

## Garante europeo della protezione dei dati

**Parere del Garante europeo della protezione dei dati (GEPD) sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un accordo tra la Comunità europea e il governo del Canada sul trattamento delle informazioni anticipate sui passeggeri (Advance Passenger Information, API) e dei dati delle pratiche passeggeri (Passenger Name Record, PNR) (COM(2005) 200 def.)**

(2005/C 218/06)

IL GARANTE EUROPEO DELLA PROTEZIONE DEI DATI,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 286,

vista la carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, in particolare l'articolo 8,

vista la direttiva 95/46/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 1995, relativa alla tutela delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati,

visto il regolamento (CE) n. 45/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2000, concernente la tutela delle persone fisiche in relazione al trattamento dei dati personali da parte delle istituzioni e degli organismi comunitari, nonché la libera circolazione di tali dati, in particolare l'articolo 41,

vista la richiesta di parere a norma dell'articolo 28, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 45/2001 ricevuta il 26 maggio 2005 dalla Commissione,

HA ADOTTATO IL SEGUENTE PARERE:

### 1. Introduzione

1. Il GEPD si compiace di essere stato consultato in base all'articolo 28, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 45/2001. Questo conferma il punto di vista, espresso dal GEPD nel suo documento orientativo del 18 marzo 2005 («Il GEPD in quanto consulente delle istituzioni comunitarie sulle proposte legislative e sui documenti connessi»), secondo cui la funzione consultiva si estende alla conclusione di accordi tra la CE e paesi terzi e/o organizzazioni internazionali riguardo al trattamento dei dati personali.
2. Considerato il carattere vincolante dell'articolo 28, paragrafo 2 del regolamento (CE) n. 45/2001, il presente parere dovrebbe essere citato nel preambolo della decisione del Consiglio.
3. Secondo i considerando, l'accordo in questione, tra la Comunità europea e il Canada, riguarda una decisione della Commissione, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 6 della direttiva 95/46/CE, con la quale si considera che la competente autorità canadese assicura un livello di protezione adeguato dei dati API/PNR («decisione della Commissione»). Il GEPD ritiene che anche la decisione della Commissione avrebbe dovuto essere trasmessa per consultazione, in quanto parte del pacchetto giuridico complessivo.

4. La proposta in questione è la seconda in ordine di tempo, dopo l'accordo del 17 maggio 2004 <sup>(1)</sup> tra la Comunità europea e gli Stati Uniti d'America, la cui legittimità è stata contestata dal Parlamento a norma dell'articolo 230 del trattato CE. Nel suo intervento dinanzi alla Corte di giustizia, il GEPD ha sostenuto le conclusioni del Parlamento intese ad annullare l'accordo.

## 2. Essenza dell'accordo

5. La proposta di accordo in questione è simile all'accordo con gli Stati Uniti d'America. È legata a una decisione della Commissione, a norma dell'articolo 25, paragrafo 6 della direttiva 95/46/CE, si propone di migliorare la sicurezza pubblica e obbliga il vettore aereo a trasferire dati verso un paese terzo.
6. In sostanza, tuttavia, vi sono differenze significative, com'è stato osservato in due pareri del Gruppo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali (Gruppo dell'articolo 29) <sup>(2)</sup>. Il GEPD sottolinea quattro differenze sostanziali, che hanno una certa rilevanza in tutto il presente parere. In primo luogo, la proposta prevede un sistema «push» (anziché un sistema «pull») che comporta la possibilità per le compagnie aeree della Comunità europea di controllare il trasferimento dei dati alle autorità canadesi. In secondo luogo, gli impegni assunti dalle autorità canadesi sono vincolanti (articolo 2, paragrafo 1 dell'accordo), il che contribuisce a rendere la proposta più equilibrata rispetto all'accordo con gli Stati Uniti d'America. In terzo luogo, l'elenco dei dati PNR da trasferire è più ridotto e non comprende categorie aperte di dati relativi ai passeggeri che potrebbero rivelare informazioni sensibili. Infine, l'accordo si avvale di un sistema legislativo in materia di protezione dei dati molto più avanzato, che tutela la persona interessata, anche attraverso la supervisione di un garante indipendente. Tuttavia, la legislazione canadese non fornisce ai cittadini dell'Unione europea una protezione completa. Gli impegni assunti dalle autorità canadesi sono intesi a trovare una soluzione per tali cittadini.

## 3. Implicazioni della direttiva 95/46

7. Nel quadro della direttiva 95/46/CE, il trasferimento di dati verso un paese terzo rientra nella definizione di trattamento di dati personali (a norma dell'articolo 2, lettera b) della direttiva, «qualsiasi operazione o insieme di operazioni [...] applicate a dati personali») e, di conseguenza, il capo II della direttiva («Condizioni generali di liceità dei trattamenti di dati personali») si applica al trasferimento. Lo scopo dell'articolo 25 della direttiva in questo contesto è fornire una tutela supplementare in caso di trasferimento verso un paese terzo poiché, dal momento del trasferimento, i dati non rientrano più nella competenza di uno Stato membro.
8. La proposta di accordo con il Canada, in combinato disposto con la decisione della Commissione, obbliga le compagnie aeree a trasferire dati verso il Canada. Va stabilito se tale obbligo impedisca loro di rispettare le obbligazioni imposte dalla legislazione nazionale di attuazione della direttiva 95/46/CE, in particolare il capo II, e in tal modo influisca sull'efficacia della direttiva.
9. L'articolo 5 della proposta obbliga i vettori aerei europei a trattare i dati API/PNR contenuti nei rispettivi sistemi automatizzati di prenotazione/controllo delle partenze (departure control system, DCS) secondo le modalità stabilite dalle autorità canadesi competenti conformemente alla legislazione canadese. La proposta non stabilisce che si applichino il diritto comunitario e, più specificamente, le norme in materia di trattamento di dati personali di cui al capo II della direttiva 95/46/CE. In mancanza di tale disposizione, i vettori aerei potrebbero essere obbligati a trattare i dati, anche se il trattamento non fosse pienamente conforme al capo II della direttiva 95/46/CE. Essi sono unicamente obbligati ad agire in conformità delle disposizioni sostanziali del diritto canadese.

<sup>(1)</sup> Causa C-317/04, pendente dinanzi alla Corte.

<sup>(2)</sup> Si tratta di un gruppo consultivo indipendente, composto di rappresentanti delle autorità di controllo della protezione dei dati degli Stati membri, del GEPD e della Commissione, istituito dalla direttiva 95/46/CE. Il GEPD fa riferimento al parere 3/2004 sul livello di tutela assicurato in Canada rispetto al trasferimento dei dati delle pratiche passeggeri (Passenger Name Record, PNR) e delle informazioni anticipate sui passeggeri (Advance Passenger Information, API) da parte delle compagnie aeree (11 febbraio 2004) e al parere 1/2005 sul livello di tutela assicurato in Canada rispetto al trasferimento dei dati delle pratiche passeggeri (Passenger Name Record, PNR) e delle informazioni anticipate sui passeggeri (Advance Passenger Information, API) da parte delle compagnie aeree (19 gennaio 2005).

10. Sebbene, com'è stato affermato in precedenza e sarà illustrato nel seguito del presente parere, esista in Canada un sistema legislativo avanzato di protezione dei dati e non vi sia alcuna ragione di affermare che la legislazione canadese in materia leda gravemente gli interessi delle persone interessate all'interno della Comunità europea, non vi è neppure ragione di supporre che la legislazione canadese sia pienamente conforme a tutte le disposizioni del capo II della direttiva 95/46/CE. Tale supposizione non può essere dedotta dall'accordo, né dalla relazione. Inoltre, la supposizione non è concepibile in quanto le autorità canadesi non sono vincolate da alcuna (futura) interpretazione della direttiva fornita dalla Corte di giustizia, né si può garantire che successive modifiche della legislazione canadese (o nuove interpretazioni date dagli organi giudiziari canadesi) siano conformi al diritto comunitario.
11. Sulla base di questa analisi, il GEPD conclude che l'accordo comporta una modifica della direttiva 95/46/CE. Pertanto, e indipendentemente da eventuali danni sostanziali alle persone interessate, si dovrebbe ottenere il parere conforme del Parlamento europeo, a norma dell'articolo 300, paragrafo 3 del trattato CE.
12. Al riguardo, il GEPD ritiene che, in generale, le questioni istituzionali esulino dall'ambito del suo mandato. Tuttavia, in questo caso, il GEPD esprime la sua opinione sulla questione, in quanto il mancato rispetto delle prerogative del Parlamento porta a una modifica della direttiva e, in tal modo, influisce sul livello di protezione dei dati all'interno del territorio della Comunità europea.
13. In alternativa, l'accordo potrebbe essere modificato per garantire che il trattamento dei dati API/PNR da parte delle compagnie aeree europee sia conforme alla direttiva 95/46/CE. Inserendo una disposizione in tal senso, l'accordo non comporterebbe più alcuna modifica della direttiva.

#### 4. Sulla sostanza dell'accordo con il Canada

##### 4.1 Approvazione dei principali elementi della proposta

14. A prescindere dalle modalità procedurali per l'adozione della proposta, il GEPD ha valutato se l'accordo proposto fornisca nella sostanza una tutela sufficiente alle persone interessate, in particolare riguardo ai diritti fondamentali a cui fa riferimento l'articolo 6 del trattato UE.
15. Il GEPD rileva le differenze più importanti della proposta rispetto all'accordo con gli Stati Uniti d'America (v. precedente punto 6). Ne deduce che le carenze di quest'ultimo accordo non si applicano, rispetto a tre punti principali, alla proposta in questione, quanto meno non nella stessa misura.
16. Il GEPD rileva inoltre che il Gruppo per la tutela delle persone con riguardo al trattamento dei dati personali (Gruppo dell'articolo 29), nel parere reso il 19 gennaio 2005, ha approvato i principali elementi della (proposta di) decisione della Commissione su un livello di protezione adeguato assicurato dall'agenzia canadese per i servizi transfrontalieri (*Canada Border Service Agency, CBSA*). Nella sua valutazione, gli impegni che si assume la CBSA (di cui all'allegato della decisione della Commissione) rivestono un ruolo importante. Il GEPD condivide le conclusioni del Gruppo dell'articolo 29, tenuto anche conto del fatto che il garante canadese indipendente per la tutela della vita privata approva le restrizioni dell'accesso ai dati API/PNR a fini governativi e di contrasto <sup>(1)</sup>.
17. Per il GEPD è molto importante che il sistema «push» per i dati API e PNR consenta alla compagnia aerea europea di controllare il trattamento e il trasferimento dei dati. Tali attività rientrano in tal modo nella giurisdizione degli Stati membri e si applica la normativa comunitaria.
18. È altrettanto importante che l'articolo 2 della proposta preveda esplicitamente che le Parti dell'accordo hanno convenuto che i dati API/PNR saranno trattati secondo le modalità descritte negli impegni. Gli impegni, allegati alla decisione della Commissione, sono pertanto vincolanti.

<sup>(1)</sup> Si veda la dichiarazione del garante del 9 aprile 2003 ([http://www.privcom.gc.ca/keyIssues/ki-qc/mc-ki-api\\_e.asp](http://www.privcom.gc.ca/keyIssues/ki-qc/mc-ki-api_e.asp)).

19. Infine il GEPD sottolinea l'importanza dell'istituzione di un Comitato misto che organizzerà *inter alia* la revisione congiunta. Ciò consente di controllare l'attuazione degli strumenti giuridici. Questo fatto è tanto più importante in quanto gli strumenti giuridici sono nuovi e mancano esperienze di attuazione di questo genere di strumenti.
20. In tale contesto e alla luce dell'analisi prevista al punto 4.2 del documento orientativo di cui al punto 1, il GEPD approva i principali elementi della proposta e limita le sue osservazioni ad alcuni punti specifici, in particolare:
  - il numero e la natura dei dati API/PNR da trasferire;
  - la finalità del trattamento, che non si limita alla lotta contro il terrorismo ma riguarda anche qualsiasi altro reato transnazionale grave;
  - l'articolo 3 dell'accordo concernente accesso, rettifica e annotazione.

#### 4.2 Numero e natura dei dati API/PNR

21. L'allegato II della proposta non contiene dati sensibili ai sensi dell'articolo 8 della direttiva 95/46/CE né contiene «categorie aperte» di dati sui passeggeri che potrebbero, a seconda del modo in cui tali categorie sono compilate in un modulo, rivelare tali dati sensibili (ad esempio il regime alimentare che rivela convinzioni religiose o dati medici).
22. Tuttavia l'elenco degli elementi del PNR da raccogliere (allegato II della proposta) include dati che potrebbero essere pertinenti per la protezione dei diritti fondamentali dei passeggeri, in particolare per la tutela della vita privata. Il GEPD cita la categoria 10 (informazioni sui viaggiatori abituali «frequent flyer») che potrebbe rivelare dati sul comportamento dei passeggeri (benché non tutte le informazioni sui «frequent flyer» siano contemplate) e la categoria 23 (informazioni APIS eventualmente assunte) che contiene oltre al nome altre informazioni sul passaporto dei passeggeri.
23. Il GEPD dubita della necessità e proporzionalità dell'inserimento di queste categorie e propone di riesaminare se occorra includerle nell'allegato dell'accordo. Tuttavia il fatto che queste categorie figurino nell'elenco dei dati non costituisce in sé un motivo sufficientemente grave da richiedere la rinegoziazione dell'accordo e, a parere del GEPD, non dovrebbe portare all'annullamento dello stesso.

#### 4.3 Finalità del trattamento

24. Come precedentemente constatato per gli strumenti giuridici che richiedono il trattamento di dati personali ai fini della lotta contro il terrorismo, il legislatore non ha limitato la finalità del trattamento al terrorismo in quanto tale, ma ha esteso le finalità che consentono il trattamento ad altri reati gravi o, in qualche caso, anche all'applicazione della legge in generale.
25. La presente proposta menziona la lotta contro altri reati gravi di natura transnazionale, tra cui la criminalità organizzata. Secondo gli impegni della CBSA (punto 12) le informazioni possono essere trasmesse ad altri servizi governativi canadesi soltanto per gli stessi scopi. Le informazioni saranno trasmesse alle autorità di paesi terzi soltanto per questi scopi e nella misura in cui si constati l'adeguatezza del livello di protezione di cui all'articolo 25 della direttiva 95/46/CE nel paese terzo in questione. Questa limitazione dello scopo non viola in sé le disposizioni della direttiva, né i principi che la informano.

#### 4.4 Protezione della persona cui si riferiscono i dati

26. L'accordo contiene disposizioni esplicite volte a proteggere l'interesse della persona cui si riferiscono i dati. Il GEPD sottolinea espressamente l'articolo 3 dell'accordo concernente accesso, rettifica e annotazione. Secondo tale disposizione la persona cui si riferiscono i dati che risiede nel territorio dell'Unione europea può esercitare i diritti di accesso, rettifica e annotazione negli stessi casi previsti per i residenti canadesi.

27. La concessione di tali diritti non offre in sé la protezione necessaria alla persona cui si riferiscono i dati. Deve essere garantita la possibilità di un esercizio effettivo dei diritti.
28. La portata e il contenuto di tali diritti sono determinati dalla legge canadese. Affinché sia offerta la necessaria protezione ai cittadini europei cui si riferiscono i dati, la persona interessata deve poter accedere alla pertinente legislazione e devono essere altresì prevedibili le relative conseguenze. Per adempiere a tale obbligo, il Gruppo dell'Articolo 29 ha proposto l'inserimento del pertinente quadro normativo canadese come allegato della decisione della Commissione.
29. Tale suggerimento non è stato raccolto ma la decisione della Commissione e gli impegni della CBSA forniscono spiegazioni sul pertinente quadro giuridico. I relativi punti degli impegni consentono ai passeggeri aerei di prendere conoscenza dei propri diritti.
30. Secondo il GEPD non solo è importante che i passeggeri aerei residenti nella Comunità europea abbiano accesso ai testi degli strumenti giuridici ma è importante anche che possano accedere effettivamente ai mezzi di ricorso.
31. Al riguardo il GEPD approva la procedura si cui al punto 31 degli impegni, secondo la quale il garante canadese per la tutela della vita privata può trattare ricorsi sottopostigli dalle autorità di protezione dei dati degli Stati membri a nome di residenti dell'Unione europea. Secondo il GEPD tale procedura potrebbe in pratica rivelarsi più efficace rispetto a uno *ius standi* formale dei residenti europei dinanzi ai tribunali canadesi.

## 5. Conclusioni

32. Il GEPD conclude quanto segue:
  - il presente parere dovrebbe essere menzionato nel preambolo della decisione del Consiglio,
  - egli avrebbe dovuto essere consultato sulla decisione della Commissione, ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 6 della direttiva 95/46/CE, secondo cui l'agenzia canadese per i servizi transfrontalieri (CBSA) è ritenuta fornire un livello di protezione adeguato per i dati API/PNR,
  - in base all'articolo 300, paragrafo 3 del trattato CE, il Parlamento europeo dovrebbe esprimere il suo parere conforme,
  - in alternativa l'accordo potrebbe essere modificato in modo da garantire che il trattamento dei dati API/PNR da parte delle compagnie aeree europee ottemperi alle disposizioni della direttiva 95/46,
  - il GEPD approva i principali elementi della proposta di accordo.

Fatto a Bruxelles, addì 15 giugno 2005

Peter HUSTINX

*Garante europeo della protezione dei dati*

---