

Sintesi del parere del Garante europeo della protezione dei dati sulla nuova base giuridica del sistema d'informazione Schengen

(Il testo integrale del presente parere è disponibile in inglese, francese e tedesco sul sito web del GEPD www.edps.europa.eu)

(2017/C 200/08)

Il sistema d'informazione Schengen (SIS) è uno dei sistemi d'informazione esistenti su ampia scala più ampi e duraturi che sostengono il controllo delle frontiere esterne e la cooperazione nell'attività di contrasto negli Stati Schengen. Dopo tre anni di esercizio della seconda generazione del SIS, la Commissione ha effettuato la valutazione complessiva a cui ha fatto seguito, il 21 dicembre 2016, la presentazione del pacchetto legislativo che abroga l'attuale base giuridica del SIS. Tali cambiamenti giuridici fanno anche parte di un processo più ampio volto a migliorare la gestione delle frontiere esterne e la sicurezza interna nell'Unione europea per far fronte alle sfide create dalle minacce terroristiche e dal significativo afflusso di migranti.

Il GEPD prende atto delle riflessioni in corso sull'interoperabilità dei sistemi d'informazione su larga scala dell'UE, compreso il SIS, che sono stati creati per affrontare le esigenze specifiche in un dato momento. Ciò ha portato a un quadro giuridico complesso nel campo della migrazione, della gestione delle frontiere e della cooperazione di polizia. A tale riguardo, il GEPD vorrebbe incoraggiare il legislatore a riflettere ulteriormente, al di là delle proposte attuali, su un quadro giuridico più coerente, coeso e onnicomprensivo per i sistemi d'informazione su larga scala dell'UE per la gestione e la sicurezza delle frontiere nel pieno rispetto dei principi in materia di protezione dei dati.

Il pacchetto legislativo è costituito da tre progetti di regolamento in materia di cooperazione giudiziaria e di polizia, controlli alle frontiere e rimpatrio. Tali proposte puntano principalmente a sostenere meglio le politiche dell'UE in materia di lotta al terrorismo e di rimpatrio, ad armonizzare le procedure nazionali per l'utilizzo del SIS e a migliorare la sicurezza del sistema.

Tenuto conto del suo ruolo di autorità di supervisione del sistema centrale SIS, il GEPD plaude all'attenzione riservata alla protezione dei dati nelle proposte e alla coerenza con gli altri atti giuridici riguardanti la protezione dei dati.

Il GEPD ritiene che l'introduzione di nuove categorie di dati, compresi i nuovi identificatori biometrici, sollevi la questione relativa alla necessità e alla proporzionalità delle modifiche proposte e pertanto le proposte dovrebbero essere integrate dalla valutazione d'impatto sul diritto alla tutela della vita privata e sul diritto alla protezione dei dati sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Inoltre, il numero più elevato di autorità con accesso al sistema è fonte di preoccupazione in merito alla responsabilità finale e all'assunzione delle responsabilità relative al trattamento dei dati personali da parte di diversi attori. In alcuni casi, le proposte dovrebbero specificare meglio i diritti di accesso ai diversi tipi di segnalazioni nel SIS. A tale riguardo dovrebbe essere prestata particolare attenzione alla ripartizione dei ruoli, alle responsabilità e ai diritti di accesso dei diversi utenti che possono accedere al sistema.

Infine, il GEPD chiede una migliore motivazione dell'estensione del periodo di conservazione di dati per le segnalazioni di persone e propone una serie di altre raccomandazioni per migliorare ulteriormente le proposte.

1. INTRODUZIONE E CONTESTO

1. Il sistema d'informazione Schengen (in appresso «SIS») è stato istituito nel 1995 dall'articolo 92 della Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen⁽¹⁾. La seconda generazione del sistema d'informazione Schengen (in appresso «SIS II») è divenuto operativo il 9 aprile 2013 sulla base dei seguenti strumenti giuridici:

— regolamento (CE) n. 1987/2006⁽²⁾ relativo all'utilizzo del SIS II nei controlli sui cittadini di paesi terzi che non soddisfano le condizioni d'ingresso o permanenza nello spazio Schengen,

⁽¹⁾ Convenzione di applicazione dell'Accordo di Schengen del 14 giugno 1985 tra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese relativo all'eliminazione graduale dei controlli alle frontiere comuni, del 19 giugno 1990 (GU L 239 del 22.9.2000, pag. 19).

⁽²⁾ Regolamento (CE) n. 1987/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) (GU L 381 del 28.12.2006, pag. 4).

- decisione 2007/533/GAI ⁽¹⁾ del Consiglio relativa all'utilizzo del SIS II per la cooperazione giudiziaria e di polizia in campo penale, e
 - regolamento (CE) n. 1986/2006 ⁽²⁾ sull'accesso al SIS II dei servizi negli Stati membri competenti per l'immatricolazione dei veicoli ⁽³⁾.
2. Nel 2016, la Commissione ha effettuato una valutazione del SIS dopo tre anni di esercizio del sistema di seconda generazione ⁽⁴⁾, che ha messo in luce la necessità di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema. In tale contesto, il 21 dicembre 2016 la Commissione ha presentato tre proposte di regolamenti che rappresentano un primo pacchetto legislativo sul sistema d'informazione Schengen:
- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore delle verifiche di frontiera, che modifica il regolamento (UE) n. 515/2014 e abroga il regolamento (CE) n. 1987/2006 (in appresso «proposta del SIS sulle verifiche di frontiera» ⁽⁵⁾),
 - proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen (SIS) nel settore della cooperazione di polizia e della cooperazione giudiziaria in materia penale, che modifica il regolamento (UE) n. 515/2014 e abroga il regolamento (CE) n. 1986/2006, la decisione 2007/533/GAI del Consiglio e la decisione 2010/261/UE della Commissione (in appresso «proposta del SIS sulla cooperazione giudiziaria e di polizia» ⁽⁶⁾), e
 - proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo all'uso del sistema d'informazione Schengen per il rimpatrio di cittadini di paesi terzi il cui soggiorno è irregolare (in appresso «proposta del SIS sul rimpatrio» ⁽⁷⁾).
3. In tale contesto, è opportuno rammentare che la Commissione intende presentare nei prossimi mesi una seconda serie di proposte legislative sul SIS onde migliorarne l'interoperabilità con altri sistemi IT su larga scala nell'UE sulla base dei risultati ottenuti dal gruppo di esperti ad alto livello sui sistemi di informazione e l'interoperabilità ⁽⁸⁾.
4. Il GEPD rileva che il SIS, insieme agli altri sistemi d'informazione su larga scala esistenti nell'UE (nonché quelli nuovi proposti), rientra in una riflessione più ampia avviata dalla Commissione relativa al modo in cui rendere la gestione e l'utilizzo dei dati più efficaci ed efficienti sia per la gestione delle frontiere sia per fini di sicurezza. Il GEPD comprende che gli obiettivi di una tale riflessione sono la massimizzazione dei vantaggi dei sistemi d'informazione esistenti e lo sviluppo di nuove azioni come pure di azioni integrative per colmare le lacune. Un modo identificato dalla Commissione per raggiungere tali obiettivi è lo sviluppo dell'interoperabilità fra i sistemi d'informazione dell'UE, compreso il SIS ⁽⁹⁾.
5. Il GEPD rileva che la molteplicità dei sistemi d'informazione dell'UE su vasta scala è il risultato delle necessità specifiche affrontate sulla base dei contesti istituzionali, politici e giuridici in evoluzione. Ciò ha portato alla complessità dei quadri giuridici e dei modelli di governance.
6. In tale contesto, il GEPD incoraggia il legislatore a riflettere, al di là delle proposte attuali, su un quadro giuridico più coerente, coeso e onnicomprensivo in cui le banche dati dell'UE per la gestione delle frontiere e per le attività di contrasto inglobino meglio una moderna serie di principi per la protezione dei dati di base quali per esempio: limitazione delle finalità, utilizzo di sistemi di sicurezza all'avanguardia, periodi di tempo proporzionati per la conservazione dei dati, qualità dei dati, protezione dei dati fin dalla progettazione, tracciabilità, supervisione efficace e sanzioni dissuasive per usi impropri.

⁽¹⁾ Decisione 2007/533/GAI del Consiglio, del 12 giugno 2007, sull'istituzione, l'esercizio e l'uso del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II), (GU L 205 del 7.8.2007, pag. 63).

⁽²⁾ GU L 381 del 28.12.2006, pag. 1.

⁽³⁾ Gli atti giuridici citati sono integrati dal regolamento (UE) n. 515/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, che istituisce, nell'ambito del Fondo sicurezza interna, lo strumento di sostegno finanziario per le frontiere esterne e i visti e che abroga la decisione n. 574/2007/CE (GU L 150 del 20.5.2014, pag. 143) che ha istituito un sostegno finanziario per la creazione del SIS II.

⁽⁴⁾ Relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulla valutazione del sistema d'informazione Schengen di seconda generazione (SIS II) ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 5, dell'articolo 43, paragrafo 3 e dell'articolo 50, paragrafo 5 del regolamento (CE) n. 1987/2006 e ai sensi dell'articolo 59, paragrafo 3 e dell'articolo 66, paragrafo 5 della decisione 2007/533/GAI, COM(2016) 880 final.

⁽⁵⁾ COM(2016) 882 final.

⁽⁶⁾ COM(2016) 883 final.

⁽⁷⁾ COM(2016) 881 final.

⁽⁸⁾ Decisione della Commissione 2016/C 257/03 del 17.6.2016, ulteriori informazioni disponibili: <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetail&groupID=3435&Lang=IT>

⁽⁹⁾ Comunicazione del 6 aprile 2016 su «Sistemi d'informazione più solidi e intelligenti per le frontiere e la sicurezza», COM(2016) 205.

7. Per quanto riguarda la presente proposta, il GEPD accoglie con favore il fatto di essere stato consultato in modo informale dai servizi della Commissione prima dell'adozione del pacchetto legislativo riguardante il SIS II. Si rammarica tuttavia del fatto che, a causa della scadenza ravvicinata, della complessità e della lunghezza delle proposte, non sia stato possibile fornire un contributo in tale momento.

5. CONCLUSIONE

52. In linea di massima, il GEPD rileva la complessità del panorama esistente dei sistemi d'informazione dell'UE e desidera incoraggiare il legislatore a riflettere, al di là delle proposte attuali, su un quadro giuridico più coerente, coeso e onnicomprensivo per i sistemi su larga scala dell'UE per la gestione delle frontiere e per fini di contrasto nel completo rispetto dei principi sulla protezione dei dati.
53. Il GEPD accoglie con favore l'attenzione riservata alla protezione dei dati in tutte le proposte sul SIS. Ritiene tuttavia che siano possibili miglioramenti sulle questioni di seguito indicate.
54. Il GEPD desidera sottolineare che la mancanza di una valutazione d'impatto (sulla protezione dei dati) non rende possibile la completa valutazione della necessità e della proporzionalità delle modifiche proposte all'attuale base giuridica per il SIS II. In particolare, alla luce dei rischi posti dall'introduzione di nuove categorie di dati nel sistema, soprattutto i nuovi identificatori biometrici, il GEPD consiglia lo svolgimento di una valutazione della necessità di raccogliere e utilizzare tali dati nel SIS e della proporzionalità della loro raccolta.
55. Per quanto riguarda l'accesso al SIS da parte delle unità della guardia di frontiera e costiera europea, delle unità di personale coinvolte nelle attività riguardanti il rimpatrio e dei membri delle unità di sostegno alla gestione della migrazione, il GEPD sottolinea che l'elevato numero di diversi attori coinvolti nel trattamento dei dati non dovrebbe portare a confondere le responsabilità tra l'Agenzia europea della guardia di frontiera e costiera e gli Stati membri. Raccomanda pertanto di specificare nelle proposte che la responsabilità finale e l'assunzione delle responsabilità per il trattamento dei dati personali spetteranno alle autorità degli Stati membri interessati, che saranno considerati come «titolari del trattamento» in conformità della normativa dell'UE sulla protezione dei dati.
56. Inoltre, le unità della guardia costiera e di frontiera europea, le unità di personale coinvolte in attività riguardanti il rimpatrio e i membri delle unità di sostegno alla gestione della migrazione, non dovrebbero avere accesso a tutte le categorie di segnalazioni nel SIS ma solo a quelle pertinenti alla missione dell'unità interessata. Le proposte dovrebbero contemporaneamente specificare in modo chiaro che l'accesso al SIS deve essere limitato solo ai rappresentanti degli organismi autorizzati.
57. Il GEPD desidera altresì portare l'attenzione del legislatore alla necessità di motivare pienamente la proporzionalità dell'estensione del periodo di conservazione dei dati delle segnalazioni sulle persone dai tre anni dell'attuale base giuridica ai cinque anni del pacchetto legislativo proposto.
58. Oltre alle suindicate questioni principali, le raccomandazioni del GEPD nel presente parere riguardano i seguenti aspetti delle proposte:
- l'elaborazione di relazioni sui problemi in materia di sicurezza,
 - la campagna informativa,
 - l'architettura del sistema,
 - l'utilizzo di sistemi di riconoscimento automatico delle targhe,
 - le statistiche generate dal sistema.
59. Il GEPD resta a disposizione per fornire ulteriori pareri sulle proposte, anche in relazione a eventuali atti delegati o di esecuzione adottati in linea con le proposte di regolamento, che potrebbero avere un impatto sul trattamento dei dati personali.

Bruxelles, 3 maggio 2017

Giovanni BUTTARELLI

Garante europeo della protezione dei dati
