DECISIÓN (UE) 2019/2107 DEL CONSEJO

de 28 de noviembre de 2019

sobre la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión Europea, en el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional, en relación con la revisión del capítulo 9 del anexo 9 («Facilitación») del Convenio sobre Aviación Civil Internacional en lo que respecta a las normas y métodos recomendados sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros

EL CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, y en particular su artículo 16, apartado 2, y su artículo 87, apartado 2, letra a), en relación con su artículo 218, apartado 9,

Vista la propuesta de la Comisión Europea,

Considerando lo siguiente:

(1) El Convenio sobre Aviación Civil Internacional (en lo sucesivo, «Convenio de Chicago»), que regula el transporte aéreo internacional, entró en vigor el 4 de abril de 1947. En él se creó la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI).

(2) Los Estados miembros de la Unión son partes contratantes del Convenio de Chicago y Estados miembros de la OACI, mientras que la Unión tiene estatuto de observador en determinados organismos de la OACI, entre los que se incluyen la Asamblea y otros organismos técnicos.

(3) Conforme al artículo 54, letra l), del Convenio de Chicago, el Consejo de la OACI debe adoptar normas y métodos recomendados internacionales.

(4) En su Resolución 2396 (2017) de 21 de diciembre de 2017, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) decidió que, de conformidad con las normas y métodos recomendados internacionales de la OACI, los Estados miembros de las Naciones Unidas debían desarrollar la capacidad de reunir, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR) y asegurarse de que todas sus autoridades nacionales competentes utilicen y compartan esos datos, respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales, con el fin de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y los viajes conexos.

(5) La Resolución 2396 (2017) insta asimismo a la OACI a que colabore con los Estados miembros de la ONU con miras a establecer una norma para la recogida, utilización, procesamiento y protección de datos PNR.

(6) Las normas y métodos recomendados internacionales relativos al PNR figuran en el anexo 9 («Facilitación»), capítulo 9, partes A y D, del Convenio de Chicago. Dichas normas y métodos recomendados internacionales se complementan con directrices adicionales, en particular las contenidas en el documento de la OACI 9944 que establece directrices sobre los datos PNR.

(7) En marzo de 2019, el Comité de transporte aéreo de la OACI creó un grupo de trabajo compuesto por expertos de aquellos Estados miembros de la OACI que participan en el Panel de Facilitación de la OACI, encargado de estudiar las propuestas de nuevas normas y métodos recomendados internacionales sobre recogida, utilización, procesamiento y protección de datos PNR conforme a la Resolución 2396 (2017) (en lo sucesivo, «Grupo de expertos»). Varios Estados miembros de la Unión están representados en este Grupo de expertos. La Comisión participa en el Grupo de expertos en calidad de observadora.

(8) La cuadragésima sesión de la Asamblea de la OACI se celebró del 24 de septiembre al 4 de octubre de 2019. Los resultados de la Asamblea de la OACI definirán la orientación estratégica de la OACI en los próximos años, también por lo que respecta a la adopción de nuevas normas y métodos recomendados internacionales sobre el PNR.

(9) El 16 de septiembre de 2019, el Consejo aprobó un documento informativo sobre las normas y los principios aplicables a la recogida, utilización y tratamiento de los datos PNR, con miras a su presentación en la cuadragésima sesión de la Asamblea de la OACI (en lo sucesivo, «documento informativo»). En dicha Asamblea de la OACI, Finlandia presentó el documento informativo en nombre de la Unión y sus Estados miembros y de los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil.

(10) En el documento informativo se expone la posición de la Unión sobre el cumplimiento de los principios esenciales que contribuiría a asegurar el respeto de los preceptos constitucionales y normativos relativos a los derechos fundamentales a la privacidad y la protección de datos al procesar datos PNR para los fines de la lucha contra el terrorismo y las formas graves de delincuencia. Se ha solicitado a la OACI que incluya esos principios en toda futura norma sobre el PNR, así como en las directrices revisadas de la OACI sobre los datos PNR (doc. 9944).

(11) La Unión ha adoptado disposiciones comunes sobre los datos PNR mediante la Directiva (UE) 2016/681 del Parlamento Europeo y del Consejo ([1]), cuyo ámbito de aplicación coincide en gran parte con el ámbito que deberán regular las nuevas normas y métodos recomendados internacionales previstos. La Directiva (UE) 2016/681 incluye, en particular, un conjunto completo de normas destinadas a preservar los derechos fundamentales a la privacidad y a la protección de los datos personales en el contexto de la transferencia de datos PNR por parte de las compañías aéreas a los Estados miembros con fines de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y otras formas de delincuencia grave.

(12) Hay en la actualidad dos acuerdos internacionales vigentes entre la Unión y terceros países (concretamente, Australia ([2]) y los Estados Unidos ([3])) sobre tratamiento y transferencia de datos PNR. El 26 de julio de 2017, el Tribunal de Justicia de la Unión Europea emitió un dictamen sobre el acuerdo previsto entre la Unión y Canadá, firmado el 25 de junio de 2014 ([4]) (dictamen 1/15).

(13) Procede determinar la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Consejo de la OACI, habida cuenta de que cualquier norma o método recomendado internacional que se adopte en el futuro en el ámbito de los datos PNR, en particular las modificaciones del capítulo 9 del anexo 9 («Facilitación») del Convenio de Chicago, podrá influir decisivamente en el contenido del Derecho de la Unión, en concreto, la Directiva (UE) 2016/681 y los acuerdos internacionales existentes sobre los datos PNR. De acuerdo con el deber de cooperación leal, los Estados miembros de la Unión deben defender dicha posición a lo largo de todo el proceso de elaboración de las normas y métodos recomendados internacionales en la OACI.

(14) La posición de la Unión, que se presenta en el anexo, se ha determinado de conformidad con el marco jurídico aplicable de la Unión en materia de protección de datos y datos PNR, a saber, el Reglamento (UE) 2016/679 del Parlamento Europeo y del Consejo ([5]), la Directiva (UE) 2016/680 del Parlamento Europeo y del Consejo ([6]) y la Directiva (UE) 2016/681, así como el Tratado y la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, conforme a la interpretación que se desprende de la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en particular el dictamen 1/15.

(15) La posición de la Unión debe ser expresada, de forma conjunta, por los Estados miembros de la Unión que forman parte del Consejo de la OACI.

(16) El Reino Unido e Irlanda están vinculados por la Directiva (UE) 2016/681 y, en consecuencia, participan en la adopción de la presente Decisión.

(17) De conformidad con los artículos 1 y 2 del Protocolo n.º 22 sobre la posición de Dinamarca, anejo al Tratado de la Unión Europea y al Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, Dinamarca no participa en la adopción de la presente Decisión y no queda vinculada por ella ni sujeta a su aplicación.

([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, p. 132).

([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 (Gran Sala) de 26 de julio de 2017, ECLI:EU:C:2017:592.

([5]) 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).

([6]) 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).

HA ADOPTADO LA PRESENTE DECISIÓN:

Artículo 1

En el anexo de la presente Decisión se establece la posición que debe adoptarse, en nombre de la Unión, en el Consejo de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), en relación con la revisión del capítulo 9 del anexo 9 («Facilitación») del Convenio de Aviación Civil Internacional respecto de la adopción de normas y métodos recomendados sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros.

Artículo 2

La posición a que se refiere el artículo 1 será expresada, de forma conjunta, por los Estados miembros de la Unión que formen parte del Consejo de la OACI.

Artículo 3

La presente Decisión entrará en vigor el día de su adopción.

Hecho en Bruselas, el 28 de noviembre de 2019.

Por el Consejo
El Presidente
T. HARAKKA

ANEXO

POSICIÓN QUE DEBE ADOPTARSE, EN NOMBRE DE LA UNIÓN EUROPEA, EN EL CONSEJO DE LA ORGANIZACIÓN DE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL, EN RELACIÓN CON LA REVISIÓN DEL CAPÍTULO 9 DEL ANEXO 9 («FACILITACIÓN») DEL CONVENIO SOBRE AVIACIÓN CIVIL INTERNACIONAL EN LO QUE RESPECTA A LAS NORMAS Y LOS MÉTODOS RECOMENDADOS SOBRE LOS DATOS DEL REGISTRO DE NOMBRES DE LOS PASAJEROS.

Principios generales

En el marco de las actividades de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) relacionadas con la revisión del capítulo 9 del anexo 9 («Facilitación») del Convenio de Chicago relativa al desarrollo de normas y métodos recomendados sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR), los Estados miembros de la Unión, actuando conjuntamente en interés de la Unión:

a) actuarán en consonancia con los objetivos perseguidos por la Unión en el contexto de su política de PNR, especialmente los de garantizar la protección y resguardar la vida y la seguridad de las personas, así como de velar por el pleno respeto de los derechos fundamentales, en particular los derechos a la privacidad y a la protección de los datos personales;

b) concienciarán a todos los Estados miembros de la OACI acerca de las normas y principios de la Unión que se aplican a la transferencia de datos PNR, según se desprende de la legislación pertinente de la Unión y la jurisprudencia del Tribunal de Justicia de la Unión Europea;

c) promoverán el desarrollo de soluciones multilaterales respetuosas de los derechos fundamentales para la transferencia de datos PNR por parte de las líneas aéreas a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, en favor de la seguridad jurídica y el respeto de los derechos fundamentales y la racionalización de las obligaciones impuestas a las compañías aéreas;

d) propiciarán el intercambio de datos PNR y de los resultados del tratamiento de dichos datos entre los Estados miembros de la OACI cuando ello se considere necesario para la prevención, detección, investigación o enjuiciamiento de delitos de terrorismo u otras formas de delincuencia grave, sin menoscabo alguno de los derechos y las libertades fundamentales;

e) seguirán apoyando el desarrollo, por parte de la OACI, de normas para la reunión, el uso, el procesamiento y la protección de datos PNR, en consonancia con la Resolución 2396 (2017);

f) seguirán favoreciendo la ampliación, en todos los Estados miembros de la OACI, de la capacidad para recopilar, procesar y analizar datos PNR, en cumplimiento de las normas y métodos recomendados internacionales de la OACI, y garantizarán que los datos PNR sean notificados a todas las autoridades nacionales competentes de los Estados miembros de la OACI y utilizados por ellas, sin menoscabo alguno de los derechos humanos y las libertades fundamentales, con el fin de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y los viajes conexos, según exige la Resolución 2396 (2017);

g) utilizarán como información de referencia el documento informativo sobre las normas y los principios aplicables a la recogida, utilización y tratamiento de los datos PNR (A40-WP/530), presentado en la cuadragésima sesión de la Asamblea de la OACI por Finlandia en nombre de la Unión Europea y sus Estados miembros y de los demás Estados miembros de la Conferencia Europea de Aviación Civil;

h) fomentarán la creación de un entorno en el que el transporte aéreo internacional pueda desarrollarse dentro de un mercado abierto, liberalizado y global y seguir creciendo sin poner en peligro la seguridad, y velarán al mismo tiempo por la introducción de las salvaguardias pertinentes.

Orientaciones

Los Estados miembros de la Unión, actuando conjuntamente en interés de la Unión, apoyarán la inclusión de las siguientes normas y principios en las futuras normas y métodos recomendados de la OACI sobre los datos PNR:

1. Modalidades de transmisión del PNR:

   a) Método de transmisión: para proteger los datos personales contenidos en los sistemas de las compañías aéreas y garantizar que estas mantienen su control sobre esos sistemas, los datos deben transmitirse exclusivamente mediante el sistema de transmisión activa («push»).

b) Protocolos de transmisión: debe fomentarse el uso de protocolos estándar apropiados, seguros y abiertos como parte de los protocolos de referencia aceptados internacionalmente para la transmisión de datos PNR, con el objetivo de aumentar gradualmente su adopción hasta que, en última instancia, sustituyan a las normas de dominio privado.

c) Frecuencia de transmisión: la frecuencia y el calendario de las transmisiones de datos PNR no deben suponer una carga desmedida para las compañías aéreas y han de limitarse por tanto a lo estrictamente necesario para la lucha contra el terrorismo y otras formas de delincuencia grave en defensa de la aplicación de la ley y la seguridad de las fronteras.

d) Inexistencia para las compañías aéreas de obligación de recoger datos adicionales: las compañías aéreas no deben estar obligadas a recoger datos PNR adicionales a los que ya recopilan ni a recabar determinados tipos de datos, sino únicamente a transmitir la información que ya obtienen como parte de su actividad empresarial.

2. Modalidades del tratamiento de los datos PNR:

a) Calendario de la transmisión y el tratamiento: sin perjuicio de las salvaguardias apropiadas para la protección de la privacidad de los interesados, los datos PNR podrán estar disponibles con la antelación suficiente a la llegada o la salida del vuelo, lo que concederá a las autoridades más tiempo para procesar y analizar los datos y, en su caso, tomar las medidas oportunas.

b) Comparación con los criterios y las bases de datos predeterminados: las autoridades deberán procesar los datos PNR mediante criterios que se apoyen en información contrastada y bases de datos pertinentes para la lucha contra el terrorismo y la delincuencia grave.

3. Protección de los datos personales:

a) Legitimidad, equidad y transparencia del tratamiento: el tratamiento de datos personales debe tener una base legítima, de forma que los particulares puedan tener conocimiento de los riesgos, las garantías y los derechos relacionados con el tratamiento de sus datos personales y de las vías existentes para ejercer sus derechos en relación con ese tratamiento.

b) Limitación de la finalidad: los fines para los que los datos PNR pueden ser utilizados por las autoridades deben establecerse claramente y no ir más allá de lo necesario para alcanzar los objetivos perseguidos, en particular los de lucha contra el terrorismo y los delitos graves, en defensa de la aplicación de la ley y la seguridad de las fronteras.

c) Alcance de los datos PNR: los elementos de los datos PNR que deben transferir las compañías aéreas han de identificarse claramente y enumerarse de forma exhaustiva. La lista en la que figuren debe armonizarse para garantizar que dichos datos se limiten al mínimo, evitándose al mismo tiempo el tratamiento de datos sensibles, como los que revelen el origen racial o étnico, las opiniones políticas o las creencias religiosas o filosóficas, la afiliación sindical, el estado de salud y la vida u orientación sexual de una persona.

d) Uso de los datos PNR: todo tratamiento ulterior de los datos PNR debe ceñirse a los fines de la transferencia original, basarse en criterios objetivos y estar sujeto a condiciones sustantivas y procedimentales acordes con los requisitos aplicables a las transferencias de datos personales.

e) Tratamiento automatizado de los datos PNR: el tratamiento automatizado debe basarse en criterios previamente establecidos, no discriminatorios y fiables, y no utilizarse como criterio único para la toma de decisiones con efectos jurídicos adversos o que afecten gravemente a una persona.

f) Conservación de los datos: el período de conservación de los datos PNR debe estar limitado y no ser más largo de lo necesario para alcanzar el objetivo inicial. Debe garantizarse la supresión de los datos de conformidad con los requisitos legales del país de origen. Al final del período de conservación, los datos PNR deberán suprimirse o anonimizarse.

g) Divulgación de datos PNR a las autoridades autorizadas: la comunicación ulterior de datos PNR a otras autoridades públicas del mismo Estado o a otros Estados miembros de la OACI solo podrá tener lugar atendiendo a las circunstancias de cada caso y si la autoridad destinataria ejerce funciones relacionadas con la lucha contra el terrorismo o los delitos graves de carácter transnacional y dispensa a dichos datos una protección idéntica a la otorgada por la autoridad que comunica los datos.

h) Seguridad de los datos: deberán adoptarse medidas adecuadas para proteger la seguridad, la confidencialidad y la integridad de los datos PNR.

i) Transparencia y notificación: sin perjuicio de la aplicación de restricciones necesarias y proporcionadas, deberá informarse a los particulares sobre el tratamiento de sus datos PNR y sobre los derechos y vías de recurso que les asisten.

j) Acceso, rectificación y supresión: sin perjuicio de la aplicación de restricciones necesarias y proporcionadas, los particulares deben tener derecho a acceder a sus datos PNR y a rectificarlos.

k) Recurso: los particulares deben tener derecho a vías efectivas de recurso administrativo y judicial si consideran que se han vulnerado sus derechos a la privacidad y a la protección de datos.

l) Supervisión y obligación de rendir cuentas: las autoridades que utilicen datos PNR deberán rendir cuentas y estar sujetas a supervisión por una autoridad pública independiente con competencias efectivas de investigación y ejecución, la cual deberá poder desempeñar su cometido al resguardo de cualquier influencia, en particular de las autoridades policiales y judiciales.

4. Intercambio de información PNR entre autoridades policiales y judiciales:

a) Fomento del intercambio de información: atendiendo a las circunstancias de cada caso, es preciso fomentar el intercambio de datos PNR entre las autoridades policiales y judiciales de los distintos Estados miembros de la OACI con el fin de mejorar la cooperación internacional en materia de prevención, detección, investigación y enjuiciamiento del terrorismo y de los delitos graves.

b) Seguridad del intercambio de información: el intercambio de información deberá llevarse a cabo a través de canales apropiados que garanticen la seguridad de los datos y se ajusten plenamente a los marcos jurídicos nacionales e internacionales de protección de los datos personales.