

SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS

Resumen del dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos sobre el mandato de negociación de un acuerdo entre la UE y Japón para la transferencia y el uso de los datos del registro de nombres de los pasajeros

[El texto completo del presente dictamen está disponible en inglés, francés y alemán en el sitio web del SEPD: www.edps.europa.eu.]

(2019/C 419/04)

El 27 de septiembre de 2019, la Comisión Europea adoptó una 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. El objetivo del acuerdo previsto es establecer la base jurídica y las condiciones con arreglo a las cuales las compañías aéreas estarán autorizadas a transferir a Japón los datos que figuren en el PNR de los pasajeros que vuelen entre la UE y Japón de conformidad con los requisitos del Derecho de la Unión, incluida la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE.

El SEPD acoge favorablemente el objeto del mandato de negociación; esto es, garantizar el pleno respeto de los derechos y libertades fundamentales consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE, además del pleno respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad, según la interpretación del Tribunal de Justicia en su Dictamen 1/15 sobre el acuerdo PNR entre la UE y Canadá.

Puesto que el acuerdo previsto afecta a los derechos fundamentales de un gran número de personas que no están involucradas en ninguna actividad delictiva, el SEPD considera que debe incorporar todas las garantías materiales y procesales necesarias para asegurar la proporcionalidad del sistema PNR y para limitar su injerencia en el derecho a la privacidad y a la protección de datos a lo estrictamente necesario y justificable por el interés general de la Unión. A tal efecto, el SEPD ofrece varias recomendaciones con vistas a mejorar las directrices de negociación, como, por ejemplo:

- la necesidad y la proporcionalidad del sistema PNR deben interpretarse en sentido estricto;
- de conformidad con el principio de limitación de la finalidad, todo uso adicional de los datos del PNR transferidos con otros fines debe ser objeto de una justificación exhaustiva, especificarse de una manera clara y precisa y limitarse a lo estrictamente necesario;
- la Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones debe contener una referencia no solo a la base jurídica procesal sino también a la base jurídica sustantiva, incluido el artículo 16 del TFUE;
- debe prestarse especial atención al modo de evitar el riesgo de revelar de manera indirecta categorías especiales de datos sobre los pasajeros aéreos y el riesgo de reidentificación de las personas cuyos datos contenidos en el PNR se hayan anonimizado;
- el acuerdo previsto debe contener cláusulas que permitan suspenderlo en caso de incumplimiento, así como cláusulas que permitan poner término al mismo si dicho incumplimiento es grave y persistente.

El presente dictamen incorpora recomendaciones más detalladas del SEPD.

El SEPD queda a disposición de las instituciones para ofrecer cualquier asesoramiento que resulte preciso durante las negociaciones. También confía en ser consultado en las fases ulteriores de la conclusión del proyecto de acuerdo, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42 del Reglamento (UE) 2018/1725 del Parlamento Europeo y del Consejo ⁽¹⁾.

I. INTRODUCCIÓN Y ANTECEDENTES

1. El 27 de septiembre de 2019, la Comisión Europea adoptó una Recomendación de Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones de un acuerdo entre la Unión Europea (UE) 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 anexo de la Recomendación (en lo sucesivo, el «anexo») establece las directrices de negociación dictadas por el Consejo a la Comisión; esto es, los objetivos que esta debe perseguir en nombre de la UE en el transcurso de las negociaciones.

⁽¹⁾ DO L 295 de 21.11.2018, p. 39.

2. La Recomendación se adoptó sobre la base del procedimiento establecido en el artículo 218 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) para los acuerdos celebrados entre la UE y terceros países. Con esta Recomendación, la Comisión pretende obtener la autorización del Consejo para ser nombrada negociador en nombre de la UE e iniciar las negociaciones con Japón de acuerdo con el mandato de negociación. Una vez finalizadas las negociaciones y con el fin de celebrar este acuerdo, el Parlamento Europeo deberá otorgar su consentimiento al texto del acuerdo negociado, tras lo cual el Consejo tendrá que adoptar una decisión de celebración del acuerdo.
3. El marco jurídico para el tratamiento de los datos del PNR en la UE es la 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 («Directiva PNR»). Los Estados miembros estaban obligados a adoptar las medidas legales, reglamentarias y administrativas necesarias para dar cumplimiento a lo dispuesto en la Directiva, a más tardar, el 25 de mayo de 2018. La Comisión Europea debe llevar a cabo la primera revisión de la Directiva PNR, a más tardar, el 25 de mayo de 2020.
4. En la actualidad, existen dos acuerdos internacionales en vigor entre la UE y terceros países, ambos de 2011, para la transferencia y el tratamiento de los datos del PNR: uno celebrado con Australia ⁽²⁾ y otro, con Estados Unidos ⁽³⁾. A petición del Parlamento Europeo al amparo del artículo 218, apartado 11, del TFUE, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) emitió el Dictamen 1/15, de 26 de julio de 2017 ⁽⁴⁾, sobre el acuerdo previsto entre la UE y Canadá sobre el tratamiento y la transferencia de datos del PNR, firmado el 25 de junio de 2014. El Tribunal concluyó que el acuerdo era incompatible con los artículos 7, 8 y 21, así como con el artículo 52, apartado 1, de la Carta de los Derechos Fundamentales de la UE (en lo sucesivo, la «Carta»), en tanto en cuanto no excluía la transferencia de datos sensibles desde la Unión a Canadá ni la utilización y conservación de esos datos. Además, el Tribunal estableció una serie de condiciones y garantías para el tratamiento y la transferencia lícitos de los datos del PNR. Sobre la base del Dictamen 1/15, en junio de 2018 se iniciaron unas nuevas negociaciones sobre el PNR con Canadá, que, según la Comisión, se encuentran en su fase final.
5. A nivel mundial, la cuestión de los datos del PNR se rige por el Convenio sobre Aviación Civil Internacional («Convenio de Chicago») de 1947, que regula el transporte aéreo internacional y ha creado la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI). El Consejo de la OACI ha adoptado unas normas y prácticas recomendadas sobre el PNR, que se encuentran en el anexo 9 («Facilitación») del Convenio de Chicago. Complementan a estas unas directrices adicionales, concretamente el documento 9944 de la OACI, que establece unas «Directrices sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)» ⁽⁵⁾. Todos los Estados miembros de la UE son partes del Convenio de Chicago.
6. Además de lo anterior, la Resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por el retorno de combatientes terroristas extranjeros, adoptada el 21 de diciembre de 2017, requiere que, *«de conformidad con las normas y prácticas recomendadas de la OACI, los Estados miembros [de la ONU] 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»*, y *«según proceda, alienta a los Estados miembros a que compartan los datos PNR con los Estados miembros competentes o interesados para detectar a los combatientes terroristas extranjeros»* ⁽⁶⁾.
7. El SEPD agradece haber sido consultado tras la adopción de la Recomendación por la Comisión Europea y espera que se incluya una referencia al presente dictamen en el preámbulo de la Decisión del Consejo. También desea subrayar que el presente dictamen se entiende sin perjuicio de las observaciones adicionales que pueda formular el SEPD sobre la base de la información disponible en un momento posterior.

⁽²⁾ DO L 186 de 14.7.2012, p. 4.

⁽³⁾ DO L 215 de 11.8.2012, p. 5.

⁽⁴⁾ Dictamen 1/15 del Tribunal de Justicia, de 26 de julio de 2017, emitido con arreglo al artículo 218, apartado 11, del TFUE, sobre el proyecto de acuerdo entre Canadá y la UE sobre la transferencia y el tratamiento de datos del PNR (ECLI:EU:C:2017:592).

⁽⁵⁾ OACI: Doc 9944, «Directrices sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)», primera edición, 2010.

⁽⁶⁾ Punto 12 de la 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, adoptada por el Consejo de Seguridad en su 8148.ª sesión, de 21 de diciembre de 2017.

V. CONCLUSIONES

34. El SEPD acoge favorablemente el objeto del mandato de negociación; esto es, garantizar el pleno respeto de los derechos y libertades fundamentales consagrados en los artículos 7 y 8 de la Carta, además del pleno respeto de los principios de necesidad y proporcionalidad, según la interpretación del TJUE en su Dictamen 1/15 sobre el acuerdo entre la UE y Canadá.
35. Puesto que el acuerdo previsto afecta a los derechos fundamentales de un gran número de personas que no están involucradas en ninguna actividad delictiva, el SEPD considera que el futuro acuerdo debe incorporar todas las garantías materiales y procesales que, tomadas conjuntamente, aseguren la proporcionalidad del sistema PNR y limiten su injerencia en el derecho a la privacidad y a la protección de datos a lo estrictamente necesario y justificable por el interés general de la UE.
36. A tal fin, y como recomendación principal, el SEPD subraya la necesidad de una interpretación estricta de la necesidad y la proporcionalidad del sistema PNR. Además, debe prestarse especial atención a la aplicación práctica del principio de limitación de la finalidad cuando se haga uso de los datos del PNR transferidos. Por otra parte, el SEPD reitera su postura adoptada en dictámenes previos ⁽⁷⁾, según la cual la Decisión del Consejo por la que se autoriza la apertura de negociaciones con arreglo al artículo 218 del TFUE debe contener una referencia no solo a la base jurídica procesal sino también a la base jurídica sustantiva, incluido el artículo 16 del TFUE.
37. Las demás recomendaciones del SEPD en el presente dictamen hacen referencia al marco jurídico adecuado para la transferencia de datos personales operativos; la necesidad de evitar el riesgo de revelar indirectamente categorías especiales de datos sobre los pasajeros aéreos; y el riesgo de reidentificación de las personas cuyos datos contenidos en el PNR se hayan anonimizado. El SEPD también subraya la necesidad de dejar clara la supervisión independiente del tratamiento de los datos del PNR por las autoridades japonesas competentes, que constituye una de las garantías esenciales del derecho a la protección de los datos. Además, recomienda que se introduzcan cláusulas que permitan suspender el futuro acuerdo en caso de incumplimiento, así como cláusulas que permitan poner término al mismo si dicho incumplimiento es grave y persistente.
38. Por último, el SEPD sigue estando a disposición de la Comisión, el Consejo y el Parlamento Europeo para prestar asesoramiento en etapas ulteriores de este proceso. Las observaciones que figuran en el presente dictamen se entienden sin perjuicio de las observaciones adicionales que el SEPD pueda formular a medida que surjan otras cuestiones, que se abordarán una vez que se disponga de más información. A tal fin, el SEPD espera ser consultado posteriormente sobre las disposiciones del proyecto de acuerdo antes de su finalización.

Bruselas, 25 de octubre de 2019.

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Supervisor Europeo De Protección De Datos

⁽⁷⁾ Véanse el dictamen del SEPD 2/2019 sobre el mandato de negociación de un acuerdo entre la UE y los EE. UU. sobre el acceso transfronterizo a las pruebas electrónicas y el dictamen del SEPD 3/2019 sobre la participación en las negociaciones con vistas a un Segundo Protocolo adicional al Convenio de Budapest sobre la Ciberdelincuencia, disponibles en: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf y https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf