

Sinteza celui de al doilea Aviz al Autorității Europene pentru Protecția Datelor referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor pentru prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave

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

(2015/C 392/09)

I. PROPUNEREA ÎN CONTEXTUL SĂU

1. Discuțiile legate de un posibil plan de Registrul cu numele pasagerilor (PNR) în cadrul UE au avut loc începând cu anul 2007, de la Propunerea de decizie-cadru a Consiliului în acest sens ⁽¹⁾. Propunerea inițială avea ca scop să oblige companiile aeriene care operează zboruri între UE și țările terțe să transmită date din PNR către autoritățile competente pentru prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave. AEPD a emis un aviz referitor la această propunere ⁽²⁾ și a urmărit evoluția acestuia.
2. La 2 februarie 2011, Comisia a adoptat o nouă propunere de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor pentru prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave (denumită în continuare „propunerea”). AEPD a emis un aviz referitor la această propunere ⁽³⁾, în care a făcut comentarii și observații suplimentare pe text referitoare, printre altele, la necesitatea și proporționalitatea propunerii, la domeniul său de aplicare, la schimbul de informații între statele membre și la reținerea de date din PNR.
3. Consiliul a adoptat o abordare generală cu privire la textul propus de Comisie la 23 aprilie 2012 ⁽⁴⁾, în vederea începerii negocierilor cu Parlamentul.
4. Procedura legislativă este în așteptare de când Comisia pentru Libertăți Civile, Justiție și Afaceri Interne (LIBE) al Parlamentului European a respins propunerea la 24 aprilie 2013 ⁽⁵⁾, punând la îndoială necesitatea și proporționalitatea acesteia. Recent, discuțiile s-au reluat în urma atacurilor teroriste ce au avut loc la Paris, în ianuarie 2015 ⁽⁶⁾.
5. În Hotărârea sa din 11 februarie 2015 privind măsurile antiteroriste ⁽⁷⁾, Parlamentul European s-a angajat „să lucreze în vederea finalizării unei directive UE privind PNR până la sfârșitul anului” și a încurajat Comisia „să scoată în evidență consecințele sentinței CEJ cu privire la Directiva privind reținerea de date și la posibilul impact al acesteia asupra Directivei UE privind PNR”. De asemenea, Parlamentul European a încurajat Consiliul să facă progrese referitor la Pachetul privind protecția datelor astfel încât negocierile tripartite legate atât de Directiva UE privind PNR, cât și de Pachetul privind protecția datelor să poată avea loc în paralel. De asemenea, Comisia a fost invitată să asculte opiniile unor experți independenți din cadrul comunităților de aplicare a legii, securitate și informații, precum și ale reprezentanților Grupului de lucru articolul 29 în vederea discutării necesității și proporționalității planului PNR.
6. În plus, hotărârea a solicitat statele membre „să utilizeze optim platformele, bazele de date și sistemele de alertă existente la nivel european, cum ar fi Sistemul de informații Schengen (SIS) și Sistemele avansate de informații despre pasageri (APIS) ⁽⁸⁾” și a încurajat cu tărie „un schimb de informații mai bun între autoritățile de aplicare a legii din statele membre și agențiile UE” ⁽⁹⁾.

⁽¹⁾ COM(2007) 654 final.

⁽²⁾ Avizul AEPD din 20 decembrie 2007 referitor la propunerea de decizie-cadru a Consiliului privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor (PNR) în scopul aplicării legii (JO C 110, 1.5.2008, p. 1).

⁽³⁾ Avizul AEPD din 25 martie 2011 referitor la propunerea de directivă a Parlamentului European și a Consiliului privind utilizarea datelor din registrul cu numele pasagerilor pentru prevenirea, depistarea, cercetarea și urmărirea penală în cazul infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave.

⁽⁴⁾ Abordarea Generală a Consiliului, text adoptat la 23 aprilie 2013, 8916/2.

⁽⁵⁾ A se vedea Hotărârea Parlamentului European din 23 aprilie 2013.

⁽⁶⁾ A se vedea https://en.wikipedia.org/wiki/Charlie_Hebdo_shooting Pentru legătura făcută cu propunerile UE privind PNR, a se vedea de exemplu declarația membrilor Consiliului European în urma ședinței neoficiale a șefilor de stat sau de guvern de la Bruxelles, 12 februarie 2015; <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/02/150212-european-council-statement-fight-against-terrorism/> și raportul privind implementarea de măsuri de către Coordonatorul UE pentru combaterea terorismului: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9422-2015-REV-1/en/pdf>

⁽⁷⁾ Hotărârea 2015/2530 a Parlamentului European.

⁽⁸⁾ Hotărâre, §11.

⁽⁹⁾ Hotărâre, §22.

7. În acest context, raportorul a prezentat un raport actualizat pentru Comisia LIBE, la data de 17 februarie 2015 ⁽¹⁾. În acest document au fost propuse câteva modificări la propunerea Comisiei, cum ar fi includerea zborurilor intra-UE. Grupul de lucru articolul 29 a trimis o scrisoare Comisiei LIBE pentru a face cunoscute comentariile și observațiile sale cu privire la raport ⁽²⁾. Comisia LIBE a adoptat votul său orientativ la 15 iulie 2015 și a fost de acord să înceapă negocierile cu Consiliul.
8. Avizul AEPD va analiza modificările la propunere sugerate de Comisia LIBE și Consiliu în vederea negocierilor tripartite ce urmează să înceapă luna aceasta. Prezentul aviz va lua în considerare sentința în cauza *Digital Rights Ireland* a Curții Europene de Justiție ⁽³⁾ pronunțată la data de 8 aprilie 2014 (denumită în continuare „sentința *DRIR*”) și o va include în raționamentul său.
9. AEPD recunoaște faptul că Europa este expusă unor amenințări teroriste grave și trebuie să ia măsuri semnificative. Lupta împotriva terorismului și a infracționalității grave reprezintă un interes legitim urmărit de legiuitor, iar AEPD, ca instituție de supraveghere independentă a UE, nu se exprimă *a priori* în favoarea sau împotriva oricărei măsuri. Cu respectarea pe deplin a rolului legiuitorului în evaluarea necesității și proporționalității măsurilor propuse, AEPD analizează respectuos în prezentul aviz implicațiile acestora pentru protecția datelor cu caracter personal ale persoanelor și intimitatea lor, luând în considerare cadrul legislativ existent și jurisprudența în materie de protecția datelor și viața privată. Această analiză se referă la misiunea noastră de a înștiința instituțiile cu privire la implicațiile politicilor lor asupra protecției datelor, în special atunci când acestea au un impact mai grav asupra drepturilor la viața privată și la protecția datelor.

IV. CONCLUZIE

62. AEPD salută diferențele îmbunătățiri făcute de Consiliu și de Comitetul LIBE asupra propunerii, de exemplu cu privire la prevederile specifice legate de protecția datelor, la prezența unui ofițer de protecție a datelor, sau o trimitere specifică la competența autorităților de supraveghere.
63. Totuși, premisa esențială pentru un plan PNR – adică conformitatea cu principiile de necesitate și proporționalitate – tot nu este întrunită în propunere. Propunerea nu prevede o evaluare detaliată a capacității instrumentelor existente de a atinge scopul planului PNR al UE. În plus, nu prevede nicio analiză detaliată a măsurii în care niște măsuri mai puțin intruzive ar putea atinge scopul planului PNR al UE. În fine, culegerea și prelucrarea neîntită și în vrac a datelor din planul PNR echivalează cu o măsură de supraveghere generală. În opinia AEPD, singurul scop ce ar corespunde cerințelor de transparență și proporționalitate ar fi utilizarea datelor din PNR de la caz la caz, dar numai în eventualitatea unei amenințări grave și concrete stabilită de mai mulți indicatori specifici.
64. Deoarece nu sunt disponibile informații de așa natură încât necesitatea și proporționalitatea măsurilor propuse să fi fost demonstrate adecvat, AEPD consideră că propunerea, chiar modificată, tot nu respectă standardele articolelor 7, 8 și 52 din Carta Drepturilor Fundamentale ale Uniunii, articolul 16 din TFUE și articolul 8 din CEDO.
65. AEPD ar încuraja legiuitorii să exploreze și mai mult fezabilitatea față de amenințările actuale ale măsurilor de supraveghere mai selective și mai puțin intruzive bazate pe inițiative mai specifice care se concentrează, unde este cazul, pe categoriile vizate de zboruri, pasageri sau țări.
66. Pe lângă lacunele esențiale ale propunerii identificate mai sus, principalele comentarii ale AEPD din prezentul aviz se referă la următoarele aspecte:
 - propunerea ar trebui să limiteze perioada de reținere a datelor la o durată justificată de criteriile obiective ce explică perioada de reținere;
 - propunerea ar trebui să prevadă mai explicit că datele din PNR nu pot fi folosite în alte scopuri decât prevenirea, depistarea, cercetarea sau urmărirea penală a infracțiunilor de terorism și a infracțiunilor grave;
 - în principiu, la primirea unei cereri de acces la date din partea unei autorități competente, ar trebui obținută o aprobare prealabilă din partea unei instanțe sau a unui organ administrativ independent;

⁽¹⁾ Raportul este disponibil la următorul link: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A8-2015-0248+0+DOC+XML+V0//RO>

⁽²⁾ Scrisoarea din 19 martie 2015 de la Grupul de lucru articolul 29 către Președintele Comisiei LIBE.

⁽³⁾ CJUE, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8 aprilie 2014, în cauzele conexe C-293/12 și C-594/12.

- propunerea ar trebui să se refere la garanții adecvate care să garanteze securitatea datelor prelucrate de PIU;
- domeniul de aplicare al planului PNR ar trebui să fie mult mai limitat în ceea ce privește tipul infracțiunilor avute în vedere. În plus, definiția „infracțiunii transnaționale grave” și a „amenințării imediate și grave a securității publice” ar trebui să fie mai detaliată.
- criteriile necesare pentru accesarea datelor din PNR de către autoritățile competente ar trebui să fie mai bine definite și mai precise;
- legiuitorii sunt invitați să aștepte până la adoptarea noului Pachet privind protecția datelor pentru a alinia integral obligațiile propunerii cu noile prevederi adoptate;
- evaluarea directivei ar trebui să se bazeze pe date cuprinzătoare, inclusiv pe numărul persoanelor care au fost efectiv condamnate – și nu doar urmărite penal – pe baza prelucrării datelor lor.

Bruxelles, 24 septembrie 2015.

Giovanni BUTTARELLI

Autoritatea Europeană pentru Protecția Datelor
