

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om meddelelse fra Kommissionen om den globale tilgang til overførsel af passageroplysninger (PNR) til tredjelande

(2010/C 357/02)

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE,

som henviser til traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, særlig artikel 16,

som henviser til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særlig artikel 8,

som henviser til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger ⁽¹⁾,

som henviser anmodningen om en udtalelse i overensstemmelse med Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger, særlig artikel 41 ⁽²⁾,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

1. Høring af den tilsynsførende

- Den 21. september 2010 vedtog Kommissionen en meddelelse om den globale tilgang til overførsel af passageroplysninger (PNR) til tredjelande ⁽³⁾. Meddelelsen blev sendt til høring hos den tilsynsførende samme dag.
- Den tilsynsførende glæder sig over, at han blev hørt af Kommissionen. Allerede før vedtagelsen af meddelelsen fik den tilsynsførende mulighed for at fremsætte uformelle bemærkninger. Der er taget hensyn til nogle af disse bemærkninger i den endelige udgave af dokumentet, mens andre punkter stadig giver anledning til bekymring med hensyn til databeskyttelse.

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

⁽³⁾ KOM(2010) 492 endelig.

2. Forslagets baggrund

- Den globale tilgang, som Kommissionen fremlægger i sin meddelelse, har til formål at skabe nogle sammenhængende rammer for overførsel af PNR-data til tredjelande. I meddelelsen gør Kommissionen rede for behovet for retssikkerhed, men også Europa-Parlamentet har udtrykt kraftig støtte til denne harmoniserede tilgang. Inden for disse nye institutionelle rammer har Parlamentet fået tillagt beføjelse til at ratificere PNR-aftaler med tredjelande ⁽⁴⁾.
- Meddelelsen er suppleret med anbefalinger til at indlede forhandlinger om PNR-aftaler med bestemte tredjelande. Disse anbefalinger er fortrolige og analyseres ikke i denne udtalelse. Forholdet mellem den generelle meddelelse og anbefalingerne kommenteres dog i kapitel II.
- Ud over den globale tilgang til overførsel af PNR-data til tredjelande er Kommissionen også i færd med at revidere tilgangen til PNR for EU. Rådet har ved tidligere lejligheder drøftet et forslag til sådanne EU-rammer intetst under den tidligere tredje søjle før Lissabontraktatens ikrafttræden ⁽⁵⁾. Disse drøftelser førte ikke til enighed om en række vigtige elementer i PNR-systemet, såsom brug af databasen under et sådant system. I Stockholmprogrammet blev Kommissionen opfordret til at fremlægge et nyt forslag, men det fremgik ikke, hvilke punkter Kommissionen skulle behandle i et sådant forslag. Et udkast til direktiv om en PNR-ordning for EU forventes at foreligge i begyndelsen af 2011.
- Denne udtalelse handler om Kommissionens meddelelse. I udtalelsens første del analyseres meddelelsen i forbindelse med den seneste udvikling inden for databeskyttelse, anden del handler om PNR-ordningens legitimitet, og tredje del har fokus på mere specifikke databeskyttelsesspørgsmål i meddelelsen.

⁽⁴⁾ Der er indgået aftale med følgende lande:

— USA: Aftale mellem Den Europæiske Union og Amerikas Forenede Stater om luftfartsselskabers behandling og overførsel af passagerliste (PNR)-oplysninger til United States Department of Homeland Security (DHS) (PNR Aftale 2007) (EUT L 204 af 4.8.2007, s. 18).

— Canada: Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Canadas regering om behandling af forhåndsinformation om passagerer og passagerlisteoplysninger (EUT L 82 af 21.3.2006, s. 15).

— Australien: Aftale mellem Den Europæiske Union og Australien om luftfartsselskabers behandling og overførsel af passagerliste (PNR)-oplysninger med oprindelse i Den Europæiske Union til det australske toldvæsen (EUT L 213 af 8.8.2008, s. 49-57).

⁽⁵⁾ Den 6. november 2007 vedtog Kommissionen et forslag til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse (KOM(2007) 654 endelig). Den tilsynsførende fremlagde sin udtalelse om dette forslag den 20. december 2007 (EUT C 110 af 1.5.2008, s. 1).

II. ANALYSE AF FORSLAGET

1. Almindelige bemærkninger

7. Den tilsynsførende glæder sig over den horisontale tilgang i meddelelsen, som er i tråd med nylige anmodninger fra Europa-Parlamentet om at få en grundig analyse og sammenhængende gennemgang af eksisterende og planlagte PNR-ordninger. En høj, harmoniseret grad af beskyttelse i alle disse ordninger er et mål, som bør møde kraftig støtte.
8. Alligevel sætter den tilsynsførende spørgsmålstegn ved tidsplanen for de forskellige initiativer, der er direkte eller indirekte relateret til behandling af PNR-data.
9. I meddelelsen nævnes internationale aftaler om PNR-ordninger og initiativet til en EU-PNR, men de standarder, der stilles forslag om i meddelelsen, vedrører kun internationale aftaler. EU's rammer vil blive drøftet og udviklet på et senere tidspunkt.
10. Efter den tilsynsførendes mening ville en mere logisk, hensigtsmæssig dagsorden have omfattet dybdegående overvejelser om en eventuel EU-ordning omfattende databeskyttelsessikringer i overensstemmelse med EU's lovgivning og udvikling af en strategi for aftaler med tredjelande på dette grundlag.
11. Den tilsynsførende fremhæver det løbende arbejde i relation til en generel aftale om indsamling og udveksling af data med henblik på håndhævelse af lovgivningen mellem EU og USA ⁽¹⁾, hvis formål er at fastlægge et sæt principper, som skal sikre et højt beskyttelsesniveau for personoplysninger som betingelse for udveksling af sådanne data med USA. Resultatet af EU's og USA's forhandlinger bør være en reference for fremtidige bilaterale aftaler mellem EU og EU's medlemsstater, herunder PNR-aftalen mellem EU og USA.
12. Et andet element, som bør indgå i overvejelserne i denne sammenhæng, er Kommissionens generelle overvejelser om EU's databeskyttelsesrammer, som forventes at munde ud i en meddelelse inden udgangen af 2010 og et efterfølgende forslag til nye lovgivningsmæssige rammer i løbet af 2011 ⁽²⁾. Revisionsprocessen sker i en »post Lissabonramme«, hvilket har direkte betydning for den horisontale anvendelse af databeskyttelsesprincipper fra de tidligere søjler, herunder politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager.
13. For at sikre konsekvens bør EU nå til enighed om sine interne instrumenter, og EU bør på grundlag af disse interne instrumenter indgå i forhandlinger om aftaler med tredjelande. Den overordnede dagsorden bør derfor først være koncentreret om de generelle EU-databeskyttelsesrammer, dernæst om det eventuelle behov for en PNR-ordning på EU-plan og endelig om betingelserne for udvekslinger med tredjelande, baseret på opdaterede EU-rammer. På dette stadium bør der også tages hensyn til sikringsystemer i en fremtidig aftale mellem EU og USA, samtidig med at betingelserne for overførsel af PNR-data til tredjelande fastlægges.
14. Den tilsynsførende er klar over, at denne ideelle rækkefølge af forskellige proceduremæssige og politiske grunde ikke kan følges i praksis. Han mener imidlertid, at logikken bag disse forskellige stadier bør tages i betragtning af de forskellige involverede aktører i Kommissionen, Rådet og Parlamentet. Da udviklingen på disse områder, især vedrørende EU's rammer og forhandlingerne mellem EU og USA, sker parallelt, bør der tages skyldigt hensyn til dette behov for konsekvens og en harmoniseret tilgang til databeskyttelsesordninger inden for EU's grænser og i forbindelse med overførsler. Mere konkret betyder dette især:
- at der skal tages hensyn til resultaterne af konsekvensanalysen af EU-PNR-ordningen, før man afslutter eventuelle PNR-forhandlinger med tredjelande
 - at det skal sikres, at der tages hensyn til erfaringerne fra revisionerne af de nuværende PNR-ordninger
 - at der, for så vidt angår forhandlingerne med USA, skal være forbindelse mellem PNR-forhandlingerne og forhandlingerne om den generelle aftale om dataudveksling med henblik på håndhævelse af lovgivningen. Kun på den måde kan man sikre konsekvente sikkerhedsordninger i begge aftaler.
15. Endelig rejser den tilsynsførende spørgsmålet om forbindelsen mellem meddelelsen og de retningslinjer, som Kommissionen har udarbejdet. Det drejer sig om, i hvilket omfang nøjagtige sikkerhedsordninger og betingelser skal præciseres i de standarder, der er beskrevet i meddelelsen eller i hvert enkelt lands egne retningslinjer. Hvis det overordnede mål er at harmonisere betingelserne for behandling og udveksling af PNR-data, mener den tilsynsførende således, at handlefriheden i hver aftale bør være så begrænset som muligt, og at standarderne skal fastlægge nogle klare rammer. Standarderne bør indvirke på aftalernes indhold. I flere af nedenstående bemærkninger nævnes behovet for mere nøjagtighed i denne sammenhæng.

⁽¹⁾ Jf. navnlig den høring, som Kommissionen iværksatte i januar 2010 om den fremtidige internationale aftale om beskyttelse af personoplysninger og informationsudveksling med henblik på håndhævelse af lovgivningen og bidragene fra Artikel 29-Gruppen og den tilsynsførende, som kan ses på http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0005_en.htm

⁽²⁾ Kommissionen har iværksat en revision af de nuværende lovgivningsmæssige rammer, der blev indledt med en konference på højt niveau i maj 2009. Den blev fulgt op af en offentlig høring, som løb indtil udgangen af 2009, og flere høeringsmøder med interessenter i juli 2010. Bidraget fra Artikel 29-Gruppen, som den tilsynsførende har deltaget aktivt i, kan ses på følgende link: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#general_issues

2. Ordningens legitimitet

16. Den tilsynsførende og også Artikel 29-Gruppen har allerede i en række udtalelser ⁽¹⁾ understreget behovet for en klar begrundelse for udviklingen af PNR-ordninger, uanset om det er inden for EU eller for at udveksle data med tredjelande. Foranstaltningernes relevans skal fastslås og underbygges af dokumentation, og de skal derefter vurderes og holdes op mod graden af indtrængen i den enkeltes privatliv, således at man sikrer et resultat, der er forholdsmæssigt og så lidt indgribende som muligt. Det forhold, at den nyeste teknologiske udvikling muliggør en bred adgang og analyse, som det også fremgår af punkt 2.2 i meddelelsen, berettiger ikke i sig selv, at der udvikles et system til screening af alle rejsende. Med andre ord helliger adgangen til midlerne ikke målet.
17. Som det fremgår af nedenstående, finder den tilsynsførende, at masseoverførsel af data om uskyldige mennesker med henblik på risikovurderinger rejser store spørgsmål om proportionalitet. Den tilsynsførende sætter navnlig spørgsmålstegn ved den proaktive brug af PNR-data. Mens »reaktiv« brug af data ikke skaber større bekymring, i det omfang det indgår i en undersøgelse af en allerede begået forbrydelse, fører brug i realtid og proaktiv brug til en mere kritisk vurdering.
18. Ifølge ordlyden i meddelelsen vil PNR-data, selv i forbindelse med »realtid«, blive »brug(t) for at forhindre en lovovertrædelse, overvåge eller arrestere personer, inden der bliver begået en lovovertrædelse« baseret på »forud fastsatte faktabaserede risikoindekatorer« ⁽²⁾. Hovedtanken med at træffe foranstaltninger med hensyn til personer, før der er begået en lovovertrædelse, på grundlag af forud fastsatte faktabaserede risikoindekatorer, er efter den tilsynsførendes mening en proaktiv foranstaltning, hvis brug i sammenhæng med retshåndhævelse traditionelt er stramt defineret og begrænset.
19. Desuden er hverken begrebet risikoindekatorer eller begrebet »risikovurdering« tilstrækkeligt udviklet, og sidstnævnte kunne let forveksles med begrebet »profilering«. Denne lighed bliver endnu tydeligere af det angivne mål, nemlig at fastlægge »faktabaserede rejsemønstre og generelle adfærdsmønstre«. Den tilsynsførende sætter spørgsmålstegn ved forbindelsen mellem de oprindelige fakta og mønstre, der udledes af disse fakta. Processen tager sigte på at påføre en enkeltperson en risikovurdering og eventuelt tvangsindgreb på grundlag af fakta, som ikke er relateret til den pågældende. Som allerede anført i den tilsynsførendes tidligere udtalelse om forslaget til en EU-PNR, er han især betænkelig ved, at afgørelser om enkeltpersoner vil blive truffet på grundlag af mønstre og kriterier, der er udarbejdet på grundlag af generelle passageroplysninger. Afgørelser om en enkeltperson vil derfor muligvis blive truffet

med henvisning (i det mindste til dels) til mønstre, der er udledt af andre personers oplysninger. Afgørelser, der kan få stor betydning for de registrerede, vil således blive truffet i relation til en abstrakt kontekst. Det er yderst vanskeligt for enkeltpersoner at forsvare sig selv mod sådanne afgørelser ⁽³⁾.

20. Bred brug af disse teknikker, som omfatter screening af alle passagerer, rejser derfor alvorlige spørgsmål om overholdelse af grundlæggende principper om privatlivets fred og databeskyttelse, herunder principperne i artikel 8 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder, artikel 7 og 8 i chartret og artikel 16 i TEUF.
21. I enhver endelig beslutning om PNR-ordningers legitimitet bør der derfor tages hensyn til disse elementer, som bør analyseres og udvikles i den konsekvensanalyse, som skal foretages inden for rammerne af EU-PNR-projektet. Dagsordenen bør omfatte en omhyggelig gennemgang af resultaterne af denne konsekvensanalyse, som bør indgå i udformningen af de generelle krav til PNR-ordninger.

3. Indholdet af de foreslåede standarder

22. Med forbehold af ovenstående grundlæggende bemærkninger til PNR-ordningers legitimitet, glæder den tilsynsførende sig over den omfattende liste over standarder, der tydeligvis er inspireret af EU's principper om databeskyttelse, som i flere henseender burde styrke beskyttelsen i henhold til specifikke aftaler. Merværdien af og manglerne ved disse standarder drøftes nedenfor.

Enhver aftales tilstrækkelighed og bindende karakter

23. Den tilsynsførende forstår af ordlyden i meddelelsen, at vurderingen af tilstrækkelighed kan baseres på de generelle rammer for databeskyttelse i modtagerlandet eller være kontekstbestemte, afhængigt af juridisk bindende forpligtelser i en international aftale om behandling af personoplysninger. Eftersom internationale aftaler spiller en afgørende rolle i relation til vurderinger af tilstrækkelighed, understreger den tilsynsførende behovet for klart at fastslå, at aftalerne er bindende for alle parter, og han mener, at dette bør suppleres af en udtrykkelig angivelse af, at alle aftaler skal sikre de registrerede rettigheder, der umiddelbart kan fuldbyrdes. Den tilsynsførende finder, at disse elementer udgør et væsentligt aspekt af vurderingen af tilstrækkelighed.

Formål og anvendelsesområde

24. De første to punkter på listen over principper vedrører formålsbegrænsning. Under undertitlen »brug af data« nævnes i første punkt håndhævelse af lovgivning og sikkerhed som formål, hvorefter der henvises til terrorisme og anden alvorlig transnational kriminalitet, baseret på den

⁽¹⁾ Den tilsynsførendes udtalelse af 20. december 2007 om et forslag til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse, EUT C 110 af 1.5.2008, s. 1. Udtalelser fra Artikel 29-Gruppen kan ses på følgende link: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

⁽²⁾ Side 4 i meddelelsen, kap. 2.1.

⁽³⁾ Udtalelse af 20. december 2007 om udkastet til forslag til Rådets rammeafgørelse om anvendelse af passagerlister (PNR-oplysninger) med henblik på retshåndhævelse, EUT C 110 af 1.5.2008, s. 4.

tilgang til definitioner, der er fastlagt i EU's instrumenter. Den tilsynsførende nærer tvivl om denne ordlyd, som kan give anledning til at tro, at fremtidige aftaler ikke vil blive baseret helt nøjagtigt på disse definitioner, men blot vil blive inspireret af dem. Det er afgørende af hensyn til retssikkerheden, at terrorisme og alvorlig transnational kriminalitet defineres klart, og at de EU's instrumenter, der nævnes i meddelelsen, defineres klart. For øvrigt erindreren den tilsynsførende om, at en forudsætning for, at forskellige former for kriminalitet kan medtages i PNR-ordningen, er, at de består nødvendigheds- og proportionalitetstesten.

25. I det andet punkt henvises der mere til anvendelsesområdet (de indsamlede datas karakter) end til formålsprincippet. Den tilsynsførende bemærker, at meddelelsen ikke indeholder en liste over data, som kan overføres, fordi fastlæggelsen af de datakategorier, der udveksles, afhænger af de enkelte aftaler. For at undgå uoverensstemmelser, og at der medtages uforholdsmæssige datakategorier i nogle aftaler med tredjelande, finder den tilsynsførende, at der bør føjes en fælles, udtømmende liste over datakategorier til standarderne, hvilket vil være i overensstemmelse med formålet med at udveksle data. Han henviser til Artikel 29-Gruppens udtalelser i den sammenhæng, hvor det er angivet, hvilke datakategorier der kan accepteres, og hvilke der betragtes som uforholdsmæssige i relation til de registreredes grundlæggende rettigheder⁽¹⁾. Datakategorier, der bør udelukkes, er især de, der kan betragtes som følsomme data, og som er beskyttet af artikel 8 i direktiv 95/46/EF, SSR-/SSI-data (Special Service Request/Information), OSI-data (Other Service-Related Information) åbne eller fritekstfelter (såsom »Generelle bemærkninger«, hvor der kan optræde følsomme data) og oplysningen om frequent flyers og »adfærdsmønstre«.

Følsomme data

26. Det fremgår af meddelelsen, at følsomme data ikke vil blive brugt, medmindre der foreligger ekstraordinære omstændigheder. Den tilsynsførende beklager denne undtagelse. Han mener, at betingelserne for undtagelsen er for brede og ikke indebærer nogen sikkerhed: brug af data fra sag til sag fremlægges kun som et eksempel. Formålsbegrænsningen bør desuden være et generelt princip, som bør finde anvendelse på enhver behandling af PNR-data, og ikke kun være en garanti, der gælder for følsomme data. Den tilsynsførende finder, at en tilladelse til at behandle følsomme data, selv i begrænsede tilfælde, vil bringe beskyttelsesniveauet i alle PNR-ordninger på linje med niveauet for ordningen med det laveste beskyttelsesniveau og ikke det højeste. Han opfordrer derfor til, at man principielt udelukker al behandling af følsomme data.

⁽¹⁾ Udtalelse af 23. juni 2003 om beskyttelsesniveauet i USA i relation til overførsel af rejsendes data, WP78. Udtalelsen og senere udtalelser fra Gruppen herom kan ses på: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

Datasikkerhed

27. Den tilsynsførende betragter den generelle forpligtelse vedrørende sikkerhed i meddelelsen som tilfredsstillende. Alligevel finder den tilsynsførende, at den bør suppleres med en pligt til gensidig informationsoverførsel i tilfælde af brud på sikkerheden. Modtagerne bliver således ansvarlige for at informere deres kolleger i situationer, hvor data, de har modtaget, har været genstand for uretmæssig videregivelse. Dette vil bidrage til at øge ansvarligheden over for en sikker behandling af data.

Håndhævelse

28. Den tilsynsførende støtter det overvågningssystem, der beskrives i meddelelsen, herunder tilsyns- og ansvarlighedsforanstaltninger. Den enkeltes ret til administrativ klageadgang og adgang til domstolsprøvelse støtter den tilsynsførende også kraftigt. For så vidt angår retten til adgang, konstaterer den tilsynsførende, at der ikke kan forventes nogen begrænsninger, og det glæder han sig over. Hvis en restriktion skulle vise sig nødvendig i undtagelsestilfælde, skal dens omfang og de nødvendige sikkerhedsforanstaltninger, især indirekte adgang, nævnes tydeligt i standarderne.

Videreoverførsel

29. Den tilsynsførende glæder sig over restriktioner for videreoverførsel, der behandles fra sag til sag, uanset om det er til andre regeringsmyndigheder eller tredjelande. Ud over dette princip bør formålsbegrænsningen for overførsler til tredjelande også gælde for overførsler inden for det pågældende lands grænser til andre regeringsmyndigheder. På den måde hindrer man yderligere anvendelse eller krydskontrol af PNR-data med oplysninger, der er behandlet til andre formål. Den tilsynsførende er navnlig bekymret over risikoen for krydskontrol med oplysninger, der stammer fra andre databaser såsom ESTA med hensyn til USA. Han bemærker, at USA's nylige beslutning om at opkræve en afgift for ESTA-resultater kræver indhentning af rejsendes kreditkortoplysninger. Den tilsynsførende opfordrer til, at der indføres en klar restriktion for at hindre uhensigtsmæssig matching af oplysninger, der går videre end PNR-aftalens anvendelsesområde.

Opbevaring af data

30. Opbevaringsperioden for PNR-oplysninger er ikke effektivt harmoniseret. Den tilsynsførende finder, at PNR-data i princippet skal slettes, hvis de kontroller, der foretages i forbindelse med dataoverførslen, ikke udløser en håndhævelsesforanstaltning. Hvis den nationale baggrund berettiger behovet for en begrænset opbevaringsperiode, finder den tilsynsførende, at der bør indføres en maksimumperiode i

standarderne. Desuden bør princippet om begrænsning af embedsmænds adgangsrrettigheder styrkes, og gradvis anonymisering af data bør betragtes som en pligt, ikke et eksempel.

Nærmere bestemmelser for overførsel

31. Den tilsynsførende tilslutter sig, at PNR-data udelukkende overføres ved brug af »push«-systemet. Han opfordrer til, at der indføres konkrete garantier for, at »push« reelt bliver det eneste system, der bruges i praksis. Databeskyttelsesmyndighedernes erfaringer og tilsyn har vist, at der stadig findes et »pull«-system trods forpligtelserne i de allerede eksisterende aftaler, især med hensyn til »USA-PNR«, og at de amerikanske myndigheder parallelt med »push«-systemet ønsker en bredere adgang til PNR-data via edb-reservations-systemer. Der bør træffes lovgivningsmæssige og tekniske foranstaltninger for at hindre, at »push«-systemet bliver omgået.
32. Hyppigheden af overførsler via luftfartsselskaber (»rimelig«) bør defineres, og der bør fastlægges et maksimalt antal overførsler. De eksisterende ordninger, der giver den største sikkerhed for overholdelse af privatlivets fred, bør gøres til benchmark i denne sammenhæng.

Overordnet koncept

33. Den tilsynsførende ønsker også mere præcision med hensyn til de vigtigste elementer i gennemførelsen af PNR-aftaler. Aftalernes varighed (»nærmere bestemt«, »relevant«), og revisionen af dem (»regelmæssigt«) bør defineres mere detaljeret i et horisontalt perspektiv. Især bør regelmæssigheden af de fælles evalueringer præciseres, hvilket også gælder pligten til at foretage en første evaluering inden for en bestemt frist, efter at aftalerne er trådt i kraft, nemlig f.eks. højst tre år.

III. KONKLUSION

34. Den tilsynsførende bifalder Kommissionens horisontale tilgang i meddelelsen. Den er et vigtigt skridt i retning af omfattende rammer for udveksling af PNR-data. Denne generelle vurdering skal dog ses i lyset af nogle grundlæggende betænkeligheder.

35. De PNR-ordninger, der beskrives i meddelelsen opfylder ikke i sig selv de nødvendigheds- og proportionalitetstest, der er udviklet i denne udtalelse og i tidligere udtalelser fra den tilsynsførende og Artikel 29-Gruppen. For at kunne accepteres skal betingelserne for indsamling og behandling af personoplysninger være særdeles begrænsede. Den tilsynsførende er især bekymret over brugen af PNR-ordninger til risikovurderinger og profileringer.
36. I udviklingen af PNR-standarder bør der tages hensyn til de generelle rammer for databeskyttelse og dermed forbundet udvikling af lovgivning i EU, samt forhandlingen om dataudvekslingsaftaler på et mere generelt plan, især med USA. Det bør sikres, at en fremtidig aftale om PNR med USA respekterer den generelle aftale om databeskyttelse med USA. Aftaler om PNR med tredjelande bør også være i tråd med denne tilgang.
37. Det er vigtigt, at der i alle aftaler med tredjelande tages hensyn til de nye krav til databeskyttelse, som udvikles inden for de institutionelle rammer efter Lissabontraktatens ikrafttræden.
38. Den tilsynsførende opfordrer også til mere præcision i den globale tilgang med hensyn til de minimumssikkerhedsklausuler, der skal gælde for alle aftaler, dvs. strengere betingelser for behandling af følsomme data, princippet om formålsbegrænsning samt betingelserne for videreoverførsel og opbevaring af data.
39. Endelig insisterer den tilsynsførende på, at alle aftaler skal omfatte rettigheder, der umiddelbart kan fuldbyrdes for registrerede. Effektive håndhævelsesprocedurer for både de registrerede og tilsynsmyndighederne er en afgørende forudsætning for, at en aftale kan betragtes som tilstrækkelig.

Udfærdiget i Bruxelles, den 19. oktober 2010.

Peter HUSTINX

*Den Europæiske Tilsynsførende
for Databeskyttelse*