

Rezumatul avizului Autorității Europene pentru Protecția Datelor privind cel de-al doilea pachet UE cu privire la frontierele inteligente

(Textul integral al prezentului aviz poate fi consultat în limbile engleză, franceză și germană pe site-ul AEPD www.edps.europa.eu)

(2016/C 463/11)

REZUMAT

Organul legislativ al Uniunii are în vedere de mult timp instituirea unui sistem de intrare/ieșire (EES) care să înregistreze intrările și ieșirile resortisanților țărilor terțe pe teritoriul Uniunii Europene. Comisia a adoptat trei propuneri ca parte a primului pachet privind frontierele inteligente în 2013; colegiitorii au manifestat preocupări serioase, motiv pentru care nu s-a ajuns la un acord referitor la pachet. Ulterior, Comisia a lansat un exercițiu de validare a conceptului ca răspuns la aceste preocupări și a lansat, în acest an, un al doilea pachet privind frontierele inteligente, de această dată compus din două propuneri revizuite.

AEPD a analizat cu atenție aceste propuneri și emite recomandări care vin în sprijinul legiuitorului pentru a garanta conformitatea deplină a cadrului juridic aplicabil sistemului EES cu dreptul UE privind protecția datelor și a vieții private, în special cu articolele 7 și 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

AEPD admite necesitatea unor sisteme de informare coerente și eficiente pentru frontiere și securitate. Aceste propuneri vin într-un moment esențial, în care UE se confruntă cu provocări serioase în acest domeniu. Cu toate acestea, AEPD subliniază caracterul semnificativ și potențial invaziv al prelucrării propuse a datelor cu caracter personal în cadrul EES care, prin urmare, trebuie să fie luată în considerare în conformitate cu articolele 7 și 8 din Cartă. Se vor evalua necesitatea și proporționalitatea sistemului EES, atât la nivel global, luând în considerare sistemele informatice deja existente la scară largă în UE, cât și, în mod special, în cazul specific al acestor resortisanți ai țărilor terțe care sunt vizitatorii legali ai UE. AEPD ia act de faptul că datele EES vor fi prelucrate în două scopuri diferite, pe de o parte, pentru gestionarea frontierelor și în scopuri de facilitare și, pe de altă parte, în scopul aplicării legii. AEPD recomandă în mod insistent specificarea clară a diferenței dintre aceste obiective în întreaga propunere EES din 2016, deoarece aceste scopuri implică un impact diferit asupra drepturilor la viață privată și la protecția datelor.

Deși consideră oportună atenția acordată problemelor legate de confidențialitatea și protecția datelor exprimate anterior și îmbunătățirile în propunerile revizuite, AEPD manifestă îngrijorări serioase în ceea ce privește mai multe aspecte ale propunerii EES, care ar trebui să fie mai bine justificată sau chiar reanalizată de către legiuitor, în special:

- perioada de păstrare a datelor EES de cinci ani. AEPD ia act de faptul că necesitatea de păstrare a datelor referitoare la persoanele care depășesc termenul legal de ședere ar trebui să fie mai bine demonstrată și că un termen de păstrare de cinci ani a tuturor datelor cu caracter personal stocate în EES pare să fie disproporționat;
- colectarea imaginii faciale a persoanelor care călătoresc pe bază de viză, care este deja stocată în VIS;
- necesitatea de a asigura accesul autorităților de aplicare a legii la datele EES, care nu este susținută suficient de dovezi convingătoare;
- condiție preliminară de furnizare a amprentei digitale, aplicabilă persoanei vizate, în exercitarea drepturilor sale de acces, rectificare și/sau ștergere a datelor sale cu caracter personal, care ar putea constitui un obstacol important în calea exercitării efective a acestor drepturi.

Avizul prevede în continuare recomandări suplimentare în ceea ce privește protecția datelor și a vieții private, care ar trebui să fie luate în considerare în procesul legislativ, inclusiv securitatea sistemului.

I. INTRODUCERE ȘI CONTEXT

1. Comisia și-a anunțat pentru prima oară intenția de a construi un sistem european de intrare/ieșire cu scopul de a controla intrările și ieșirile resortisanților țărilor terțe în/din teritoriul Uniunii Europene în 2008 ⁽¹⁾. La momentul respectiv, AEPD și-a exprimat observațiile preliminare ⁽²⁾ pe acest subiect și apoi a evidențiat aspecte specifice în avizul său din iulie 2011 ⁽³⁾. Comisia și-a elaborat în continuare punctul de vedere într-o comunicare ⁽⁴⁾ denumită *Frontiere inteligente – opțiuni și calea de urmat* din octombrie 2011, la care grupul de lucru „Articolul 29” a făcut observații ⁽⁵⁾. De asemenea, AEPD și-a oferit contribuția la o masă rotundă comună cu diferite părți interesate ⁽⁶⁾.
2. În februarie 2013, Comisia a adoptat trei propuneri ca parte a primului pachet privind frontierele inteligente: o propunere de instituire a unui sistem de intrare/ieșire ⁽⁷⁾ (denumită în continuare „Propunerea EES din 2013”), o propunere de instituire a unui program de înregistrare a călătorilor ⁽⁸⁾ (denumită în continuare „Propunerea RTP din 2013”) și o propunere de modificare a Codului frontierelor Schengen ⁽⁹⁾ pentru a introduce aceste modificări în mod corespunzător. Pachetul a primit imediat critici din partea ambilor colegiitori, ca urmare a problemelor tehnice, operaționale și a preocupărilor referitoare la costuri, precum și în ceea ce privește protecția datelor importante. În același an, AEPD a furnizat primele sale recomandări concrete cu privire la cele trei propuneri sub forma unui aviz ⁽¹⁰⁾. Grupul de lucru „Articolul 29” a emis, de asemenea, un aviz ⁽¹¹⁾ la care AEPD a contribuit, care punea sub semnul întrebării însăși necesitatea unui sistem de intrare/ieșire.
3. Ca răspuns la aceste preocupări, la începutul anului 2014, Comisia a anunțat lansarea unui exercițiu de validare a conceptului care constă din două etape: mai întâi, un studiu tehnic ⁽¹²⁾ și un studiu privind costurile ⁽¹³⁾ în vederea identificării celor mai potrivite opțiuni și soluții pentru a pune în aplicare frontierele inteligente, urmate de un proiect-pilot, în cursul anului 2015 ⁽¹⁴⁾, condus de Agenția Europeană pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Largă în Spațiul de Libertate, Securitate și Justiție (denumită în continuare „eu-LISA”), cu scopul de a testa diferitele opțiuni identificate. În paralel, în iulie 2015 Comisia a lansat o consultare publică de trei luni ⁽¹⁵⁾ pentru a colecta punctele de vedere și opiniile cetățenilor și ale organizațiilor, la care a contribuit și AEPD ⁽¹⁶⁾.
4. La 6 aprilie 2016, Comisia a lansat un al doilea pachet privind frontierele inteligente ⁽¹⁷⁾. De data aceasta, se propune un singur sistem: sistemul de intrare/ieșire (denumit în continuare „EES”). Comisia a decis să-și revizuiască

⁽¹⁾ Comunicarea Comisiei din 13 februarie 2008 privind „Pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană” COM(2008) 69 final.

⁽²⁾ Observațiile preliminare ale AEPD din 3 martie 2008 pe baza a trei comunicări privind gestionarea frontierelor.

⁽³⁾ Avizul AEPD din 7 iulie 2011 referitor la comunicarea privind migrația.

⁽⁴⁾ Comunicarea Comisiei din 25 octombrie 2011 privind „Frontierele inteligente - opțiuni și calea de urmat”, COM(2011) 680 final.

⁽⁵⁾ Grupul de lucru „Articolul 29” a prezentat observații cu privire la Comunicarea Comisiei privind frontierele inteligente într-o scrisoare adresată Comisarului Malmström din 12 iunie 2012.

⁽⁶⁾ Rezumatul Mesei rotunde AEPD privind pachetul frontiere inteligente și implicațiile asupra protecției datelor, Bruxelles, 10 aprilie 2013, este disponibil la adresa: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf

⁽⁷⁾ Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a sistemului de intrare/ieșire (EES) pentru înregistrarea datelor de intrare și de ieșire ale resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene, COM(2013) 95 final.

⁽⁸⁾ Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui program de înregistrare a călătorilor, COM(2013) 97 final.

⁽⁹⁾ Propunerea de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (CE) nr. 562/2006 în ceea ce privește utilizarea sistemului de intrare/ieșire (EES) și a programului de înregistrare a călătorilor (RTP), COM(2013) 96 final.

⁽¹⁰⁾ Avizul AEPD din 18 iulie 2013 privind Propunerile pentru un Regulament de instituire a unui sistem de intrare/ieșire (EES) și a unui Regulament de instituire a unui program de înregistrare a călătorilor (RTP).

⁽¹¹⁾ Avizul 05/2013 al grupului de lucru „Articolul 29” din 6 iunie 2013 privind frontierele inteligente.

⁽¹²⁾ Studiul tehnic privind frontierele inteligente – raport final din octombrie 2014 este disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_technical_study_en.pdf

⁽¹³⁾ Studiul tehnic privind frontierele inteligente - Analiza costurilor din octombrie 2014 este disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/docs/smart_borders_costs_study_en.pdf

⁽¹⁴⁾ Raport final privind proiectul-pilot Frontiere inteligente al eu-LISA din decembrie 2015 este disponibil la adresa: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/smart-borders/index_en.htm

⁽¹⁵⁾ Consultarea publică a Comisiei privind frontierele inteligente este disponibilă la adresa: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0030_en.htm

⁽¹⁶⁾ Observațiile formale ale AEPD din 3 noiembrie 2015 cu privire la Consultarea publică a Comisiei privind frontierele inteligente.

⁽¹⁷⁾ Comunicatul de presă este disponibil la: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_en.htm

Propunerea EES din 2013 și Propunerea din 2013 de modificare a Codului frontierei Schengen, însă își va retrage Propunerea RTP din 2013. În prezent, pachetul privind frontierele inteligente este alcătuit din:

- un comunicat privind „Sistemele informatice mai solide și mai inteligente pentru securitatea la frontieră”⁽¹⁾;
- o propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a sistemului de intrare/ieșire pentru înregistrarea datelor de intrare și de ieșire și a datelor referitoare la refuzul intrării în ceea ce îi privește pe resortisanții țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene, de stabilire a condițiilor de acces la EES în scopul asigurării respectării legii și de modificare a Regulamentului (CE) nr. 767/2008 și a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011⁽²⁾ (denumită în continuare „Propunerea EES din 2016”); și
- o propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de modificare a Regulamentului (UE) 2016/399⁽³⁾ cu privire la utilizarea sistemului de intrare/ieșire⁽⁴⁾ (denumită în continuare „Propunerea de modificare a Codului Frontierei Schengen din 2016”).

5. În plus, cele două propuneri sunt însoțite de o evaluare a impactului⁽⁵⁾ detaliată.
6. Pachetul Frontiere inteligente a luat un nou avânt în urma crizei migrației actuale și a atacurilor teroriste recente din Europa. Președinția neerlandeză și președinția slovacă au anunțat că intenționează să lucreze intens la pachet pentru a se ajunge la un acord politic până la sfârșitul anului 2016⁽⁶⁾.
7. AEPD salută faptul că a fost consultată neoficial de către Comisie înainte de adoptarea noilor propuneri. De asemenea, autoritatea consideră oportună buna cooperare⁽⁷⁾ dintre DG Afaceri Interne și AEPD pe durata procesului de reînnoire a primului pachet Frontiere inteligente.

IV. CONCLUZIE

90. AEPD consideră oportună activitatea întreprinsă de Comisie în Propunerea EES din 2016 pentru abordarea preocupărilor legate de protecția datelor manifestate cu privire la pachetul Frontiere inteligente din 2013. Unele dintre recomandările și observațiile AEPD din avizul anterior cu privire la pachet au fost luate în considerare în mod corespunzător, de exemplu, în ceea ce privește introducerea unor proceduri de rezervă în caz de imposibilitate tehnică sau defecțiune a sistemului.
91. AEPD consideră oportune eforturile Comisiei de a justifica necesitatea instituirii sistemului EES, însă face recomandări majore legate direct de proporționalitatea acesteia, pentru a asigura conformitatea deplină a EES cu condiția prealabilă esențială a articolului 52 alineatul (1) din Cartă, conform căreia aceasta trebuie să fie atât necesară, cât și proporțională. AEPD subliniază că necesitatea și proporționalitatea sistemului EES vor fi evaluate atât la nivel global, luând în considerare sistemele informatice deja existente la scară largă în UE, cât și, în special, în cazul specific al acestor resortisanți ai țărilor terțe care sunt vizitatori legali ai UE. AEPD consideră că o perioadă de păstrare de cinci ani a tuturor datelor cu caracter personal stocate în EES ar trebui să fie pe deplin justificată. De asemenea, aceasta subliniază faptul că următoarele aspecte ale Propunerii EES din 2016 ar trebui să fie mai bine justificate și susținute de dovezi convingătoare: colectarea imaginii faciale a persoanelor care călătoresc pe bază de viză, perioada de păstrare de cinci ani pentru persoanele care depășesc termenul legal de ședere, precum și nevoia de acces a autorităților de aplicare a legii la datele EES. *Quod non*, aceste aspecte ar trebui să fie reanalizate de către organul legislativ al Uniunii.
92. Mai mult, având în vedere interferența largă cu drepturile fundamentale la viață privată și protecția datelor resortisanților țărilor terțe, AEPD consideră că EES ar trebui să rămână un instrument de gestionare a frontierei special conceput în acest scop. Prin urmare, diferența dintre obiectivele declarate ale EES, adică dintre obiectivele principale ale gestionării frontierei și ale facilitării și obiectivul secundar de aplicare a legii ar trebui să fie introdusă în mod clar și reflectată în întreaga Propunere EES din 2016, în special în ceea ce privește articolele 1 și 5.

(1) Comunicarea Comisiei din 6 aprilie 2016 privind „Sistemele informatice mai solide și mai inteligente pentru securitatea la frontieră”, COM(2016) 205 final.

(2) COM(2016) 194 final.

(3) Regulamentul (UE) 2016/399 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 martie 2016 cu privire la Codul Uniunii privind regulamentul de trecere a frontierei de către persoane (Codul Frontierei Schengen) (JO L 77, 23.3.2016, p. 1).

(4) COM(2016) 196 final.

(5) Documentul de lucru al Serviciilor Comisiei din 6 aprilie 2016 privind „Evaluarea impactului privind instituirea unui sistem UE de intrare/ieșire care însoțește Propunerea EES din 2016 și Propunerea din 2016 de modificare a Codului Frontierei Schengen”, SWD(2016) 115 final (denumită în continuare „evaluarea impactului”).

(6) <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-8485-2016-INIT/en/pdf>

(7) În 2015 au avut loc două ateliere, între DG Afaceri Interne și AEPD, care abordează aspecte privind frontierele inteligente: un atelier la data de 20 martie, dedicat în special elaborării propunerilor privind frontierele inteligente, și un atelier interactiv, la data de 21 septembrie 2015, privind considerațiile referitoare la protecția datelor și confidențialitatea în politicile privind migrația și afacerile interne, în cursul căruia s-au abordat și propunerile din 2013 privind frontierele inteligente; a se vedea procesul-verbal al atelierului din 20 martie 2015, în anexa 16 la evaluarea impactului.

93. În plus, AEPD își exprimă preocuparea în ceea ce privește cerința aplicabilă tuturor persoanelor vizate referitoare la furnizarea de amprente digitale, indiferent de circumstanțe, pentru depunerea oricărei cereri de acces, rectificare și ștergere a datelor lor cu caracter personal. Acest lucru ar putea crea un obstacol important în calea exercitării efective a dreptului de acces, o garanție importantă pentru persoana vizată, prevăzut la articolul 8 alineatul (2) din Carta UE.
94. Alte recomandări ale AEPD din prezentul aviz se referă la următoarele aspecte și articole:
- Este necesară detalierea articolului 14, astfel încât, în cazul în care imaginile faciale ale resortisanților țărilor terțe sunt obținute pe loc, fotografiile să atingă un nivel minim de calitate, iar articolul 33 ar trebui să precizeze faptul că Comisia va furniza informații detaliate cu privire la modul de a ajunge la nivelul de calitate necesar pentru imaginile faciale obținute pe loc.
 - Este necesară modificarea articolului 15 alineatul (3), astfel încât să se precizeze ce informații pot fi colectate, stocate și utilizate de către autoritățile de frontieră atunci când acestea solicită clarificări suplimentare cu privire la motivele pentru imposibilitatea temporară de a furniza amprente digitale.
 - Articolul 39 ar trebui să prevadă necesitatea stringentă a unei coordonări între eu-LISA și statele membre în ceea ce privește asigurarea securității EES.
 - Se impune clarificarea responsabilităților de securitate în propunere, în cazul interconectării programelor naționale de facilitare ale statelor membre la EES. Noul articol 8e din Codul Frontierelor Schengen ar trebui să precizeze necesitatea asigurării securității în urma unei evaluări adecvate a riscurilor de securitate a informațiilor și să descrie măsurile de securitate necesare.
 - Propunerea ar trebui să precizeze în mod clar că eu-LISA este responsabilă pentru securitatea serviciului web, securitatea datelor cu caracter personal pe care le conține și procesul de transmitere a datelor cu caracter personal din sistemul central în serviciul web.
 - Articolul 44 alineatul (1) ar trebui modificat pentru a include următoarele în informațiile comunicate persoanelor vizate: perioada de păstrare care se aplică datelor respective, dreptul persoanelor care depășesc termenul legal de ședere de a-și șterge datele cu caracter personal în cazul în care furnizează dovada că depășirea perioadei de ședere a fost cauzată de evenimente imprevizibile și grave și o explicație a faptului că datele EES vor fi accesate în scopuri de gestionare a frontierelor și de facilitare.
 - Articolul 46 alineatul (1) ar trebui să stabilească un termen strict armonizat de răspuns la cererile de acces, care să nu depășească câteva luni.
 - Articolul 9 alineatul (2) ar trebui modificat cu o descriere clară a garanțiilor care să asigure atenția adecvată acordată datelor referitoare la copii, persoanele în vârstă și persoanele cu handicap.
 - Articolul 57 ar trebui să fie modificat și să impună eu-LISA dezvoltarea de funcționalități care să permită statelor membre, Comisiei, eu-LISA și Frontex extragerea automată a statisticilor necesare în mod direct din sistemul central EES, fără a fi nevoie de un depozitar suplimentar.
 - Propunerea ar trebui să prezinte AEPD informațiile și resursele corespunzătoare, astfel încât noile sale responsabilități în calitate de supraveghetor al viitorului EES să poată fi realizate în mod eficient și eficace.
 - Articolul 28 alineatul (2) ar trebui să prevadă un termen strict pentru a verifica *ex post* de către autoritățile de control a condițiilor de acces la datele EES în scopul aplicării legii, în caz de urgență.
 - Articolul 28 alineatul (3) ar trebui modificat pentru a impune cerința ca autoritățile desemnate și autoritatea de control să nu facă parte din aceeași organizație.
95. AEPD insistă asupra necesității de a aborda aceste chestiuni dintr-o perspectivă globală. AEPD încurajează legiuitorul să-și exercite în continuare punerea în corespondență a diferitelor baze de date în contextul frontierelor și a migrației, o mai bună coordonare și evitarea suprapunerilor între diferitele sisteme, respectând în același timp pe deplin standardele de protecție a datelor și în relațiile sale cu țările terțe.

Adoptat la Bruxelles, 21 septembrie 2016.

Giovanni BUTTARELLI

Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor