

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR

Avizul Autorității Europene pentru Protecția Datelor privind inițiativa Regatului Belgiei, Republicii Bulgaria, Republicii Federale Germania, Regatului Spaniei, Republicii Franceze, Marelui Ducat al Luxemburgului, Regatului Țărilor de Jos, Republicii Austria, Republicii Slovenia, Republicii Slovace, Republicii Italiene, Republicii Finlanda, Republicii Portugheze, României și Regatului Suediei, în vederea adoptării unei decizii a Consiliului privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și criminalității transfrontaliere

(2007/C 169/02)

AUTORITATEA EUROPEANĂ PENTRU PROTECȚIA DATELOR,

având în vedere Tratatul de instituire a Comunității Europene, în special articolul 286,

având în vedere Carta Drepturilor Fundamentale a Uniunii Europene, în special articolul 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 ⁽¹⁾,

având în vedere Regulamentul (CE) nr. 45/2001 al Parlamentului European și al Consiliului din 18 decembrie 2000 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 ⁽²⁾, în special articolul 41,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ:

I. Observații preliminare

Inițiativa și avizul AEPD

1. În februarie 2007, 15 state membre au luat inițiativa în vederea adoptării unei decizii a Consiliului privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului și criminalității transfrontaliere ⁽³⁾. Inițiativa în cauză tratează aspecte referitoare la prelucrarea datelor cu caracter personal. Agenția Europeană pentru Protecția Datelor este responsabilă pentru avizarea respectivei inițiative, această atribuție intrând în domeniul prerogativelor care i s-au încredințat, în special în temeiul articolului 41 din Regulamentul (CE) nr. 45/2001. AEPD adoptă prezentul aviz *ex officio*, întrucât nu a primit nicio solicitare de aviz ⁽⁴⁾. În opinia AEPD, preambulul deciziei Consiliului ar trebui să conțină o trimitere la prezentul aviz ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ JO L 281, 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ JO L 8, 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ Statele membre sunt menționate în titlul prezentului aviz. Inițiativa a fost publicată la 28 martie 2007 în JO C 71, p. 35.

⁽⁴⁾ În temeiul articolului 28 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001, Comisia are obligația de a consulta AEPD la adoptarea unei propuneri legislative referitoare la protejarea drepturilor și libertăților individuale legate de prelucrarea datelor cu caracter personal. În cazul unei inițiative adoptate de unul sau mai multe state membre, obligația menționată nu se aplică, iar consultarea AEPD de către statele membre în cauză este opțională.

⁽⁵⁾ În conformitate cu practicile Comisiei din alte cazuri (recente). A se vedea, cel mai recent, Avizul AEPD din 12 decembrie 2006 privind propunerile de modificare a Regulamentului financiar aplicabil bugetului general al Comunităților Europene și a normelor sale de punere în aplicare [COM(2006) 213 final și SEC(2006) 866 final], publicat la adresa de internet: www.edps.europa.eu

Contextul și conținutul prezentei inițiative

2. Contextul inițiativei este unic în ceea ce privește cooperarea din cadrul celui de-al treilea pilon. Obiectivul inițiativei este de a face ca părțile esențiale ale Tratatului de la Prüm, semnat la 27 mai 2005 de șapte state membre ⁽⁶⁾, să devină aplicabile în toate statele membre. Respectivul părți esențiale au fost deja ratificate de câteva dintre cele șapte state membre și sunt în curs de ratificare de către alte state membre. Prin urmare, este evident că nu se intenționează modificarea fondului respectivelor părți esențiale ⁽⁷⁾.
3. Conform considerentelor acesteia, inițiativa trebuie privită ca o punere în aplicare a principiului disponibilității, care a fost prezentat în cadrul Programului de la Haga din 2004 ca o abordare novatoare a schimbului transfrontalier de informații privind aplicarea legii ⁽⁸⁾. Inițiativa este propusă drept alternativă la propunerea de decizie-cadru a Consiliului privind schimbul de informații în temeiul principiului disponibilității, propunere în legătură cu care AEPD și-a prezentat avizul la 28 februarie 2006 ⁽⁹⁾, care nu a fost dezbătută în cadrul Consiliului în vederea adoptării.
4. Inițiativa se bazează pe o abordare fundamental diferită față de cea a propunerii de decizie-cadru a Consiliului menționată anterior. În timp ce respectiva propunere preconizează un acces direct la informațiile disponibile, inițiativa urmărește un acces indirect, prin date de referință. În plus, inițiativa solicită statelor membre să colecteze și să stocheze anumite informații, chiar dacă acestea nu sunt încă disponibile în jurisdicția națională.
5. Inițiativa pune un accent deosebit pe schimbul de informații biometrice între autoritățile polițienești și judiciare ale statelor membre, în special informații din bazele de analiză ADN și din sistemele automate de informații dactiloscopice [sisteme care conțin amprente digitale ⁽¹⁰⁾].
6. Inițiativa conține un capitol 6 intitulat „Dispoziții generale privind protecția datelor”. Respectivul capitol conține o serie de măsuri privind protecția datelor, elaborate în funcție de natura specifică a schimbului de date pe care-l reglementează ⁽¹¹⁾. Capitolul 6 face trimitere, de asemenea, la Convenția Consiliului Europei nr. 108 ⁽¹²⁾ și la documente asociate ale Consiliului Europei drept cadru general de protecție a datelor, în condițiile în care nu există încă o decizie-cadru a Consiliului privind protecția datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală ⁽¹³⁾.

II. Punctele centrale ale avizului AEPD

7. Prezentul aviz ține seama de natura unică a inițiativei, mai exact de faptul că nu se prevăd modificări majore de fond ale dispozițiilor. Prin urmare, AEPD va sublinia o serie de aspecte mai generale legate de inițiativă și de contextul acesteia. Modificările propuse de AEPD sunt destinate, în special, îmbunătățirii textului, fără să modifice sistemul de schimb de informații în sine.
8. Primul aspect este de natură procedurală. Inițiativa implică faptul că un număr mic de state membre stabilesc opțiunile de politici pentru toate statele membre, într-o zonă acoperită de dispozițiile Tratatului UE, în special cele de la titlul VI din Tratatul UE (al treilea pilon). Nu s-au aplicat procedurile de la titlul VI privind o cooperare intensificată.
9. Al doilea aspect este legat de principiul disponibilității. Deși inițiativa trebuie privită ca o punere în aplicare a acestui principiu, ea nu duce ca atare la disponibilitate, ci reprezintă doar un pas în plus către disponibilitatea informațiilor privind aplicarea legii peste frontierele dintre statele membre. Aceasta face parte dintr-o abordare progresivă care urmărește să faciliteze schimbul de informații privind aplicarea legii.

⁽⁶⁾ Tratatul semnat la 27 mai 2005 de Regatul Belgiei, Republica Federală Germania, Regatul Spaniei, Republica Franceză, Marele Ducat al Luxemburgului, Regatul Țărilor de Jos și Republica Austria, privind intensificarea cooperării transfrontaliere, în special în domeniul combaterii terorismului, a criminalității transfrontaliere și a imigrației ilegale.

⁽⁷⁾ A se vedea punctul 15 de mai jos.

⁽⁸⁾ Programul de la Haga privind consolidarea libertății, securității și justiției în Uniunea Europeană, aprobat de Consiliul European la 5 noiembrie 2004.

⁽⁹⁾ COM(2005) 490 final. Avizul AEPD este publicat în JO C 116, 17.5.2006, p. 8.

⁽¹⁰⁾ Prezentul aviz va utiliza termenul mai obișnuit, „amprente”, în loc de „date dactiloscopice”, termenul utilizat în inițiativă.

⁽¹¹⁾ A se vedea considerentul 17 din inițiativă.

⁽¹²⁾ Convenția Consiliului Europei din 28 ianuarie 1981 pentru protecția persoanelor cu privire la prelucrarea automată a datelor cu caracter personal.

⁽¹³⁾ A se vedea partea VII din prezentul aviz.

10. Al treilea aspect poate fi cel al proporționalității. Este dificil de evaluat dacă dispozițiile din inițiativa de decizie a Consiliului sunt justificate de nevoia de a combate terorismul și criminalitatea transfrontalieră. AEPD reamintește că Tratatul de la Prüm a fost încheiat cu scopul de a crea un „laborator” pentru schimbul transfrontalier de informații, în special de baze de analiză ADN și de amprente digitale. Cu toate acestea, inițiativa este prezentată înainte ca experimentele privind schimbul de informații să fi fost puse efectiv în aplicare ⁽¹⁴⁾.
11. Al patrulea aspect este legat de utilizarea datelor biometrice. Inițiativa solicită colectarea, stocarea și schimbul (limitat) de baze de analiză ADN și de amprente. Utilizarea respectivelor date biometrice în cadrul aplicării legii prezintă riscuri specifice în ceea ce privește persoanele vizate și necesită măsuri de protecție suplimentare pentru protejarea drepturilor acestora.
12. Al cincilea aspect rezultă din faptul că decizia Consiliului ar trebui să se sprijine pe un cadru general adecvat de protecție a datelor în interiorul celui de-al treilea pilon, cadru care nu este încă aplicat la nivelul UE. În prezentul aviz, AEPD ilustrează importanța unui astfel de cadru general drept *condicio sine qua non* pentru schimbul de date cu caracter personal realizat între autoritățile de aplicare a legii pe baza prezentei inițiative.

III. Procedura și temeiul legal

13. Din motive evidente, Tratatul de la Prüm este adesea comparat cu Acordul de la Schengen din 1985 și cu Convenția de la Schengen din 1990. Sunt implicate în mare parte aceleași țări, obiectul este similar și există o strânsă legătură cu cooperarea în interiorul UE ⁽¹⁵⁾. Cu toate acestea, există o diferență fundamentală față de Schengen. În prezent, există un cadru juridic european care permite Uniunii Europene să reglementeze chestiunile în cauză și au existat planuri concrete de utilizare a respectivului cadru pentru (principalele) chestiuni prevăzute de Tratatul de la Prüm. Mai precis, în momentul încheierii Tratatului de la Prüm, Comisia pregătea o propunere de decizie-cadru a Consiliului ⁽¹⁶⁾.
14. Statele membre în cauză au optat totuși pentru un tratat multilateral care le permite să evite procedurile legislative dificile ale celui de-al treilea pilon prin acord unanim. De asemenea, statele membre au evitat și cerințele de fond și pe cele procedurale privind intensificarea cooperării, incluse în articolele 40, 40A, 43 și 43A din Tratatul UE ⁽¹⁷⁾. Aspectul este cu atât mai important dacă avem în vedere că procedura de intensificare a cooperării era obligatorie în cazul în care participau cel puțin opt state membre. Cu toate acestea, numai șapte state membre au semnat Tratatul de la Prüm, însă au încurajat ulterior și alte state membre să se alăture. Se poate susține că Tratatul de la Prüm încalcă legislația Uniunii Europene din motivele menționate anterior. Totuși, acest argument este de natură mai degrabă teoretică, în cadrul celui de-al treilea pilon, date fiind competențele limitate ale Comisiei de a asigura respectarea legislației Uniunii Europene de către statele membre și competențele limitate ale Curții Europene de Justiție și ale celorlalte instanțe.
15. În situația prezentă, 15 state membre au luat inițiativa de înlocuire a Tratatului de la Prüm cu o decizie a Consiliului. Deși posibilitatea de a modifica fondul dispozițiilor nu este și nu poate fi exclusă în mod formal, reiese cu claritate că scopul statelor membre care au prezentat inițiativa este de a nu permite modificări de fond. Acest scop reiese din faptul că cele șapte „țări Prüm” au transpus Tratatul de la Prüm în legislația națională (sau se află într-un stadiu avansat de transpunere) și nu doresc să își modifice din nou dispozițiile naționale. Scopul este ilustrat de modul în care procedează Președinția germană a Consiliului. De exemplu, calendarul de adoptare este foarte strâns și inițiativa nu va fi examinată în cadrul unui grup de lucru al Consiliului, ci doar în cadrul Comitetului articolului 36 (comitetul de coordonare format din înalți funcționari și bazat pe articolul 36 din TUE).
16. Prin urmare, celelalte state membre nu au cu adevărat posibilitatea de a-și exprima opinia în ceea ce privește alegerea normelor. Pot numai să aleagă între a participa și a nu participa. Întrucât al treilea pilon necesită unanimitate, în cazul în care un stat membru dezaproabă textul, rezultatul ar putea fi că celelalte state membre acționează pe baza procedurii de intensificare a cooperării.

⁽¹⁴⁾ Cu excepția unui prim experiment privind schimbul de informații între Germania și Austria, menționat la punctul 33.

⁽¹⁵⁾ La momentul Acordului, respectiv al Convenției de la Schengen, era vorba despre cooperare în interiorul Comunității Economice Europene. Tratatul de la Prüm este numit de multe ori Schengen III.

⁽¹⁶⁾ Comisia a adoptat propunerea (menționată la punctul 3) după adoptarea Tratatului de la Prüm.

⁽¹⁷⁾ Respectiv articolele prevăd, *inter alia*, implicarea Comisiei și a Parlamentului European și trebuie să garanteze utilizarea cooperării intensificate doar în ultimă instanță.

17. Acest context afectează și legitimitatea democratică a inițiativei, întrucât avizul Parlamentului European în temeiul articolului 39 din TUE nu poate avea consecințe asupra alegerii normelor. De asemenea, prezentul aviz nu poate avea decât un efect limitat.
18. În opinia AEPD, este regretabil că s-a urmat respectiva procedură. Procedura nu respectă necesitatea unui proces legislativ democratic și transparent prin faptul că nu respectă nici măcar prerogativele deja foarte limitate din cadrul pilonului al treilea. În această etapă, AEPD recunoaște faptul că s-a selectat respectiva procedură și, prin urmare, prezentul aviz se va concentra în continuare în special pe fondul inițiativei.
19. În fine, AEPD a remarcat faptul că inițiativa preconizează adoptarea unei decizii a Consiliului și nu a unei decizii-cadru a Consiliului, deși inițiativa este legată de scopul apropierei actelor cu putere de lege și a normelor administrative ale statelor membre. Această alegere de instrument juridic ar putea fi legată de posibilitatea de a lua măsuri de punere în aplicare prin majoritate calificată în cazul deciziilor Consiliului, în temeiul articolului 34 alineatul (2) litera (c) din TUE. Articolul 34 din inițiativă se referă la astfel de măsuri de punere în aplicare.
20. AEPD recomandă adăugarea unei teze la articolul 34 din inițiativa de decizie a Consiliului, cu următorul text: „Consiliul consultă AEPD înainte de adoptarea unei astfel de măsuri de punere în aplicare.” Motivul acestei modificări este evident. Măsurile de punere în aplicare vor afecta, cel mai adesea, prelucrarea datelor cu caracter personal. În plus, în cazul în care Comisia nu ia inițiativa pentru astfel de măsuri, articolul 28 alineatul (2) din Regulamentul (CE) nr. 45/2001 nu se aplică.
21. În acest context, trebuie remarcat faptul că cele șapte state membre care au semnat Tratatul de la Prüm au încheiat, de asemenea, la 5 decembrie 2006, un acord de aplicare conținând dispozițiile necesare pentru aplicarea administrativă și tehnică a tratatului în cauză ⁽¹⁸⁾. Se poate presupune că respectivul acord de aplicare va reprezenta un model pentru măsurile de aplicare în temeiul articolului 34 din inițiativa de decizie a Consiliului. Prezentul aviz se va referi la acordul de aplicare în măsura în care acest lucru ar putea contribui la o mai bună înțelegere a inițiativei în sine.

IV. Inițiativa și principiul disponibilității

22. Principiul disponibilității poate fi considerat un mijloc important de realizare a unui spațiu de libertate, securitate și justiție fără frontiere interne. Schimbul liber de informații între autoritățile de aplicare a legii reprezintă un pas important în soluționarea restricțiilor teritoriale în ceea ce privește combaterea criminalității, ca rezultat al faptului că, în ceea ce privește investigațiile, frontierele interne sunt încă active.
23. În conformitate cu Programul de la Haga, principiul se referă la faptul că, „pe întregul teritoriu al UE, un oficial însărcinat cu aplicarea legii dintr-un stat membru care are nevoie de anumite informații pentru a-și îndeplini obligațiile poate obține respectivele informații dintr-un alt stat membru, iar agenția de aplicare a legii din celălalt stat membru care deține informațiile trebuie să i le pună la dispoziție în scopul declarat, (...)”. Programul mai subliniază că „metodele utilizate pentru schimbul de informații ar trebui să utilizeze integral noile tehnologii și trebuie să fie adaptate fiecărui tip de informație, după caz, prin acces reciproc la sau prin interoperabilitatea bazelor de date naționale sau prin acces direct (on-line)”.
24. Dat fiind acest context, inițiativa reprezintă un pas mic. Ambițiile sale sunt mult mai mici decât cele ale propunerii Comisiei de decizie-cadru a Consiliului privind schimbul de informații în temeiul principiului disponibilității. Inițiativa poate fi calificată drept un pas către disponibilitate, însă nu pune în aplicare *stricto sensu* principiul disponibilității. Inițiativa vine în completarea altor măsuri care urmăresc să faciliteze schimbul de informații privind aplicarea legii, cum ar fi Decizia-cadru 2006/960/JAI a Consiliului din 18 decembrie 2006 privind simplificarea schimbului de informații și de date între autoritățile de aplicare a legii din statele membre ale Uniunii Europene ⁽¹⁹⁾, care trebuie să garanteze furnizarea de informații și de date autorităților din alte state membre, la cererea acestora.

⁽¹⁸⁾ Acordul în cauză se găsește în documentul Consiliului 5437/07 din 22 ianuarie 2007.

A se vedea: <http://www.statewatch.org/news/2007/jan/prum-implementing-agreement.pdf>

⁽¹⁹⁾ JO L 386, 29.12.2006, p. 89. Decizie-cadru adoptată la inițiativa Suediei.

25. În avizul său privind propunerea Comisiei, AEPD a argumentat că principiul disponibilității ar trebui aplicat printr-o abordare mai prudentă și mai progresivă. În cadrul unei astfel de abordări, tipurile de date schimbate în temeiul principiului disponibilității ar trebui să fie limitate și ar trebui permis numai accesul indirect, prin date de index ⁽²⁰⁾. O astfel de abordare progresivă permite părților interesate să monitorizeze eficiența schimbului de informații privind aplicarea legii, precum și consecințele asupra protecției datelor cu caracter personal ale cetățeanului.
26. Observațiile menționate rămân valabile și în prezenta situație. AEPD salută faptul că prezenta inițiativă prevede o abordare mai prudentă și mai progresivă în ceea ce privește aplicarea principiului disponibilității.
27. Articolele 5 și 10 din inițiativă pot fi privite ca o ilustrare a respectivei abordări. Acestea se referă la furnizarea suplimentară de date cu caracter personal (și de alte informații) în urma unei potriviri între profilurile ADN, respectiv între amprentele digitale. Ambele cazuri sunt reglementate de legislația națională a statului membru solicitat, inclusiv de normele de asistență juridică. Efectul juridic al celor două articole este limitat. Acestea reprezintă o normă privind conflictul de legi (de natură declarativă, care nu schimbă prezenta situație), însă nu pun în aplicare principiul disponibilității ⁽²¹⁾.

V. Necesitate și proporționalitate

28. Schimbul eficient de informații privind aplicarea legii reprezintă un aspect esențial al cooperării polițienești și judiciare. Este foarte important, pentru dezvoltarea unui spațiu de libertate, securitate și justiție fără frontiere interne, ca informația să fie disponibilă peste frontierele naționale. Este necesar să existe un cadru legal adecvat pentru facilitarea schimbului.
29. A stabili dacă dispozițiile prezentei inițiative sunt justificate de nevoia de a combate terorismul și criminalitatea transfrontalieră sau, cu alte cuvinte, dacă sunt necesare și proporționale, este o altă chestiune.
30. Mai întâi, la nivelul Uniunii Europene s-au adoptat o serie de măsuri de facilitare a schimbului de informații privind aplicarea legii. În unele cazuri, respectivele măsuri includ instituirea unor organizații centralizate, cum sunt Europol sau Eurojust, sau a unui sistem de informații centralizate, cum este Sistemul de Informații Schengen. Alte măsuri privesc schimbul direct între statele membre, din această categorie făcând parte și inițiativa în cauză. Abia recent, Decizia-cadru 2006/960/JAI a fost adoptată ca instrument de simplificare a schimbului de informații privind aplicarea legii.
31. În general, noile instrumente juridice privind cooperarea polițienească și judiciară ar trebui adoptate numai după ce se evaluează măsurile legislative deja existente și se constată că acestea din urmă nu sunt suficiente. Considerentele prezentei inițiative nu oferă dovezi ale unei evaluări complete a măsurilor existente. Se menționează Decizia-cadru 2006/960/JAI și se arată că noile tehnologii ar trebui utilizate la maximum și că ar trebui facilitat accesul reciproc la bazele de date naționale. Ar trebui realizat un schimb rapid și eficient de informații precise. Acestea sunt toate mențiunile în acest sens. Nu se face, de exemplu, nicio referire la schimbul de informații între statele membre prin intermediul Sistemului de Informații Schengen, care este un instrument esențial în schimbul de informații între statele membre.
32. AEPD regretă faptul că inițiativa se elaborează fără o evaluare adecvată a măsurilor existente în domeniul schimbului de informații privind aplicarea legii și solicită Consiliului să includă o astfel de evaluare în procedura de adoptare.
33. În al doilea rând, după cum s-a menționat anterior, Tratatul de la Prüm a fost încheiat cu scopul de a crea un „laborator” pentru schimbul transfrontalier de informații, în special de profiluri ADN și de amprente digitale. Tratatul în cauză a permis statelor membre să experimenteze funcționarea schimbului respectiv. La data elaborării inițiativei de decizie a Consiliului, experimentele nu fuseseră puse efectiv în aplicare la o scară mai largă, cu excepția unui prim schimb între Germania și Austria ⁽²²⁾.

⁽²⁰⁾ Avizul AEPD din 28 februarie 2006 (JO C 116, 17.5.2006, p. 8), punctul 69.

⁽²¹⁾ AEPD salută în general abordarea progresivă (punctul 26). Cu toate acestea, după cum se va arăta la punctul 37, în acest caz particular ar fi preferabilă o minimă armonizare a elementelor esențiale de colectare și de schimb pentru diferite tipuri de date.

⁽²²⁾ Rezultatele comparației automatizate de profiluri ADN între bazele de profiluri ADN ale Germaniei și Austriei au fost prezentate cu ocazia reuniunii neoficiale a miniștrilor JAI de la Dresda (14-16 ianuarie 2007) și sunt publicate pe website-ul Președinției germane (www.bmi.bund.de). În mare parte, respectiva comparație acoperă lunile noiembrie și decembrie 2006. Rezultatele acestui prim schimb de informații indică un număr impresionant de răspunsuri pozitive (peste 2 000 în două luni), acestea fiind legate în mod evident, în unele cazuri, de infracțiuni grave.

34. AEPD nu este convinsă că primele rezultate ale acestui schimb limitat — realizat pe o perioadă scurtă și implicând numai două state membre, oricât de interesante ar fi acestea — pot fi utilizate ca bază empirică suficientă pentru a deduce aplicabilitatea sistemului în toate statele membre.
35. Există o diferență de scară între instituirea unui sistem de schimb de informații între câteva state membre care au deja experiență în utilizarea bazelor de profiluri ADN și instituirea unui sistem la nivel UE, incluzând state membre care nu au nicio experiență în acest domeniu. În plus, cooperarea la scară mică permite contacte apropiate între statele membre implicate; astfel de contacte pot fi utilizate și pentru monitorizarea riscurilor care privesc protecția datelor cu caracter personal ale persoanelor vizate. De asemenea, acțiunile la scară mică sunt mult mai ușor de supravegheat. În concluzie, chiar dacă Tratatul de la Prüm în sine ar fi necesar și proporțional, acest aspect în sine nu înseamnă că inițiativa trebuie evaluată în același sens.
36. În al treilea rând, după cum se va demonstra mai departe în prezentul aviz, există diferențe considerabile între legislațiile naționale ale statelor membre, diferențe legate de colectarea și utilizarea datelor biometrice în scopuri de aplicare a legii. De asemenea, practicile naționale nu sunt armonizate. În acest context, ar trebui remarcat și faptul că nu s-a adoptat încă un cadru legal armonizat de protecție a datelor în cadrul celui de-al treilea pilon.
37. Inițiativa nu armonizează elemente esențiale ale colectării și schimbului de diferite tipuri de date incluse în inițiativă. De exemplu, inițiativa nu este precisă în ceea ce privește colectarea și schimbul. Dispozițiile privind profilurile de ADN se aplică tuturor faptelor penale sau un stat membru poate limita aplicarea lor la faptele penale mai grave? Inițiativa nu delimitează clar nici cercul de persoane vizate afectate de colectare și de schimb. Bazele de date conțin numai material (biometric) privind suspexii și/sau persoanele condamnate sau conțin și material privind alte persoane vizate, de exemplu martori sau alte persoane care se aflau din întâmplare la locul săvârșirii faptei penale? În opinia AEPD, ar fi fost preferabilă o minimă armonizare a acestor elemente esențiale, inclusiv cu scopul de a se asigura respectarea principiilor de necesitate și proporționalitate.
38. AEPD a ajuns la următoarele concluzii: există indicii clare că inițiativa ar putea fi un instrument util pentru cooperarea polițienească. Respectivul indicii sunt cu atât mai solide cu cât se ține seama de primele experiențe înregistrate cu ocazia aplicării Tratatului de la Prüm în Germania și Austria. Cu toate acestea, nu este ușor să se realizeze o examinare a necesității și a proporționalității inițiativei. AEPD regretă faptul că inițiativa se elaborează fără realizarea unei evaluări adecvate a impactului, care să țină seama de observațiile făcute în prezenta parte a avizului. AEPD solicită Consiliului să includă o astfel de evaluare în procedura de adoptare și să examineze, în cadrul respectivei evaluări, posibilitatea de a utiliza anumite politici cu risc mai scăzut la adresa protecției vieții private ⁽²³⁾.
39. De asemenea, AEPD propune includerea unei clauze de evaluare în capitolul 7 din inițiativă („Dispoziții de punere în aplicare și dispoziții finale”). O astfel de clauză de evaluare ar putea fi formulată în felul următor: „Comisia prezintă Parlamentului European și Consiliului o evaluare a aplicării prezentei decizii a Consiliului, cu scopul de a determina dacă este necesar să se modifice dispozițiile prezentei decizii a Consiliului, în termen de cel mult trei ani de la intrarea în vigoare a prezentei decizii a Consiliului”.
40. O astfel de clauză de evaluare este un instrument deosebit de util în contextul prezent, în care necesitatea și proporționalitatea inițiativei nu sunt (încă) stabilite cu claritate și în care este în curs de introducere — pe baza unor experiențe limitate — un sistem de schimb de informații la nivel UE.

VI. Diferite tipuri de date: Profiluri ADN, amprente digitale și date privind înmatricularea vehiculelor

Observații generale

41. Capitolul 2, referitor la accesul on-line și la solicitările ulterioare, delimitează trei tipuri de date: profiluri ADN, amprente digitale și date referitoare la înmatricularea vehiculelor. Această distincție conduce la două observații generale.
42. În primul rând, trebuie remarcat că toate datele prelucrate în cadrul deciziei Consiliului, cu excepția datelor prevăzute de articolul 13 ⁽²⁴⁾, sunt date cu caracter personal în sensul Directivei 95/46/CE ⁽²⁵⁾ și al altor instrumente de drept comunitar. În conformitate cu articolul 2 litera (a) din directivă, „date

⁽²³⁾ O „evaluare de impact asupra protecției vieții private”.

⁽²⁴⁾ Și, probabil, de asemenea, profilurile ADN neidentificate menționate la articolul 2 alineatul (2) din inițiativă.

⁽²⁵⁾ 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 (JO L 281, 23.11.1995, p. 31).

cu caracter personal” înseamnă orice informație referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă; o persoană identificabilă este o persoană care poate fi identificată, direct sau indirect, în special prin referire la un număr de identificare sau la unul sau mai multe elemente specifice, proprii identității sale fizice, fiziologice, psihice, economice, culturale sau sociale. Propunerea de decizie-cadru a Consiliului privind protecția datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, care — odată adoptată —, ar fi aplicabilă schimbului de informații în temeiul inițiativei, utilizează aceeași definiție. AEPD regretă faptul că inițiativa nu oferă o definiție a datelor cu caracter personal și sugerează, din motive de claritate juridică, includerea unei astfel de definiții în articolul 24.

43. În orice caz, în temeiul definiției menționate la punctul precedent, este cert că și bazele de date care conțin numai profiluri ADN și date de referință din fișiere de analiză ADN și din sisteme de identificare a amprentelor digitale sunt considerate a fi, integral sau în mare parte, colecții de date cu caracter personal.
44. În al doilea rând, scopul schimbului de date este diferit pentru cele trei tipuri diferite de date cu caracter personal: profiluri ADN, amprente digitale, respectiv date referitoare la înmatricularea vehiculelor. În ceea ce privește ADN-ul, statele membre deschid și gestionează baze de date naționale de analiză ADN în vederea urmăririi faptelor penale [articolul 2 alineatul (1)], în ceea ce privește amprente digitale, statele membre garantează punerea la dispoziție a datelor de referință din baza de date pentru sistemele automate naționale de identificare a amprentelor create în vederea prevenirii și urmăririi faptelor penale (articolul 8), iar în ceea ce privește datele referitoare la înmatricularea vehiculelor, schimbul cuprinde nu numai prevenirea și urmărirea faptelor penale, ci și anumite fapte — altele decât penale, precum și în vederea menținerii ordinii și siguranței publice [articolul 12 alineatul (1)].
45. De asemenea, schimbul de date privind ADN-ul și amprente digitale, precum și accesul la acestea, fac obiectul unor garanții mai stricte decât cele aplicabile schimbului de date privind înmatricularea vehiculelor și accesului la acestea. În ceea ce privește datele referitoare la ADN și la amprente digitale, accesul este inițial limitat la datele de referință pe baza cărora persoana vizată nu poate fi identificată în mod direct. Inițiativa menționează principiul separării datelor în două baze de date diferite, pe de o parte baza de date biometrice, iar pe de cealaltă parte baza de date de identificare textuală. Accesul la cea de-a doua bază de date este posibil numai în cazul în care s-a înregistrat un răspuns pozitiv la căutarea în prima bază de date. O astfel de separare între bazele de date nu există în cazul datelor privind înmatricularea vehiculelor, caz în care se oferă un acces automat și direct și în care nu se solicită o bază de date dublă.
46. AEPD sprijină această abordare progresivă și o consideră un instrument util de protecție a persoanelor vizate: cu cât mai sensibile sunt datele, cu atât sunt mai limitate scopurile pentru care pot fi utilizate și cu atât mai limitat este accesul la ele. În cazul specific al datelor privind ADN-ul, probabil cel mai sensibil tip de date cu caracter personal care fac obiectul inițiativei, schimbul de date se poate realiza exclusiv în scopuri de urmărire penală și nu pentru acțiuni polițienești preventive. În plus, profilurile pot fi obținute numai din partea necodată a ADN-ului.

Observații speciale privind datele referitoare la ADN

47. În ceea ce privește datele referitoare la ADN, se pot consulta avizele anterioare ale AEPD ⁽²⁶⁾. Este esențial să se definească în mod clar conceptul de date privind ADN-ul și să se opereze o diferențiere între profilurile ADN și datele referitoare la ADN care pot oferi informații privind caracteristicile genetice și/sau starea de sănătate a unei persoane. De asemenea, trebuie să se țină seama de progresele științifice: ceea ce este considerat la un moment dat un profil ADN inofensiv poate, ulterior, să dezvăluie mult mai multe informații decât era de așteptat și decât era necesar.
48. Inițiativa limitează disponibilitatea datelor la profilurile ADN create din partea necodată a ADN-ului. Cu toate acestea, din textul inițiativei lipsesc definițiile exacte ale profilurilor ADN, precum și procedura de stabilire a unor astfel de definiții comune în conformitate cu cele mai recente descoperiri științifice. Acordul de punere în aplicare a Tratatului de la Prüm ⁽²⁷⁾ definește partea necodată a ADN-ului după cum urmează: zonele cromozomiale care nu conțin nicio expresie genetică, adică despre care nu se știe că ar oferi informații cu privire la caracteristicile ereditare specifice. AEPD sugerează includerea în inițiativă a unei definiții a părții necodate a ADN-ului, precum și prevederea unei proceduri care să garanteze că nici în prezent, nici ulterior nu se dezvăluie mai multe informații din partea necodată a ADN-ului.

⁽²⁶⁾ De exemplu, a se vedea avizul AEPD privind principiul disponibilității menționat la nota de subsol 9, punctele 59-60.

⁽²⁷⁾ A se vedea nota de subsol 18.

49. Inițiativa se bazează pe presupunerea că profilurile ADN pentru care se înregistrează un răspuns pozitiv reprezintă instrumentul principal în cooperarea polițienească. Din acest motiv, toate statele membre trebuie să creeze baze de date privind ADN-ul, în scopuri de drept penal. Ținând seama de costurile implicate de respectivele baze de date și de riscurile create în ceea ce privește protecția datelor, este necesară o evaluare *ex ante* completă pentru a se asigura eficiența acestui instrument. Experiența limitată în domeniul schimbului de date referitoare la ADN între Germania și Austria nu este suficientă.
50. În această perspectivă, AEPD remarcă faptul că inițiativa obligă statele membre să creeze baze naționale de analiză ADN. Este important să subliniem că mai multe state membre dețin deja baze naționale de date referitoare la ADN bine dezvoltate, în timp ce alte state membre nu au deloc sau foarte puțină experiență în acest domeniu. Cea mai dezvoltată bază de date din Europa (și din lume) este baza de date privind ADN-ul a Regatului Unit. Aceasta conține peste 3 milioane de intrări, dimensiune care o face cea mai mare colecție de profiluri ADN. Baza în cauză cuprinde în egală măsură persoanele care au fost condamnate pentru fapte penale, persoanele care au fost arestate și cele care au pus la dispoziție în mod voluntar eșantioane în scopuri eliminatorii⁽²⁸⁾. În alte țări situația este diferită. De exemplu, în Germania se păstrează numai profilurile ADN ale persoanelor care au fost condamnate pentru fapte penale grave. Se poate chiar presupune că, în Germania, colectarea de material ADN în scopuri mai extinse nu ar fi compatibilă cu jurisprudența Curții Constituționale⁽²⁹⁾.
51. AEPD regretă faptul că inițiativa nu precizează categoriile de persoane care urmează să fie incluse în bazele de date privind ADN-ul. O astfel de precizare nu numai că ar armoniza dispozițiile naționale în acest domeniu — ceea ce ar putea contribui la eficiența cooperării transfrontaliere —, ci ar îmbunătăți, în același timp, proporționalitatea colectării și schimbului respectivelor date cu caracter personal, cu condiția limitării categoriilor de persoane vizate.
52. O chestiune asociată, care este lăsată în competența legislației naționale a statelor membre, este perioada de păstrare a datelor în bazele de analiză ADN. Legislația națională poate prevedea păstrarea profilurilor create în respectivele baze ADN pe durata vieții persoanei vizate, indiferent de rezultatul procedurii judiciare, sau poate prevedea păstrarea profilurilor cu excepția cazului în care persoana vizată nu a fost inculpată și, prin urmare, nu a fost condamnată de un tribunal sau poate prevedea revizuirea periodică a necesității de a păstra profilurile⁽³⁰⁾.
53. În fine, AEPD dorește să discute articolul 7, referitor la colectarea de material genetic și la transmiterea profilurilor ADN. Nu există o dispoziție similară în ceea ce privește amprente digitale. Dispoziția în cauză prevede obligația unui stat membru, la solicitarea unui alt stat membru și în contextul unor investigații sau proceduri penale în curs, să preleveze și să analizeze materialul genetic al unei persoane și să transmită ulterior statului membru solicitant profilul ADN obținut, în anumite condiții. Respectivul articol merge prea departe. Obligă un stat membru să colecteze (și să analizeze) în mod activ material biometric de la o persoană, cu condiția ca respectiva colectare și analiză să fie permisă în statul membru solicitant (condiția b).
54. Dispoziția nu numai că merge prea departe, ci este și imprecisă. Pe de o parte, nu se prevede o limitare la faptele penale mai grave și nici măcar la categoria suspectilor de infracțiune, pe de altă parte se prevede obligația de a se respecta cerințele legislației din statul membru solicitat (condiția c), fără a se indica la ce s-ar putea referi aceste cerințe. În opinia AEPD, este necesară o clarificare suplimentară a respectivului articol, de preferință prin modificarea textului articolului astfel încât să fie mai precis. În orice caz, principiul proporționalității impune o interpretare mai restrictivă a respectivului articol.

VII. Cadrul de protecție a datelor

55. Prezenta parte a avizului va lua în discuție următoarele chestiuni legate de protecția datelor:
- necesitatea unui cadru general de protecție a datelor în cel de-al treilea pilon,
 - ilustrarea necesității unui cadru general, în ciuda dispozițiilor capitolului 6 din inițiativă,
 - o scurtă analiză a capitolului 6 în sine.

⁽²⁸⁾ A se vedea probele transmise de comisarul responsabil cu informațiile al Regatului Unit către Comitetul special al Camerei Lorzilor cu privire la ancheta realizată de subcomitetul F (Afaceri Interne) al Uniunii Europene în legătură cu Tratatul de la Prüm (pct. 10 din probe). „În scopuri eliminatorii” înseamnă cu scopul de a elimina anumite persoane din grupurile de suspecti în cadrul cauzelor penale.

⁽²⁹⁾ A se vedea, de exemplu, hotărârea din 14 decembrie 2000, BvR 1 741/99, în care utilizarea eșantionelor de ADN în cauze penale mai puțin grave a fost considerată incompatibilă cu principiul proporționalității.

⁽³⁰⁾ A se vedea, în ceea ce privește această urmă alternativă, articolul 20 alineatul (1) din propunerea de Decizie a Consiliului privind instituirea Oficiului European de Poliție (Europol), [COM(2006) 817 final] și avizul AEPD din 16 februarie 2007 (punctul 26).

56. Ca aspect preliminar, AEPD remarcă faptul că articolul 1 din inițiativă, care descrie obiectivul și domeniul de aplicare, nu conține o trimitere la capitolul 6, deși decizia Consiliului conține un capitol privind protecția datelor. Prin urmare, AEPD recomandă adăugarea la text a unei astfel de trimiteri.

Necesitatea unui cadru general

57. După cum s-a menționat în diverse alte ocazii ⁽³¹⁾, este esențial pentru AEPD să nu se adopte instrumente juridice specifice de facilitare a schimbului de informații privind aplicarea legii — cum este prezenta inițiativă de decizie a Consiliului — înainte de adoptarea de către Consiliu a unui cadru de protecție a datelor, care să garanteze un nivel adecvat de protecție a datelor în conformitate cu concluziile AEPD formulate în cele două avize ale sale privind propunerea Comisiei de adoptare a unei decizii-cadru a Consiliului privind protecția datelor în cel de-al treilea pilon ⁽³²⁾.
58. Cadru juridic de protecție a datelor este o *condicio sine qua non* pentru schimbul de date cu caracter personal între autoritățile de aplicare a legii, conform cerințelor articolului 30 alineatul (1) litera (b) din Tratatul UE, fiind recunoscut în mai multe documente privind politicile UE. Cu toate acestea, în practică se adoptă legislație care facilitează schimbul de date înainte să se garanteze un nivel adecvat de protecție a datelor. Această ordine ar trebui inversată.
59. Inversarea ordinii este importantă și pentru că normele mai detaliate privind protecția datelor din prezenta inițiativă ar putea intra în conflict cu viitorul cadru comun din decizia privind protecția datelor din al treilea pilon, care este încă în discuție. De asemenea, nu este eficient să se înceapă punerea în aplicare a dispozițiilor privind protecția datelor din inițiativă — care include adoptarea de standarde de protecție a datelor și proceduri administrative, precum și desemnarea autorităților competente în acest sens — înainte de adoptarea unei decizii-cadru privind protecția datelor care ar putea conține cerințe diferite și, astfel, ar necesita modificarea dispozițiilor de drept național proaspăt adoptate.
60. Articolul 25 alineatul (1) din inițiativă face trimitere la Convenția 108 a Consiliului Europei, la Protocolul adițional la aceasta din 8 noiembrie 2001 și la Recomandarea nr. R (87) 15 privind utilizarea datelor cu caracter personal în sectorul polițienesc. Aceste instrumente adoptate de Consiliul Europei ar trebui să asigure un nivel minim de protecție a datelor cu caracter personal. Cu toate acestea, după cum a menționat AEPD anterior ⁽³³⁾, Convenția care creează obligații pentru toate statele membre nu garantează precizia necesară, astfel cum s-a recunoscut deja în momentul adoptării Directivei 95/46/CE. Recomandarea nu este obligatorie prin natura sa.

Ilustrarea necesității unui cadru general, în ciuda dispozițiilor capitolului 6

61. În primul rând, dispozițiile capitolului 6 din inițiativă sunt menite să se sprijine pe un cadru general de protecție a datelor (a se vedea articolul 25 din inițiativă). Dispozițiile trebuie privite ca o *lex specialis* aplicabilă datelor furnizate în temeiul deciziei în cauză a Consiliului. Din păcate, prezentul cadru general creat de Convenția 108 a Consiliului Europei și de documentele asociate nu este satisfăcător. Cu toate acestea, intenția în sine ilustrează faptul că este necesar un cadru general adecvat, care să fie prevăzut într-o decizie-cadru a Consiliului. Însă aceasta nu este singura ilustrare a necesității unui astfel de cadru.
62. În al doilea rând, inițiativa acoperă numai o parte din prelucrarea datelor cu caracter personal în scopuri de aplicare a legii și o parte a schimbului de astfel de date între statele membre. Capitolul 6 din inițiativă este, prin natura sa, limitat la prelucrarea legată de schimbul de informații preconizat de inițiativă. Orice schimburi de alte informații polițienesti și judiciare în domeniul de aplicare a inițiativei, în special informații care nu sunt legate de profilurile ADN, de amprente sau de date privind înmatricularea vehiculelor sunt, prin urmare, excluse. Un alt exemplu de reglementare parțială din capitolul 6 al inițiativei este legat de accesul — în scopuri de aplicare a legii — la datele colectate de societăți private, deoarece inițiativa urmărește schimbul de informații între agențiile responsabile cu prevenirea și investigarea faptelor penale (articolul 1 din inițiativă).

⁽³¹⁾ A se vedea foarte recentul aviz al AEPD din 16 februarie 2007 referitor la propunerea de decizie a Consiliului privind instituirea Oficiului European de Poliție (Europol).

⁽³²⁾ Avizele AEPD din 19 decembrie 2005 (JO C 47, 25.2.2006, p. 27) și din 29 noiembrie 2006, publicate pe website-ul AEPD.

⁽³³⁾ A se vedea, de exemplu, primul aviz referitor la propunerea Comisiei de decizie-cadru a Consiliului privind protecția datelor din cel de-al treilea pilon, punctul 4.

63. În al treilea rând, în ceea ce privește domeniul de aplicare a dispozițiilor capitolului 6, textul inițiativei este ambiguu și, deci, lipsit de claritate juridică. În conformitate cu articolul 24 alineatul (2) din inițiativă, dispozițiile în cauză se aplică datelor care se furnizează sau au fost furnizate în temeiul respectivei decizii a Consiliului. În opinia AEPD, această formulare asigură reglementarea accesului direct la profilurile ADN, la amprente și la datele privind înmatricularea vehiculelor, precum și a situației speciale menționate la articolul 7 din inițiativă ⁽³⁴⁾. În plus, este cert că se reglementează și furnizarea de date cu caracter personal în temeiul articolului 14 (manifestări de mare anvergură) și al articolului 16 (în vederea prevenirii infracțiunilor teroriste).
64. Cu toate acestea, nu este clar dacă dispozițiile capitolului 6 se aplică numai datelor cu caracter personal care fac sau au făcut obiectul unui schimb între statele membre sau dacă se aplică și colectării și prelucrării de material ADN și de amprente într-un stat membru în temeiul articolelor 2 și 8 din inițiativă. Cu alte cuvinte, capitolul 6 se aplică datelor cu caracter personal care au fost colectate în temeiul deciziei Consiliului, dar care nu au fost (încă) furnizate autorităților din alte state membre? De asemenea, nu este clar dacă furnizarea de date cu caracter personal suplimentare în urma unei potriviri a profilurilor ADN sau a amprentelor digitale este reglementată, deoarece, pe de o parte, considerentul 11 presupune că furnizarea informațiilor suplimentare (prin proceduri de asistență reciprocă) intră în domeniul de aplicare a deciziei Consiliului, în timp ce, pe de altă parte, articolele 5 și 10 subliniază că legislația națională este cea care reglementează o astfel de furnizare. În fine, trebuie remarcat că articolul 24 alineatul (2) conține o excepție de la aplicabilitatea capitolului 6. Dispozițiile acestuia se aplică „cu excepția cazurilor în care există dispoziții contrare în capitolele anterioare”. În opinia AEPD, această clauză condițională nu are valoare de fond — AEPD nu a remarcat nicio dispoziție contradictorie în capitolele precedente —, însă, în schimb, poate mări ambiguitatea textului în ceea ce privește aplicabilitatea capitolului 6.
65. AEPD recomandă ca articolul 24 alineatul (2) să precizeze că dispozițiile capitolului 6 se aplică operațiunilor de colectare și de prelucrare a materialului ADN și a amprentelor digitale în statele membre, precum și că se reglementează și furnizarea de date cu caracter personal suplimentare în cadrul domeniului de aplicare a deciziei în cauză. De asemenea, clauza condițională „cu excepția cazurilor în care există dispoziții contrare în capitolele anterioare” ar trebui eliminată. Aceste clarificări ar garanta că dispozițiile capitolului 6 au consecințe de fond.
66. În al patrulea rând, natura dispozițiilor capitolului 6 privind protecția datelor în sine, în măsura în care se bazează pe noțiunea tradițională de asistență juridică în materie penală, reprezintă o ilustrare a necesității unui cadru general. Schimbul de informații presupune o minimă armonizare a normelor de bază privind protecția datelor sau cel puțin o recunoaștere reciprocă a legislației naționale, astfel încât să se evite denaturarea eficienței cooperării de către diferențele existente între legislațiile statelor membre.
67. Deși inițiativa prevede armonizarea câtorva aspecte importante din legislația privind protecția datelor, în ceea ce privește alte aspecte importante, dispozițiile capitolului 6 privind protecția datelor nu armonizează legislația națională, nici nu prevăd recunoașterea reciprocă. În schimb, se bazează pe aplicabilitatea simultană a două (sau mai multe) sisteme juridice. Furnizarea datelor este permisă, în multe cazuri, numai cu condiția respectării atât a legislației statului membru furnizor, cât și a legislației statului membru destinatar. Cu alte cuvinte, în ceea ce privește respectivele aspecte, inițiativa nu contribuie la un spațiu de libertate, securitate și justiție fără frontiere interne, ci conferă substanță sistemului tradițional de asistență juridică reciprocă în materie penală, bazat pe suveranitatea națională ⁽³⁵⁾.
68. În opinia AEPD, această natură a capitolului 6 nu facilitează schimbul de date cu caracter personal, ci mărește complexitatea, având în vedere că inițiativa urmărește să facă sistemul instituit de Tratatul de la Prüm aplicabil tuturor celor 27 de state membre și având în vedere că nu s-a adoptat încă un cadru general comun de protecție a datelor. De exemplu, articolul 26 alineatul (1) permite prelucrarea în alte scopuri numai în măsura în care acest lucru este permis de legislațiile naționale ale ambelor state membre implicate, atât a celui furnizor, cât și a celui destinatar. Un alt exemplu este articolul 28 alineatul (3), care stabilește că datele cu caracter personal care nu ar fi trebuit să fie furnizate (sau primite) trebuie șterse. Însă cum poate ști statul membru destinatar că datele în cauză nu au fost furnizate în mod legal în temeiul legislației statului membru furnizor? Acest aspect ar putea crea dificultăți în eventualitatea în care intervine în cauze judecate de instanțele naționale.

⁽³⁴⁾ A se vedea punctul 53 din prezentul aviz.

⁽³⁵⁾ A se vedea, de asemenea, considerentul 11 din inițiativă, care prevede că statele membre „solicită informații suplimentare prin intermediul unor proceduri de asistență reciprocă”.

69. În al cincilea rând, cadrul comun de protecție a datelor este cu atât mai important cu cât există diferențe considerabile între legislațiile statelor membre, atât în chestiuni de fond ale dreptului penal, cât și în ceea ce privește legislația aplicabilă procedurilor judiciare în materie penală. În afara consecințelor asupra cooperării dintre autoritățile statelor membre, respectivele diferențe afectează direct și persoanele vizate în cazurile în care datele care le privesc fac obiectul unui schimb între autoritățile din două sau mai multe state membre. De exemplu, căile reale de recurs de care dispun persoanele în fața unei instanțe s-ar putea să nu fie identice în toate statele membre.
70. În concluzie, propunerea armonizează anumite elemente ale schimbului de date între autoritățile competente și include în acest sens un capitol privind protecția datelor, însă este departe de a armoniza toate garanțiile de protecție a datelor. Dispozițiile nu sunt nici cuprinzătoare (așa cum ar trebui să fie în cadrul general, o *lex generalis*), nici complete (deoarece lipsesc elemente importante, după cum se va demonstra la punctul 75).
71. Este evidentă necesitatea unui cadru general comun de protecție a datelor, în afara domeniului de aplicare a inițiativei. Cetățeanul are dreptul de a beneficia de un nivel armonizat minim de protecție a datelor, indiferent unde anume în Uniunea Europeană se prelucrează datele care îl privesc, în scopuri de aplicare a legii.
72. Cadrul comun este necesar, însă, și în interiorul domeniului de aplicare a inițiativei. Inițiativa se referă, *inter alia*, la colectarea, prelucrarea și schimbul de date biometrice potențial sensibile, cum sunt datele privind materialul ADN. În plus, cercul de persoane vizate care pot fi incluse în respectivul sistem nu se limitează la persoanele suspecte (sau condamnate) de fapte penale determinate. În aceste condiții, cetățenii ar trebui să se poată baza cu atât mai mult pe un sistem de protecție a datelor clar și adecvat.
73. În contextul prezent, trebuie repetat faptul că domeniul de aplicare a inițiativei și a capitolului său 6 nu este clar definit. Prin urmare, din rațiuni de securitate juridică, este important ca datele cu caracter personal să fie bine protejate, indiferent dacă se încadrează sau nu (și, dacă da, indiferent în ce situații) în domeniul de aplicare. Din aceleași motive, ar trebui garantată consecvența între normele aplicabile în interiorul și în afara domeniului de aplicare a inițiativei.

Dispozițiile capitolului 6

74. Dispozițiile privind protecția datelor din capitolul 6 al prezentei inițiative se aplică datelor care se furnizează sau au fost furnizate în temeiul deciziei. Acestea tratează o serie de aspecte importante și au fost elaborate cu atenție, ca dispoziții speciale bazate pe un cadru general de protecție a datelor. Concluzia AEPD este că, în general, dispozițiile asigură, din punctul de vedere al fondului, o protecție adecvată.
75. Cu toate acestea, pe lângă ceea ce s-a menționat anterior referitor la natura dispozițiilor capitolului 6, AEPD a identificat câteva alte deficiențe în dispozițiile capitolului 6 ⁽³⁶⁾:
- Articolul 30 privind înregistrarea este aplicabil exclusiv schimbului de date cu caracter personal, nu și accesului la respectivele date în scopuri de aplicare a legii. Ar fi fost preferabil ca articolul să fie redactat într-un mod care să garanteze că este obligatorie înregistrarea tuturor activităților legate de datele în cauză.
 - Articolul 31 limitează dreptul persoanei vizate la informații la dreptul de a fi informat la cerere. Respectiva cerință este contrară unui element esențial de protecție a datelor, respectiv cel conform căruia persoana care controlează datele are obligația de a furniza persoanei ale cărei date se colectează anumite informații elementare referitoare la respectiva colectare, fără să fie nevoie ca informarea să fie solicitată de persoana în cauză ⁽³⁷⁾. De fapt, în multe cazuri persoana vizată nu știe că s-au colectat date despre ea. Desigur, exercitarea dreptului la informare poate face obiectul unor excepții, condiții sau limitări, de exemplu pentru a proteja bunul mers al unei anchete penale în derulare, însă acest fapt nu poate duce la eliminarea conținutului de fond al dreptului în sine prin impunerea unei reguli generale prin care informarea este condiționată de o solicitare din partea persoanei vizate ⁽³⁸⁾.

⁽³⁶⁾ Prezentul punct nu conține o listă exhaustivă a deficiențelor, ci le menționează doar pe cele mai importante din perspectiva protecției datelor.

⁽³⁷⁾ A se vedea, de exemplu, articolul 10 din Directiva 95/46/CE (trimitere în nota 25).

⁽³⁸⁾ AEPD remarcă faptul că articolul 31 face trimitere la Directiva 95/46/CE, deși pentru un instrument din al treilea pilon ar fi fost mai logică trimiterea la un instrument juridic aplicabil în acest domeniu, *in casu* Protocolul la Convenția 108 a Consiliului Europei.

- Capitolul 6 nu prevede o separare a datelor în funcție de diferitele categorii de persoane (victime, suspecți, alte persoane ale căror date sunt incluse într-o bază de date). O astfel de separare pe categorii de persoane în funcție de gradul lor de implicare într-o faptă penală a fost inclusă în propunerea Comisiei de decizie-cadru a Consiliului privind protecția datelor în cel de-al treilea pilon și este încă și mai importantă în contextul inițiativei, deoarece inițiativa permite prelucrarea — în anumite cazuri — a unor date cu caracter personal ale unor persoane care nu sunt direct implicate într-o faptă penală.
 - S-a făcut deja un comentariu: lipsește definiția datelor cu caracter personal ⁽³⁹⁾.
76. AEPD recomandă Consiliului să soluționeze aceste deficiențe, prin modificarea textului inițiativei și/sau prin includerea respectivelor elemente într-o decizie-cadru a Consiliului privind protecția datelor în cel de-al treilea pilon. În opinia AEPD, prima opțiune nu duce în mod obligatoriu la o modificare a sistemului de schimb de informații în sine și nu contrazice intenția celor 15 state membre aflate la originea inițiativei de a nu modifica părțile esențiale ale Tratatului de la Prüm.

VIII. Concluzii

77. Prezentul aviz ține seama de natura unică a inițiativei, mai exact de faptul că nu se prevăd modificări majore de fond ale dispozițiilor. Modificările propuse de AEPD sunt destinate, în special, îmbunătățirii textului, fără să modifice sistemul de schimb de informații în sine.
78. AEPD salută faptul că prezenta inițiativă prevede o abordare mai prudentă și mai gradată în ceea ce privește aplicarea principiului disponibilității. Cu toate acestea, AEPD regretă faptul că inițiativa nu armonizează elemente esențiale de colectare și de schimb ale diferitelor tipuri de date, inclusiv pentru a asigura respectarea principiilor de necesitate și de proporționalitate.
79. AEPD regretă faptul că prezenta inițiativă este adoptată fără realizarea unei evaluări adecvate de impact și invită Consiliul să includă o astfel de evaluare în procedura de adoptare și să examineze, în cadrul respectivei evaluări, posibilitatea de a utiliza anumite politici cu risc mai scăzut la adresa protecției vieții private.
80. AEPD sprijină abordarea inițiativei în ceea ce privește diferitele tipuri de date cu caracter personal: cu cât mai sensibile sunt datele, cu atât sunt mai limitate scopurile pentru care pot fi utilizate și cu atât mai limitat este accesul la ele.
81. AEPD regretă faptul că inițiativa nu precizează categoriile de persoane care urmează să fie incluse în bazele de date privind ADN-ul și că nu limitează perioada de păstrare a datelor.
82. Consiliul nu ar trebui să adopte decizia înainte de adoptarea unei decizii-cadru a Consiliului privind protecția datelor cu caracter personal prelucrate în cadrul cooperării polițienești și judiciare în materie penală, care să ofere un nivel adecvat de protecție.
83. Dispozițiile privind protecția datelor din capitolul 6 al inițiativei nu facilitează schimbul de date cu caracter personal, ci măresc complexitatea respectivului schimb, deoarece se bazează pe noțiunea tradițională de asistență juridică reciprocă în materie penală.
84. AEPD recomandă următoarele modificări ale textului inițiativei:
- includerea în articolul 1 a unei trimiteri la capitolul 6 privind protecția datelor,
 - includerea unei definiții a părții necodate a ADN-ului, precum și prevederea unei proceduri care să garanteze că nici în prezent, nici ulterior nu se pot dezvălui mai multe informații din partea necodată a ADN-ului,
 - creșterea gradului de precizie a articolului 7, ținând seama că principiul proporționalității impune o interpretare mai restrictivă a respectivului articol,

⁽³⁹⁾ A se vedea punctul 42 anterior.

- includerea unei definiții a datelor cu caracter personal în articolul 24,
 - precizarea, la articolul 24 alineatul (2), că dispozițiile capitolului 6 se aplică operațiunilor de colectare și de prelucrare a materialului ADN și a amprentelor digitale în statele membre, precum și că se reglementează și furnizarea de date cu caracter personal suplimentare în cadrul domeniului de aplicare a deciziei,
 - la articolul 24 alineatul (2), eliminarea clauzei condiționale „cu excepția cazurilor în care există dispoziții contrare în capitolele anterioare”,
 - modificarea articolului 30 privind înregistrarea, astfel încât să garanteze că este obligatorie înregistrarea tuturor activităților legate de datele în cauză,
 - modificarea articolului 31, astfel încât să garanteze dreptul la informare al persoanei vizate, fără să fie necesară prezentarea de către aceasta a unei solicitări în acest sens,
 - includerea la capitolul 6 a unei separări a datelor în funcție de diferitele categorii de persoane (victime, suspecți, alte persoane ale căror date sunt incluse într-o bază de date),
 - adăugarea unei teze la articolul 34 din inițiativa de decizie a Consiliului, cu următorul text: „Consiliul consultă AEPD înainte de adoptarea unei astfel de măsuri de punere în aplicare.”,
 - includerea unei clauze de evaluare în capitolul 7 al inițiativei.
85. În sens mai general, AEPD recomandă Consiliului să soluționeze deficiențele inițiativei, prin modificarea textului inițiativei și/sau prin includerea elementelor menționate într-o decizie-cadru a Consiliului privind protecția datelor în cel de-al treilea pilon. În opinia AEPD, prima opțiune (legată de elementele menționate la punctul anterior) nu duce în mod obligatoriu la o modificare a sistemului de schimb de informații în sine și nu contrazice intenția celor 15 state membre aflate la originea inițiativei de a nu modifica părțile esențiale ale Tratatului de la Prüm.
86. În fine, preambulul deciziei Consiliului ar trebui să conțină o trimitere la prezentul aviz.

Adoptat la Bruxelles, 4 aprilie 2007.

Peter HUSTINX
*Autoritatea Europeană pentru Protecția
Datelor*
