



COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 27.9.2019
COM(2019) 420 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati per la conclusione di un accordo tra l'Unione europea e il Giappone sul trasferimento e sull'uso dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) al fine di prevenire e combattere il terrorismo e altri reati gravi di natura transnazionale

RELAZIONE

1. SCOPO

L'UE dovrebbe avviare negoziati con il Giappone allo scopo di firmare un accordo bilaterale che stabilisca il quadro e le condizioni in cui i vettori aerei saranno autorizzati a trasferire in Giappone i dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) dei passeggeri che volano tra l'UE e il Giappone conformemente ai requisiti del diritto dell'UE.

2. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Con "PNR" si fa riferimento alle informazioni relative al viaggio di ciascun passeggero comprendenti tutti i dati necessari per il trattamento delle prenotazioni a cura dei vettori aerei. Per quanto attiene alla presente raccomandazione, per dati PNR si intendono i dati raccolti e conservati nei sistemi automatizzati di prenotazione e controllo delle partenze dei vettori aerei.

All'interno dell'UE, il trattamento dei dati PNR costituisce uno strumento essenziale della risposta comune al terrorismo e ai reati gravi, nonché un elemento costitutivo dell'Unione della sicurezza. Individuare e rintracciare i modelli di viaggio sospetti trattando i dati PNR per raccogliere prove e, se del caso, individuare gli autori di reati gravi e i loro complici e smantellare le reti criminali si sta rivelando essenziale per prevenire, accertare, indagare e perseguire i reati di terrorismo e i reati gravi.

Il 27 aprile 2016 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la direttiva (UE) 2016/681 sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (la "direttiva PNR")¹. La direttiva consente alle autorità nazionali degli Stati membri dell'UE di accedere direttamente a informazioni essenziali detenute dalle compagnie aeree, nel pieno rispetto dei diritti di protezione dei dati. Fornisce a tutti gli Stati membri uno strumento importante per prevenire, accertare e indagare i reati di terrorismo e i reati gravi, compresi il traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani e lo sfruttamento sessuale di minori. Il termine per il recepimento della direttiva PNR nel diritto nazionale degli Stati membri è scaduto il 25 maggio 2018².

A livello globale, la risoluzione 2396 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, adottata il 21 dicembre 2017, impone agli Stati membri delle Nazioni Unite di *"sviluppare la capacità di raccogliere, trattare e analizzare, in linea con gli standard e le pratiche raccomandate dell'ICAO, i dati del codice di prenotazione e di garantire che tali dati siano usati e condivisi con tutte le autorità nazionali competenti, nel pieno rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali"*. La risoluzione esorta inoltre l'ICAO a *"collaborare con i suoi Stati membri per stabilire uno standard per la raccolta, l'utilizzo, il trattamento e la protezione dei dati PNR"*³. Nel marzo 2019 il comitato dei trasporti aerei dell'ICAO ha istituito una task force Facilitazioni, incaricata di prendere in esame proposte di standard e pratiche raccomandate sulla raccolta, l'utilizzo, il trattamento e la protezione dei dati PNR in linea con la

¹ Direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 132).

² Per lo stato di attuazione della direttiva PNR si veda la diciannovesima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza (COM(2019) 353 final del 24.7.2019).

³ Risoluzione 2396 (2017) del Consiglio di sicurezza sulle minacce alla pace e alla sicurezza internazionali causate dal rimpatrio dei combattenti terroristi stranieri.

risoluzione 2396 (2017) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. La task force ha il compito di: a) riesaminare gli attuali standard e pratiche raccomandate sui dati PNR figuranti nell'allegato 9, capo 9, della convenzione di Chicago; b) stabilire se tali standard e pratiche raccomandate debbano essere integrati da altri standard e pratiche raccomandate e/o orientamenti, tenendo conto della decisione e delle considerazioni del Consiglio di sicurezza; c) se necessario, elaborare nuove disposizioni (standard, pratiche raccomandate e/o orientamenti) per la raccolta, l'utilizzo, il trattamento e la protezione dei dati PNR.

Il trasferimento di dati personali pertinenti dall'UE a un paese terzo può avvenire solo nel rispetto delle disposizioni in materia di trasferimenti internazionali di cui al capo V del regolamento (UE) 2016/679 (il "regolamento generale sulla protezione dei dati")⁴.

Attualmente sono in vigore due accordi internazionali tra l'UE e paesi terzi (Australia⁵ e Stati Uniti⁶) sul trattamento e il trasferimento dei dati PNR. Il 26 luglio 2017 la Corte di giustizia dell'Unione europea ha adottato un parere sull'accordo previsto tra l'UE e il Canada firmato il 25 giugno 2014⁷. La Corte ha statuito che l'accordo non può essere concluso nella forma prevista, in quanto alcune disposizioni sono incompatibili con i diritti fondamentali alla vita privata e alla protezione dei dati personali riconosciuti dall'UE. In particolare, la Corte ha fissato ulteriori requisiti giuridici in materia di vigilanza da parte di un'autorità indipendente, dati sensibili, trattamento automatizzato dei dati PNR, finalità per cui i dati PNR possono essere trattati, e conservazione, uso, divulgazione e ulteriore trasferimento dei dati PNR. A seguito dell'autorizzazione del Consiglio ricevuta dalla Commissione europea nel dicembre 2017, nel giugno 2018 sono stati avviati nuovi negoziati PNR con il Canada. In occasione del 17° vertice UE-Canada svoltosi a Montreal il 17 e 18 luglio 2019, l'UE e il Canada hanno accolto con favore la conclusione di tali negoziati. Sebbene il Canada abbia fatto presente il proprio obbligo di esame giuridico, le parti si sono impegnate, fatto salvo tale esame, a concludere l'accordo quanto prima riconoscendo il ruolo fondamentale di tale accordo per rafforzare la sicurezza e garantire al tempo stesso la tutela della vita privata e la protezione dei dati personali.

3. OBIETTIVI DELLA PROPOSTA

Il Giappone è un partner importante e strategico dell'Unione europea nella lotta al terrorismo e ad altri reati gravi di natura transnazionale. Presso le Nazioni Unite, il G20, il G7 e in altri consessi multilaterali, l'Unione europea e il Giappone collaborano strettamente per migliorare i quadri di sicurezza globale e rafforzare la sicurezza dei loro cittadini.

L'accordo di partenariato strategico UE-Giappone, firmato nel luglio 2018, rafforza il partenariato globale e afferma che "le parti si sforzano di utilizzare, in misura compatibile con le rispettive disposizioni legislative e regolamentari, gli strumenti disponibili, quali i codici di prenotazione, per prevenire e combattere gli atti di terrorismo e i reati gravi, pur rispettando il diritto alla privacy e la protezione dei dati personali". Un accordo PNR UE-Giappone contribuirebbe a rafforzare il partenariato proposto in materia di connettività sostenibile e infrastrutture di qualità tra l'Unione europea e il Giappone, in particolare migliorando la sicurezza del trasporto aereo.

⁴ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

⁵ GU L 186 del 14.7.2012, pag. 4.

⁶ GU L 215 dell'11.8.2012, pag. 5.

⁷ Parere 1/15 della Corte (Grande Sezione) del 26 luglio 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

Il 23 gennaio 2019 la Commissione europea ha adottato una decisione di adeguatezza relativa al trasferimento di dati personali tra operatori commerciali dall'UE al Giappone⁸. In tale contesto, la Commissione europea ha inoltre valutato le condizioni e le garanzie in base alle quali le autorità pubbliche giapponesi, comprese le autorità di contrasto, possono accedere ai dati detenuti da tali operatori.

Il Giappone ha espresso chiaramente alla Commissione il proprio interesse nell'avviare negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo PNR con l'Unione europea. In particolare, più recentemente, il Giappone ha segnalato l'urgente necessità di acquisire i dati PNR dai vettori dell'UE in vista dello svolgimento nel paese delle Olimpiadi del 2020, al fine di affrontare il previsto aumento dei rischi per la sicurezza.

In base alla legislazione giapponese (codice doganale e legge sul controllo dell'immigrazione e sul riconoscimento dei rifugiati), le compagnie aeree sono tenute a trasmettere i dati del codice di prenotazione (PNR) all'Ufficio delle dogane e delle tariffe e all'Ufficio per l'immigrazione giapponesi. Tale legislazione intende rafforzare la sicurezza del Giappone ottenendo i dati PNR prima dell'arrivo o della partenza di un passeggero e migliora pertanto in modo significativo la capacità di condurre in anticipo una valutazione efficiente ed efficace dei rischi di viaggio dei passeggeri.

Anche i vettori aerei e le loro associazioni hanno chiesto a più riprese alla Commissione europea di garantire la certezza del diritto per le compagnie che effettuano voli tra l'UE e il Giappone, tenuto conto dell'obbligo di fornire dati PNR al Giappone nella misura in cui essi sono raccolti e conservati nei loro sistemi automatizzati di prenotazione e di controllo delle partenze.

Occorre una soluzione che fornisca una base giuridica a livello dell'UE per il trasferimento dei dati PNR dall'UE al Giappone quale riconoscimento della necessità di dati PNR nella lotta contro il terrorismo e altri reati gravi di natura transnazionale. Nel contempo, un futuro accordo dovrebbe prevedere adeguate garanzie in materia di protezione dei dati ai sensi dell'articolo 46, paragrafo 2, lettera a), del regolamento generale sulla protezione dei dati, compreso un sistema di vigilanza indipendente. Un futuro accordo dovrebbe rispettare i diritti fondamentali e osservare i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare di cui all'articolo 7, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale di cui all'articolo 8 e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale di cui all'articolo 47.

Il trasferimento dei dati PNR al Giappone consentirebbe di promuovere ulteriormente la cooperazione internazionale con l'Unione europea nell'attività di contrasto, anche attraverso la messa a disposizione, da parte del Giappone, di informazioni analitiche derivate dai dati PNR alle autorità competenti degli Stati membri, nonché a Europol e/o a Eurojust nell'ambito dei rispettivi mandati.

4. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

La presente raccomandazione di avviare negoziati con il Giappone ai fini di un accordo PNR tiene conto del quadro giuridico dell'UE applicabile in materia di protezione dei dati e di

⁸ Decisione di esecuzione (UE) 2019/419 della Commissione, del 23 gennaio 2019, a norma del regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio per quanto riguarda la protezione adeguata dei dati personali da parte del Giappone a norma della legge sulla protezione delle informazioni personali [notificata con il numero C (2019) 304] (GU L 76 del 19.3.2019, pag. 1).

PNR, vale a dire il regolamento (UE) 2016/679, la direttiva (UE) 2016/680⁹ e la direttiva (UE) 2016/681, nonché del trattato e della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, come interpretati nella pertinente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'UE, in particolare nel parere 1/15 della Corte.

La raccomandazione tiene conto anche dell'autorizzazione che la Commissione europea ha ricevuto dal Consiglio nel dicembre 2017 per l'avvio di negoziati relativi a un accordo tra l'UE e il Canada sui trasferimenti e l'uso dei dati PNR.

La presente raccomandazione è in linea con i requisiti giuridici stabiliti nel parere 1/15 della Corte. Essa si basa sull'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'UE. A norma dell'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Commissione deve essere designata come negoziatore dell'Unione.

⁹ Direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 89).

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati per la conclusione di un accordo tra l'Unione europea e il Giappone sul trasferimento e sull'uso dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) al fine di prevenire e combattere il terrorismo e altri reati gravi di natura transnazionale

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 218, paragrafi 3 e 4,

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- 1) È opportuno avviare negoziati finalizzati alla conclusione di un accordo tra l'Unione europea e il Giappone sul trasferimento e l'uso dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) per prevenire e combattere il terrorismo e altri reati gravi di natura transnazionale.
- 2) L'accordo dovrebbe rispettare i diritti fondamentali e osservare i principi riconosciuti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, segnatamente il diritto al rispetto della vita privata e della vita familiare di cui all'articolo 7, il diritto alla protezione dei dati di carattere personale di cui all'articolo 8 e il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale di cui all'articolo 47. È opportuno che l'accordo sia applicato in conformità di tali diritti e principi,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Commissione europea è autorizzata a negoziare, a nome dell'Unione, un accordo tra l'Unione e il Giappone sul trasferimento e sull'uso dei dati del codice di prenotazione (Passenger Name Record, PNR) al fine di prevenire e combattere il terrorismo e altri reati gravi di natura transnazionale.

Articolo 2

Le direttive di negoziato figurano nell'allegato.

Articolo 3

I negoziati sono condotti in consultazione con un comitato speciale che sarà designato dal Consiglio.

Articolo 4

La Commissione europea è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*