugerindo que tal deve-se, muito provavelmente, à definição vaga constante do Regulamento EURODAC que refere os **estrangeiros que não sejam afastados (artigo 8º, nº 1 do Regulamento)**.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O relatório aponta que esta questão será esclarecida no quadro da **revisão do Regulamento EURODAC**, que está em curso.¹

Quanto à transmissão de dados de **peças retidas por residirem ilegalmente no território de um Estado-Membro (categoria 3)**, em 2009, e de acordo com este relatório, continuou a verificar-se a tendência crescente dos anos anteriores.

Na sequência do aumento de 17,6 % em 2008 (para 75.919), o número de transmissões aumentou **12,7 %** em 2009, para **85.554**.

Portugal regista 44 casos.

A Irlanda é o único Estado-Membro que não enviou quaisquer transmissões da «categoria 3».

As transmissões da «categoria 3» são facultativas para os Estados-Membros, ainda que a Comissão não deixe de incentivar a essa comunicação.

d. O Sistema de Acertos

O sistema de acertos resulta da comparação dos dados registados dentro das categorias e delas entre si.

Dentro da «**categoria 1**», dos 236.936 pedidos de asilo registados, **23,3 %** foram «**pedidos múltiplos de asilo**» (ou seja, dois ou mais), o que significa que, em **55.226** casos, as impressões digitais da mesma pessoa já tinham sido registadas pelo mesmo motivo (pedido de asilo) no mesmo ou em outro Estado-Membro, ainda que a esta cifra seja apontada alguma distorção já que alguns registos não correspondem a um novo pedido de asilo da

¹ Sobre o Regulamento e sua revisão EURODAC pode ver-se o Parecer (Dep., Celeste Correia) aprovado nesta CACDLG em 11.11.2010.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

asilo da mesma pessoa mas a um duplo registo, em momentos diferentes, em casos de transferências.

É anunciado no Relatório que a CE pretende introduzir, na reforma do Regulamento EURODAC, a proibição de registar as transferências como novos pedidos de asilo, a fim de solucionar aquela distorção.

Os acertos podem ser «acertos estrangeiros» quando se reportam a pedidos de asilo registados previamente noutro Estado-Membro, ou podem ser «acertos locais» quando comparam múltiplos pedidos de asilo no mesmo Estado-Membro.

Os «**acertos locais**» correspondem a 38,8% do total.

Por outro lado, os «**acertos estrangeiros**» dão uma indicação dos movimentos dos requerentes de asilo entre os Estados-Membros e dos itinerários por si seguidos.

Por exemplo, verifica-se que um grande número de requerentes de asilo em França (2.012) e na Bélgica (959) apresentaram previamente um pedido na Polónia.

No caso de **Portugal** foram detectados 18 requerentes de asilo que já o tinham requerido antes noutro Estado-Membro (1 na Áustria, 2 na Bélgica, 1 na Suíça, 1 na R. Checa, 2 na Alemanha, 3 em Espanha, 3 em França, 1 em Itália, 1 na Noruega, 3 no Reino Unido).

Por seu lado os **acertos da «categoria 1» com a «categoria 2»** mostram os itinerários escolhidos pelas pessoas que entram irregularmente no território da União Europeia antes de pedirem asilo.

A percentagem de pessoas que pedem asilo no mesmo Estado-membro onde entraram ilegalmente é de 65,2%.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A maioria dos acertos ocorre em relação a dados enviados pela Grécia e Itália e, em menor número, pela Hungria e Espanha.

Por exemplo, a maioria das pessoas que entraram ilegalmente pela Grécia e, em seguida, partiram para outro país (12.192), escolheram como destino sobretudo a Noruega (2.223), o Reino Unido (1.805) ou a Alemanha (1.516).

Quanto a **Portugal**, como se disse acima, não houve casos.

Por último, os **acertos entre as categorias 3 e 1**.

Estes acertos dão indicações relativamente ao país onde os migrantes ilegais apresentaram o seu primeiro pedido de asilo antes de viajarem para outro Estado-Membro.

Há que salientar, contudo, que as transmissões da «categoria 3», como já se referiu acima, não são obrigatórias e que nem todos os Estados-Membros recorrem à possibilidade de efectuar este tipo de controlo de forma sistemática.

O relatório sublinha que, em média, cerca de 25 % das pessoas que se encontravam ilegalmente num território da UE tinham previamente solicitado asilo num Estado-Membro.

Os dados disponíveis mostram que, por exemplo, pessoas retidas pelo facto de residirem ilegalmente na Alemanha já tinham frequentemente apresentado um pedido de asilo na Suécia ou na Áustria, e que as pessoas retidas por residirem ilegalmente em França já o tinham frequentemente feito no Reino Unido ou em Itália.

e. Conclusões do Relatório EURODAC 2009



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

A análise efectuada pela Comissão finaliza, afirmando-se que, em 2009, a Unidade Central do EURODAC continuou a apresentar **resultados muito satisfatórios** em termos de velocidade, resultados, segurança e relação custo-eficácia.

Releva o **aumento** da quantidade de transmissões da «categoria 1» introduzidas no EURODAC, a **descida** em 50% do número de transmissões da «categoria 2», e o **aumento** número de transmissões da «categoria 3» em 12,7 %.

Finalmente sublinha **forte preocupação** com o facto de persistirem atrasos excessivos na transmissão de dados à Unidade Central do EURODAC.

PARTE II

OPINIÃO DO DEPUTADO AUTOR

PARECER

O Deputado autor do parecer observa a quantidade de ocorrências relatadas, não parecendo em número assaz elevado, muito em particular quanto a Portugal.

A grande diminuição dos dados da «categoria 2» (pessoas retidas ao atravessarem irregularmente uma fronteira) – menos 50% face a 2008 – deve alertar para a necessidade de uma análise mais profunda sobre se é o fenómeno que está em grande queda ou se é o sistema que não o está a detectar cabalmente.

Os atrasos verificados na transmissão dos dados e as suas consequências - insuficiências detectadas na Relatório EURODAC e qualificadas como cruciais - devem merecer uma atenção especial com vista à sua resolução.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

O referenciado processo de melhoramento do sistema técnico EURODAC e, bem assim, a revisão em curso ao Regulamento, abrem a perspectiva que poderá haver respostas às deficiências encontradas actualmente.

PARTE III

CONCLUSÕES

A **Comissão Parlamentar de Assuntos Constitucionais, Direitos, Liberdade e Garantias**, da Assembleia da República,

- a) Tomou conhecimento do conteúdo do relatório anual da Comissão ao Parlamento Europeu e ao Conselho, sobre as actividades da Unidade Central do EURODAC, referente ao ano de 2009.
- b) Apreciou e analisou o seu conteúdo, conforme consta do presente parecer.
- c) Este parecer é remetido à **Comissão Parlamentar de Assuntos Europeus** para os devidos efeitos.

PARTE IV

ANEXOS

Junta-se, como anexo, o Relatório COM (2010) 415 - RELATÓRIO DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU E AO CONSELHO - Relatório anual ao Parlamento Europeu e ao Conselho sobre as actividades da Unidade Central do EURODAC em 2009, de 2 de Agosto de 2010.



ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA

Palácio de São Bento, 23 de Outubro de 2010.

O Deputado Relator


(Luís Pita Ameixa)

O Presidente da Comissão


(Osvaldo Castro)