

## I

(Rezoluții, recomandări și avize)

## AVIZE

## AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR

### Avizul Autorității Europene pentru Protecția Datelor privind Raportul de evaluare al Comisiei către Consiliu și Parlamentul European referitor la Directiva privind păstrarea datelor (Directiva 2006/24/CE)

(2011/C 279/01)

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR,

având în vedere Tratatul privind funcționarea Uniunii Europene, în special articolul 16,

având în vedere Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene, în special articolele 7 și 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 <sup>(1)</sup>,

având în vedere Directiva 2002/58/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 12 iulie 2002 privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice <sup>(2)</sup>,

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 45/2001 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 <sup>(3)</sup>, în special articolul 41,

ADOPTĂ URMĂTORUL AVIZ:

#### I. INTRODUCERE

##### I.1. Publicarea raportului

1. La 18 aprilie 2011, Comisia a prezentat raportul de evaluare referitor la Directiva privind păstrarea datelor (denumit în continuare „raportul de evaluare”) <sup>(4)</sup>. La aceeași dată, raportul de evaluare a fost transmis, spre informare, Autorității Europene pentru Protecția Datelor (AEPD). Pe baza argumentelor prezentate în partea I.2 de mai jos, AEPD publică prezentul aviz din proprie inițiativă, în conformitate cu dispozițiile articolului 41 din Regulamentul (CE) nr. 45/2001.

<sup>(1)</sup> JO L 281, 23.11.1995, p. 31.

<sup>(2)</sup> JO L 201, 31.7.2002, p. 37, astfel cum a fost modificată prin Directiva 2009/136/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 25 noiembrie 2009, JO L 337, 18.12.2009, p. 11.

<sup>(3)</sup> JO L 8, 12.1.2001, p. 1.

<sup>(4)</sup> COM(2011) 225 final.

2. Autorității Europene pentru Protecția datelor i s-a oferit ocazia de a formula observații neoficiale înainte de adoptarea comunicării Comisiei. AEPD constată cu satisfacție că mai multe dintre aceste observații au fost luate în considerare de către Comisie în etapa de elaborare a versiunii finale a documentului.
3. Comisia a elaborat raportul de evaluare respectând obligația prevăzută la articolul 14 din Directiva privind păstrarea datelor, referitoare la evaluarea aplicării acestei directive și a impactului asupra operatorilor economici și consumatorilor, pentru a stabili dacă este necesar ca dispozițiile acestei directive să fie modificate <sup>(5)</sup>. AEPD ia notă cu satisfacție de faptul că, în raportul de evaluare, Comisia a ținut seama de „implicațiile directivei în materie de drepturi fundamentale, având în vedere criticile care au fost formulate, în general, în legătură cu păstrarea datelor” <sup>(6)</sup>, deși articolul 14 nu prevede o obligație strictă în acest sens.

##### I.2. Motivele și scopul prezentului aviz al AEPD

4. Directiva privind păstrarea datelor a reprezentat un răspuns al Uniunii Europene (UE) la provocările urgente în materie de securitate, ca urmare a atacurilor teroriste de la Madrid, în 2004, și de la Londra, în 2005. În pofida scopului legitim de stabilire a unui sistem de păstrare a datelor, au fost formulate critici cu privire la impactul uriaș al măsurii respective asupra vieții private a cetățenilor.
5. Obligația păstrării datelor în conformitate cu Directiva privind păstrarea datelor permite autorităților naționale competente să reconstituie comportamentul tuturor persoanelor din UE în ceea ce privește convorbirile telefonice sau internetul, ori de câte ori acestea utilizează telefonul sau internetul, pentru o perioadă de maximum doi ani.

<sup>(5)</sup> Directiva privind păstrarea datelor (Directiva 2006/24/CE) a fost adoptată la 15 martie 2006 și publicată în JO L 105, 13.4.2006, p. 54. Termenul-limită stabilit pentru emiterea raportului a fost 15 septembrie 2010; a se vedea articolul 14 alineatul (1) din Directiva privind păstrarea datelor.

<sup>(6)</sup> A se vedea p. 1 din raportul de evaluare.

6. Păstrarea datelor privind telecomunicațiile constituie, în mod clar, o ingerință în exercitarea dreptului la viață privată de către persoanele în cauză, astfel cum se prevede la articolul 8 din Convenția europeană pentru drepturile omului și la articolul 7 din Carta drepturilor fundamentale a UE.
7. Curtea Europeană a Drepturilor Omului (denumită în continuare „CEDO”) a afirmat, în mod repetat, că „simpla stocare a datelor referitoare la viața privată a unei persoane reprezintă o ingerință, în sensul articolului 8 din Convenția europeană pentru drepturile omului” (7). În ceea ce privește datele telefonice, în mod special, CEDO a afirmat că „furnizarea acestor informații către poliție, fără consimțământul abonatului, reprezintă, de asemenea, [...] o ingerință cu privire la dreptul prevăzut la articolul 8 din Convenția europeană pentru drepturile omului” (8).
8. Potrivit dispozițiilor articolului 8 alineatul (2) din Convenția europeană pentru drepturile omului și ale articolului 52 alineatul (1) din Carta drepturilor fundamentale a UE, o ingerință poate fi justificată în cazul în care aceasta este prevăzută de lege, servește unui scop legitim și este necesară, într-o societate democratică, pentru atingerea aceluși scop legitim.
9. AEPD recunoaște că disponibilitatea anumitor date privind traficul și localizarea poate avea o importanță crucială pentru agențiile de aplicare a legii în combaterea terorismului și a altor infracțiuni grave. Cu toate acestea, AEPD și-a exprimat, în mod repetat, temerile cu privire la justificarea păstrării datelor la o asemenea scară, având în vedere dreptul la protecția vieții private și dreptul la protecția datelor (9). Aceste temeri sunt împărtășite de numeroase organizații ale societății civile (10).
10. Începând din 2005, AEPD a urmărit cu atenție elaborarea, punerea în aplicare și evaluarea Directivei privind păstrarea datelor, sub diferite forme. AEPD a emis un aviz critic în 2005, în urma publicării de către Comisie a propunerii de directivă (11). După adoptarea directivei, AEPD a devenit membru al grupului de experți în materie de păstrare a datelor, menționat la considerentul 14 din Directiva privind păstrarea datelor (12). De asemenea, AEPD ia parte la activitățile Grupului de lucru pentru protecția persoanelor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal, care a publicat mai multe documente în acest sens, cel mai recent fiind raportul din iulie 2010 cu privire la modul în care directiva a fost aplicată în practică (13). În fine, AEPD a acționat ca intervenient într-o cauză introdusă la Curtea Europeană de Justiție (CEJ), în care valabilitatea directivei era contestată (14).
11. Importanța raportului de evaluare și a procedurii de evaluare nu poate fi supraestimată (15). Directiva privind păstrarea datelor constituie un exemplu important de măsură adoptată de UE în scopul asigurării disponibilității datelor generate și prelucrate în contextul comunicațiilor electronice, pentru activități de aplicare a legii. Acum, când măsura respectivă este deja instituită de mai mulți ani, evaluarea aplicării sale practice ar trebui să îi demonstreze necesitatea și proporționalitatea, ținând seama de dreptul la protecția vieții private și a datelor. Astfel, AEPD a numit această evaluare „momentul adevărului” pentru Directiva privind păstrarea datelor (16).
12. Procesul de evaluare actual are, de asemenea, implicații pentru alte instrumente de reglementare a gestionării informațiilor, inclusiv prelucrarea unor cantități uriașe de date cu caracter personal, în spațiul de libertate, securitate și justiție. Într-o comunicare din 2010, Comisia constata că mecanismele de evaluare a diferitelor instrumente sunt foarte variate (17). AEPD consideră că actuala procedură de evaluare ar trebui folosită pentru a stabili un standard de evaluare a altor instrumente comunitare și a asigura ca numai măsurile care sunt cu adevărat justificate să continue să se aplice.
13. În acest context, AEPD intenționează să își prezinte, într-un aviz public, reflecțiile asupra concluziilor prezentate în raportul de evaluare. Acest aviz este emis într-o etapă timpurie a procesului, pentru a contribui în mod eficient și constructiv la discuțiile care urmează să aibă loc, eventual în contextul unei noi propuneri legislative, astfel cum se menționează în raportul de evaluare al Comisiei (18).

### I.3. Structura avizului

14. Prezentul aviz va analiza și discuta conținutul raportului de evaluare din punctul de vedere al protecției vieții private și datelor. Această analiză va urmări să stabilească dacă Directiva privind păstrarea datelor, în forma sa actuală, respectă cerințele care decurg din aceste două drepturi fundamentale, incluzând și o analiză a caracterului suficient al demonstrării necesității păstrării datelor, astfel cum este reglementată în directivă.
15. Prezentul aviz este structurat după cum urmează. Partea a II-a va prezenta conținutul principal al Directivei privind păstrarea datelor și relația dintre aceasta și Directiva

(7) A se vedea f.i. CEDO 4 decembrie 2008, *S. și Marper/Regatul Unit*, 30562/04 și 30566/04, punctul 67.

(8) A se vedea CEDO, 2 august 1984, *Malone/Regatul Unit*, A-82, punctul 84.

(9) A se vedea avizul AEPD din 26 septembrie 2005, JO C 298, 29.11.2005, p. 1. În timpul unei conferințe organizate de Comisie în decembrie 2010, AEPD a afirmat că acest instrument este „instrumentul cel mai invaziv asupra vieții private adoptat vreodată de UE, având în vedere amploarea și numărul persoanelor afectate”; a se vedea discursul din 3 decembrie 2010, disponibil pe site-ul AEPD (<http://www.edps.europa.eu>) la secțiunea „Publicații” >> „Discursuri și articole” >> „2010”.

(10) A se vedea, în acest sens, scrisoarea din 22 iunie 2010 adresată comisarilor Malmström, Reding și Kroes de un grup numeros de organizații ale societății civile ([http://www.vorratsdatenspeicherung.de/images/DRletter\\_Malmstroem.pdf](http://www.vorratsdatenspeicherung.de/images/DRletter_Malmstroem.pdf)).

(11) A se vedea avizul AEPD menționat în nota de subsol 9.

(12) A se vedea, de asemenea, Decizia Comisiei din 25 martie 2008, JO L 111, 23.4.2008, p. 11.

(13) A se vedea GL 172, 13 iulie 2010, Raportul 1/2010 privind a doua acțiune comună de asigurare a respectării obligațiilor.

(14) A se vedea CEJ din 10 februarie 2009, *Irlanda/Parlamentul și Consiliul*, C-301/06. A se vedea, de asemenea, punctul 29 de mai jos.

(15) În avizul din 2005, AEPD subliniașe deja importanța obligației de evaluare a instrumentului (a se vedea nota de subsol 9, punctele 72 și 73).

(16) A se vedea discursul din 3 decembrie 2010 menționat în nota de subsol 9.

(17) COM(2010) 385 din 20 iulie 2010, *Prezentare generală asupra modului de gestionare a informațiilor în spațiul de libertate, securitate și justiție*, p. 24. A se vedea, în legătură cu această comunicare, avizul AEPD din 30 septembrie 2010, disponibil pe site-ul AEPD (<http://www.edps.europa.eu>) la secțiunea „Consultări” >> „Avize” >> „2010”.

(18) A se vedea p. 32 din raportul de evaluare.

2002/58/CE privind prelucrarea datelor cu caracter personal și protejarea confidențialității în sectorul comunicațiilor publice (denumită în continuare „Directiva privind e-confidențialitatea”) (19). Partea a III-a va prezenta pe scurt schimbările aduse de Tratatul de la Lisabona, întrucât acestea sunt deosebit de relevante pentru subiectul pus în discuție și au consecințe directe asupra modului în care normele UE privind păstrarea datelor ar trebui percepute, evaluate și probabil revizuite. Cea mai mare parte a avizului, partea a IV-a, conține analiza privind valabilitatea Directivei privind păstrarea datelor, din perspectiva drepturilor la protecția vieții private și datelor și ținând seama de concluziile prezentate în raportul de evaluare. Partea a V-a va pune în discuție posibilele direcții de urmat. Avizul se încheie cu concluziile prezentate în partea a VI-a.

## II. NORMELE UE PRIVIND PĂSTRAREA DATELOR

16. În contextul prezentului aviz, păstrarea datelor se referă la obligația impusă furnizorilor de servicii de comunicații electronice accesibile publicului sau rețelelor publice de comunicații de a păstra, pentru o anumită perioadă de timp, datele privind traficul și localizarea, precum și datele aferente necesare în scopul identificării abonatului sau a utilizatorului. Această obligație este prevăzută în Directiva privind păstrarea datelor, care, la articolul 5 alineatul (1), specifică și categoriile de date care trebuie păstrate. În conformitate cu dispozițiile articolului 6 din directivă, statele membre se asigură că aceste date se păstrează pentru o perioadă de timp de cel puțin șase luni și de maximum doi ani de la data efectuării comunicației.
17. Datele vor fi păstrate în măsura în care sunt generate sau prelucrate de către furnizori în procesul de furnizare a serviciilor de comunicații respective (articolul 3). De asemenea, obligația include păstrarea datelor referitoare la încercările de apelare nereușite. Potrivit articolului 5 alineatul (1) din directivă, nu pot fi reținute datele care dezvăluie conținutul comunicațiilor.
18. Datele se păstrează pentru a se asigura disponibilitatea lor în scopul „investigării, depistării și urmăririi penale a infracțiunilor grave, astfel cum au fost definite de fiecare stat membru în dreptul intern” [articolul 1 alineatul (1)].
19. Directiva privind păstrarea datelor nu conține reguli suplimentare referitoare la condițiile în care autoritățile naționale competente pot accesa datele păstrate. Statele membre au libertatea de a defini aceste condiții, acestea nefiind incluse în domeniul de aplicare al directivei. Articolul 4 din directivă subliniază că aceste norme naționale trebuie să respecte cerințele privind necesitatea și proporționalitatea stabilite, în special, prin Convenția europeană pentru drepturile omului.
20. Directiva privind păstrarea datelor este strâns legată de Directiva privind e-confidențialitatea. Aceasta din urmă, care particularizează și completează Directiva 95/46/CE privind protecția datelor, stabilește că statele membre

trebuie să asigure confidențialitatea comunicațiilor și a datelor de trafic (20). Directiva privind e-confidențialitatea prevede ca datele privind traficul și localizarea, generate prin utilizarea serviciilor de comunicații electronice, să fie șterse sau să devină anonime atunci când acestea nu mai sunt necesare în scopul transmiterii unei comunicații, cu excepția cazului și pentru perioada în care sunt necesare pentru facturare (21). Sub rezerva consimțământului, anumite date pot fi prelucrate în timpul perioadei necesare furnizării unui serviciu care implică o valoare adăugată.

21. În conformitate cu articolul 15 alineatul (1) din Directiva privind e-confidențialitatea, este posibil ca statele membre să adopte măsuri legislative de limitare a sferei de aplicare a obligațiilor menționate mai sus, atunci când măsurile respective „sunt necesare, adecvate și proporționate în cadrul unei societăți democratice, pentru garantarea siguranței naționale (de exemplu, siguranța statului), apărare, siguranță publică și prevenirea, investigarea, depistarea și urmărirea penală a infracțiunilor [...]”. Problema păstrării datelor este tratată în mod explicit la articolul 15 alineatul (1) din Directiva privind e-confidențialitatea. Statele membre pot „adopta măsuri legislative care prevăd păstrarea datelor pentru o perioadă de timp limitată”, justificată de motivele menționate anterior.
22. În temeiul articolului 15 alineatul (1) din Directiva privind păstrarea datelor, scopul acesteia era de a pune în concordanță inițiativele statelor membre, în măsura în care acestea se referă la păstrarea datelor în scopul investigării, depistării și urmăririi penale a infracțiunilor grave. Trebuie subliniat faptul că Directiva privind păstrarea datelor constituie o *derogare* de la obligația generală, stabilită în Directiva privind e-confidențialitatea, referitoare la ștergerea datelor atunci când acestea nu mai sunt necesare (22).
23. Odată cu adoptarea Directivei privind păstrarea datelor, la articolul 15 alineatul (1) din Directiva privind e-confidențialitatea s-a introdus un paragraf suplimentar la litera (a) care prevede că articolul 15 alineatul (1) nu se aplică datelor solicitate în mod specific de Directiva privind păstrarea datelor pentru a fi păstrate în scopurile menționate la articolul 1 alineatul (1) din această directivă.
24. Raportul de evaluare, așa cum se va arăta și în partea IV.3 din prezentul aviz, menționează că mai multe state membre au invocat dispozițiile articolului 15 alineatul (1) și ale alineatului (1) litera (b) din Directiva privind e-confidențialitatea pentru a folosi și în alte scopuri datele păstrate în temeiul Directivei privind păstrarea datelor (23). AEPD s-a referit la aceasta ca la „o lacună juridică” a cadrului legislativ, care îngreșește scopul Directivei privind păstrarea datelor, și anume acela de a crea condiții de concurență echitabile la nivelul industriei (24).

(20) A se vedea articolul 5 din Directiva privind e-confidențialitatea.

(21) A se vedea articolele 6 și 9 din Directiva privind e-confidențialitatea.

(22) A se vedea, de asemenea, raportul din 13 iulie 2010 al GL 29, menționat în nota de subsol 13, p. 1.

(23) A se vedea p. 4 din raportul de evaluare. A se vedea, în acest sens, considerentul 12 din Directiva privind păstrarea datelor.

(24) A se vedea discursul din 3 decembrie 2010, menționat în nota de subsol 9, p. 4.

(19) A se vedea nota de subsol nr. 2.

### III. CONTEXTUL JURIDIC GENERAL AL UE S-A MODIFICAT DUPĂ INTRAREA ÎN VIGOARE A TRATATULUI DE LA LISABONA

25. Contextul juridic general comunitar relevant pentru Directiva privind păstrarea datelor s-a modificat considerabil odată cu intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona. O schimbare majoră a constituit-o eliminarea structurii bazate pe piloni, care stabilea proceduri juridice și mecanisme de revizuire diferite pentru diferitele domenii de competență ale UE.
26. Structura anterioară, bazată pe piloni, ridica periodic probleme cu privire la temeiul juridic corect al unui instrument comunitar atunci când o temă era deferită competențelor UE în cadrul diferiților piloni. Alegerea unui temei juridic nu a fost lipsită de importanță, întrucât a condus la proceduri legislative diferite privind, de exemplu, condițiile de vot în Consiliu (majoritate calificată sau unanimitate) sau implicarea Parlamentului European.
27. Aceste discuții au fost deosebit de relevante în ceea ce privește păstrarea datelor. Întrucât scopul Directivei privind păstrarea datelor era armonizarea obligației operatorilor și, prin aceasta, eliminarea obstacolelor pentru piața internă, temeiul juridic a putut fi identificat în articolul 95 din fostul Tratat CE (fostul prim pilon). Totuși, problema ar fi putut fi abordată din perspectiva aplicării legii, cu argumentul că scopul stocării datelor este de a combate infracțiunile grave, în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, prevăzută în fostul Tratat UE (fostul pilon al treilea) <sup>(25)</sup>.
28. Astfel, Directiva privind păstrarea datelor a fost adoptată în temeiul articolului 95 din fostul Tratat CE și reglementa doar obligațiile operatorilor. Directiva nu includea și normele privind accesarea datelor păstrate și utilizarea acestora de către autoritățile de aplicare a legii.
29. După adoptarea Directivei privind păstrarea datelor, valabilitatea acesteia a fost contestată la Curtea de Justiție. S-a susținut că directiva ar fi trebuit să se bazeze pe cel de al treilea pilon în loc de primul, deoarece scopul pentru care datele trebuie păstrate (investigarea, detectarea și urmărirea penală a infracțiunilor grave) se înscrie în sfera de competență a UE din cadrul celui de al treilea pilon <sup>(26)</sup>. Totuși, întrucât activitatea autorităților competente se situa, în mod explicit, în afara domeniului de aplicare al directivei, Curtea de Justiție a concluzionat că directiva este corect întemeiată pe Tratatul CE <sup>(27)</sup>.
30. Încă de la început, AEPD a susținut că, în cazul în care UE ar adopta un instrument privind păstrarea datelor, acesta ar trebui să reglementeze obligația operatorilor, precum și accesarea și utilizarea ulterioară a datelor de către autoritățile de aplicare a legii. În avizul din 2005 referitor la propunerea Comisiei, AEPD sublinia faptul că accesarea și utilizarea ulterioară a datelor de către autoritățile naționale competente constituie o parte esențială și inseparabilă a chestiunii păstrării datelor <sup>(28)</sup>.
31. Astfel cum se va detalia în continuare, efectele negative ale reglementării doar pe jumătate a aspectului păstrării datelor la nivelul UE au fost confirmate în actualul raport de evaluare. Comisia concluzionează că diferențele dintre legislațiile naționale în ceea ce privește accesarea și utilizarea ulterioară a datelor de către autoritățile naționale competente au creat „dificultăți considerabile” pentru operatori <sup>(29)</sup>.
32. Odată cu eliminarea structurii bazate pe piloni, după intrarea în vigoare a Tratatului de la Lisabona, cele două domenii de competență relevante ale UE se reunesc în TFUE, ceea ce permite adoptarea legilor comunitare în conformitate cu aceeași procedură legislativă. Acest nou context va permite adoptarea unui nou instrument unic privind păstrarea datelor, care reglementează obligațiile operatorilor, precum și condițiile de accesare și utilizare ulterioară a datelor de către autoritățile de aplicare a legii. Astfel cum se explică în partea IV.3 de mai jos, drepturile privind protecția vieții private și a datelor implică faptul că, atunci când se are în vedere revizuirea unei măsuri comunitare privind păstrarea datelor, aceasta trebuie cel puțin să reglementeze aspectul în întregime.
33. Tratatul de la Lisabona nu doar a eliminat structura bazată pe piloni, ci a conferit o valoare juridică egală cu cea a tratatelor Cartei drepturilor fundamentale a UE, care includea și drepturile referitoare la confidențialitate și protecția datelor în articolele 7 și 8, dar până la momentul respectiv era neobligatorie <sup>(30)</sup>. De asemenea, în articolul 16 din TFUE a fost inclus un drept subiectiv la protecția datelor, creându-se un temei juridic separat pentru instrumentele comunitare privind protecția datelor cu caracter personal.
34. Protejarea drepturilor fundamentale reprezintă de mult timp o piatră de temelie a politicii UE, iar Tratatul de la Lisabona a condus la un angajament și mai ferm pentru respectarea acestor drepturi în cadrul UE. Schimbările aduse de Tratatul de la Lisabona au determinat Comisia să anunțe, în octombrie 2010, promovarea „unei culturi a drepturilor fundamentale” în toate etapele procesului legislativ și să declare despre Carta drepturilor fundamentale a UE că „trebuie să servească drept busolă pentru politica Uniunii” <sup>(31)</sup>. AEPD consideră că actualul proces de evaluare oferă Comisiei o bună ocazie de a face dovada acestui angajament.

<sup>(25)</sup> O primă propunere de norme comunitare privind păstrarea datelor (o decizie-cadru) avea la bază fostul Tratat UE, fiind susținută de Franța, Irlanda, Suedia și Regatul Unit. A se vedea documentul 8958/04 al Consiliului din 28 aprilie 2004. Această propunere a fost urmată de o propunere a Comisiei, întemeiată pe Tratatul CE. A se vedea COM(2005) 438 din 21 septembrie 2005.

<sup>(26)</sup> Acest argument se întemeie pe hotărârea Curții de Justiție în „cauzele PNR” (registrele cu numele pasagerilor), a se vedea CEJ din 30 mai 2006, *Parlamentul/Consiliul și Comisia*, C-317/05 și C-318/04.

<sup>(27)</sup> A se vedea CEJ din 10 februarie 2009, *Irlanda/Parlamentul și Consiliul*, C-301/06, punctele 82 și 83.

<sup>(28)</sup> A se vedea avizul din 2005, p. 80. A se vedea, în legătură cu aceasta, și partea IV.3 din prezentul aviz.

<sup>(29)</sup> A se vedea p. 31 din raportul de evaluare.

<sup>(30)</sup> A se vedea articolul 6 alineatul (1) din Tratatul UE.

<sup>(31)</sup> COM(2010) 573 din 19 octombrie 2010, *Strategia pentru punerea în aplicare efectivă a Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene*, p. 4.

**IV. DIRECTIVA PRIVIND PĂSTRAREA DATELOR ÎNDEPLINEȘTE CERINȚELE PRIVIND CONFIDENȚIALITATEA ȘI PROTECȚIA DATELOR?**

35. Raportul de evaluare indică mai multe lacune ale Directivei privind păstrarea datelor, în forma sa actuală. Informațiile furnizate în raport arată că directiva nu și-a atins scopul principal, acela de armonizare a legislațiilor naționale privind păstrarea datelor. Comisia observă că există diferențe „considerabile” între legislațiile de transpunere în ceea ce privește limitarea scopului, accesul la date, perioadele de păstrare, protecția datelor și securitatea datelor și statisticile<sup>(32)</sup>. Potrivit Comisiei, diferențele decurg parțial din variația prevăzută în mod explicit de directivă. Cu toate acestea, Comisia afirmă că, în pofida acestei variații, „diferențele în ceea ce privește aplicarea la nivel național a obligației de păstrare a datelor au generat dificultăți considerabile pentru operatori” și că „în continuare nu există siguranță juridică pentru industrie”<sup>(33)</sup>. În mod evident, această lipsă de armonizare afectează toate părțile implicate: cetățeni, operatori economici, precum și autorități de aplicare a legii.
36. Din punctul de vedere al confidențialității și protecției datelor, raportul de evaluare justifică, de asemenea, concluzia că Directiva privind păstrarea datelor nu îndeplinește cerințele impuse de dreptul la protecția vieții private și a datelor. Există mai multe deficiențe: necesitatea păstrării datelor, astfel cum este prevăzută în Directiva privind păstrarea datelor, nu a fost suficient demonstrată; păstrarea datelor ar fi putut fi, în orice caz, reglementată într-un mod mai puțin invaziv asupra vieții private, iar Directiva privind păstrarea datelor nu are un caracter „previzibil”. Aceste trei aspecte vor fi detaliate mai jos.

**IV.1. Necesitatea păstrării datelor, astfel cum este prevăzută de Directiva privind păstrarea datelor, nu a fost suficient demonstrată**

37. O ingerință în dreptul la viață privată și protecția datelor este admisă numai dacă măsura este necesară pentru atingerea scopului legitim. Necesitatea păstrării datelor ca măsură de aplicare a legii a reprezentat, în mod constant, o temă importantă de discuție<sup>(34)</sup>. În propunerea de directivă se afirma că limitarea dreptului la protecția vieții private și a datelor este „necesară pentru îndeplinirea obiectivelor general recunoscute de prevenire și combatere a criminalității și terorismului”<sup>(35)</sup>. În avizul din 2005, AEPD a indicat că nu este convinsă de această afirmație, solicitând dovezi suplimentare<sup>(36)</sup>. Cu toate că nu au fost prezentate dovezi suplimentare, în considerentul 9 din Directiva privind păstrarea datelor se menționa că „păstrarea datelor s-a dovedit a fi un instrument [...] necesar și eficace de investigare pentru aplicarea legii în mai multe state membre”.

<sup>(32)</sup> A se vedea p. 31 din raportul de evaluare.

<sup>(33)</sup> A se vedea p. 31 din raportul de evaluare.

<sup>(34)</sup> A se vedea avizul din 2005 al AEPD. A se vedea, de asemenea, scrisoarea din 22 iunie 2010 din partea unui grup format din numeroase organizații ale societății civile, menționată în nota de subsol 10.

<sup>(35)</sup> COM(2005) 438, din 21 septembrie 2005, p. 3.

<sup>(36)</sup> A se vedea avizul din 2005, punctele 17-22.

38. În lipsa unor dovezi suficiente, AEPD a considerat că Directiva privind păstrarea datelor este întemeiată doar pe ipoteza că păstrarea datelor, astfel cum este prezentată în directiva respectivă, constituie o măsură necesară<sup>(37)</sup>. Prin urmare, AEPD a invitat Comisia și statele membre să profite de ocazia oferită de raportul de evaluare pentru a prezenta dovezi suplimentare care să confirme că ipoteza privind necesitatea măsurii de păstrare a datelor și modul în care aceasta este reglementată în Directiva privind păstrarea datelor sunt, într-adevăr, corecte.
39. Referitor la acest aspect, Comisia afirmă în raportul de evaluare că „majoritatea statelor membre sunt de părere că normele UE privind păstrarea datelor rămân necesare în calitate de instrument utilizat în aplicarea legii, protecția victimelor și sistemele de justiție penală”. Păstrarea datelor este, de asemenea, menționată ca având „un rol foarte important” în cadrul cercetării penale având „cel puțin un rol important și, în unele cazuri, indispensabil” și se afirmă că dacă datele nu ar fi fost păstrate, anumite infracțiuni „nu ar fi fost niciodată soluționate”<sup>(38)</sup>. Comisia concluzionează că UE ar trebui, prin urmare să „sprijine și să reglementeze păstrarea datelor ca o măsură de securitate”<sup>(39)</sup>.
40. Cu toate acestea, este îndoielnic că Comisia ar putea concluziona că majoritatea statelor membre consideră că păstrarea datelor este un instrument necesar. Nu se menționează care state membre constituie majoritatea, într-o Uniune de 27 de state membre fiind necesare cel puțin 14 state membre pentru a putea vorbi de majoritate. Numărul statelor membre la care se face referire, în mod concret, în capitolul 5, al cărui conținut constituie baza concluziilor, este de cel mult nouă state membre<sup>(40)</sup>.
41. De asemenea, se pare că, în principal, Comisia se bazează pe declarații ale statelor membre în favoarea sau împotriva necesității păstrării datelor ca instrument de aplicare a legii. Aceste declarații indică mai degrabă faptul că statele membre în cauză doresc să dispună de norme la nivelul UE privind păstrarea datelor, însă nu pot ca atare stabili necesitatea păstrării datelor ca măsură de aplicare a legii, sprijinită și reglementată de UE. Declarațiile privind necesitatea ar trebui susținute cu dovezi suficiente.
42. Se poate admite că demonstrarea necesității unei măsuri invazive asupra vieții private nu este o sarcină ușoară, în special pentru Comisie, care depinde în mare măsură de informațiile furnizate de statele membre.
43. Totuși, atunci când o măsură este deja instituită, așa cum este Directiva privind păstrarea datelor, și s-a acumulat o experiență practică, ar trebui să existe suficiente informații calitative și cantitative disponibile care să permită să se evalueze dacă măsura funcționează cu adevărat și dacă s-ar fi putut obține rezultate comparabile fără acest instrument sau prin mijloace alternative mai puțin

<sup>(37)</sup> A se vedea discursul din 3 decembrie 2010, menționat în nota de subsol 9.

<sup>(38)</sup> Toate citatele sunt din raportul de evaluare, p. 23 sau 31.

<sup>(39)</sup> A se vedea p. 31 din raportul de evaluare.

<sup>(40)</sup> Republica Cehă, Slovenia, Regatul Unit, Germania, Polonia, Finlanda, Țările de Jos, Irlanda și Ungaria.

invazive. Aceste informații ar trebui să constituie dovezi certe și să indice relația dintre utilizare și rezultat<sup>(41)</sup>. Întrucât se referă la o directivă UE, informațiile ar trebui să reprezinte, de asemenea, cel puțin practica unei majorități a statelor membre.

44. În urma unei analize atente, AEPD consideră că, deși eforturile Comisiei de colectare a informațiilor de la guvernele statelor membre sunt vizibile, informațiile cantitative și calitative furnizate de statele membre nu sunt suficiente pentru a confirma necesitatea păstrării datelor, astfel cum este descrisă în Directiva privind păstrarea datelor. Au fost prezentate exemple interesante privind utilizarea directivei, însă există pur și simplu prea multe deficiențe ale informațiilor prezentate în raport pentru a se putea formula concluzii generale asupra necesității instrumentului. Mai mult, ar trebui să se efectueze o analiză mai aprofundată a mijloacelor alternative. Aceste două aspecte vor fi detaliate în continuare.

#### *Informațiile cantitative și calitative furnizate în raportul de evaluare*

45. În ceea ce privește informațiile statistice cantitative prezentate în principal în capitolul 5 și în anexa la raportul de evaluare, lipsesc informații esențiale. De exemplu, statisticile nu indică scopurile în care au fost căutate datele. De asemenea, cifrele nu indică dacă toate datele pentru care s-a solicitat accesarea au fost date stocate ca o consecință a obligației de păstrare a datelor sau în interes de serviciu. Nu se furnizează nicio informație privind rezultatele utilizării datelor. Este, de asemenea, dificil să se formuleze concluzii, deoarece informațiile furnizate de diferitele state membre nu sunt întotdeauna comparabile și în multe cazuri graficele reprezintă doar nouă state membre.

46. Exemplele calitative furnizate în raport ilustrează mai bine rolul important pe care datele păstrate l-au avut în anumite situații specifice, precum și potențialele avantaje ale unui sistem de păstrare a datelor. Totuși, nu în toate cazurile este clar dacă utilizarea datelor păstrate a constituit singurul mijloc de soluționare a infracțiunilor respective.

47. Unele exemple ilustrează caracterul indispensabil al măsurii păstrării datelor pentru combaterea criminalității informatice. În acest sens, merită menționat faptul că principalul instrument internațional în domeniu, Convenția Consiliului Europei privind criminalitatea informatică, nu prevede păstrarea datelor ca măsură de combatere a criminalității informatice, ci se referă doar la conservarea datelor ca instrument de anchetare<sup>(42)</sup>.

48. Comisia pare să acorde o importanță considerabilă exemplorilor furnizate de statele membre în care datele păstrate au fost utilizate pentru excluderea suspectilor de la locul faptei

și pentru verificarea alibiurilor<sup>(43)</sup>. Deși acestea constituie exemple interesante pentru modul în care sunt utilizate datele de către autoritățile de aplicare a legii, ele nu pot fi utilizate pentru a demonstra necesitatea păstrării datelor. Acest argument ar trebui folosit cu precauție, deoarece ar putea fi greșit înțeles, sugerând că păstrarea datelor este necesară pentru a dovedi nevinovăția cetățenilor, și ar putea fi dificil de conciliat cu prezumția de nevinovăție.

49. Raportul de evaluare tratează doar pe scurt valoarea păstrării datelor în raport cu evoluțiile tehnologice și, mai precis, utilizarea cartelelor SIM preplătite<sup>(44)</sup>. AEPD subliniază faptul că, pentru evaluarea eficacității directivei, ar fi fost edificatoare mai multe informații cantitative și calitative privind utilizarea de noi tehnologii la care directiva nu face referire (acesta poate fi cazul VoIP și al rețelilor sociale).

50. Raportul de evaluare este limitat, deoarece se axează în special pe informațiile cantitative și calitative furnizate de statele membre care au pus în aplicare Directiva privind păstrarea datelor. Ar fi fost însă interesant de văzut dacă au apărut diferențe substanțiale între aceste state membre și statele membre care nu au pus în aplicare directiva. În special în cazul statelor membre în care au fost anulate legile privind punerea în aplicare (Germania, România și Republica Cehă) ar fi fost interesant de văzut dacă există dovezi privind creșterea sau scăderea ratelor de succes ale anchetelor penale, fie înainte, fie după anularea acestor legi.

51. Comisia recunoaște că statisticile și exemplele furnizate în raportul de evaluare sunt „limitate în anumite privințe”, însă concluzionează că dovezile atestă „rolul foarte important pe care îl au datele păstrate în cadrul cercetărilor penale”<sup>(45)</sup>.

52. AEPD consideră că atitudinea Comisiei față de statele membre ar fi trebuit să fie mai critică. Așa cum s-a explicat, simplele declarații politice ale unor state membre cu privire la necesitatea măsurii nu pot justifica o acțiune la nivelul UE. Comisia ar fi trebuit să insiste ca statele membre să furnizeze dovezi suficiente care să demonstreze necesitatea măsurii. În opinia AEPD, Comisia ar fi trebuit cel puțin să impună pentru sprijinul acordat păstrării datelor ca măsură de securitate (a se vedea p. 31 din raportul de evaluare) condiția furnizării de către statele membre a unor dovezi suplimentare pe durata efectuării studiului de impact.

#### *Mijloace alternative*

53. Necesitatea păstrării datelor, astfel cum este stabilită în Directiva privind păstrarea datelor, depinde și de existența unor mijloace alternative mai puțin invazive asupra vieții private, care ar fi putut conduce la rezultate comparabile. Acest lucru a fost confirmat de Curtea Europeană de Justiție în hotărârea pronunțată în noiembrie 2010 în cauza *Schecke*, în care legislația UE privind publicarea numelor

<sup>(41)</sup> Legat de principiul necesității și proporționalității, a se vedea, de asemenea, avizul AEPD din 25 martie 2011 referitor la propunerea UE privind PNR, disponibil pe site-ul AEPD (<http://www.edps.europa.eu>) la secțiunea „Consultări” >> „Avize” >> „2011”.

<sup>(42)</sup> A se vedea, de asemenea, p. 5 din raportul de evaluare.

<sup>(43)</sup> A se vedea p. 24 din raportul de evaluare.

<sup>(44)</sup> A se vedea p. 25 din raportul de evaluare.

<sup>(45)</sup> A se vedea p. 31 din raportul de evaluare.

- beneficiarilor subvențiilor agricole a fost anulată<sup>(46)</sup>. Unul dintre motivele anulării a fost neluarea în considerare, de către Consiliu și Comisie, a măsurilor alternative compatibile cu obiectivul publicării, care să aducă, în același timp, o mai mică atingere dreptului persoanelor în cauză la protecția vieții private și a datelor<sup>(47)</sup>.
54. Principala alternativă prezentată în discuțiile purtate în jurul Directivei privind păstrarea datelor este metoda conservării datelor („înghețare rapidă” și „înghețare rapidă plus”)<sup>(48)</sup>. Această metodă constă în securizarea temporară sau „înghețarea” unor anumite date privind traficul și localizarea telecomunicațiilor, referitoare doar la anumiți suspecți de comiterea unor fapte penale, date care pot fi ulterior puse la dispoziția autorităților de aplicare a legii care dețin autorizare judiciară.
55. Raportul de evaluare face referire la conservarea datelor în contextul Convenției privind criminalitatea informatică, menționată anterior, însă aceasta este considerată inadecvată, deoarece „nu garantează capacitatea de a determina urmele probelor anterior emiterii ordinului de conservare, nu permite efectuarea de cercetări în cazul în care nu se cunoaște obiectivul și nici colectarea de probe cu privire la mișcările victimelor unei infracțiuni sau ale martorilor la o infracțiune, de exemplu”<sup>(49)</sup>.
56. AEPD recunoaște că atunci când se utilizează un sistem de conservare a datelor în locul unui sistem mai amplu de păstrare a datelor, cantitatea de informații este mai mică. Totuși, tocmai datorită caracterului său specific, conservarea datelor constituie un instrument mai puțin invaziv pentru viața privată, în ceea ce privește amploarea și numărul persoanelor pe care le afectează. Evaluarea nu ar trebui să vizeze numai datele disponibile, ci și rezultatele diferite realizate utilizând ambele sisteme. AEPD consideră că o analiză mai aprofundată a acestei măsuri este justificată și indispensabilă. Această analiză s-ar putea realiza în cadrul studiului de impact în lunile următoare.
57. În acest sens, este regretabil că în concluziile raportului Comisia se angajează să analizeze dacă o abordare comunitară a conservării datelor ar putea completa (și nu înlocui) păstrarea datelor și dacă da, în ce mod<sup>(50)</sup>. Posibilitatea combinării oricărui sistem de păstrare a datelor cu măsurile procedurale de protecție legate de diverse moduri de conservare merită o analiză mai aprofundată. Cu toate acestea, AEPD recomandă Comisiei ca, pe durata efectuării studiului de impact, să analizeze, de asemenea, dacă un sistem de conservare a datelor sau alte mijloace alternative ar putea substitui, în totalitate sau parțial, sistemul actual de păstrare a datelor.
- IV.2. **Păstrarea datelor, astfel cum este reglementată în Directiva privind păstrarea datelor, depășește, în orice caz, ceea ce este necesar**
58. În opinia AEPD, informațiile din raportul de evaluare nu conțin suficiente dovezi pentru a demonstra necesitatea măsurii de păstrare a datelor, astfel cum se prevede în Directiva privind păstrarea datelor. Totuși, raportul de evaluare permite o concluzie potrivit căreia Directiva privind păstrarea datelor a reglementat păstrarea datelor într-un mod care depășește ceea ce este necesar sau, cel puțin, nu a garantat neaplicarea măsurii de păstrare a datelor în acest mod. În acest sens, pot fi evidențiate patru elemente.
59. În primul rând, scopul neclar al măsurii și sensul larg al noțiunii de „autoritate națională competentă” au condus la utilizarea datelor păstrate în scopuri mult prea diverse și de către mult prea multe autorități. De asemenea, nu există coerență în ceea ce privește măsurile de protecție și condițiile de accesare a datelor. De exemplu, în toate statele membre, accesarea nu este condiționată de aprobarea prealabilă acordată de către o autoritate judiciară sau altă autoritate independentă.
60. În al doilea rând, perioada maximă de doi ani de păstrare a datelor pare să depășească ceea ce este necesar. Informațiile statistice furnizate de un număr de state membre în raportul de evaluare indică faptul că marea majoritate a solicitărilor de acces, respectiv 86 %, se referă la date cu vechime de cel mult șase luni<sup>(51)</sup>. De asemenea, șaisprezece state membre au stabilite în legislațiile lor perioade de păstrare de un an sau mai scurte<sup>(52)</sup>. Acest lucru indică cu claritate că o perioadă maximă de doi ani depășește ceea ce majoritatea statelor membre consideră că este necesar.
61. De asemenea, lipsa unei perioade unice stabilite pentru toate statele membre a condus la o varietate de legi naționale divergente care pot declanșa complicații, deoarece nu este întotdeauna evident care lege națională – referitoare la păstrarea, precum și la protecția datelor – este aplicabilă atunci când operatorii stochează date într-un stat membru altul decât cel în care sunt colectate datele.
62. În al treilea rând, nivelul de securitate nu este suficient armonizat. Una dintre concluziile principale ale raportului din iulie 2010 al Grupului de lucru pentru protecția persoanelor în ceea ce privește prelucrarea datelor cu caracter personal a fost că există un mozaic de măsuri de securitate instituite în diferitele state membre. Comisia pare să considere că măsurile de securitate prevăzute de actuala Directivă privind păstrarea datelor sunt suficiente, întrucât „nu există exemple concrete de încălcări grave ale vieții private”<sup>(53)</sup>. Însă Comisia doar a solicitat guvernelor statelor membre să prezinte rapoarte asupra acestui aspect. Pentru a evalua caracterul adecvat al normelor și

<sup>(46)</sup> CEJ din 9 noiembrie 2010, *Volker und Markus Schecke*, C-92/09 și C-93/09.

<sup>(47)</sup> CEJ, *Schecke*, punctul 81.

<sup>(48)</sup> „Înghețarea rapidă” se referă la „înghețarea” datelor privind traficul și localizarea legate de un anumit suspect, începând de la data autorizării judiciare. „Înghețarea rapidă plus” include și „înghețarea” datelor deja deținute de către operatorii în scopul facturării și al corespondenței.

<sup>(49)</sup> A se vedea p. 5 din raportul de evaluare.

<sup>(50)</sup> A se vedea p. 32 din raportul de evaluare.

<sup>(51)</sup> A se vedea p. 22 din raportul de evaluare. 12 % se referă la date cu vechime între șase și douăsprezece luni, iar 2 % la date cu o vechime mai mare de un an.

<sup>(52)</sup> A se vedea p. 14 din raportul de evaluare.

<sup>(53)</sup> A se vedea p. 30 din raportul de evaluare.

măsurilor de securitate actuale, este necesară o consultare mai amplă și o examinare mai concretă a cazurilor de abuz. Chiar dacă, în contextul raportului, nu este menționat niciun exemplu specific de încălcare a securității, încălcările securității datelor și scandalurile din domeniul datelor de trafic și comunicațiilor electronice, care au avut loc în unele state membre servesc, de asemenea, drept avertisment. Acest aspect nu poate fi tratat în mod superficial, securitatea datelor păstrate având o importanță crucială pentru un sistem de păstrare a datelor, în sine, deoarece asigură respectarea tuturor celorlalte măsuri de protecție<sup>(54)</sup>.

63. În al patrulea rând, din raport nu se înțelege clar dacă toate categoriile de date păstrate s-au dovedit a fi necesare. Se fac doar unele distincții generale între datele de telefonie și datele referitoare la internet. Unele state membre au ales să impună o perioadă mai scurtă de păstrare a datelor referitoare la internet<sup>(55)</sup>. Totuși, din aceste distincții nu se pot formula concluzii generale.

### IV.3. Directiva privind păstrarea datelor nu are un caracter previzibil

64. O altă lacună a Directivei privind păstrarea datelor este lipsa caracterului previzibil. Cerința privind caracterul previzibil decurge din cerința generală prevăzută la articolul 8 alineatul (2) al Convenției europene pentru drepturile omului și din articolul 52 alineatul (1) al Cartei drepturilor fundamentale a UE, potrivit căreia o ingerință trebuie să fie prevăzută de lege. În opinia CEDO, aceasta înseamnă că măsura ar trebui să aibă un temei de drept fundamentat și să fie compatibilă cu principiile statului de drept, ceea ce implică faptul că legea este suficient de accesibilă și previzibilă<sup>(56)</sup>. De asemenea, în hotărârea *Österreichischer Rundfunk*, Curtea Europeană de Justiție a subliniat că legea ar trebui formulată cu suficientă exactitate, pentru a permite cetățenilor să își adapteze comportamentul în mod corespunzător<sup>(57)</sup>. Legea trebuie să indice cu suficientă claritate marja de libertate conferită autorităților competente și modul de exercitare a acesteia<sup>(58)</sup>.
65. De asemenea, în lista de verificare prevăzută în comunicarea Comisiei privind Carta drepturilor fundamentale a UE, una dintre întrebările la care trebuie să se răspundă este dacă orice limitare a drepturilor fundamentale este formulată „într-o manieră clară și previzibilă”<sup>(59)</sup>. În comunicarea privind prezentarea generală a modului de gestionare a informațiilor în spațiul de libertate, securitate și justiție, Comisia afirma, de asemenea, că cetățenii „au dreptul să fie informați despre datele cu caracter personal care îi privesc și care sunt prelucrate și care fac obiectul schimbului, de către cine și în ce scop”<sup>(60)</sup>.

66. În cazul unei Directive a UE, responsabilitatea respectării drepturilor fundamentale, inclusiv a cerinței privind caracterul previzibil, revine, în primul rând, statelor membre care transpun directiva în legislația lor națională. Cerința ca această transpunere să respecte drepturile fundamentale este bine-cunoscută<sup>(61)</sup>.

67. De asemenea, Comisia subliniază în raportul de evaluare că Directiva privind păstrarea datelor „nu garantează, în sine, că datele păstrate sunt stocate, extrase și utilizate în conformitate deplină cu dreptul la viață privată și dreptul la protecția datelor cu caracter personal”. Comisia amintește că „responsabilitatea pentru garantarea acestor drepturi aparține statelor membre”<sup>(62)</sup>.

68. Cu toate acestea, AEPD consideră că, în sine, o directivă UE ar trebui, într-o anumită măsură, să îndeplinească și cerința privind caracterul previzibil. Or, pentru a reformula hotărârea Curții de Justiție în cauza *Lindqvist*, obligațiile prevăzute de o directivă nu ar trebui să fie „lipsite de caracter previzibil”<sup>(63)</sup>. Acest aspect este valabil, în special, în cazul unei măsuri la nivelul UE care impune statelor membre stabilirea unei ingerințe la scară largă în dreptul cetățenilor la protecția vieții private și a datelor. AEPD este de părere că UE are responsabilitatea de a asigura cel puțin un scop clar definit și o indicare clară a celor care pot avea acces la date, precum și în ce condiții.

69. Această poziție este susținută de noul context juridic creat de Tratatul de la Lisabona care, așa cum s-a explicat, a consolidat competența UE în domeniul cooperării polițienești și judiciare în materie penală și a stabilit un angajament mai puternic al UE privind respectarea drepturilor fundamentale.

70. AEPD dorește să reamintească faptul că cerința privind scopul specificat și interzicerea ulterioară a prelucrării datelor într-un mod incompatibil cu scopul respectiv („principiul limitării scopului”) au o importanță fundamentală pentru protecția datelor cu caracter personal, astfel cum se confirmă la articolul 8 din Carta drepturilor fundamentale a UE<sup>(64)</sup>.

71. Raportul de evaluare arată că opțiunea de a lăsa statelor membre libertatea de a defini cu exactitate ce anume constituie o „infrațiune gravă” și ulterior care autorități trebuie considerate „autoritățile competente” a condus la o mare varietate de scopuri pentru care au fost utilizate datele păstrate<sup>(65)</sup>.

72. Comisia afirmă că „majoritatea statelor membre care au transpus directiva, în conformitate cu legislația națională, permit accesul la datele păstrate și utilizarea acestora în scopuri care depășesc cadrul directivei, inclusiv prevenirea și combaterea criminalității, în general, și a riscurilor la adresa vieții și integrității corporale”<sup>(66)</sup>. Statele membre se folosesc de „lacuna juridică” de la articolul 15 alineatul (1) din Directiva privind e-confidențialitatea<sup>(67)</sup>. Comisia consideră că această situație poate să nu furnizeze în

<sup>(54)</sup> A se vedea, în acest sens, și avizul din 2005 al AEPD, punctele 29-37. A se vedea, de asemenea, discursul din 4 mai 2011 al adjunctului reprezentantului AEPD, disponibil pe site-ul AEPD (<http://www.edps.europa.eu>) la secțiunea „Publicații” >> „Discursuri și articole” >> „2011”.

<sup>(55)</sup> A se vedea p. 14 din raportul de evaluare.

<sup>(56)</sup> A se vedea hotărârea CEDO, *S. și Marper*, menționată în nota de subsol 7, punctul 151.

<sup>(57)</sup> CEJ din 20 mai 2003, *Österreichischer Rundfunk*, C-465/00, punctul 77, și CEDO, *S. și Marper*, menționată în nota de subsol 7, punctul 95.

<sup>(58)</sup> A se vedea CEDO, *Malone*, menționată în nota de subsol 8, punctele 66-68.

<sup>(59)</sup> COM(2010) 573, menționată în nota de subsol 31, p. 5.

<sup>(60)</sup> COM(2010) 385, menționată în nota de subsol 17, p. 3.

<sup>(61)</sup> A se vedea, de exemplu, CEJ din 6 noiembrie 2003, *Lindqvist*, punctul 87.

<sup>(62)</sup> A se vedea p. 31 din raportul de evaluare.

<sup>(63)</sup> CEJ, *Lindqvist*, punctul 84.

<sup>(64)</sup> A se vedea, de asemenea, articolul 6 din Directiva 95/46/CE.

<sup>(65)</sup> A se vedea p. 8 din raportul de evaluare.

<sup>(66)</sup> A se vedea p. 8 din raportul de evaluare.

<sup>(67)</sup> Astfel cum s-a descris mai sus, la punctul 24.



- suficientă măsură „un caracter previzibil, aceasta fiind o cerință a oricărei măsuri legislative care restrânge dreptul la viață privată”<sup>(68)</sup>.
73. În aceste circumstanțe nu se poate afirma că Directiva privind păstrarea datelor, în sine, și în special în coroborare cu Directiva privind e-confidențialitatea, oferă claritatea necesară pentru a satisface principiul previzibilității la nivelul UE.
- V. DIRECȚIA DE URMAT: TOATE OPȚIUNILE TREBUIE AVUTE ÎN VEDERE**
74. Analiza prezentată anterior confirmă concluzia că Directiva privind păstrarea datelor nu îndeplinește cerințele pe care le implică dreptul la viață privată și la protecția datelor. Prin urmare, este clar că Directiva privind păstrarea datelor nu poate continua să existe în forma ei actuală. În acest sens, Comisia propune, în mod justificat, o revizuire a actualului cadru privind păstrarea datelor<sup>(69)</sup>.
75. Totuși, înainte de a propune o versiune revizuită a directivei:
- (a) Comisia ar trebui ca, pe durata efectuării studiului de impact, să investească în colectarea de dovezi practice suplimentare de la statele membre, pentru a demonstra necesitatea păstrării datelor ca măsură conformă cu legislația comunitară;
  - (b) dacă majoritatea statelor membre consideră că păstrarea datelor este necesară, toate aceste state membre ar trebui să furnizeze Comisiei dovezi cantitative și calitative care să demonstreze această necesitate;
  - (c) statele membre care se opun unei astfel de măsuri de păstrare a datelor ar trebui să furnizeze Comisiei informații care să permită o evaluare mai amplă a acestui aspect.
76. În studiul de impact ar trebui, de asemenea, să se analizeze dacă mijloace alternative mai puțin invazive ar fi putut sau ar putea încă să conducă la rezultate comparabile. Comisia ar trebui să aibă inițiativa în acest sens, cu sprijinul unor experți externi, dacă este necesar.
77. AEPD constată cu satisfacție că, în timpul realizării studiului de impact, Comisia a anunțat consultarea tuturor părților interesate<sup>(70)</sup>. În acest sens, AEPD încurajează Comisia să identifice căile necesare pentru a implica direct cetățenii în acest exercițiu.
78. Trebuie subliniat faptul că o evaluare a necesității și analiza mijloacelor alternative mai puțin invazive asupra vieții private pot fi realizate în mod echitabil doar în situația în care toate opțiunile privind viitoarea directivă rămân deschise. În acest sens, Comisia pare să excludă posibilitatea abrogării fie a directivei ca atare, fie în asociere cu o propunere de măsură comunitară alternativă, mai bine orientată. Prin urmare, AEPD invită Comisia să aibă în vedere și aceste opțiuni în cadrul studiului de impact.
79. O viitoare Directivă privind păstrarea datelor poate fi avută în vedere doar dacă există un acord în privința unor norme comunitare necesare din perspectiva pieței interne și a cooperării polițienești și judiciare în materie penală și dacă, în cadrul studiului de impact, necesitatea păstrării datelor, sprijinită și reglementată de UE, poate fi demonstrată într-o măsură suficientă, ceea ce include o analiză atentă a măsurilor alternative.
80. AEPD nu neagă valoarea importantă a datelor păstrate în scopul aplicării legii și rolul crucial pe care acestea îl pot avea în anumite cazuri. Ca și Bundesverfassungsgericht (Curtea Constituțională Federală) din Germania, AEPD nu exclude faptul că o obligație bine definită de păstrare a datelor de telecomunicații poate fi justificată în anumite condiții foarte stricte<sup>(71)</sup>.
81. În consecință, orice viitor instrument comunitar privind păstrarea datelor ar trebui să îndeplinească următoarele cerințe de bază:
- să fie cuprinzător și să armonizeze cu adevărat normele privind obligația păstrării datelor, precum și pe cele privind accesarea și utilizarea ulterioară a datelor de către autoritățile competente;
  - să fie exhaustiv, ceea ce înseamnă că are un scop clar și precis și că lacuna juridică existentă la articolul 15 alineatul (1) din Directiva privind e-confidențialitatea este eliminată;
  - să fie proporțional și să nu depășească ceea ce este necesar (a se vedea, în acest sens, observațiile prezentate anterior, în partea IV.2).
82. În mod evident, AEPD va analiza cu atenție, în lumina acestor condiții de bază, orice propunere viitoare privind păstrarea datelor.

## VI. CONCLUZII

83. AEPD constată cu satisfacție că în raportul de evaluare Comisia a ținut, de asemenea, seama de implicațiile directivei în ceea ce privește drepturile fundamentale, chiar dacă articolul 14 din Directiva privind păstrarea datelor nu prevede în mod strict această obligație.
84. Raportul de evaluare arată că directiva nu și-a atins scopul principal, și anume de armonizare a legislațiilor naționale privind păstrarea datelor. Această lipsă de armonizare afectează toate părțile implicate: cetățeni, operatori economici și autorități de aplicare a legii.
85. Pe baza raportului de evaluare se poate concluziona că Directiva privind păstrarea datelor nu îndeplinește cerințele pe care le implică dreptul la protecția vieții private și a datelor, din următoarele motive:
- necesitatea păstrării datelor, astfel cum este prevăzută de Directiva privind păstrarea datelor, nu a fost suficient demonstrată;
  - păstrarea datelor ar fi putut fi reglementată într-o manieră mai puțin invazivă asupra vieții private;

<sup>(68)</sup> A se vedea pp. 9 și 15 din raportul de evaluare.

<sup>(69)</sup> A se vedea pp. 32 și 33 din raportul de evaluare.

<sup>(70)</sup> A se vedea pp. 32 și 33 din raportul de evaluare.

<sup>(71)</sup> A se vedea Bundesverfassungsgericht, 1 BvR 256/08.

- Directiva privind păstrarea datelor este lipsită de previzibilitate.
86. AEPD invită Comisia să aibă în vedere toate opțiunile în cadrul studiului de impact, inclusiv posibilitatea abrogării fie a directivei în sine, fie în asociere cu o propunere de măsură comunitară alternativă, mai bine orientată.
87. O viitoare Directivă privind păstrarea datelor poate fi avută în vedere doar dacă există un acord în privința unor norme comunitare necesare din perspectiva pieței interne și a cooperării polițienești și judiciare în materie penală și dacă, în cadrul studiului de impact, necesitatea păstrării datelor, sprijinită și reglementată de UE, poate fi demonstrată într-o măsură suficientă, ceea ce include o analiză atentă a măsurilor alternative. Un astfel de instrument ar trebui să îndeplinească următoarele cerințe de bază:
- să fie cuprinzător și să armonizeze cu adevărat normele privind obligația păstrării datelor, precum și pe cele privind accesarea și utilizarea ulterioară a datelor de către autoritățile competente;
  - să fie exhaustiv, ceea ce înseamnă că are un scop clar și precis și că lacuna juridică existentă la articolul 15 alineatul (1) din Directiva privind e-confidențialitatea este eliminată;
  - să fie proporțional și să nu depășească ceea ce este necesar.

Adoptat la Bruxelles, 31 mai 2011.

Peter HUSTINX

*Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor*