



**00952/13/RO
WP206**

Avizul 05/2013 privind frontierele inteligente

Adoptat la 6 iunie 2013

Acest Grup de lucru a fost instituit în temeiul articolului 29 din Directiva 95/46/CE. Este un organ consultativ european independent privind protecția datelor și a vieții private. Atribuțiile acestuia sunt descrise la articolul 30 din Directiva 95/46/CE și la articolul 15 din Directiva 2002/58/CE.

Secretariatul este asigurat de Direcția C (Drepturi fundamentale și cetățenia Uniunii) a Comisiei Europene, Direcția Generală Justiție, B-1049 Bruxelles, Belgia, Biroul nr. MO-59 02/013.

Site web: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_ro.htm

GRUPUL DE LUCRU PENTRU PROTECȚIA PERSOANELOR ÎN CEEA CE PRIVEȘTE PRELUCRAREA DATELOR CU CARACTER PERSONAL

instituit prin Directiva 95/46/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 24 octombrie 1995,

având în vedere articolul 29, articolul 30 alineatul (1) litera (c) și articolul 30 alineatul (3) din directiva susmenționată și
având în vedere Regulamentul său de procedură,

ADOPTĂ PREZENTUL AVIZ

Introducere

La 28 februarie 2013, Comisia a prezentat propuneri pentru un sistem de intrare/ieșire (EES) și pentru un program de înregistrare a călătorilor (RTP) pentru spațiul Schengen, cunoscute în mod generic drept „frontiere inteligente”. De asemenea, a fost prezentată o propunere de modificări necesare la Codul Frontierelor Schengen.

Propunerea pentru un sistem de intrare/ieșire prevede un sistem centralizat de stocare a datelor de intrare și de ieșire ale resortisanților țărilor terțe admiși pentru șederi de scurtă durată în spațiul Schengen, indiferent dacă li s-a cerut sau nu să dețină o viză Schengen. Decât să se aplice pe pașapoarte ștampile de intrare și de ieșire din spațiul Schengen, datele referitoare la identitatea vizitatorului și la durata și scopul șederii vor fi introduse în sistem la intrare și vor fi verificate la ieșire, pentru a se asigura că resortisanții țărilor terțe nu au depășit perioada maximă de ședere. Un sistem centralizat înseamnă că datele din EES pot fi verificate indiferent unde cetățenii țărilor terțe părăsesc zona Schengen. Scopul principal al sistemului ar fi să se soluționeze problema depășirii termenului legal de ședere în spațiul Schengen de către resortisanții țărilor terțe care au intrat inițial pentru o ședere de scurtă durată (maximum 90 de zile din cele 180 de zile) cu o viză valabilă sau pentru un scop valabil. Propunerea de EES este pentru un sistem care inițial se bazează pe date cu caracter personal necesare în vederea identificării persoanelor (care sunt menționate în text numai ca „date alfanumerice”), urmând ca „datele biometrice” să se introducă după trei ani. După doi ani, va urma o evaluare care să stabilească dacă ar trebui să se permită accesul autorităților de aplicare a legii și țărilor terțe.

RTP propune un program de înregistrare a călătorilor pentru cei care călătoresc frecvent în spațiul Schengen, de exemplu, cei care efectuează vizite de afaceri. Resortisanții țărilor terțe ar putea solicita statutul de călător înregistrat și ar putea beneficia de treceri mai rapide ale frontierei. Programul de înregistrare a pasagerilor se va baza pe un registru central de date biometrice și pe un suport de memorie conținând un cod unic de identificare deținut de către călător.

Grupul de lucru pentru protecția datelor instituit în temeiul articolului 29 (WP29) reiterează preocupările exprimate în scrisoarea sa către comisarul Malmström la momentul publicării comunicării privind frontierele inteligente¹. WP29 are în continuare rezerve cu privire la propuneri din punctul de vedere al protecției datelor. În special, WP29 are îndoieli serioase în ceea ce privește respectarea de către sistemul de intrare/ieșire a standardelor de necesitate și proporționalitate

¹ Scrisoarea din partea WP 29 către Comisarul Malmström privind frontierele inteligente, din 12 iunie 2012, referința Ares (2012) 707810-13/06/2012.

necesare pentru justificarea impactului acestuia asupra dreptului la protecția datelor cu caracter personal, astfel cum este prevăzut la articolul 8 din Carta drepturilor fundamentale a UE.

Acest aviz se va concentra în principal pe sistemul de intrare/ieșire, subliniind, de asemenea, anumite preocupări specifice legate de protecția datelor în ceea ce privește programul de înregistrare a călătorilor. Scopul principal al prezentului aviz este de a analiza sistemul de intrare/ieșire pentru a stabili dacă îndeplinește sau nu testul privind necesitatea și proporționalitatea pentru a justifica încălcarea vieții private. A doua parte din aviz va aborda anumite probleme legate de protecția datelor în ambele propuneri.

Partea I — Sistemul de intrare/ieșire — Analizarea necesității

EES ar crea, în esență, o nouă bază de date imensă. Prin urmare, interferența cu dreptul la viața privată trebuie să fie justificată în conformitate cu articolul 8 din Carta drepturilor fundamentale a Uniunii Europene.

1. Generalități - obiective și context

WP29 a recunoscut deja necesitatea unei gestionări integrate a frontierelor externe ale UE și a admis faptul că îmbunătățirea gestionării fluxurilor de migrație și prevenirea migrației neregulate reprezintă scopuri legitime². Cu toate acestea, valoarea adăugată a unui sistem de intrare/ieșire pentru îndeplinirea acestor obiective nu este un test suficient pentru a dovedi necesitatea și proporționalitatea EES din punctul de vedere al impactului asupra drepturilor fundamentale, inclusiv asupra protecției datelor și a vieții private. Interferențele cu viața privată trebuie să atingă pragul de a fi „necesar într-o societate democratică” și simpla valoare adăugată nu atinge nivelul de necesitate în acest context.

Domeniul de aplicare a EES ar trebui, de asemenea, să fie luat în considerare în momentul evaluării proporționalității. Câte puncte de trecere a frontierei către spațiul Schengen va acoperi efectiv EES? Conform studiului de impact al Comisiei, 73,5 % din cei care trec frontierele Schengen sunt fie cetățeni ai UE fie beneficiari ai Directivei 2004/38/CE³. Restul de 26,5 % sunt posesori de viză și persoane care nu se află în posesia unei vize. Nu este clar dacă aceștia sunt vizitatori de scurtă durată sau dacă deținătorii de vize de lungă ședere sau de alte permise de ședere, care nu vor intra în sfera de aplicare a EES, sunt incluși în cifrele respective. Cu alte cuvinte, EES va trata un procent relativ scăzut (în pofida unui număr imens) de treceri ale frontierei. De aici apare întrebarea dacă crearea unei baze de date atât de mari este proporțională cu amploarea problemelor pe care aceasta urmărește să le soluționeze. În plus, același scop de contracarare a problemei privind persoanele care depășesc termenul legal de ședere este unul dintre principalele obiective ale unei alte baze imense de date a UE, sistemul de informații privind vizele (VIS). Considerentul 5 din Regulamentul VIS este clar în această privință: „VIS ar trebui, de asemenea, să ajute la identificarea tuturor persoanelor care nu îndeplinesc sau nu mai îndeplinesc condițiile de intrare, de ședere sau de rezidență pe teritoriul statelor membre”. Nu se spune nimic în studiul de impact cu privire la motivul pentru care VIS nu este suficient pentru realizarea acestui obiectiv.

² Scrisoarea din partea WP 29 către Comisarul Malmström privind frontierele inteligente, din 12 iunie 2012, referința Ares (2012) 707810-13/06/2012.

³ Studiul de impact care însoțește documentul *Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui sistem de intrare/ieșire pentru înregistrarea datelor de intrare și de ieșire ale resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene*, Documentul de lucru al serviciilor comisiei (2013) 47 final, p. 12.

De asemenea, amploarea problemei privind depășirea termenului legal de ședere pe care sistemul de intrare/ieșire (complementar cu VIS) urmărește să o abordeze ar trebui indicată la acest punct. Se estimează că numărul de persoane care depășesc termenul legal de ședere în UE variază de la 1,8 la 3,9 milioane, aceste estimări fiind disponibile din Proiectul Clandestino⁴. Nu există cifre fiabile disponibile, ci o acceptare colocvială a anvergurii problemei privind depășirea termenului legal de ședere. Desigur, este problematică întemeierea unei baze de date cuprinzătoare pe dovezi nu foarte solide precum acestea. Totuși, WP29 ar dori să sublinieze că aceasta nu reprezintă o justificare pentru crearea unei baze de date care să genereze statistici care să-i justifice existența.

Scopul și metodologia acestei analize este să evalueze caracterul adecvat, necesitatea și proporționalitatea sistemului de intrare/ieșire, inclusiv posibilele alternative. Pentru a înțelege dacă EES atinge sau nu pragul de necesitate, este mai întâi necesar să se stabilească obiectivele subiacente, iar acestea să fie încadrate în contextul unei politici de ansamblu.

Încadrarea obiectivelor propunerii în context permite efectuarea testului de necesitate și de proporționalitate pe baza a trei întrebări:

- EES este adecvat pentru a îndeplini un obiectiv legitim?
- Este necesar un sistem de intrare/ieșire, în raport cu impactul acestuia asupra drepturilor fundamentale, inclusiv asupra protecției datelor și a vieții private, pentru atingerea acestui obiectiv legitim?
- Există alternative disponibile pentru a atinge același obiectiv legitim, dar fără impact similar asupra drepturilor fundamentale, inclusiv asupra protecției datelor și a vieții private, care sunt deja în vigoare?

1.1 Obiectivele sistemului de intrare/ieșire

WP29 observă că, potrivit Comisiei, EES are patru obiective de politică:

1) ameliorarea eficienței controalelor la frontierele Schengen — sistemul actual de ștampile este greoi și necesită timp îndelungat pentru calcularea duratei autorizate de ședere pe termen scurt. Sistemul de intrare/ieșire va elimina, de asemenea, problemele cauzate de neconcordanțe, de ilizibilitate și (eventual) de fraudă privind ștampilele din documentele de călătorie;

2) combaterea depășirii termenului legal de ședere pe teritoriul Schengen. Sistemul de intrare/ieșire va permite o notificare automată dacă resortisanții țărilor terțe nu au ieșit de pe teritoriul Schengen la sfârșitul perioadei autorizate de ședere. Actualul sistem de ștampilare permite numai un calcul al perioadei autorizate de ședere pe baza ștampilelor, mai exact la frontierele Schengen, sau în cazul în care resortisanții țărilor terțe intră în contact cu autoritățile dintr-un stat membru din alt motiv. Nu există niciun mijloc de a ști dacă durata șederii a fost depășită în cazul în care persoana în cauză nu atrage atenția. (Totuși, aceste persoane ar putea fi considerate a fi o adevărată minoritate având în vedere toate informațiile deja înregistrate în VIS privind persoanele care au obligația de a deține vize de scurtă ședere sau vize de tranzit);

3) elaborarea unei politici fondată pe dovezi. Furnizarea de date mai precise privind intrările în UE, țara de origine a anumitor persoane și cifrele referitoare la depășirea termenului legal de ședere va contribui pozitiv la elaborarea de politici, de exemplu, cu privire la noi acorduri de scutire de vize sau de facilitare a eliberării vizelor;

⁴ Ibid, p.12.

4) facilitarea returnărilor – sistemul de intrare/ieșire va permite ca migranții neregulamentari, ale căror date sunt înregistrate la intrare în EES, să rămână identificabili în vederea returnării și vor completa VIS în acest sens. Aceasta va elimina problema resortisanților țărilor terțe care își distrug documentele de călătorie după ce au intrat în spațiul Schengen.

1.2 Context

Obiectivele privind EES au un context de politică. O recunoaștere a faptului că EES este însoțit de politica UE în materie de migrație și mobilitate contribuie la o evaluare care stabilește dacă aceasta poate sau nu să-și îndeplinească propriile obiective. Contextul este important pentru că arată motivația și problemele care conduc la propuneri, dar deschide, de asemenea, calea spre posibilitățile de alternative la propunerile care ar putea realiza obiective similare. Principalul context de politică este lupta împotriva migrației ilegale (neregulamentare) și necesitatea de a promova politici de returnare eficiente. Un al doilea context de politică este necesitatea simțită de a elabora mai multe politici fondate pe dovezi în ceea ce privește lupta împotriva migrației neregulamentare și a traficului de persoane, precum și politica în materie de mobilitate, și anume, țările/regiunile pentru care să se amelioreze accesul la UE prin facilitarea eliberării vizelor și prin scutiri de vize.

Lupta împotriva migrației ilegale și returnare eficientă

Există, desigur, un impuls politic semnificativ de combatere a migrației ilegale, inclusiv a depășirii termenului legal de ședere. Programul de la Stockholm⁵ stabilește prioritățile statelor membre în ceea ce privește combaterea migrației ilegale și returnarea eficientă. Crearea EES este percepută de statele membre drept o prioritate, ca o completare a sistemelor existente de gestionare integrată a frontierelor, care respectă, în același timp, normele privind protecția datelor. „Foaia de parcurs” privind migrația ilegală convenită în timpul președinției daneze „Acțiunea UE privind presiunile exercitate de migrație — un răspuns strategic” reflectă aceleași priorități⁶.

În ceea ce privește combaterea migrației ilegale, Programul de la Stockholm subliniază rolul returnării eficiente. EES ar trebui, de asemenea, să fie examinat în contextul politicii UE în materie de readmisie și al problemelor generale privind executarea deciziilor de returnare. În 2010, din 540 000 de ordine de expulzare, au fost executate efectiv 226 000 de returnări⁷.

Elaborarea politicilor pe bază de dovezi

Unul dintre obiectivele EES este de a furniza date concrete pentru luarea deciziilor referitoare la politica UE în materie de mobilitate — și anume instituirea unui regim de călătorie fără viză în UE pentru mai multe țări terțe.

Date statistice similare referitoare la solicitanții și deținătorii de viză Schengen vor fi disponibile de la VIS.

Rolul pe care EES îl poate avea într-un astfel de parteneriat trebuie, de asemenea, privit în contextul principalelor metodologii pe care UE le are la dispoziție pentru acest tip de decizii și în comparație

⁵ Programul de la Stockholm — O Europă deschisă și sigură, care servește și protejează sisteme, JOUE 2010/c/115/01, secțiunile 5.1 și 6.1.6.

⁶ Acțiunea UE privind presiunile exercitate de migrație — un răspuns strategic Documentul Consiliului 8714/12.

⁷ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu — frontiere inteligente — opțiuni și calea de urmat, COM (2011) 680 final, p. 4.

cu acestea – Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate (AGMM)⁸. AGMM oferă un cadru și instrumente operaționale specifice (în special parteneriatul pentru mobilitate) cu scopul de a se angaja cu țările terțe în gestionarea migrației relativ la returnare/readmisie, consolidarea capacităților de a gestiona fluxurile migratorii, promovarea canalelor specifice de migrație legală sau evaluarea unei posibile candidaturi a unei țări terțe în vederea îmbunătățirii oportunităților de mobilitate către UE.

2 – Testul privind necesitatea

Întrebarea 1 – EES este adecvat pentru a atinge obiectivele sale legitime?

2.1 – Obiectivul de a asigura treceri ale frontierei mai eficiente

Comisia a argumentat că EES va face trecerile frontierei mai eficiente prin înlocuirea verificării de ștampile multiple cu verificarea înregistrărilor coerente dintr-o bază de date. Având în vedere că acest lucru se va aplica numai în cazul în care datele referitoare la o persoană nu sunt stocate în SIS sau în VIS, baze de date care sunt în mod normal ușor accesibile pentru polițiștii de frontieră care efectuează controale la frontieră, este discutabil dacă acest lucru va accelera ritmul cozilor, deoarece, în special la prima trecere a frontierelor Schengen, polițistului de frontieră i se va cere să introducă foarte multe date în sistem.

Se afirmă că EES va oferi o metodă coerentă de calcul al șederii de scurtă durată în locul calculului efectuat pe baza unei serii de diferite ștampile de intrare. Înregistrările coerente din cadrul EES vor elimina îndoielile care decurg dintr-o serie de diferite ștampile de intrare, uneori ilizibile, și vor combate orice utilizare frauduloasă de ștampile, deși nu este clar motivul pentru care nu ar fi mai utilizat în acest scop VIS. Utilitatea înregistrărilor coerente centralizate ar depinde, bineînțeles, de calitatea datelor – și anume, în primul rând, de introducerea în sistem de date precise și de eliminarea adecvată a datelor la sfârșitul perioadei de reținere sau în conformitate cu orice schimbare a circumstanțelor în care se află călătorul.

2.2 Obiectivul de a combate depășirea termenului legal de ședere

i. Necesitatea de a spori eficacitatea controalelor la ieșire pentru a contracara notificările false de depășire a termenului legal de ședere

WP29 dorește să sublinieze că sistemul de intrare/ieșire trebuie să aibă o componentă de ieșire care să funcționeze în mod adecvat pentru a combate depășirile termenului legal de ședere în mod eficient. În cazul în care controalele de ieșire nu sunt înregistrate integral și precis, aceasta va conduce la notificări false de depășire a termenului legal de ședere în sistem, astfel căzând victime călători nevinovați. Acest lucru este deosebit de important în cazul frontierelor terestre, unde se pare că, din cauza volumelor și diferitelor tipuri de transport utilizate, controalele la ieșire ar fi problematice. Programul de la Stockholm menționează faptul că punerea în aplicare a unui sistem de intrare/ieșire „la frontierele terestre necesită o atenție specială, impunându-se o analizare a implicațiilor în ceea ce privește infrastructura și timpul de așteptare la frontieră înainte punerii în aplicare”⁹, ceea ce indică o conștientizare a faptului că este esențial să se creeze un sistem eficace de operare la frontierele terestre pentru ca sistemul să funcționeze, iar acest lucru poate presupune dificultăți semnificative.

⁸ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European, Consiliu, Comitetul Economic și Social European și Comitetul Regiunilor - *Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate* COM (2011) 743 final.

⁹ *Programul de la Stockholm*, JOUE 2010/C/115/01, secțiunea 5.1, C/115/27.

WP29 ia act de faptul că se pare că nu există exemple la nivel internațional de sisteme de ieșire comparabile care funcționează la o frontieră terestră. Studiul de impact al Comisiei subliniază problemele legate de punerea în aplicare a componentei de ieșire din Programul US VISIT, constatând că „Departamentul pentru Securitate Internă al SUA (DHS) a declarat că sunt încă necesari mai mulți ani pentru a pune în aplicare tehnologia, din cauza costurilor ridicate, a forței de muncă și a numărului de modalități de ieșire din Statele Unite, în special prin frontierele terestre”¹⁰. Comisia contestă aceste date concrete în studiul de impact afirmând că astfel de probleme legate de punerea în aplicare nu sunt aplicabile în spațiul Schengen deoarece „există o arhitectură completă pe deplin dezvoltată și resurse umane suficiente la toate punctele de trecere a frontierei în ambele direcții”¹¹. Afirmatia acesteia este în contradicție cu preocupările exprimate anterior în Programul de la Stockholm și se pare că Comisia nu deține dovezi operaționale reale ale unui sistem de ieșire cu structură și de dimensiuni comparabile care să funcționeze în mod efectiv la o frontieră terestră.

ii. Domeniul de aplicare al problemei privind depășirea termenului legal de ședere

Domeniul de aplicare al depășirii efective a termenului legal de ședere pe care EES poate spera să o combată trebuie, de asemenea, analizat.

Studiul de impact precizează că este „un fapt recunoscut în general”¹² că cel mai mare risc privind depășirea termenului legal de ședere provine de la persoanele admise în mod legal pentru șederi de scurtă durată. Trebuie remarcat în contextul combaterii depășirii termenului legal de ședere că toate informațiile privind statutul vizelor împreună cu amprentele digitale și cu alte informații, astfel cum sunt prevăzute în Regulamentul privind VIS și în Codul de vize necesare resortisanților, sunt deja în VIS, iar consultarea VIS este o practică normală pentru polițiștii de frontieră și pentru numeroase alte autorități (autoritățile competente în materie de imigrare și în domeniul azilului, precum și autoritățile responsabile pentru controalele privind străinii pe teritoriu).

Desigur, EES poate, prin definiție, să reglementeze numai șederile de scurtă durată. Dar vizitatori de scurtă durată sunt numai resortisanții țărilor terțe care trec frontiera Schengen? Evident că nu sunt numai aceștia și, din acest motiv, propunerea exclude din domeniul de aplicare resortisanții țărilor terțe care sunt beneficiari ai Directivei 2004/38/CE și care dețin permisul de ședere corespunzător, precum și titularii permiselor de ședere care sunt scutiți în temeiul articolului 2 alineatul (15) din Codul Frontierelor Schengen

Este adevărat că persoanele admise pentru șederi lungi nu prezintă riscuri de depășire a termenului legal de ședere? Există un risc al ipotezelor generale că migranții cu „valoare ridicată” precum deținătorii de Carte Albastră sau cercetătorii nu prezintă riscuri de imigrare. Studenții sunt, de asemenea, o categorie care beneficiază de ședere îndelungată și adesea este considerată cu risc de depășire a termenului legal de ședere.

Depășirea termenului legal de ședere poate rezulta și din abuzul drepturilor derivate acordate în temeiul Directivei 2004/38/CE. Resortisanții țărilor terțe care își pierd dreptul la drepturi derivate, de exemplu ca urmare a încetării relației cu resortisanții UE după o scurtă perioadă, pot fi urmăriți numai în cazul în care restituie permisul de ședere.

¹⁰ Studiul de impact care însoțește documentul *Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui sistem de intrare/ieșire pentru înregistrarea datelor de intrare și de ieșire ale resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene*, Documentul de lucru al serviciilor comisiei (2013) 47 final, p. 14.

¹¹ Ibid., p.15.

¹² Ibid., p.13.

WP29 nu dorește să susțină ideea că aceste categorii de resortisanți ai țărilor terțe ar trebui, de asemenea, să fie urmărite prin intermediul unei baze de date ample! Scopul exemplurilor este să demonstreze că problema depășirii termenului limită de ședere este mult mai complexă decât abordarea pe care o va încerca EES în legătură cu aceasta. EES reprezintă doar un element pentru a soluționa problema depășirii termenului legal de ședere în ansamblul său.

iii. Detectarea depășirii termenului legal de ședere nu combate problema depășirii termenului legal de ședere

De asemenea, WP29 dorește să sublinieze că detectarea depășirii termenului legal de ședere nu este un scop în sine. EES singur nu poate combate depășirea termenului legal de ședere. Probabilitatea adăugată de a fi prins poate funcționa ca un factor disuasiv pentru persoana care intenționează să depășească termenul legal de ședere în mod deliberat, dar acest lucru este afectat de absența măsurilor de însoțire pentru prinderea unei astfel de persoane. Este mai probabil ca pericolul notificărilor privind depășirea termenului legal de ședere din cadrul SEE să afecteze în mod disproporționat călători nevinovați – de exemplu în ceea ce privește perioadele de păstrare a datelor sau necesitatea de eliminare a datelor prezentate în partea II a prezentului aviz.

2.3 Obiectivul de a contribui la o returnare efectivă

EES va putea facilita identificarea migranților fără acte legale care își distrug documentele de călătorie și care nu sunt identificabili prin intermediul VIS. În acest context, există două întrebări. În primul rând, cât de mult va contribui EES la verificarea identității având în vedere că VIS deja îndeplinește această funcție pentru deținătorii de viză Schengen? EES va contribui la verificarea identității migranților fără acte legale care nu au fost supuși obligației de a deține viză. Având în vedere că țările cu un regim fără vize sunt considerate ca având un risc scăzut pentru imigrare, este discutabil modul în care multe din înregistrările EES vor fi cu adevărat necesare pentru verificarea identității persoanelor care s-ar putea să fie returnate.

EES poate contracara doar o mică parte a problemei referitoare la readmisie în ceea ce privește contribuția acestuia la verificarea identității. Nu există nicio garanție că o persoană a cărei identitate a fost verificată va fi într-adevăr acceptată înapoi de către țara terță¹³. Există puține date fiabile disponibile cu privire la numărul de returnări efectuate prin intermediul acordurilor UE de readmisie. Sondajul de opinie efectuat de Comisie pentru evaluarea acordurilor de readmisie a arătat o rată de recunoaștere variind de la 50 % până la 80 % pentru cererile de readmisie pentru resortisanții proprii. Cu toate acestea, în raport se afirmă că datele disponibile nu permit stabilirea unor concluzii fiabile privind returnările efective¹⁴. În cazul în care există un decalaj între rata de recunoaștere și de returnare efectivă în acordurile privind readmisia ale UE, ne putem imagina că situația poate atinge un nivel *ad hoc* mult mai ridicat atunci când este vorba de acorduri bilaterale. Astfel cum s-a menționat anterior în prezentul aviz, există mari discrepanțe între ordinele de expulzare și returnările efectuate în UE. Astfel cum WP29 s-a pronunțat deja în scrisoarea sa referitoare la Comunicarea privind frontierele inteligente, acest lucru pare să indice mai degrabă o problemă generală în returnarea efectivă a migranților ilegali (inclusiv a persoanelor care depășesc termenul legal de ședere) decât în identificarea acestora. Chiar dacă se ia în considerare că anumite expulzări nu pot fi efectuate din cauza principiului nereturnării sau din alte motive referitoare la drepturile omului, decalajul este prea mare pentru a fi atribuit integral unei probleme de verificare a identității. Se

¹³ Remarcat de Comitetul Meijers în avizul privind frontierele inteligente, referința: CM1307 p. 2.

¹⁴ Comunicarea Comisiei către Parlamentul European și Consiliu - Evaluarea acordurilor privind readmisia ale UE, COM (2011) 76 final, p. 5.

recomandă prudență în a considera EES o soluție la problemele legate de returnarea persoanele neidentificate care depășesc termenul legal de ședere.

2.4 . Obiectivul de a avea informații mai bune pentru elaborarea de politici fondate pe dovezi

Vor apărea anumite date utile cu privire la fluxurile de migrație, dar date similare în ceea ce privește viza solicitată resortisanților vor fi disponibile și în VIS.

Întrebarea 2 – Având în vedere impactul asupra drepturilor fundamentale, inclusiv protecția datelor și a vieții private, este necesar un EES pentru atingerea acestor obiective legitime?

Analiza efectuată în cadrul întrebării 1 pune în discuție dacă EES poate fi la fel de eficace în realizarea propriilor obiective declarate așa cum se preconizează. Dar chiar dacă se acceptă faptul că EES contribuie cu o valoare adăugată semnificativă, se pune întrebarea juridică dacă această contribuție poate justifica violarea vieții private, în conformitate cu articolul 8 din Carta UE. WP29 își exprimă în mod ferm opinia că valoarea adăugată adusă de EES pentru a-și atinge obiectivele declarate nu atinge pragul de necesitate care poate justifica intervenția asupra drepturilor acordate în temeiul articolului 8 din Carta UE. WP29 consideră că valoarea adăugată a EES nu este proporțională cu amploarea impactului acestuia asupra drepturilor fundamentale în raport cu fiecare dintre obiectivele sale după cum urmează:

Treceri mai eficiente ale frontierei: Coerența datelor privind intrările/ieșirile aduce o valoare adăugată, dar depinde de calitatea datelor din sistem. O bază de date conținând date de o calitate redusă prezintă riscuri enorme de aplicare a unor sancțiuni disproporționate călătorilor nevinovați. Mai mult, crearea unei baze de date la scară largă care să conțină date cu caracter personal cu scopul de a reduce timpul de așteptare la coadă este în mod clar disproporționată.

Costul asociat EES cuprinzând costuri de dezvoltare de 183 de milioane euro și costuri operaționale anuale de 88 de milioane euro (pe lângă costul de operare a altor sisteme precum SIS II și VIS) reprezintă, de asemenea, un factor care trebuie luat în considerare atunci când se au în vedere beneficiile asociate trecerilor mai rapide ale granițelor. Este într-adevăr rentabil să se investească la acest nivel?

Posibilitatea de a combate șederea neautorizată: Există o anumită valoare adăugată în faptul că EES va facilita depistarea existenței unor persoane care depășesc termenul legal de ședere în spațiul Schengen. Dar această valoare adăugată este redusă dramatic de faptul că EES nu poate aborda întreaga dimensiune a problemei și, mai mult, de faptul că simpla detectare a depășirii termenului legal de ședere nu reprezintă un mijloc de reținere a persoanei vizate. Crearea acestui instrument suplimentar în sine nu va contribui suficient pentru a satisface principiul necesității.

WP29 are, de asemenea, temeri serioase privind potențialele interdicții de intrare false sau disproporționate care rezultă din notificările emise de EES privind depășiri ale termenului legal de ședere. Salutăm confirmarea cuprinsă în studiul de impact conform căruia „în cazul în care un EES emite o notificare privind o depășire a termenului legal de ședere, această indicație nu trebuie să conducă automat la reținerea, expulzarea sau sancționarea resortisantului țării terțe.”¹⁵ WP29 subliniază faptul că interdicțiile de intrare sau deciziile de expulzare trebuie să fie supuse întotdeauna

¹⁵ Studiul de impact care însoțește documentul *Propunere de Regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui sistem de intrare/ieșire pentru înregistrarea datelor de intrare și ieșire ale resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene*, Documentul de lucru al serviciilor comisiei (2013) 47 final, p. 19.

unei evaluări individuale a tuturor circumstanțelor cazului și că se impune punerea la dispoziție a unei căi de atac eficace.

Verificarea identității migranților fără acte legale și contribuția la întoarcerea efectivă: Datele care vor fi puse la dispoziție de EES pentru identificarea migranților fără acte legale reprezintă o anumită valoare adăugată, dar aceasta este extrem de redusă din cauza faptului că datele similare disponibile în VIS ar putea viza un număr mai mare de persoane care depășesc termenul legal de ședere și că verificarea identității în sine nu reprezintă un mijloc de asigurare a unei returnări efective.

Elaborarea de politici bazate pe dovezi: WP29 consideră că justificarea creării unei baze de date cuprinzătoare care să conțină date cu caracter personal pe motiv că unul dintre obiectivele acesteia este de a crea statistici mai bune pentru formularea de politici este disproporționată. Acest punct de vedere este susținut de faptul că numeroase date similare vor fi disponibile din VIS iar Abordarea globală a migrației și a mobilității oferă alternative pentru elaborarea unor politici documentate în acest domeniu.

Accesul autorităților de aplicare a legii și țărilor terțe: WP29 observă că accesul autorităților de aplicare a legii face obiectul unei evaluări după doi ani. În mod evident, o astfel de analiză ar necesita un nou studiu de impact luând în considerare principiile necesității și al proporționalității. Cu toate acestea, este îngrijorător să constatăm că propunerea are în vedere accesul pentru aplicarea legii ca fiind acordat încă de la început, prin efectuarea de pregătiri tehnice pentru acordarea accesului autorităților de aplicare a legii (considerentul 11). Dacă accesul în scopul aplicării legii este considerat ca fiind acordat încă de la bun început, nivelul de intruziune va fi cu atât mai ridicat. WP29 ar dori să își reafirme opoziția de principiu, conform căreia accesul la o bază de date administrativă care conține datele personale ale călătorilor nevinovați nu ar trebui acordat pentru aplicarea legii în mod curent.

Faptul că propunerea Comisiei introduce încă de la început obligația de a include zece amprente digitale, indică, de asemenea, în mod clar intenția acesteia de a se permite accesul în cele din urmă, în scopul aplicării legii. Pentru a identifica un resortisant al unei țări terțe la frontieră cu scopul de a-i permite intrarea sau ieșirea din țară sau pentru a verifica identitatea pe stradă în cazul în care există dubii în legătură cu o potențială depășire a termenului legal de ședere, este suficient un număr maxim de patru amprente digitale (două de la fiecare mână, similar pașaportului electronic utilizat pe întreg teritoriul Europei). Prin urmare, propunerea Comisiei nu îndeplinește cerințele privind reducerea la minimum a datelor și respectarea vieții private din momentul proiectării sistemului, aceste principii fiind promovate de aceeași Comisie, având în vedere reforma privind protecția datelor care se află în curs de desfășurare. Singurul motiv imaginabil pentru colectarea și stocarea încă de la început a zece amprente digitale ale resortisanților țărilor terțe, este pregătirea unei baze de date potrivite pentru căutarea amprentelor digitale în vederea identificării, în cazurile în care resortisantul unei țări terțe nu este disponibil din punct de vedere fizic, și anume, în scopul aplicării legii.

Întrebarea 3 - Există alternative disponibile pentru atingerea aceluiași obiective legitime fără a crea un astfel de impact asupra drepturilor fundamentale, inclusiv asupra protecției datelor și a vieții private, care sunt deja în vigoare?

Opinia conform căreia EES nu poate atinge pragul de necesitate este susținută în continuare având în vedere că există alternative pentru îndeplinirea obiectivelor declarate. Secțiunea privind contextul politic din prezentul aviz arată că un EES nu poate fi decât un instrument într-o mare varietate de abordări ce au drept scop combaterea migrației ilegale.

În studiul de impact efectuat de Comisie se declară următoarele: „nici o altă inițiativă de combatere a migrației neregulamentare [...] nu este relevantă nici în ceea ce privește reducerea numărului de persoane care depășesc termenul legal de ședere și nici privind posibilitățile de identificare sau detectare a acestora.”¹⁶ Aceasta a fost o trimitere directă la documentul Consiliului „Acțiunea UE privind presiunile exercitate de migrație: un răspuns strategic” dar chiar și în acest context restrâns opinia trebuie abordată ca o perspectivă de politică.

EES va detecta o serie de situații de depășire a termenului legal de ședere dar nu va elimina niciuna dintre cauzele care stau la baza acestora. Considerat separat, acest sistem nu dispune de mijloace de reducere a numărului persoanelor care depășesc termenul legal de ședere, putând eventual să funcționeze doar ca un factor minor de descurajare. Există deja instrumente care contribuie la combaterea șederilor neautorizate la nivel global.

Un astfel de instrument este directiva privind sancțiunile la adresa angajatorilor¹⁷. Este recunoscut faptul că angajarea ilegală constituie un factor de atracție pentru imigrarea ilegală, iar persoanele care depășesc termenul legal de ședere, întrucât nu dețin un statut juridic sunt, în mod inevitabil, angajate ilegal. Directiva privind sancțiunile prevede un mecanism de combatere a angajărilor ilegale precum și un cadru statelor membre pentru a efectua inspecții ale angajatorilor suspecți de angajarea migranților ilegali, oferind astfel posibilitatea de a reține persoanele care depășesc termenul legal de ședere.

Eforturile de consolidare a rutelor legale de migrație către Uniunea Europeană oferă, de asemenea, o alternativă la depășirea ilegală a duratei de ședere. Instrumentele de informare și sensibilizare precum Portalul privind imigrația asistă potențialii migranți în a înțelege oportunitățile și provocările reale ale migrației către UE și pot oferi alternative la alegerea de a depăși termenul legal de ședere. Promovarea returnării voluntare și a proiectelor de reintegrare oferă o opțiune realistă persoanelor care depășesc termenul legal de ședere, dar care doresc să se întoarcă acasă. Toate aceste inițiative de politică iau în considerare imaginea de ansamblu din spatele situației de depășire a termenului legal de ședere și funcționează fără a fi instituit un EES.

WP29 consideră că Abordarea globală în materie de migrație și mobilitate oferă un cadru de politică și instrumente practice pentru realizarea unora dintre obiectivele de politică declarate ale EES, în special necesitatea de elaborare a unor politici fondate pe dovezi. Elaborarea de politici fondate pe dovezi poate fi realizată prin prioritățile geografice și instrumentele AGMM. În ce mod influențează datele furnizate de un EES elaborarea politicilor, dacă a fost deja stabilită la nivel de politică concentrarea eforturilor în primul rând asupra parteneriatelor cu țările din vecinătatea Europei, prin intermediul parteneriatului pentru mobilitate, păstrând în același timp o privire atentă asupra țărilor prioritare mai îndepărtate prin utilizarea instrumentului Agenda comună în materie de migrație și mobilitate? AGMM prevede, de asemenea, posibilitatea de a efectua o evaluare mult mai aprofundată a caracterului adecvat și a disponibilității unei țări de a prelua responsabilitățile pe care le presupune un regim fără vize, în baza experienței operaționale dobândite din parteneriatele pentru mobilitate sau prin dialogurile politice din cadrul acesteia.

În opinia WP29 există alternative mult mai diversificate pentru a contribui atât la reducerea numărului de situații de depășire a termenului legal de ședere, cât și la luarea de decizii privind politica de liberalizare a regimului vizelor, decât urmărirea călătorilor într-un EES. În special, se pare

¹⁶ Ibid., p. 21.

¹⁷ Directiva 2009/52/CE a Parlamentului European și a Consiliului din 18 iunie 2009 de stabilire a standardelor minime privind sancțiunile și măsurile la adresa angajatorilor de resortisanți din țări terțe aflați în situație de ședere ilegală, JO UE L/168/24.

că un procent semnificativ dintre problemele identificate sunt deja în curs de soluționare prin utilizarea VIS. Prin urmare, alternativele existente precum VIS nu sunt exploatate în totalitate.

WP 29 acceptă faptul că fiecare dintre aceste alternative nu poate aborda întreaga problemă. Cu toate acestea, în opinia WP29, având în vedere analiza de mai sus, EES nu reprezintă răspunsul proporțional sau legitim necesar realizării obiectivelor identificate.

Partea II - Preocupări privind protecția datelor specifice în EES și RTP

Introducerea datelor biometrice

Introducerea de date biometrice după trei ani reprezintă o premisă a propunerii privind EES și nu este supusă reevaluării după o anumită perioadă. Este regretabil faptul că introducerea de date biometrice nu va face obiectul evaluării. Astfel cum s-a menționat deja în scrisoarea noastră adresată comisarului Malmström, WP29 consideră că datele biometrice ar trebui introduse numai în urma evaluării sistemului după câțiva ani de funcționare. Această evaluare ar oferi o bază reală pentru a stabili dacă obiectivele ar putea fi realizate și fără colectarea de date biometrice.

Articolul 20 – Perioada de păstrare

WP29 subliniază faptul că datele ar trebui păstrate atâta timp cât este necesar pentru realizarea unui scop legitim. Astfel, datele introduse în EES se păstrează de regulă pe o perioadă de șase luni, perioada maximă în care un resortisant al unei țări terțe poate intra pentru o ședere de scurtă durată de până la 90 de zile. Pentru persoanele care depășesc termenul legal de ședere, perioada de păstrare a datelor este de cinci ani. Nu se prezintă nicio dovadă privind necesitatea de prelungire a perioadei de păstrare a datelor. O perioadă totală de 5 ani de păstrare a datelor persoanelor care depășesc termenul legal de ședere este disproporționată.

Articolul 21 – Dispoziția de eliminare a datelor

Conform acestei dispoziții, este de datoria persoanei vizate de a asigura și de a furniza dovezi pentru ca o alertă privind datele sau de depășire a termenului legal de ședere să fie eliminată din EES, în cazul în care persoana respectivă obține dreptul legal de ședere, dacă a fost obligată să depășească termenul legal de ședere în urma unui eveniment neprevăzut sau în cazul în care datele sunt incorecte. În special, în cazul în care persoana vizată dobândește dreptul legal de a rămâne în condițiile unui alt sistem național, ale unei directive UE sau în temeiul Directivei 2004/38/CE, necesitatea de a solicita eliminarea datelor din EES este posibil să nu apară în cazul persoanei vizate. Această situație de modificare a circumstanțelor ar putea apărea în mod frecvent și ar conduce la probleme extrem de grave în ceea ce privește alertele false. Se recomandă ca un anumit mecanism de comunicare a informațiilor privind această cerință persoanei vizate să fie furnizat în momentul în care persoana vizată primește permisul legal alternativ de ședere în statul membru. Se impune includerea unui considerent în propunere în vederea creșterii nivelului de conștientizare în statele membre cu privire la acest aspect.

Acest sistem ar putea constitui o problemă extrem de gravă în ceea ce privește resortisanții țărilor terțe care solicită permisiunea de ședere în temeiul Directivei 2004/38/CE. Astfel de persoane au în prezent obligația de a prezenta pașaportul pentru a fi ștampilat, în conformitate cu Codul frontierelor Schengen, până la momentul în care primesc permisul de ședere în temeiul directivei. Rezultă, prin urmare, că respectivii resortisanți ai țărilor terțe vor fi înregistrați în EES pe aceeași bază, implicând însă posibile consecințe (privind implicațiile unei notificări false referitoare la o situație de depășire a termenului legal de ședere și termenul de cinci ani pentru păstrarea datelor) care le depășesc cu mult

pe cele privind înregistrarea ștampilelor în pașaport. În cazul în care persoanelor în cauză li se aprobă ulterior cererea pentru un permis de ședere, datele înregistrate în EES trebuie eliminate, iar obligația de a solicita acest lucru îi va reveni resortisantului țării terțe. Întrucât Comisia recunoaște deja că beneficiarii Directivei 2004/38/CE au un statut special care trebuie protejat¹⁸, WP29 dorește să atragă atenția în special asupra posibilității ca notificările false privind situațiile de depășire a termenului legal de ședere să afecteze acest grup în mod disproporționat.

Articolul 27 – Transferul de date către țările terțe în contextul readmisiei

Comitetul Meijers și-a exprimat deja îngrijorarea cu privire la „competențele discreționare extinse încredințate autorităților naționale din statele membre cu privire la transferul de date cu caracter personal din EES către țările terțe”¹⁹ în contextul readmisiei din cadrul articolului 27 din propunere. Unul dintre temeiurile transferului este articolul 26 alineatul (1) litera (d) din Directiva 95/46/CE. Este discutabil dacă întoarcerea unei persoane care a depășit termenul legal de ședere este „necesarpentru apărarea unui interes public important” și dacă transferul datelor din EES este proporțional cu atingerea acestui scop. Se impune furnizarea de informații mai clare în ceea ce privește garanțiile prezentate atunci când datele sunt transferate către țări terțe care aplică în mod evident standarde necorespunzătoare de protecție a datelor. Este demn de remarcat faptul că în declarația Comisiei conținută în procesul-verbal al Consiliului privind adoptarea concluziilor Consiliului privind readmisia, se recunoaște că „acordurile de readmisie ale UE trebuie puse în aplicare în conformitate cu Carta drepturilor fundamentale”²⁰. Unde sunt garanțiile pentru a se asigura că autoritățile statelor membre vor respecta această cartă?

O dispoziție similară este prevăzută la articolul 31 din Regulamentul VIS. Ar fi preferabil să se aștepte prezentarea de dovezi cu privire la modul în care această dispoziție este pusă în aplicare.

Garanții specifice

WP29 remarcă faptul că nu au fost solicitate garanții specifice, chiar dacă acest lucru este necesar în mod evident: arhitectura EES prevede, la articolul 19, accesul tuturor utilizatorilor individuali la baza de date centrală care conține date privind toți resortisanții țărilor terțe admiși în spațiul Schengen pentru șederi de scurtă durată, în timp ce principiul necesității de a cunoaște – în cazul în care ar fi aplicat - ar solicita drept condiție pentru a permite consultarea datelor cu caracter personal din EES ale unei persoane, fie înregistrarea persoanei vizate pe lista persoanelor identificate ca fiind în situația de a fi depășit termenul legal de ședere [articolul 10 alineatul (2)] fie contactarea directă de către autoritatea competentă a resortisantului țării terțe care a fost admis pentru o ședere de scurtă durată în spațiul Schengen. WP29 susține că, luând în considerare fie resursele disponibile ale autorităților de supraveghere (articolele 37 și 38) fie posibilitatea efectivă de a verifica registrele păstrate în conformitate cu articolul 30, ar trebui introduse dispoziții privind garanțiile specifice pentru protecția datelor atât în cadrul EES, cât și al RTP.

¹⁸ Studiul de impact care însoțește documentul *Propunere de regulament al Parlamentului European și al Consiliului de instituire a unui sistem de intrare/ieșire pentru înregistrarea datelor de intrare și ieșire ale resortisanților țărilor terțe care trec frontierele externe ale statelor membre ale Uniunii Europene*, Documentul de lucru al serviciilor Comisiei (2013) 47 final, p. 19 — „Măsurile de protecție a drepturilor călătorilor, inclusiv dreptul la o cale de atac eficace, trebuie să țină seama, de asemenea, de poziția privilegiată a membrilor de familie din afara UE ai cetățenilor UE al căror drept de intrare și de ședere depinde de dreptul respectivului cetățean al UE în conformitate cu Directiva 2004/38/CE.”

¹⁹ Avizul Comitetului Meijers privind propunerea referitoare la frontierele inteligente, CM 1307, p. 4.

²⁰ Documentul Consiliului nr. 11260/11, anexa II.

Definiții

WP29 își exprimă îngrijorarea cu privire la următoarele definiții conținute în propunerea privind EES:

Persoana care depășește termenul legal de ședere este definită ca persoana care „nu îndeplinește sau nu mai îndeplinește condițiile referitoare la durata unei scurte șederi pe teritoriul statelor membre”. Expresia „nu îndeplinește” poate fi interpretată ca desemnând un migrant ilegal, mai degrabă decât o persoană care depășește termenul legal de ședere. Persoana care depășește termenul legal de ședere ar trebui definită ca o persoană care „nu mai îndeplinește condițiile privind durata unei scurte șederi pe teritoriul statelor membre.”

Datele biometrice sunt definite ca amprente digitale.

Definițiile privind identificarea (controlul realizat prin compararea mai multor serii de date) și verificarea (controlul realizat prin compararea a două serii de date) au sens numai atunci când se referă la căutarea efectuată utilizând amprente digitale (sau elementele biometrice în general).

Date alfanumerice - definiția trebuie să indice clar și să precizeze, cel puțin într-un considerent, că datele alfanumerice la care se face referire la articolul 11 constituie date cu caracter personal în măsura în care acestea conțin informații referitoare la o persoană fizică identificată sau identificabilă (persoana vizată) și că se aplică definiția de la articolul 2 litera (a) din Directiva 95/46/UE, cu toate consecințele necesare privind legalitatea prelucrării unor astfel de date. În plus, se sugerează includerea formulării „sau în alte sisteme precum VIS și SIS”, după „în EES” în primul alineat al articolului 12.

Programul de înregistrare a călătorilor

WP29 își exprimă îngrijorarea referitor la faptul că o altă bază centrală de date biometrice va fi stabilită. Se consideră că ar fi de preferat să se opereze un sistem care funcționează cu date biometrice numai în pașapoarte, pentru a se evita utilizarea unei baze de date suplimentare.

Este posibil ca și cetățenii europeni să fie incluși în respectiva bază de date. Acest lucru se explică prin faptul că includerea în sistemele RTP în țările terțe necesită, cel puțin în prezent, includerea în sistemele naționale, ca și în cazul programului Global Entry din SUA. Prin urmare, se va crea o bază de date biometrice ale călătorilor europeni.

Riscuri privind discriminarea

Ar trebui să se acorde atenție asigurării transparenței criteriilor de control aplicate pentru evaluarea călătorilor care prezintă un „risc scăzut” pentru RTP. Se impune evitarea riscurilor de discriminare atunci când se fac distincții între călătorii care prezintă un „risc scăzut” și cei care prezintă un „risc ridicat” (prin urmare, considerați vinovați într-o oarecare măsură în lipsa unor dovezi).

Concluzie

Prezentul aviz pune sub semnul întrebării dacă EES poate fi eficace în realizarea propriilor obiective declarate. Dar chiar dacă se acceptă faptul că EES ar oferi o valoare adăugată semnificativă, se concluzionează că valoarea adăugată adusă de EES pentru a-și realiza obiectivele declarate nu atinge pragul de necesitate care să justifice intervenția asupra drepturilor acordate în temeiul articolului 8 din Carta UE. Mai mult, se exprimă faptul că valoarea adăugată a EES nu este proporțională cu amploarea impactului acestuia asupra drepturilor fundamentale în raport cu fiecare dintre obiectivele sale și că există alternative de îndeplinire a obiectivelor.

Adoptat la Bruxelles la 6 iunie 2013

*Pentru Grupul de lucru
Președintele
Jacob KOHNSTAMM*