

Rezumatul Avizului Autorității Europene pentru Protecția Datelor referitor la propunerile de regulament de instituire a sistemului de intrare/ieșire (EES) și de regulament de instituire a programului de înregistrare a călătorilor (RTP)

(Textul integral al prezentului aviz este disponibil în limbile engleză, franceză și germană pe site-ul AEPD: <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/12)

I. Introducere

I.1. Consultarea AEPD

1. La 28 februarie 2013, Comisia a adoptat următoarele propuneri (în continuare „propunerile”):
 - propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a sistemului de intrare/ieșire (EES) pentru înregistrarea datelor referitoare la intrarea și ieșirea resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene (în continuare „propunerea EES”) (1);
 - propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a programului de înregistrare a călătorilor (RTP) (denumită în continuare „propunerea RTP”) (2);
 - propunere 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) (în continuare „propunerea de modificare”) (3).
2. La aceeași dată, propunerile au fost trimise la AEPD spre consultare. AEPD i-a fost oferită posibilitatea de a prezenta observații informale Comisiei înaintea adoptării propunerilor.
3. AEPD salută trimiterea la consultarea AEPD care a fost inclusă în preambulul ambelor propuneri (EES și RTP).

I.2. Context

4. Comunicarea din 2008 a Comisiei, intitulată „Pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană”, sugera noi instrumente pentru gestionarea pe viitor a frontierelor europene, inclusiv un sistem de intrare/ieșire (în continuare „EES”) pentru înregistrarea electronică a datelor de intrare și ieșire a resortisanților țărilor terțe și un program de înregistrare a călătorilor pentru a facilita trecerea frontierelor de către călătorii de bună credință (în continuare „RTP”). De asemenea, comunicarea lua în considerare introducerea unui sistem electronic de autorizare a călătorilor (SEAC) pentru resortisanții țărilor terțe scutiți de obligativitatea deținerii vizei.
5. Aceste propuneri au fost aprobate de Consiliul European din decembrie 2009 în cadrul Programului de la Stockholm (4). Cu toate acestea, în comunicarea sa din 2011 privind frontierele inteligente, Comisia (5) a considerat că ideea instituirii unui sistem electronic de autorizare a călătorilor ar trebui pentru moment abandonată, deoarece „contribuția potențială la consolidarea securității statelor membre nu ar justifica nici culegerea de date cu caracter personal la o astfel de scară și nici costul financiar și impactul asupra relațiilor internaționale” (6). De asemenea, Comisia și-a anunțat intenția de a prezenta propuneri referitoare la EES și RTP în prima jumătate a anului 2012.
6. Ulterior, Consiliul European din iunie 2011 a solicitat intensificarea rapidă a eforturilor în ceea ce privește „frontierele inteligente” și introducerea EES și a RTP (7).

(1) COM(2013) 95 final.

(2) COM(2013) 97 final.

(3) COM(2013) 96 final.

(4) „O Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora” (JO C 115, 4.5.2010, p. 1).

(5) Comunicarea din 25 octombrie 2011 a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, intitulată „Frontiere inteligente – opțiuni și calea de urmat” [COM(2011) 680 final].

(6) Comunicarea Comisiei privind frontierele inteligente, menționată mai sus, p. 7.

(7) EUCO 23/11.

7. Grupul de lucru instituit în temeiul articolului 29 a prezentat observații pe marginea Comunicării Comisiei privind frontierele inteligente, care a precedat propunerile, într-o scrisoare adresată comisarului Malmström la 12 iunie 2012 ⁽¹⁾. Mai recent, la 6 iunie 2013, grupul de lucru a adoptat un aviz în care pune sub semnul întrebării necesitatea pachetului privind frontierele inteligente ⁽²⁾.

8. Prezentul aviz se bazează pe aceste poziții, precum și pe un aviz anterior al AEPD ⁽³⁾ referitor la Comunicarea Comisiei privind migrația din 2011 ⁽⁴⁾ și pe observațiile preliminare ale AEPD ⁽⁵⁾ referitoare la trei comunicări privind gestionarea frontierelor (2008) ⁽⁶⁾. De asemenea, prezentul aviz utilizează contribuțiile oferite de Masa rotundă a AEPD pe tema pachetului privind frontierele inteligente și implicațiile în materie de protecție a datelor ⁽⁷⁾.

I.3. Obiectivul propunerilor

9. Articolul 4 din propunerea EES precizează obiectivul acesteia. Propunerea urmărește să îmbunătățească gestionarea frontierelor externe ale UE și lupta împotriva migrației ilegale, punerea în aplicare a politicii de gestionare integrată a frontierelor și cooperarea și consultarea între autoritățile de frontieră și de imigrație. Propunerea prevede un sistem care va servi la:

- (a) îmbunătățirea controalelor la punctele de trecere a frontierelor externe și combaterea imigrației ilegale;
- (b) calcularea și monitorizarea calculării duratei de ședere autorizată a resortisanților țărilor terțe cărora li s-a permis o ședere de scurtă durată;
- (c) facilitarea identificării oricărei persoane care ar putea să nu îndeplinească sau să nu mai îndeplinească condițiile de intrare sau de ședere pe teritoriul statelor membre;
- (d) crearea posibilității pentru autoritățile naționale ale statelor membre de a identifica persoanele care depășesc termenul legal de ședere și de a lua măsurile corespunzătoare;
- (e) colectarea de date statistice referitoare la intrările și ieșirile resortisanților țărilor terțe în scopuri de analiză.

10. Sistemul ar trebui să ajute la monitorizarea șederilor autorizate prin punerea rapidă a unor informații exacte la dispoziția polițiștilor de frontieră și a călătorilor. Acesta va înlocui sistemul actual de ștampilare manuală a pașapoartelor, care este considerat lent și nefiabil, și va eficientiza gestionarea frontierelor ⁽⁸⁾.

11. De asemenea, prin stocarea datelor biometrice, sistemul ar trebui să ajute la identificarea persoanelor care nu îndeplinesc condițiile de intrare sau de ședere pe teritoriul UE, în special în lipsa documentelor de identificare. În plus, EES va oferi o imagine exactă a fluxurilor de călători și a numărului de persoane care depășesc termenul legal de ședere, facilitând elaborarea de politici bazate pe dovezi, de exemplu, în ceea ce privește obligativitatea deținerii vizei. Datele statistice menționate la articolul 4 sunt utilizate în acest ultim scop.

⁽¹⁾ Grupul de lucru instituit în temeiul articolului 29 din Directiva 95/46/CE este alcătuit dintr-un reprezentant al fiecărei autorități naționale de protecție a datelor, AEPD și un reprezentant al Comisiei Europene. Grupul are rol consultativ și acționează în mod independent. Scrisoarea din 12 iunie 2012 a grupului de lucru către doamna Cecilia Malmström referitoare la frontierele inteligente este disponibilă la: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/other-document/files/2012/20120612_letter_to_malmstrom_smart-borders_en.pdf

⁽²⁾ Grupul de lucru instituit în temeiul articolului 29, Avizul 05/2013 referitor la frontierele inteligente. http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp206_en.pdf

⁽³⁾ Avizul AEPD din 7 iulie 2011, disponibil la: https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-07-07_Migration_RO.pdf

⁽⁴⁾ Comunicarea din 4 mai 2011 a Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor privind migrația [COM(2011) 248/3].

⁽⁵⁾ Observațiile preliminare ale AEPD din 3 martie 2008, disponibile la: http://www.AEPD.europa.eu/AEPDWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2008/08-03-03_Comments_border_package_EN.pdf

⁽⁶⁾ Comunicările Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor, intitulată „Pregătirea următoarelor etape ale gestionării frontierelor în Uniunea Europeană” [COM(2008) 69 final]; „Analizând crearea unui sistem european de supraveghere a frontierelor (Eurosur)” [COM(2008) 68 final] și „Raport privind evaluarea și dezvoltarea viitoare a agenției Frontex”, [COM(2008) 67 final].

⁽⁷⁾ Masa rotundă a AEPD pe tema pachetului privind frontierele inteligente și implicațiile în materie de protecție a datelor, Bruxelles, 10 aprilie 2013, locul: sediul AEPD, Rue Montoyer 30, Bruxelles. A se vedea rezumatul la: http://www.AEPD.europa.eu/AEPDWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/AEPD/PressNews/Events/2013/13-04-10_Summary_smart_borders_final_EN.pdf

⁽⁸⁾ A se vedea expunerea de motive referitoare la propunerea EES.

12. EES va constitui baza pentru RTP, al cărui scop este facilitarea trecerii frontierei pentru persoanele din țări terțe care călătoresc în mod frecvent și care au făcut obiectul unor controale de securitate prealabile. Călătorii înregistrați vor avea un token cu un identificator unic, care va fi trecut la frontieră prin fața unei porți automate, la sosire și la plecare. Datele tokenului, amprente și, dacă este cazul, numărul autocolantului de viză vor fi comparate cu cele stocate în repertoriul central și în alte baze de date. Dacă rezultatele tuturor controalelor sunt satisfăcătoare, călătorul va putea trece prin poarta automată. Pentru orice problemă, un polițist de frontieră îi va oferi asistență călătorului.

13. În fine, propunerea de modificare are drept obiectiv adaptarea Regulamentului (CE) nr. 562/2006 de instituire a unui Cod comunitar privind regimul de trecere a frontierelor de către persoane (în continuare „Codul frontierelor Schengen”) la noile propuneri EES și RTP.

I.4. Contextul și structura prezentului aviz

14. Proiectul de dezvoltare a unui sistem electronic de control al intrărilor și ieșirilor de pe teritoriul UE nu este nou; mai multe comunicări ale Comisiei, menționate mai sus, au pregătit calea pentru propunerile care fac acum obiectul analizei. Prin urmare, pachetul privind frontierele inteligente trebuie evaluat din perspectiva acestor evoluții. În mod special, este necesar să se ia în considerare următoarele elemente.

15. În Programul de la Stockholm, Comisia a adoptat o abordare strategică de evaluare a necesității dezvoltării unui model european de schimb de informații bazat pe evaluarea instrumentelor actuale. Aceasta se bazează, între altele, pe un regim solid de protecție a datelor, pe un sistem bine orientat de colectare a datelor și pe o raționalizare a diferitelor instrumente, incluzând adoptarea unui plan de acțiune pentru sisteme informatice de mari dimensiuni. Programul de la Stockholm reamintește necesitatea de a asigura coerența punerii în aplicare și gestionării diferitelor instrumente informatice cu strategia de protecție a datelor cu caracter personal și cu planul de acțiune pentru crearea unor sisteme informatice la scară largă⁽¹⁾.

16. O analiză cuprinzătoare este cu atât mai necesară, având în vedere existența, precum și dezvoltarea și punerea în aplicare în continuare a sistemelor informatice la scară largă, cum ar fi Eurodac⁽²⁾, VIS⁽³⁾ și SIS II⁽⁴⁾. Un sistem al frontierelor inteligente reprezintă un instrument suplimentar de colectare a unor cantități mari de date cu caracter personal din perspectiva controlului la frontieră. Această abordare globală a fost recent confirmată de Consiliul JAI, care a subliniat necesitatea de a învăța din experiența SIS, făcând trimitere, în special, la escaladarea costurilor⁽⁵⁾. De asemenea, AEPD a observat că „un model informațional european nu poate fi interpretat pe baza unor considerații tehnice”, având în vedere posibilitățile aproape nelimitate oferite de noile tehnologii. Informațiile ar trebui prelucrate exclusiv pe baza necesităților concrete în materie de securitate⁽⁶⁾.

17. Analiza EES și RTP din punct de vedere al protecției datelor și a vieții private trebuie să se realizeze din perspectiva Cartei drepturilor fundamentale a Uniunii Europene⁽⁷⁾ (în continuare „carta”), în special a articolelor 7 și 8. Articolul 7, care este similar cu articolul 8 din Convenția europeană a drepturilor omului⁽⁸⁾ (CEDO), prevede dreptul general la respectarea vieții private și de familie și protejează persoanele

(1) Programul de la Stockholm – o Europă deschisă și sigură în serviciul cetățenilor și pentru protecția acestora (JO C 115, 4.5.2010, p. 1).

(2) A se vedea Regulamentul (UE) nr. 603/2013 al Parlamentului European și al Consiliului din 26 iunie 2013 privind instituirea sistemului „Eurodac” pentru compararea amprentelor digitale în scopul aplicării eficiente a Regulamentului (UE) nr. 604/2013 de stabilire a criteriilor și mecanismelor de determinare a statului membru responsabil de examinarea unei cereri de protecție internațională prezentate în unul dintre statele membre de către un resortisant al unei țări terțe sau de către un apatrid și privind cererile autorităților de aplicare a legii din statele membre și ale Eurosol de comparare a datelor Eurodac în scopul asigurării respectării aplicării legii și de modificare a Regulamentului (UE) nr. 1077/2011 de instituire a Agenției europene pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, în spațiul de libertate, securitate și justiție (JO L 180, 29.6.2013, p. 1).

(3) A se vedea Regulamentul (CE) nr. 767/2008 al Parlamentului European și al Consiliului din 9 iulie 2008 privind instituirea de informații privind vizele (VIS) și schimbul de date între statele membre cu privire la vizele de scurtă ședere (Regulamentul VIS) (JO L 218, 13.8.2008, p. 60).

(4) A se vedea Regulamentul (CE) nr. 1987/2006 al Parlamentului European și al Consiliului din 20 decembrie 2006 privind instituirea, funcționarea și utilizarea Sistemului de informații Schengen din a doua generație (SIS II) (JO L 381, 28.12.2006, p. 4).

(5) A se vedea Documentul nr. 8018/13 al Consiliului, Nota președinției către Comitetul strategic pentru imigrație, frontiere și azil/Comitetul mixt (UE-Islanda/Liechtenstein/Norvegia/Elveția), 28 martie 2013, referitoare la pachetul privind frontierele inteligente. <http://www.statewatch.org/news/2013/apr/eu-council-smart-borders-8018-13.pdf>

(6) Avizul AEPD din 10 iulie 2009 referitor la Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliul privind spațiul de libertate, securitate și justiție în serviciul cetățenilor (JO C 276, 17.11.2009, p. 8).

(7) JO C 83, 30.3.2010, p. 389.

(8) Consiliul Europei, ETS nr. 5, 4.11.1950.

împotriva imixtiunii autorităților publice, în timp ce articolul 8 din cartă conferă unei persoane dreptul ca datele sale cu caracter personal să poată fi prelucrate numai în anumite condiții specificate. Cele două abordări sunt diferite și complementare. Pachetul privind frontierele inteligente va fi evaluat din aceste două perspective.

18. Prezentul aviz pune un accent puternic pe propunerea EES, care este foarte relevantă din perspectiva protecției datelor și a vieții private, și este structurat după cum urmează:

- secțiunea II conține o evaluare generală a sistemului de intrare/ieșire, cu accent pe conformitatea cu ambele articole (7 și 8) din cartă;
- secțiunea III conține observații pe marginea unor dispoziții mai specifice ale propunerii EES privind prelucrarea datelor biometrice și accesarea acestora de către autoritățile de aplicare a legii;
- secțiunea IV include observații pe marginea altor probleme ridicate de EES;
- secțiunea V se axează pe RTP;
- secțiunea VI se referă la necesitatea unor garanții suplimentare privind securitatea datelor;
- secțiunea VII prezintă concluziile.

VII. Concluzii

102. Pachetul privind frontierele inteligente are drept scop crearea unui nou sistem informatic la scară largă care să completeze mecanismele existente de control la frontieră. Caracterul legal al acestui sistem trebuie evaluat pe baza principiilor cartei, în special a articolului 7 privind dreptul la respectarea vieții private și de familie și a articolului 8 privind protecția datelor cu caracter personal, cu obiectivul de a evalua nu doar interferența cu drepturile fundamentale a noului sistem, ci și garanțiile în materie de protecție a datelor prevăzute în propuneri.

103. Din această perspectivă, AEPD confirmă că sistemul EES propus constituie o interferență cu dreptul la respectarea vieții private și de familie. Deși salută garanțiile prevăzute în propuneri și recunoaște eforturile depuse de Comisie în acest sens, AEPD concluzionează că necesitatea rămâne aspectul esențial: este vorba de costul/eficiența sistemului, nu doar în termeni financiari, ci și din punct de vedere al drepturilor fundamentale, privite în contextul global al sistemelor și politicilor existente în domeniul frontierelor.

104. AEPD emite următoarele recomandări cu privire la EES:

- necesitatea și proporționalitatea sistemului ar putea fi demonstrate cu succes în conformitate cu articolul 7 din cartă numai după ce a fost instituită o politică europeană clară privind gestionarea persoanelor care depășesc termenul legal de ședere, iar sistemul este evaluat în contextul mai global al sistemelor informatice la scară largă existente;
- principiile de protecție a datelor ar trebui îmbunătățite în conformitate cu articolul 8, după cum urmează:
 - scopurile ar trebui să fie limitate, iar structura sistemului nu ar trebui să împiedice evaluarea viitoare a oricărei accesări posibile a datelor EES de către autoritățile de aplicare a legii;
 - drepturile persoanelor vizate ar trebui consolidate, în special în ceea ce privește dreptul la informare și la posibilitățile de despăgubire, ținând cont de necesitatea unor garanții specifice referitoare la deciziile automatizate luate în privința calculului duratei de ședere;
 - supravegherea ar trebui completată cu o imagine clară a repartizării competențelor la nivel național, pentru a asigura exercitarea de către persoanele vizate a drepturilor lor pe lângă autoritatea relevantă;
 - utilizarea datelor biometrice ar trebui să facă obiectul unei evaluări specifice a impactului și, dacă se consideră necesar, prelucrarea acestor date ar trebui să facă obiectul unor garanții specifice privind procesul de înscriere, nivelul de acuratețe și necesitatea unei proceduri de rezervă. În plus, AEPD ridică un mare semn de întrebare în privința colectării a 10 amprente în loc de două sau patru, care, în orice caz, ar fi suficiente în scopuri de verificare;

- motivele pentru care este necesar transferul în țări terțe al datelor EES în vederea repatrierii resortisanților țărilor terțe ar trebui să fie întemeiate.

105. Deși RTP nu ridică aceleași probleme substanțiale ca EES în privința interferenței cu drepturile fundamentale, AEPD atrage totuși atenția legislatorului asupra următoarelor aspecte:

- temeiul voluntar al sistemului este recunoscut, însă consimțământul ar trebui considerat un motiv legal valabil de prelucrare a datelor numai dacă este acordat de bună voie, ceea ce înseamnă că RTP nu ar trebui să devină singura alternativă valabilă la cozile lungi și la sarcinile administrative;
- riscurile de discriminare ar trebui prevenite: masa mare a călătorilor care nu călătoresc suficient de frecvent pentru a face obiectul înregistrării sau ale căror amprente nu pot fi citite nu ar trebui să fie inclusă *de facto* în categoria de călători „cu risc ridicat”;
- procesul de verificare care conduce la înregistrare ar trebui să se bazeze pe accesul selectiv la baze de date clar identificate.

106. În ceea ce privește aspectele legate de securitate, AEPD consideră că pentru EES și RTP ar trebui să se elaboreze un plan de continuitate a activității și practici de gestionare a riscurilor pentru securitatea informațiilor, în scopul evaluării și stabilirii priorității riscurilor. În plus, ar trebui să se prevadă o strânsă colaborare între agenție și statele membre.

Adoptat la Bruxelles, 18 iulie 2013.

Peter HUSTINX

Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor
