



Bruxelles, 20.12.2017
COM(2017) 799 final

Raccomandazione di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia sullo scambio di dati personali tra l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e le autorità turche competenti per la lotta contro le forme gravi di criminalità e il terrorismo

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA RACCOMANDAZIONE

In un mondo globalizzato in cui la criminalità grave e il terrorismo sono sempre più transnazionali e polivalenti, le autorità di contrasto dovrebbero essere pienamente attrezzate per cooperare con i partner esterni al fine di garantire la sicurezza dei loro cittadini. Europol dovrebbe quindi essere in grado di scambiare dati personali con autorità di contrasto di paesi terzi nella misura necessaria allo svolgimento dei suoi compiti.

Da quando è entrato in applicazione il regolamento 2016/794¹, il 1° maggio 2017, e conformemente al trattato, la Commissione è competente per negoziare, a nome dell'Unione, accordi internazionali con paesi terzi per lo scambio di dati personali con Europol. Nella misura in cui ciò sia necessario allo svolgimento dei suoi compiti, Europol può instaurare e mantenere relazioni di cooperazione con partner esterni tramite accordi di lavoro e intese amministrative, che non possono di per sé costituire una base giuridica per lo scambio di dati personali.

Tenendo conto della strategia politica delineata nell'agenda europea sulla sicurezza², nelle conclusioni del Consiglio³ e nella strategia globale⁴, delle esigenze operative delle autorità di contrasto in tutta l'UE e dei potenziali vantaggi di una cooperazione più stretta in questo settore, la Commissione ritiene necessario avviare a breve termine negoziati con otto paesi, identificati nell'11^a relazione sui progressi compiuti verso la creazione di un'autentica ed efficace Unione della sicurezza⁵.

La Commissione ha presentato la sua valutazione dei paesi prioritari tenendo conto delle esigenze operative di Europol. La strategia di Europol per il periodo 2016-2020 individua la regione mediterranea come prioritaria ai fini di partenariati rafforzati⁶. Anche la strategia esterna di Europol per il periodo 2017-2020 sottolinea la necessità di una cooperazione più stretta tra Europol e la regione del Medio Oriente e Nord Africa (MENA) per affrontare l'attuale minaccia terroristica e le sfide connesse alla migrazione⁷.

La presente raccomandazione riguarda specificamente i negoziati con la Turchia, anche se la cooperazione con qualsiasi paese dev'essere considerata nel contesto dell'intera regione. L'attuale instabilità della regione, specialmente la situazione in Siria e in Iraq, pone una notevole minaccia a lungo termine per la sicurezza dell'UE a cui occorre reagire urgentemente, da un lato con una lotta efficace contro il terrorismo e la connessa criminalità organizzata⁸, dall'altro affrontando gli attuali problemi collegati alla migrazione, come il favoreggiamento della migrazione irregolare e la tratta di esseri umani. La Turchia ha inoltre dimostrato il suo interesse a cooperare nella lotta contro il terrorismo con le autorità di

¹ Regolamento (UE) 2016/794 dell'11 maggio 2016 (GU L 135 del 24.5.2016, pag. 53).

² COM(2015) 185 final.

³ Documento del Consiglio 10384/17 del 19 giugno 2017.

⁴ *Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte - Una strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea* <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

⁵ COM(2017) 608 final.

⁶ Strategia di Europol 2016-2020, adottata dal consiglio di amministrazione di Europol il 1° dicembre 2015: <https://www.europol.europa.eu/publications-documents/europol-strategy-2016-2020>.

⁷ Strategia esterna di Europol 2017-2020, adottata dal consiglio di amministrazione di Europol il 13 dicembre 2016: EDOC#865852v3.

⁸ Secondo Europol, tra i principali reati connessi alla criminalità organizzata nella regione figurano il traffico illecito di armi da fuoco, il traffico di droga, reati finanziari quali il riciclaggio di denaro, e la criminalità informatica.

contrasto dell'UE, segnatamente tramite la formazione congiunta organizzata da CEPOL. Per affrontare tali sfide è cruciale cooperare con le autorità di contrasto locali.

L'attuale cooperazione di Europol con la Turchia è basata su un *accordo sulla cooperazione strategica* concluso nel 2004⁹. Tale accordo agevola la cooperazione nello scambio di informazioni strategiche e tecniche di comune interesse¹⁰, di esperienze nel settore del contrasto alla criminalità, di atti legislativi, manuali, letteratura tecnica e altro materiale e di formazioni in materia di contrasto. Nel piano d'azione comune UE-Turchia del novembre 2015 è stato convenuto di intensificare ulteriormente la cooperazione con Europol tramite l'invio di un funzionario di collegamento turco. Il 21 marzo 2016, Europol e la Turchia hanno firmato un *accordo di collegamento* che permette di rafforzare la cooperazione. Di conseguenza, nel maggio 2016 è stato distaccato presso Europol un funzionario di collegamento rappresentante della polizia nazionale turca, grazie al quale sono stati conseguiti alcuni sviluppi positivi e allacciati dei contatti. Tuttavia, tali accordi non autorizzano lo scambio di dati relativi a un soggetto identificato o a soggetti identificabili¹¹.

Contesto politico

La Turchia è un partner fondamentale per l'Unione europea. Dal 1964, quando la Turchia è stata legata all'UE da un accordo di associazione, la cooperazione è aumentata. Nel dicembre 1999 il Consiglio europeo ha accordato alla Turchia lo status di paese candidato e nell'ottobre 2005 si sono aperti i negoziati di adesione. L'approfondimento della cooperazione con Europol è importante per soddisfare tutti i rimanenti parametri previsti dalla tabella di marcia per la liberalizzazione dei visti¹². In occasione del vertice UE-Turchia del 29 novembre 2015 è stato convenuto di ampliare e intensificare il dialogo politico in tutti i settori, comprese la politica estera e di sicurezza, la migrazione e la lotta contro il terrorismo.

La Turchia e l'UE hanno ribadito il loro impegno ad affrontare la minaccia rappresentata da Daesh e dai combattenti terroristi stranieri, nonché la minaccia che ha creato e continua a creare il PKK, designato dall'UE come organizzazione terroristica. In occasione del dialogo UE-Turchia in materia di lotta al terrorismo del giugno 2016, le due parti hanno convenuto di studiare modi per rafforzare la collaborazione nello scambio di informazioni, nelle attività di contrasto e nella cooperazione giudiziaria, anche per quanto riguarda le espulsioni connesse al terrorismo e il finanziamento del terrorismo. L'intenzione di intensificare la collaborazione nello scambio di informazioni è stata confermata in occasione del dialogo UE-Turchia in materia di lotta al terrorismo del novembre 2017; è previsto un seminario ad alto livello presso Europol sulla cooperazione nella lotta al terrorismo e al traffico di armi.

⁹ Accordo sulla cooperazione tra Europol e la Repubblica di Turchia, 28 luglio 2004: https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/agreement_on_cooperation_between_the_european_police_office_and_the_republic_of_turkey.pdf.

¹⁰ La Turchia contribuisce regolarmente alla relazione di Europol *sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo nell'UE* (TE-SAT).

¹¹ La Turchia può inviare dati, ma non riceverne. La trasmissione indiretta tramite Interpol è un canale utile ma non costituisce la soluzione più efficace o rapida per affrontare casi che richiedono un intervento immediato.

¹² Il 16 dicembre 2013 l'Unione europea ha avviato il dialogo con la Turchia sulla liberalizzazione dei visti, basato su una tabella di marcia che stabilisce i requisiti che la Turchia deve rispettare per essere inserita nell'elenco dei paesi esonerati dall'obbligo del visto. La settima relazione sui progressi compiuti in merito all'attuazione della dichiarazione UE-Turchia, presentata dalla Commissione nel settembre 2017, attesta che la Turchia deve ancora soddisfare sette dei 72 parametri.

La Turchia e l'UE hanno inoltre confermato il loro impegno a collaborare per favorire iniziative internazionali come il Forum globale antiterrorismo (GCTF), la coalizione internazionale per contrastare l'ISIS/Daesh e la Task Force "Azione finanziaria" (GAFI)¹³.

La cooperazione nel settore della migrazione è stata intensificata sulla base di un piano d'azione comune avviato in occasione del vertice UE-Turchia svoltosi il 29 novembre 2015 e della dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016, al fine di interrompere la migrazione irregolare dalla Turchia all'UE, nel pieno rispetto delle norme dell'UE e internazionali. La dichiarazione UE-Turchia sta producendo risultati tangibili, malgrado le difficili circostanze: da quando ha iniziato a essere attuata, il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere continua a diminuire notevolmente e le perdite di vite umane si sono ridotte.

Esigenze operative

Sulla base dei dati contenuti nella valutazione della minaccia rappresentata dalla criminalità organizzata e dalle forme gravi di criminalità (SOCTA) del 2017¹⁴ e nella relazione sulla situazione e sulle tendenze del terrorismo in Europa (TE-SAT) del 2017¹⁵, delle discussioni di cui sopra nonché, fra l'altro, delle conoscenze degli esperti interni di Europol, la cooperazione con la Turchia risulta necessaria soprattutto per lottare contro i fenomeni criminali esposti qui di seguito.

Terrorismo: i recenti attentati terroristici illustrano la minaccia cui devono far fronte tanto la Turchia quanto l'UE. Il terrorismo di matrice islamica, specialmente Daesh ma anche Al-Qaeda, costituisce un pericolo comune. Per i combattenti terroristi stranieri che operano in Europa, la Turchia è il principale punto di transito per recarsi in Siria e in Iraq e per ritornare in Europa. Sia la Turchia che l'UE hanno ribadito il loro impegno ad arrestare questo flusso. Le autorità turche hanno compiuto sforzi notevoli a questo scopo, ma hanno sottolineato l'importanza di ricevere informazioni anticipate sui viaggiatori sospetti. Eventi recenti hanno inoltre dimostrato che uno scambio d'informazioni insufficiente, ritardato o non coordinato potrebbe permettere a viaggiatori già fermati di ritornare in Europa senza essere scoperti.

Inoltre, se il PKK è considerato una minaccia di scarso rilievo per l'Europa, l'UE ha riconosciuto che per la Turchia costituisce una minaccia grave. L'UE ha riconosciuto il PKK come un'organizzazione terroristica.

Lo scambio di informazioni operative sosterrà l'impegno comune nella lotta contro la minaccia terroristica, comprese la raccolta di fondi, la propaganda e le attività di reclutamento nell'UE.

Traffico di migranti: i trafficanti usano la Turchia per introdurre illegalmente in Europa migranti provenienti dall'Asia, dall'Africa e dal Medio Oriente. I migranti irregolari entrano in Turchia attraverso la frontiera terrestre turca orientale con l'Iran, l'Iraq e la Siria e anche attraverso le frontiere aeree, specialmente transitando per l'aeroporto di Istanbul. La stessa Istanbul opera come luogo di smistamento per i migranti irregolari prima che essi procedano verso la frontiera terrestre con la Bulgaria e la Grecia, oppure verso la costa dell'Egeo.

Da quando è stata sottoscritta la dichiarazione UE-Turchia, il 18 marzo 2016, il numero di attraversamenti irregolari delle frontiere dalla Turchia alla Grecia si è ridotto sostanzialmente e in maniera stabile. Tuttavia, nonostante i pattugliamenti svolti dalle autorità turche nelle

¹³ Conferenza stampa del dialogo UE-Turchia in materia di lotta al terrorismo, 8 giugno 2016, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/5018/Turkey-EU%20Counter%20Terrorism%20Dialogue.

¹⁴ <https://www.europol.europa.eu/socta/2017/>

¹⁵ <https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/documents/tesat2017.pdf>

zone costiere, terrestri e aeroportuali, e la sistematica intercettazione dei migranti irregolari, le reti organizzate di trafficanti continuano a operare. Le modalità operative cambiano continuamente e le rotte si diversificano ulteriormente.

I servizi turchi hanno profuso un impegno considerevole per smantellare i gruppi criminali e sono intervenuti efficacemente contro le imbarcazioni destinate a essere usate dai trafficanti, grazie a informazioni fornite dagli Stati membri dell'UE. È tuttavia evidente la necessità di rafforzare ulteriormente le capacità di indagine e di azione penale, nonché la cooperazione operativa con gli Stati membri dell'UE.

Nonostante i miglioramenti ottenuti nell'istituire un quadro per la lotta contro la tratta di esseri umani, la pressione migratoria ha esacerbato i problemi in questo settore.

Traffico di droga: la Turchia è da tempo e rimane un importante paese di transito per il traffico illecito di stupefacenti. È generalmente attraverso la Turchia che eroina, oppio e cocaina sono contrabbandati nei mercati europei e la metanfetamina e gli stimolanti tipo anfetamine sono introdotti nei mercati del Medio Oriente e dell'Asia sudorientale. In Turchia continuano a essere sequestrati grandi quantitativi di oppiacei e hashish.

Traffico illecito di armi da fuoco: i tassi di criminalità e il traffico di armi dalla Siria rappresentano un pericolo potenziale per l'UE. Ciò rappresenta una minaccia per la sicurezza a breve e lungo termine. La cooperazione con la Turchia costituisce quindi una priorità strategica, sia per rallentare l'afflusso illecito di armi da fuoco nei paesi ad essa vicini, sia per prevenire il traffico nell'UE.

Lotta al finanziamento del terrorismo/ al riciclaggio: nel 2014 la GAFI ha messo in luce i potenziali vantaggi della cooperazione nella lotta contro il finanziamento del terrorismo, sulla base degli strumenti specifici di Europol e dei significativi progressi ottenuti dalla Turchia in questo settore.

La Turchia è un importante centro finanziario regionale, specialmente per l'Asia centrale e il Caucaso, il Medio Oriente e l'Europa orientale. La rapida crescita economica della Turchia negli ultimi 15 anni, combinata alle sue relazioni commerciali e alla sua prossimità geografica con zone caratterizzate da instabilità e conflitti come l'Iraq, la Siria e la Crimea, espone il paese a rischi di riciclaggio.

Merci contraffatte: la Turchia è uno dei principali luoghi di provenienza e di trasbordo di merci contraffatte, specialmente dirette nell'UE.

Altre fonti rilevanti di finanziamento della criminalità organizzata sono rappresentate dalla frode sulle accise, dalla frode intracomunitaria dell'operatore inadempiente (MTIC) e dalla criminalità ambientale.

2. ELEMENTI GIURIDICI DELLA RACCOMANDAZIONE

Il regolamento (UE) 2016/794 che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) stabilisce il quadro giuridico di Europol, in particolare gli obiettivi, i compiti, l'ambito di competenze, le salvaguardie in materia di protezione dei dati e le modalità di cooperazione con i partner esterni.

La presente raccomandazione è coerente con le disposizioni del regolamento Europol.

L'obiettivo della presente raccomandazione è ottenere dal Consiglio l'autorizzazione per la Commissione a negoziare il futuro accordo a nome dell'UE. La base giuridica che permette al Consiglio di autorizzare l'avvio di negoziati è l'articolo 218, articoli 3 e 4, del TFUE.

In linea con l'articolo 218 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la Commissione è designata come negoziatore dell'Unione per l'accordo tra l'Unione europea e la Turchia sullo scambio di dati personali tra l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e le autorità turche competenti per la lotta contro le forme gravi di criminalità e il terrorismo.

DECISIONE DEL CONSIGLIO

che autorizza l'avvio di negoziati per un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia sullo scambio di dati personali tra l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e le autorità turche competenti per la lotta contro le forme gravi di criminalità e il terrorismo

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

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

vista la raccomandazione della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) Il regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio¹⁶ è stato adottato l'11 maggio 2016 ed è applicabile dal 1° maggio 2017.
- (2) Tale regolamento, in particolare l'articolo 25, definisce le norme per il trasferimento di dati personali dall'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) a paesi terzi e ad organizzazioni internazionali. Europol può trasferire dati personali a un'autorità di un paese terzo sulla base di un accordo internazionale concluso tra l'Unione e tale paese terzo ai sensi dell'articolo 218 TFUE, che presti garanzie sufficienti con riguardo alla tutela della vita privata e dei diritti e delle libertà fondamentali delle persone.
- (3) È opportuno avviare negoziati al fine di concludere tale accordo tra l'Unione europea e la Turchia.
- (4) L'accordo deve 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,

¹⁶ Regolamento (UE) 2016/794 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 maggio 2016, che istituisce l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e sostituisce e abroga le decisioni del Consiglio 2009/371/GAI, 2009/934/GAI, 2009/935/GAI, 2009/936/GAI e 2009/968/GAI (GU L 135 del 24.5.2016, pag. 53).

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

La Commissione è autorizzata a negoziare, a nome dell'Unione, un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Turchia sullo scambio di dati personali tra l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) e le autorità turche competenti per la lotta contro le forme gravi di criminalità e il terrorismo.

Articolo 2

Le direttive di negoziato figurano nell'allegato.

Articolo 3

I negoziati sono condotti in consultazione con il [nome del comitato speciale da inserire a cura del Consiglio].

Articolo 4

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*