



ΕΥΡΩΠΑΪΚΗ
ΕΠΙΤΡΟΠΗ

Βρυξέλλες, 13.9.2019
COM(2019) 416 final

2019/0195 (NLE)

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

**σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο
Συμβούλιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας όσον αφορά την
αναθεώρηση του κεφαλαίου 9 του παραρτήματος 9 («Διευκόλυνση») της Σύμβασης για
τη Διεθνή Πολιτική Αεροπορία σχετικά με τα πρότυπα και τις συνιστώμενες πρακτικές
που διέπουν τα δεδομένα από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών**

ΑΙΤΙΟΛΟΓΙΚΗ ΕΚΘΕΣΗ

1. ΑΝΤΙΚΕΙΜΕΝΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

Η παρούσα πρόταση αφορά την απόφαση για καθορισμό της θέσης που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στα όργανα του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ) σε σχέση με την προβλεπόμενη έγκριση τροποποιήσεων στο κεφάλαιο 9 του παραρτήματος 9 («Διευκόλυνση») της Σύμβασης για τη Διεθνή Πολιτική Αεροπορία (η «Σύμβαση του Σικάγου») για τον καθορισμό των νέων προτύπων του ΔΟΠΑ όσον αφορά τα δεδομένα από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR).

2. ΠΛΑΙΣΙΟ ΤΗΣ ΠΡΟΤΑΣΗΣ

2.1. Η Σύμβαση για τη Διεθνή Πολιτική Αεροπορία (η «Σύμβαση του Σικάγου»)

Η Σύμβαση του Σικάγου έχει ως στόχο τη ρύθμιση των διεθνών αεροπορικών μεταφορών. Τέθηκε σε ισχύ στις 4 Απριλίου 1947 και με αυτήν ιδρύθηκε ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας (ΔΟΠΑ).

Όλα τα κράτη μέλη της ΕΕ είναι συμβαλλόμενα μέρη της Σύμβασης του Σικάγου.

2.2. Ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας

Ο ΔΟΠΑ είναι ειδικευμένος οργανισμός των Ηνωμένων Εθνών. Στόχοι του Οργανισμού είναι η ανάπτυξη των αρχών και των τεχνικών της διεθνούς αεροναυτιλίας και η προώθηση του σχεδιασμού και της ανάπτυξης των διεθνών αεροπορικών μεταφορών.

Το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ είναι μόνιμο όργανο του ΔΟΠΑ, με μέλη 36 συμβαλλόμενα κράτη που εκλέγονται από τη συνέλευση του ΔΟΠΑ για περίοδο τριών ετών. Για την περίοδο 2016-2019, επτά κράτη μέλη της ΕΕ εκπροσωπούνται στο Συμβούλιο του ΔΟΠΑ.

Οι υποχρεωτικές λειτουργίες του Συμβουλίου του ΔΟΠΑ, που απαριθμούνται στο άρθρο 54 της Σύμβασης του Σικάγου, περιλαμβάνουν την έγκριση διεθνών προτύπων και συνιστώμενων πρακτικών (γνωστών επίσης με το ακρώνυμο SARP), που έχουν οριστεί ως παραρτήματα της σύμβασης του Σικάγου.

Το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ συγκαλεί επίσης τη Συνέλευση, η οποία αποτελεί κυρίαρχο όργανο του ΔΟΠΑ. Η Συνέλευση του ΔΟΠΑ συνεδριάζει τουλάχιστον μία φορά κάθε τρία έτη και καθορίζει την πολιτική κατεύθυνση του Οργανισμού για την επόμενη τριετία. Η 40^η σύνοδος της Συνέλευσης του ΔΟΠΑ θα πραγματοποιηθεί την περίοδο 24 Σεπτεμβρίου-4 Οκτωβρίου στο Μόντρεαλ του Καναδά.

2.3. Η σχεδιαζόμενη πράξη του ΔΟΠΑ

Σύμφωνα με το άρθρο 54 σημείο 1 της Σύμβασης του Σικάγου, το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ εγκρίνει πρότυπα και συνιστώμενες πρακτικές (SARP). Τα πρότυπα και συνιστώμενες πρακτικές σχετικά με τις καταστάσεις ονομάτων των επιβατών παρατίθενται στα μέρη Α και Δ του κεφαλαίου 9 του παραρτήματος 9 («Διευκόλυνση») της Σύμβασης του Σικάγου. Συμπληρώνονται με πρόσθετες κατευθυντήριες γραμμές, ιδίως το έγγραφο 9944 του ΔΟΠΑ «Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data» [Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα δεδομένα από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR)]¹. Τα δεδομένα PNR είναι προσωπικά δεδομένα των επιβατών τα οποία συλλέγουν οι αεροπορικές εταιρίες για επιχειρηματικούς σκοπούς, σε αντίθεση με άλλα δεδομένα ταξιδιωτικού χαρακτήρα που

¹ Έγγραφο 9944, ΔΟΠΑ Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data, πρώτη έκδοση — 2010.

συλλέγονται εξ ονόματος κυβερνήσεων, όπως οι εκ των προτέρων πληροφορίες σχετικά με τους επιβάτες.

Το ψήφισμα 2396 του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών που εγκρίθηκε στις 21 Δεκεμβρίου απαιτεί τα κράτη μέλη των Ηνωμένων Εθνών «ακολουθώντας τα πρότυπα και τις συνιστώμενες πρακτικές του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας, [να] αναπτύξουν τη δυνατότητα συλλογής, επεξεργασίας και ανάλυσης δεδομένων που αφορούν τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (Passenger Name Record - PNR) και [να] διασφαλίσουν ότι τα δεδομένα των καταστάσεων ονομάτων επιβατών (PNR) χρησιμοποιούνται από και παρέχονται σε όλες τις αρμόδιες εθνικές αρχές τους, με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών». Το ψήφισμα προτρέπει επίσης τον ΔΟΠΑ «να συνεργαστεί με τα Κράτη Μέλη για τη θέσπιση ενός προτύπου για τη συλλογή, χρήση, επεξεργασία και προστασία των δεδομένων σχετικά με τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR)»².

Στο πλαίσιο αυτό, στις 18 Ιουλίου 2019, το Συμβούλιο της Ευρωπαϊκής Ένωσης ενέκρινε έγγραφο πληροφόρησης με τίτλο «Standards and principles on the collection, use, processing and protection of Passenger Name Record (PNR) data» [Πρότυπα και αρχές για τη συλλογή, χρήση, επεξεργασία και προστασία των δεδομένων από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR)], το οποίο θα υποβάλει στην 40ή σύνοδο της Συνέλευσης του ΔΟΠΑ. Το εν λόγω έγγραφο πληροφόρησης τέθηκε σε διαβούλευση στην Ευρωπαϊκή Διάσκεψη Πολιτικής Αεροπορίας (ΕΔΠΑ).

Τον Μάρτιο του 2019 η Επιτροπή Αεροπορικών Μεταφορών (ATC) του ΔΟΠΑ συγκρότησε μια ειδική ομάδα διευκόλυνσης (Facilitation Panel Task Force) προκειμένου να εξετάσει τις προτάσεις για πρότυπα και συνιστώμενες πρακτικές σχετικά με τη συλλογή, χρήση, επεξεργασία και προστασία των δεδομένων από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών, σύμφωνα με το ψήφισμα 2396 (2017) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών. Η ειδική ομάδα έχει εντολή: α) να επανεξετάσει τα υφιστάμενα πρότυπα και τις συνιστώμενες πρακτικές σχετικά με τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών που περιλαμβάνονται στο κεφάλαιο 9 του παραρτήματος 9 της Σύμβασης του Σικάγου· β) να διαπιστώσει αν πρέπει να συμπληρωθούν με πρόσθετα πρότυπα και συνιστώμενες πρακτικές και/ή υλικό καθοδήγησης, λαμβανομένων υπόψη της απόφασης και των εκτιμήσεων του Συμβουλίου Ασφαλείας· και γ) όπως απαιτείται, να αναπτύξει νέες διατάξεις (πρότυπα, συνιστώμενες πρακτικές και/ή υλικό καθοδήγησης) για τη συλλογή, χρήση, επεξεργασία και προστασία των δεδομένων από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών.

Οι συζητήσεις σχετικά με την αναθεώρηση των προτύπων και των συνιστώμενων πρακτικών για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών του ΔΟΠΑ βρίσκονται ακόμα σε πρώιμο στάδιο. Μόλις τα προβλεπόμενα πρότυπα εγκριθούν, θα είναι δεσμευτικά για όλα τα μέλη του ΔΟΠΑ, συμπεριλαμβανομένων όλων των κρατών μελών της ΕΕ, σύμφωνα με και εντός των ορίων που τέθηκαν στη Σύμβαση του Σικάγου. Το άρθρο 38 της Σύμβασης του Σικάγου απαιτεί από τα συμβαλλόμενα κράτη να κοινοποιούν στον ΔΟΠΑ την πρόθεσή τους να αποκλίνουν από κάποιο πρότυπο, στο πλαίσιο του μηχανισμού κοινοποίησης διαφορών.

2.4. Το νομικό πλαίσιο της ΕΕ

Η επεξεργασία των δεδομένων PNR αποτελεί αφενός βασικό μέσο για την κοινή αντίδραση της ΕΕ στην τρομοκρατία και τα σοβαρά εγκλήματα, και αφετέρου συστατικό στοιχείο της Ένωσης Ασφάλειας. Ο εντοπισμός και η παρακολούθηση ύποπτων ταξιδιωτικών συνηθειών μέσω της επεξεργασίας των καταστάσεων ονομάτων επιβατών για τη συλλογή αποδεικτικών στοιχείων και, κατά περίπτωση, τον εντοπισμό δραστών σοβαρών εγκλημάτων και των

² Ψήφισμα 2396 (2017) του Συμβουλίου Ασφαλείας σχετικά με απειλές που θέτουν για τη διεθνή ειρήνη και ασφάλεια οι αλλοδαποί τρομοκράτες μαχητές που επιστρέφουν.

συνεργών τους, καθώς και για την εξάρθρωση εγκληματικών δικτύων, αποδεικνύεται ουσιώδους σημασίας για την πρόληψη, τον εντοπισμό, την έρευνα και τη δίωξη τρομοκρατικών και σοβαρών εγκληματικών πράξεων.

Στις 27 Απριλίου 2016 το Ευρωπαϊκό Κοινοβούλιο και το Συμβούλιο εξέδωσαν την οδηγία (ΕΕ) 2016/681 σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και σοβαρών εγκλημάτων³. Η οδηγία αυτή δίνει τη δυνατότητα στις εθνικές αρχές να αποκτήσουν άμεση πρόσβαση σε καίριες πληροφορίες που διαθέτουν οι αεροπορικές εταιρείες, λαμβάνοντας πλήρως υπόψη τα δικαιώματα προστασίας των δεδομένων. Παρέχει σε όλα τα κράτη μέλη ένα σημαντικό εργαλείο για την πρόληψη, ανίχνευση και διερεύνηση της τρομοκρατίας και σοβαρών εγκλημάτων, συμπεριλαμβανομένης της εμπορίας ναρκωτικών και ανθρώπων, καθώς και της σεξουαλικής εκμετάλλευσης παιδιών. Ως προθεσμία για τη μεταφορά της εν λόγω οδηγίας για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών στο εθνικό δίκαιο των κρατών μελών είχε οριστεί η 25η Μαΐου 2018⁴.

Για να διευκολυνθεί η σύνδεση των αερομεταφορέων με τις μονάδες στοιχείων επιβατών των κρατών μελών —τις μονάδες που είναι αρμόδιες για τη συλλογή και επεξεργασία των δεδομένων PNR— η Ευρωπαϊκή Επιτροπή εξέδωσε στις 28 Απριλίου 2017 μια εκτελεστική απόφαση σχετικά με τα κοινά πρωτόκολλα και τους μορφότυπους δεδομένων που πρέπει να χρησιμοποιούνται από τους αερομεταφορείς κατά τη διαβίβαση δεδομένων PNR στα κράτη μέλη⁵. Η εκτελεστική απόφαση τέθηκε σε ισχύ τον Απρίλιο του 2018.

Ισχύουν επί του παρόντος δύο διεθνείς συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών (συγκεκριμένα, της Αυστραλίας⁶ και των Ηνωμένων Πολιτειών⁷) για την επεξεργασία και τη διαβίβαση δεδομένων PNR. Στις 26 Ιουλίου 2017, το Δικαστήριο της ΕΕ εξέδωσε γνωμοδότηση σχετικά με τη σχεδιαζόμενη συμφωνία μεταξύ της ΕΕ και του Καναδά, η οποία υπογράφηκε στις 25 Ιουνίου 2014⁸. Το Δικαστήριο απεφάνθη ότι δεν ήταν δυνατή η σύναψη της συμφωνίας με τη σχεδιαζόμενη μορφή της καθώς ορισμένες από τις διατάξεις της δεν ήταν συμβατές με τα θεμελιώδη δικαιώματα στην ιδιωτική ζωή και την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα που αναγνωρίζει η ΕΕ. Ειδικότερα, το Δικαστήριο προέβλεψε περαιτέρω νομικές απαιτήσεις όσον αφορά την εποπτεία από ανεξάρτητη αρχή, τα ευαίσθητα δεδομένα, την αυτοματοποιημένη επεξεργασία δεδομένων PNR, τους σκοπούς της επεξεργασίας δεδομένων PNR, και τη διατήρηση, χρήση, αποκάλυψη και περαιτέρω διαβίβαση δεδομένων PNR. Σε συνέχεια της εξουσιοδότησης που έλαβε η Επιτροπή από το Συμβούλιο τον Δεκέμβριο του 2017, ξεκίνησαν νέες διαπραγματεύσεις για τις καταστάσεις

³ Οδηγία (ΕΕ) 2016/681 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και σοβαρών εγκλημάτων, ΕΕ L 119 της 4.5.2016, σ. 132-149.

⁴ Βλέπε το έγγραφο «Nineteenth Progress Report towards an effective and genuine Security Union» [COM(2019) 353 final της 24.7.2019] σχετικά με την πορεία εφαρμογής της οδηγίας για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών.

⁵ Εκτελεστική απόφαση (ΕΕ) 2017/759 της Επιτροπής, της 28ης Απριλίου 2017, σχετικά με τα κοινά πρωτόκολλα και τους μορφότυπους δεδομένων που πρέπει να χρησιμοποιούνται από τους αερομεταφορείς κατά τη διαβίβαση δεδομένων PNR στις μονάδες στοιχείων επιβατών, C/2017/2743, ΕΕ L 113 της 29.4.2017, σ. 48-51.

⁶ ΕΕ L 186 της 14.7.2012, σ. 4-16.

⁷ ΕΕ L 215 της 11.8.2012, σ. 5-14.

⁸ Γνωμοδότηση 1/15 του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως), της 26ης Ιουλίου 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

ονομάτων επιβατών με τον Καναδά τον Ιούνιο του 2018. Κατά τη 17η διάσκεψη κορυφής ΕΕ-Καναδά στο Μόντρεαλ στις 17-18 Ιουλίου 2019, η ΕΕ και ο Καναδάς εξέφρασαν την ικανοποίησή τους για την ολοκλήρωση των εν λόγω διαπραγματεύσεων. Ο Καναδάς επισήμανε την απαίτησή του για νομική επανεξέταση, ενώ τα μέρη δεσμεύτηκαν, με την επιφύλαξη της επανεξέτασης αυτής, να οριστικοποιήσουν τη συμφωνία το συντομότερο δυνατόν, αναγνωρίζοντας τον καίριο ρόλο της εν λόγω συμφωνίας για την ενίσχυση της ασφάλειας και την εξασφάλιση της ιδιωτικής ζωής και της προστασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα.

Ένας συνεχώς αυξανόμενος αριθμός τρίτων χωρών συλλέγουν δεδομένα PNR από αερομεταφορείς και ορισμένες από αυτές έχουν προσεγγίσει την Επιτροπή κατά τη διάρκεια των τελευταίων ετών, εκφράζοντας το ενδιαφέρον τους για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας με την ΕΕ για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών. Λόγω έλλειψης νομικής βάσης, οι αερομεταφορείς βρίσκονται αντιμέτωποι με μια κατάσταση σύγκρουσης νόμων και διατρέχουν τον κίνδυνο να τους επιβληθούν πρόστιμα και άλλες κυρώσεις. Παράλληλα, σε συνέχεια της εφαρμογής της οδηγίας για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών, τα κράτη μέλη της ΕΕ ζητούν από τους αερομεταφορείς τρίτων χωρών να διαβιβάζουν δεδομένα PNR στις οικείες μονάδες στοιχείων επιβατών. Ορισμένες τρίτες χώρες έχουν αρνηθεί τέτοιες διαβιβάσεις —ενώ άλλες έχουν απειλήσει να το κάνουν— ισχυριζόμενες έλλειψη αμοιβαιότητας, γεγονός που υπονομεύει την αποτελεσματικότητα του μηχανισμού καταστάσεων ονομάτων επιβατών της ΕΕ.

Σύμφωνα με το άρθρο 3 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ η Ένωση έχει αποκλειστική αρμοδιότητα «για τη σύναψη διεθνούς συμφωνίας ... κατά το μέτρο που ενδέχεται να επηρεάσει τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει την εμβέλειά τους.» Μια διεθνής συμφωνία μπορεί να επηρεάσει τους κοινούς κανόνες ή να μεταβάλει την εμβέλειά τους όταν το πεδίο που καλύπτει η συμφωνία συμπίπτει με την ενωσιακή νομοθεσία ή καλύπτεται σε μεγάλο βαθμό από το δίκαιο της Ένωσης. Επιπλέον, για να αξιολογηθεί κατά πόσον ένας τομέας καλύπτεται σε μεγάλο βαθμό από κοινούς κανόνες, πρέπει να ληφθεί υπόψη όχι μόνο το παρόν στάδιο εξέλιξης του δικαίου της Ένωσης στον οικείο τομέα αλλά και οι προοπτικές της εξέλιξής του, εφόσον είναι προβλέψιμες κατά τη στιγμή της ανάλυσης.

Υπό το πρίσμα των κοινών κανόνων που αναφέρθηκαν ανωτέρω και της επικείμενης επανεξέτασης σύμφωνα με το άρθρο 19 της οδηγίας 2016/681⁹, συνάγεται το συμπέρασμα ότι τα ζητήματα που καλύπτονται από την πρόταση απόφασης εμπίπτουν στην αποκλειστική αρμοδιότητα της Ένωσης.

3. ΘΕΣΗ ΠΟΥ ΠΡΕΠΕΙ ΝΑ ΛΗΦΘΕΙ ΕΞ ΟΝΟΜΑΤΟΣ ΤΗΣ ΈΝΩΣΗΣ

Λόγω της σπουδαιότητας του θέματος για την εσωτερική και εξωτερική πολιτική της ΕΕ και υπό το πρίσμα των ανωτέρω, είναι αναγκαίο να καθοριστεί η θέση της Ένωσης σχετικά με τις διαβιβάσεις δεδομένων PNR για τους σκοπούς των (πολυμερών) συνεχιζόμενων εργασιών στο επίπεδο του ΔΟΠΑ. Ειδικότερα, η ΕΕ θα πρέπει να επιδιώξει να ενσωματωθούν στα νέα πρότυπα PNR του ΔΟΠΑ οι βασικές αρχές για τους τρόπους διαβίβασης και επεξεργασίας των PNR και για την προστασία των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα — οι οποίες θα καθοριστούν στην κοινή θέση. Εν προκειμένω, είναι ουσιαστικής σημασίας οι συζητήσεις να επικεντρωθούν στα εν λόγω νέα πρότυπα PNR εντός του ΔΟΠΑ κατά τρόπο συμβατό με το

⁹ Σύμφωνα με την εν λόγω διάταξη, «η Επιτροπή διενεργεί έως [τον Μάιο του] 2020, επανεξέταση της εφαρμογής όλων των στοιχείων της παρούσας οδηγίας». Εάν απαιτείται, προτείνει τροποποιήσεις (παράγραφος 4).

κανονιστικό πλαίσιο της ΕΕ και τη συναφή νομολογία του Δικαστηρίου, ιδίως όσον αφορά τα θεμελιώδη δικαιώματα στην ιδιωτική ζωή και την προστασία των δεδομένων.

Η θέση της Ένωσης σχετικά τόσο με την τελική απόφαση του Συμβουλίου του ΔΟΠΑ όσο και με τις προπαρασκευαστικές συζητήσεις σε άλλα όργανα του ΔΟΠΑ καθορίζεται σύμφωνα με το ισχύον νομικό πλαίσιο της ΕΕ για την προστασία των δεδομένων και τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών, ιδίως τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/679, την οδηγία (ΕΕ) 2016/680 και την οδηγία (ΕΕ) 2016/681, καθώς και τη Συνθήκη και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων όπως ερμηνεύεται στη συναφή νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως στη γνωμοδότηση 1/15 του Δικαστηρίου.

4. ΝΟΜΙΚΗ ΒΑΣΗ

4.1. Διαδικαστική νομική βάση

4.1.1. Αρχές

Το άρθρο 218 παράγραφος 9 της Συνθήκης για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης (ΣΛΕΕ) προβλέπει την έκδοση αποφάσεων για τον καθορισμό «των θέσεων που θα πρέπει να ληφθούν, εξ ονόματος της Ένωσης, σε όργανο που συνιστάται από δεδομένη συμφωνία, όταν το εν λόγω όργανο καλείται να θεσπίσει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα, με εξαίρεση τις πράξεις που συμπληρώνουν ή τροποποιούν το θεσμικό πλαίσιο της συμφωνίας.»

Το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ εφαρμόζεται ανεξάρτητα από το αν η Ένωση είναι μέλος του σχετικού οργάνου ή συμβαλλόμενο μέρος στη σχετική συμφωνία¹⁰.

Η έννοια των «[πράξεων] που παράγουν έννομα αποτελέσματα» περιλαμβάνει πράξεις που παράγουν έννομα αποτελέσματα δυνάμει των κανόνων διεθνούς δικαίου που διέπουν το εν λόγω όργανο. Περιλαμβάνει επίσης πράξεις που δεν έχουν δεσμευτική ισχύ βάσει του διεθνούς δικαίου, αλλά «επηρεάζουν με καθοριστικό τρόπο το περιεχόμενο των ρυθμίσεων που θεσπίζει ο νομοθέτης της Ένωσης»¹¹.

4.1.2. Εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση

Το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ είναι όργανο που έχει συσταθεί με συμφωνία, και συγκεκριμένα με τη Σύμβαση του Σικάγου.

Κάθε τροποποίηση του παραρτήματος 9 κεφάλαιο 9 της Σύμβασης του Σικάγου που εγκρίνεται από το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ σύμφωνα με το άρθρο 54 σημείο 1 της Σύμβασης συνιστά πράξη που παράγει έννομα αποτελέσματα. Μια τέτοια τροποποίηση είναι ικανή να επηρεάσει με καθοριστικό τρόπο το περιεχόμενο της νομοθεσίας της ΕΕ, ιδίως της οδηγίας (ΕΕ) 2016/681, καθώς και τις υφιστάμενες και μελλοντικές διεθνείς συμφωνίες για τα δεδομένα PNR μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών.

Η προβλεπόμενη πράξη δεν συμπληρώνει ούτε τροποποιεί το θεσμικό πλαίσιο της συμφωνίας.

Συνεπώς, η διαδικαστική νομική βάση για την προτεινόμενη απόφαση είναι το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ.

¹⁰ Απόφαση του Δικαστηρίου, της 7ης Οκτωβρίου 2014, Γερμανία κατά Συμβουλίου, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, σκέψη 64.

¹¹ Απόφαση του Δικαστηρίου, της 7ης Οκτωβρίου 2014, Γερμανία κατά Συμβουλίου, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, σκέψεις 61 έως 64.

4.2. Ουσιαστική νομική βάση

4.2.1. Αρχές

Η ουσιαστική νομική βάση για την έκδοση απόφασης βάσει του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ εξαρτάται πρωτίστως από τον σκοπό και το περιεχόμενο της προβλεπόμενης πράξης σε σχέση με την οποία λαμβάνεται θέση εξ ονόματος της Ένωσης. Αν η προβλεπόμενη πράξη επιδιώκει διττό σκοπό ή έχει δύο συνιστώσες και αν ένας από τους σκοπούς ή μία από τις συνιστώσες μπορεί να χαρακτηριστεί κύριος ή κύρια, ενώ ο άλλος ή η άλλη έχει απλώς παρεπόμενο χαρακτήρα, η απόφαση δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ πρέπει να στηρίζεται σε μία και μόνο ουσιαστική νομική βάση, δηλαδή εκείνη που επιβάλλει ο κύριος ή πρωτεύων σκοπός ή συνιστώσα.

Σε περίπτωση που η προβλεπόμενη πράξη επιδιώκει συγχρόνως πολλούς στόχους, ή έχει πολλές συνιστώσες, που συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους, χωρίς ο ένας/η μία να έχει παρεπόμενο χαρακτήρα σε σχέση με τον/την άλλο/-η, η ουσιαστική νομική βάση της απόφασης δυνάμει του άρθρου 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ θα πρέπει να περιλαμβάνει, κατ' εξαίρεση, τις διάφορες αντίστοιχες νομικές βάσεις.

4.2.2. Εφαρμογή στην προκειμένη περίπτωση

Η προβλεπόμενη πράξη επιδιώκει την επίτευξη στόχων και έχει συνιστώσες στους τομείς της προστασίας των δεδομένων και της αστυνομικής συνεργασίας. Αυτά τα στοιχεία της προβλεπόμενης πράξης συνδέονται άρρηκτα μεταξύ τους χωρίς το ένα να είναι παρεπόμενο σε σχέση με το άλλο.

Συνεπώς, η ουσιαστική νομική βάση της προτεινόμενης απόφασης αποτελείται από τις ακόλουθες διατάξεις: Άρθρο 16 παράγραφος 2 και στοιχείο α) του άρθρου 87 παράγραφος 2 της ΣΛΕΕ.

4.3. Συμπέρασμα

Το άρθρο 16 παράγραφος 2 και το άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α) της ΣΛΕΕ, σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 9 της ΣΛΕΕ, θα πρέπει να αποτελέσουν τη νομική βάση της προτεινόμενης απόφασης.

Πρόταση

ΑΠΟΦΑΣΗ ΤΟΥ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟΥ

σχετικά με τη θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ευρωπαϊκής Ένωσης στο Συμβούλιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας όσον αφορά την αναθεώρηση του κεφαλαίου 9 του παραρτήματος 9 («Διευκόλυνση») της Σύμβασης για τη Διεθνή Πολιτική Αεροπορία σχετικά με τα πρότυπα και τις συνιστώμενες πρακτικές που διέπουν τα δεδομένα από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών

ΤΟ ΣΥΜΒΟΥΛΙΟ ΤΗΣ ΕΥΡΩΠΑΪΚΗΣ ΕΝΩΣΗΣ,

Έχοντας υπόψη τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και ιδίως το άρθρο 16 παράγραφος 2 και το άρθρο 87 παράγραφος 2 στοιχείο α), σε συνδυασμό με το άρθρο 218 παράγραφος 9,

Έχοντας υπόψη την πρόταση της Ευρωπαϊκής Επιτροπής,

Εκτιμώντας τα ακόλουθα:

- (1) Η Σύμβαση για τη Διεθνή Πολιτική Αεροπορία («η Σύμβαση του Σικάγου»), η οποία ρυθμίζει τις διεθνείς αεροπορικές μεταφορές, τέθηκε σε ισχύ στις 4 Απριλίου 1947. Με αυτήν ιδρύθηκε ο Διεθνής Οργανισμός Πολιτικής Αεροπορίας («ΔΟΠΑ»).
- (2) Τα κράτη μέλη είναι συμβαλλόμενα κράτη της Σύμβασης του Σικάγου και μέλη του ΔΟΠΑ, ενώ η Ένωση έχει καθεστώς παρατηρητή σε ορισμένα όργανα του ΔΟΠΑ, συμπεριλαμβανομένης της Συνέλευσης και άλλων τεχνικών οργάνων.
- (3) Δυνάμει του άρθρου 54 σημείο 1 της Σύμβασης του Σικάγου, το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ μπορεί να εγκρίνει διεθνή πρότυπα και συνιστώμενες πρακτικές (SARP).
- (4) Το Συμβούλιο Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών (ΗΕ) αποφάσισε στο ψήφισμά του 2396 (2017), που εγκρίθηκε στις 21 Δεκεμβρίου 2017, ότι τα κράτη μέλη των Ηνωμένων Εθνών, ακολουθώντας τα πρότυπα και τις συνιστώμενες πρακτικές του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας, θα αναπτύξουν τη δυνατότητα συλλογής, επεξεργασίας και ανάλυσης δεδομένων που αφορούν τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (Passenger Name Record - PNR) και θα διασφαλίσουν ότι τα δεδομένα των καταστάσεων ονομάτων επιβατών (PNR) χρησιμοποιούνται από και παρέχονται σε όλες τις αρμόδιες εθνικές αρχές τους, με πλήρη σεβασμό των ανθρωπίνων δικαιωμάτων και των θεμελιωδών ελευθεριών με σκοπό την πρόληψη, τον εντοπισμό και τη διερεύνηση τρομοκρατικών ενεργειών και συναφών ταξιδιών¹².
- (5) Το ψήφισμα 2396 (2017) προτρέπει επίσης τον ΔΟΠΑ να συνεργαστεί με τα κράτη μέλη των Ηνωμένων Εθνών για τη θέσπιση ενός προτύπου για τη συλλογή, χρήση, επεξεργασία και προστασία των δεδομένων PNR.
- (6) Τα πρότυπα και οι συνιστώμενες πρακτικές σχετικά με τα δεδομένα από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών παρατίθενται στα μέρη Α και Δ του κεφαλαίου 9 του παραρτήματος 9 («Διευκόλυνση») της Σύμβασης του Σικάγου. Συμπληρώνονται με πρόσθετες κατευθυντήριες γραμμές, ιδίως το έγγραφο 9944 του ΔΟΠΑ «Guidelines

¹²

S/RES/2396(2017) της 21ης Δεκεμβρίου 2017.

on Passenger Name Record (PNR) Data» [Κατευθυντήριες γραμμές σχετικά με τα δεδομένα από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR)].

- (7) Τον Μάρτιο του 2019 η Επιτροπή Αεροπορικών Μεταφορών του ΔΟΠΑ συγκρότησε μια ειδική ομάδα αποτελούμενη από εμπειρογνώμονες των κρατών μελών που συμμετέχουν στην ειδική ομάδα διευκόλυνσης του ΔΟΠΑ προκειμένου να εξετάσει τις προτάσεις για τα πρότυπα και τις συνιστώμενες πρακτικές σχετικά με τη συλλογή, χρήση, επεξεργασία και προστασία των δεδομένων PNR, σύμφωνα με το ψήφισμα 2396 (2017) του Συμβουλίου Ασφαλείας των Ηνωμένων Εθνών. Ορισμένα κράτη μέλη της Ένωσης εκπροσωπούνται στην ειδική ομάδα. Η Επιτροπή συμμετέχει στην ειδική ομάδα ως παρατηρητής. Η ειδική ομάδα αναμένεται να υποβάλει την τελική έκθεσή της στην Επιτροπή Αεροπορικών Μεταφορών του ΔΟΠΑ τον Οκτώβριο του 2019.
- (8) Η 40^η σύνοδος της Συνέλευσης του ΔΟΠΑ θα πραγματοποιηθεί την περίοδο 24 Σεπτεμβρίου-4 Οκτωβρίου 2019. Η Συνέλευση θα καθορίσει την πολιτική κατεύθυνση του ΔΟΠΑ για τα επόμενα έτη, μεταξύ άλλων, ενδεχομένως όσον αφορά τη θέσπιση προτύπων και συνιστώμενων πρακτικών σχετικά με τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών.
- (9) Στις 18 Ιουλίου 2019 το Συμβούλιο ενέκρινε έγγραφο πληροφόρησης με τίτλο «Standards and principles on the collection, use, processing and protection of Passenger Name Record (PNR) data» [Πρότυπα και αρχές για τη συλλογή, χρήση, επεξεργασία και προστασία των δεδομένων από τις καταστάσεις με τα ονόματα των επιβατών (PNR)], το οποίο θα υποβάλει στη Συνέλευση του ΔΟΠΑ. Το εν λόγω έγγραφο πληροφόρησης τέθηκε σε διαβούλευση στην Ευρωπαϊκή Διάσκεψη Πολιτικής Αεροπορίας (ΕΔΠΑ).
- (10) Σε αυτό καθορίζεται η θέση της Ένωσης όσον αφορά τη συμμόρφωση με τις βασικές αρχές, η οποία θα συμβάλει στην τήρηση των συνταγματικών και κανονιστικών απαιτήσεων σχετικά με τα θεμελιώδη δικαιώματα στην ιδιωτική ζωή και στην προστασία των δεδομένων κατά την επεξεργασία δεδομένων PNR για τους σκοπούς της καταπολέμησης της τρομοκρατίας και των σοβαρών εγκλημάτων. Καλείται ο ΔΟΠΑ να συμπεριλάβει τις αρχές αυτές σε τυχόν μελλοντικά πρότυπα για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών, καθώς και στις (αναθεωρημένες) κατευθυντήριες γραμμές του ΔΟΠΑ για τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (έγγραφο 9944).
- (11) Η Ένωση έχει θεσπίσει κοινούς κανόνες για τα δεδομένα PNR, ιδίως την οδηγία (ΕΕ) 2016/681¹³, το πεδίο εφαρμογής της οποίας συμπίπτει σε μεγάλο βαθμό με το πεδίο που καλύπτουν τα προβλεπόμενα πρότυπα και οι συνιστώμενες πρακτικές. Συγκεκριμένα, περιλαμβάνει ένα ολοκληρωμένο σύνολο κανόνων για τη διασφάλιση των θεμελιωδών δικαιωμάτων στην ιδιωτική ζωή και στην προστασία δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα, στο πλαίσιο της διαβίβασης δεδομένων PNR από αερομεταφορείς στα κράτη μέλη με σκοπό την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και σοβαρών εγκλημάτων.
- (12) Ισχύουν επί του παρόντος δύο διεθνείς συμφωνίες μεταξύ της ΕΕ και τρίτων χωρών (συγκεκριμένα, της Αυστραλίας¹⁴ και των Ηνωμένων Πολιτειών¹⁵) για την

¹³ Οδηγία (ΕΕ) 2016/681 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, σχετικά με τη χρήση των δεδομένων που περιέχονται στις καταστάσεις ονομάτων επιβατών (PNR) για την πρόληψη, ανίχνευση, διερεύνηση και δίωξη τρομοκρατικών και σοβαρών εγκλημάτων (ΕΕ L 119 της 4.5.2016, σ. 132).

¹⁴ ΕΕ L 186 της 14.7.2012, σ. 4–16.

¹⁵ ΕΕ L 215 της 11.8.2012, σ. 5–14.

επεξεργασία και τη διαβίβαση δεδομένων PNR. Στις 26 Ιουλίου 2017, το Δικαστήριο της ΕΕ εξέδωσε γνωμοδότηση σχετικά με τη σχεδιαζόμενη συμφωνία μεταξύ της ΕΕ και του Καναδά, η οποία υπογράφηκε στις 25 Ιουνίου 2014¹⁶.

- (13) Είναι σκόπιμο να καθοριστεί η θέση που πρέπει να λάβει η Ένωση στο Συμβούλιο του ΔΟΠΑ και στα προπαρασκευαστικά/τεχνικά όργανα, δεδομένου ότι κάθε μελλοντικό πρότυπο και συνιστώμενη πρακτική στον τομέα των δεδομένων PNR, ιδίως οι τροποποιήσεις στο κεφάλαιο 9 του παραρτήματος 9 («Διευκόλυνση») της Σύμβασης του Σικάγου που εγκρίθηκαν από το Συμβούλιο του ΔΟΠΑ, θα επηρεάσουν με καθοριστικό τρόπο το περιεχόμενο του δικαίου της Ένωσης, ιδίως την οδηγία (ΕΕ) 2016/681 και τις υφιστάμενες διεθνείς συμφωνίες PNR.
- (14) Η θέση της Ένωσης, όπως ορίζεται στο παράρτημα, συνάδει με το ισχύον νομικό πλαίσιο της Ένωσης για την προστασία των δεδομένων και για τα δεδομένα PNR, ιδίως τον κανονισμό (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου¹⁷, την οδηγία (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου¹⁸ και την οδηγία (ΕΕ) 2016/681 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, καθώς και τη Συνθήκη και τον Χάρτη των Θεμελιωδών Δικαιωμάτων όπως ερμηνεύονται στη σχετική νομολογία του Δικαστηρίου της Ευρωπαϊκής Ένωσης, ιδίως στη γνωμοδότηση 1/15 του Δικαστηρίου.
- (15) Η θέση της Ένωσης πρέπει να διατυπωθεί από τα κράτη μέλη της Ένωσης που είναι μέλη του Συμβουλίου του ΔΟΠΑ, ενεργώντας από κοινού.
- (16) [Σύμφωνα με το άρθρο 3 του πρωτοκόλλου αριθ. 21 για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, τα εν λόγω κράτη μέλη κοινοποίησαν την πρόθεσή τους να συμμετάσχουν στην έκδοση και την εφαρμογή της παρούσας απόφασης.]

Ή

[Σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 21 για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και με την επιφύλαξη του άρθρου 4 του εν λόγω πρωτοκόλλου, τα εν λόγω κράτη μέλη δεν συμμετέχουν στην έκδοση της παρούσας απόφασης και δεν δεσμεύονται από αυτήν ούτε υπόκεινται στην εφαρμογή της.]

Ή

¹⁶ Γνωμοδότηση 1/15 του Δικαστηρίου (τμήμα μείζονος συνθέσεως), της 26ης Ιουλίου 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

¹⁷ Κανονισμός (ΕΕ) 2016/679 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας των δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της οδηγίας 95/46/ΕΚ (Γενικός Κανονισμός για την Προστασία Δεδομένων) (ΕΕ L 119 της 4.5.2016, σ. 1).

¹⁸ Οδηγία (ΕΕ) 2016/680 του Ευρωπαϊκού Κοινοβουλίου και του Συμβουλίου, της 27ης Απριλίου 2016, για την προστασία των φυσικών προσώπων έναντι της επεξεργασίας δεδομένων προσωπικού χαρακτήρα από αρμόδιες αρχές για τους σκοπούς της πρόληψης, διερεύνησης, ανίχνευσης ή δίωξης ποινικών αδικημάτων ή της εκτέλεσης ποινικών κυρώσεων και για την ελεύθερη κυκλοφορία των δεδομένων αυτών και την κατάργηση της απόφασης-πλαίσιο 2008/977/ΔΕΥ του Συμβουλίου (ΕΕ L 119 της 4.5.2016, σ. 89).

[Σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 21 για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και με την επιφύλαξη του άρθρου 4 του εν λόγω πρωτοκόλλου, το Ηνωμένο Βασίλειο δεν συμμετέχει στην έκδοση της παρούσας απόφασης και δεν δεσμεύεται από αυτήν ούτε υπόκειται στην εφαρμογή της.]

[Σύμφωνα με το άρθρο 3 του πρωτοκόλλου αριθ. 21 για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Ιρλανδία κοινοποίησε (...με επιστολή της ...) την πρόθεσή της να συμμετάσχει στην έκδοση και την εφαρμογή της παρούσας απόφασης.]

Η

[Σύμφωνα με το άρθρο 3 του πρωτοκόλλου αριθ. 21 για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, το Ηνωμένο Βασίλειο κοινοποίησε (...με επιστολή της ...) την πρόθεσή του να συμμετάσχει στην έκδοση και την εφαρμογή της παρούσας απόφασης.]

Σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 21 για τη θέση του Ηνωμένου Βασιλείου και της Ιρλανδίας όσον αφορά τον χώρο ελευθερίας, ασφάλειας και δικαιοσύνης που προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και τη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, και με την επιφύλαξη του άρθρου 4 του εν λόγω πρωτοκόλλου, η Ιρλανδία δεν συμμετέχει στην έκδοση της παρούσας απόφασης και δεν δεσμεύεται από αυτήν ούτε υπόκειται στην εφαρμογή της.]

- (17) Σύμφωνα με τα άρθρα 1 και 2 του πρωτοκόλλου αριθ. 22 σχετικά με τη θέση της Δανίας, το οποίο προσαρτάται στη Συνθήκη για την Ευρωπαϊκή Ένωση και στη Συνθήκη για τη λειτουργία της Ευρωπαϊκής Ένωσης, η Δανία δεν συμμετέχει στην έκδοση της παρούσας απόφασης και δεν δεσμεύεται από αυτήν ούτε υπόκειται στην εφαρμογή της,

ΕΞΕΔΩΣΕ ΤΗΝ ΠΑΡΟΥΣΑ ΑΠΟΦΑΣΗ:

Άρθρο 1

Στο παράρτημα καθορίζεται η θέση που πρέπει να ληφθεί εξ ονόματος της Ένωσης στο Συμβούλιο του Διεθνούς Οργανισμού Πολιτικής Αεροπορίας («ΔΟΠΑ») όσον αφορά την έγκριση προτύπων και συνιστώμενων πρακτικών σχετικά με τα δεδομένα από τις καταστάσεις ονομάτων επιβατών, ιδίως μέσω της αναθεώρησης του κεφαλαίου 9 του παραρτήματος 9 («Διευκόλυνση») της Σύμβασης του Σικάγου.

Άρθρο 2

Η θέση που αναφέρεται στο άρθρο 1 εκφράζεται από τα κράτη μέλη της Ένωσης που είναι μέλη του Συμβουλίου του ΔΟΠΑ, ενεργώντας από κοινού.

Άρθρο 3

Η παρούσα απόφαση απευθύνεται στα κράτη μέλη.
Βρυξέλλες,

*Για το Συμβούλιο
Ο Πρόεδρος*