



Bruselas, 27.9.2019
COM(2019) 420 final

Recomendación de

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones de un acuerdo entre la Unión Europea y Japón sobre la transferencia y el uso de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) con el fin de prevenir y combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

1. OBJETO

La UE debe abrir negociaciones con Japón con miras a firmar un acuerdo bilateral que establezca el marco y las condiciones con arreglo a las cuales las compañías aéreas estarán autorizadas a transferir a Japón los datos que figuren en el registro de nombres de los pasajeros (PNR) de los pasajeros que vuelen entre la UE y Japón de conformidad con los requisitos del Derecho de la UE.

2. CONTEXTO DE LA PROPUESTA

El PNR es un registro de los requisitos de viaje de cada pasajero, que contiene toda la información necesaria para que las compañías aéreas puedan formular reservas. Por lo que respecta a la presente Recomendación, los datos PNR incluyen los datos recogidos y consignados en los sistemas automatizados de reserva y control de salidas de las compañías aéreas.

En la UE, el tratamiento de los datos PNR constituye un instrumento esencial en la respuesta común al terrorismo y a la delincuencia grave, así como un pilar de la Unión de la Seguridad. Identificar y rastrear las pautas de viaje sospechosas mediante el tratamiento de los datos PNR con el fin de reunir pruebas, y, en su caso, encontrar a los autores de delitos graves y sus cómplices y desmantelar las redes delictivas, resulta esencial para prevenir, detectar, investigar y enjuiciar los delitos graves y de terrorismo.

El 27 de abril de 2016, el Parlamento Europeo y el Consejo adoptaron la Directiva (UE) 2016/681 relativa a la utilización de datos PNR para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave (en lo sucesivo, «Directiva PNR»)¹. Esta Directiva permite a las autoridades nacionales de la UE acceder directamente a información esencial en poder de las compañías aéreas, con pleno respeto de los derechos de protección de datos. Ofrece a todos los Estados miembros un instrumento importante para prevenir, detectar e investigar el terrorismo y los delitos graves, incluido el tráfico de drogas, la trata de seres humanos y la explotación sexual infantil. La fecha límite para que los Estados miembros transpongán la Directiva PNR era el 25 de mayo de 2018².

A nivel mundial, la Resolución 2396 del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, adoptada el 21 de diciembre de 2017, insta a los Estados miembros de las Naciones Unidas «de conformidad con las normas y prácticas recomendadas de la OACI, a que desarrollen la capacidad de reunir, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) y se aseguren de que todas sus autoridades nacionales competentes utilicen y compartan esos datos, respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales». La Resolución también insta a la OACI a que «colabore con sus Estados miembros con miras a establecer una norma para la reunión, el uso, el procesamiento y la protección de los datos PNR»³. En marzo de 2019, el Comité de Transporte Aéreo (ATC) de

¹ Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para la prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y de la delincuencia grave (DO L 119 de 4.5.2016, pp. 132-149).

² Véase el Decimonoveno informe de situación hacia una Unión de la Seguridad genuina y efectiva [COM (2019) 353 final, de 24.7.2019] para el estado de aplicación de la Directiva PNR.

³ Resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por el retorno de combatientes terroristas extranjeros.

la OACI creó un grupo de trabajo sobre facilitación para evaluar las normas y prácticas recomendadas (NPR) en materia de recogida, utilización, tratamiento y protección de los datos PNR, en consonancia con la Resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. El Grupo de trabajo tiene el mandato de: a) revisar las NPR existentes que figuran en el capítulo 9 del anexo 9 del Convenio de Chicago; b) determinar si deben complementarse con NPR adicionales o documentación orientativa, teniendo en cuenta la decisión y las consideraciones del Consejo de Seguridad, y c) si fuera necesario, elaborar nuevas disposiciones (normas, prácticas recomendadas o documentación orientativa) para la recogida, utilización, tratamiento y protección de los datos PNR.

La transmisión de datos personales pertinentes de la UE a un tercer país solo puede efectuarse de conformidad con las disposiciones sobre transferencias internacionales establecidas en el capítulo V del Reglamento (UE) 2016/679 («el RGPD»)⁴.

En la actualidad existen dos acuerdos internacionales en vigor entre la UE y terceros países (a saber, Australia⁵ y Estados Unidos⁶) sobre el tratamiento y la transferencia de datos PNR. El 26 de julio de 2017, el Tribunal de Justicia de la UE adoptó un dictamen sobre el Acuerdo previsto entre la UE y Canadá, firmado el 25 de junio de 2014⁷. El Tribunal decidió que el acuerdo no podía celebrarse en su forma prevista porque algunas de sus disposiciones eran incompatibles con los derechos fundamentales a la intimidad y a la protección de datos personales reconocidos por la UE. En particular, el Tribunal estableció requisitos jurídicos adicionales respecto a la supervisión por parte de una autoridad independiente, los datos sensibles, el tratamiento automatizado de los datos PNR, los fines del tratamiento de los datos PNR y la conservación, utilización, divulgación y ulterior transferencia de datos PNR. Además de la autorización recibida por la Comisión Europea del Consejo en diciembre de 2017, en junio de 2018 se entablaron nuevas negociaciones sobre el PNR con Canadá. En la 17.ª Cumbre UE-Canadá, celebrada en Montreal los días 17 y 18 de julio de 2019, la UE y Canadá se congratularon de que habían concluido dichas negociaciones. Aunque Canadá hizo constar su obligación de revisión jurídica, las partes se comprometieron, a reserva de dicha revisión, a ultimar el Acuerdo lo antes posible, reconociendo su papel fundamental para reforzar la seguridad, a la vez que se garantiza la privacidad y la protección de los datos personales.

3. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

Japón es un socio cercano y estratégico de la Unión Europea en la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional. En las Naciones Unidas, el G-20, el G-7 y otros foros multilaterales, la Unión Europea y Japón colaboran estrechamente para mejorar los marcos de seguridad mundial y reforzar la seguridad de sus ciudadanos.

El Acuerdo de Asociación Estratégica UE-Japón, firmado en julio de 2018, refuerza la asociación global y afirma que «las Partes procurarán utilizar, en la medida en que sean compatibles con sus respectivas leyes y reglamentos, los instrumentos disponibles, tales como los registros del nombre de los pasajeros, para prevenir y combatir los actos de terrorismo y los delitos graves, respetando al mismo tiempo el derecho a la intimidad y la protección de los

⁴ Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos y por el que se deroga la Directiva 95/46/CE (Reglamento general de protección de datos) (DO L 119 de 4.5.2016, p. 1).

⁵ DO L 186 de 14.7.2012, pp. 4-16.

⁶ DO L 215 de 11.8.2012, pp. 5-14.

⁷ Dictamen 1/15 del Tribunal de Justicia (Gran Sala), de 26 de julio de 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

datos personales». Un acuerdo PNR entre la UE y Japón contribuiría a reforzar la propuesta de asociación en materia de infraestructuras de calidad y conectividad sostenible entre la Unión Europea y Japón, en particular mejorando la seguridad del transporte aéreo.

El 23 de enero de 2019, la Comisión Europea adoptó una decisión de adecuación en relación con la transferencia de datos personales de la UE a Japón entre operadores comerciales⁸. En este contexto, la Comisión Europea también evaluó las condiciones y garantías con arreglo a las cuales las autoridades públicas japonesas, incluida las autoridades policiales, pueden acceder a los datos en poder de dichos operadores.

Japón ha manifestado claramente a la Comisión Europea su interés en entablar negociaciones con el objeto de celebrar un acuerdo PNR con la Unión Europea. En particular, más recientemente, Japón ha señalado la necesidad apremiante de obtener datos PNR de las compañías aéreas de la UE con vistas a los Juegos Olímpicos de 2020 que se celebrarán en este país, con el fin de hacer frente a un aumento anticipado de los riesgos para la seguridad.

Según la legislación japonesa (Ley de aduanas e inmigración y Ley de control de la inmigración y reconocimiento de los refugiados), las compañías aéreas deben transmitir los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) a la Oficina de Aduanas y de Aranceles Aduaneros y a la Oficina de Inmigración de Japón. Esta legislación tiene por objeto mejorar la seguridad de Japón mediante la obtención de datos PNR antes de la llegada o la salida del pasajero y, por lo tanto, mejora significativamente la capacidad de llevar a cabo una evaluación previa eficaz y efectiva de los riesgos de viaje de los pasajeros.

Las compañías aéreas y sus asociaciones también han pedido en varias ocasiones a la Comisión Europea que garantice la seguridad jurídica de las compañías aéreas que operan vuelos entre la UE y Japón, teniendo en cuenta su obligación de facilitar a Japón los datos PNR en la medida en que se recogen y consignan en sus sistemas automatizados de reserva y control de salidas.

Se requiere una solución que proporcione una base jurídica a nivel de la UE para la transferencia de datos PNR de la UE a Japón como reconocimiento de la necesidad de los datos PNR en la lucha contra el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional. Al mismo tiempo, un futuro acuerdo debe proporcionar garantías adecuadas en materia de protección de datos en el sentido del artículo 46, apartado 2, letra a), del Reglamento general de protección de datos, incluido un sistema de supervisión independiente. El futuro acuerdo debe respetar los derechos fundamentales y observar los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, en particular el derecho a la vida privada y familiar reconocido en el artículo 7 de la Carta, el derecho a la protección de los datos personales reconocido en el artículo 8 de la Carta y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial reconocido en el artículo 47 de la Carta.

La transferencia de datos PNR a Japón sería un medio para seguir fomentando la cooperación policial internacional con la Unión Europea, en particular mediante el suministro por parte de Japón de información analítica derivada de los datos PNR a las autoridades competentes de los Estados miembros, así como a Europol o a Eurojust en el marco de sus respectivos mandatos.

⁸ Decisión de Ejecución (UE) 2019/419 de la Comisión, de 23.1.2019, de conformidad con el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a la adecuación de la protección de los datos personales por parte de Japón en virtud de la Ley sobre la protección de la información personal [notificada con el número C (2019) 304] (DO L 76 de 19.3.2019, pp. 1-58).

4. ASPECTOS JURÍDICOS DE LA PROPUESTA

La presente Recomendación de entablar negociaciones con Japón sobre un Acuerdo PNR tiene en cuenta el marco jurídico aplicable de la UE en materia de protección de datos y PNR, a saber, el Reglamento (UE) 2016/679, la Directiva 2016/680/UE⁹ y la Directiva (UE) 2016/681, así como el Tratado y la Carta de los Derechos Fundamentales, según se interpretan en la jurisprudencia pertinente del Tribunal de Justicia de la UE, en particular el Dictamen 1/15 del Tribunal.

La Recomendación también tiene en cuenta la autorización concedida por la Comisión Europea al Consejo en diciembre de 2017 para la apertura de negociaciones sobre un acuerdo entre la UE y Canadá para la transferencia y utilización de datos PNR.

Esta recomendación se ajusta a los requisitos legales establecidos en el Dictamen 1/15 del Tribunal. Se basa en el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. De conformidad con el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, la Comisión Europea será nombrada negociadora de la Unión.

⁹ Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de abril de 2016, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por parte de las autoridades competentes para fines de prevención, investigación, detección o enjuiciamiento de infracciones penales o de ejecución de sanciones penales, y a la libre circulación de dichos datos y por la que se deroga la Decisión Marco 2008/977/JAI del Consejo (DO L 119 de 4.5.2016, p. 89).

Recomendación para un

DECISIÓN DEL CONSEJO

por la que se autoriza la apertura de negociaciones de un acuerdo entre la Unión Europea y Japón sobre la transferencia y el uso de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) con el fin de prevenir y combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 218, apartados 3 y 4,

Vista la recomendación de la Comisión Europea,

Considerando que:

- (1) Deben entablarse negociaciones con vistas a la celebración de un acuerdo entre la Unión y Japón sobre la transferencia y el uso de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para prevenir y combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional.
- (2) El Acuerdo debe respetar los derechos fundamentales y observar los principios reconocidos por la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, en particular el derecho a la vida privada y familiar reconocido en el artículo 7 de la Carta, el derecho a la protección de los datos de carácter personal reconocido en el artículo 8 de la Carta y el derecho a la tutela judicial efectiva y a un juez imparcial reconocido en el artículo 47 de la Carta. El Acuerdo deberá aplicarse de conformidad con dichos derechos y principios.

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

Se autoriza a la Comisión Europea a negociar, en nombre de la Unión, un Acuerdo entre la Unión y Japón sobre la transferencia y el uso de datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) para prevenir y combatir el terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional.

Artículo 2

Las directrices de negociación figuran en el anexo.

Artículo 3

Las negociaciones se llevarán a cabo en consulta con un comité especial designado por el Consejo.

Artículo 4

La destinataria de la presente Decisión es la Comisión Europea.

Hecho en Bruselas, el

*Por el Consejo
El Presidente*