

Dictamen del Supervisor Europeo de Protección de Datos relativo a la Comunicación de la Comisión sobre el enfoque global de las transferencias de Datos de Registro de Pasajeros (PNR, en inglés) a terceros países

(2010/C 357/02)

EL SUPERVISOR EUROPEO DE PROTECCIÓN DE DATOS,

Visto el Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea y, en particular, su artículo 16,

Vista la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea y, en particular, su artículo 8,

Vista la Directiva 95/46/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 24 de octubre de 1995, relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos ⁽¹⁾,

Vista la solicitud de dictamen, hecha de conformidad con el Reglamento (CE) n° 45/2001 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 18 de diciembre de 2000, relativo a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales por las instituciones y los organismos comunitarios y a la libre circulación de estos datos y, en particular, su artículo 41 ⁽²⁾.

HA ADOPTADO EL SIGUIENTE DICTAMEN:

I. INTRODUCCIÓN

1. Consulta al Supervisor Europeo de Protección de Datos

1. El 21 de septiembre de 2010, la Comisión adoptó una Comunicación sobre el enfoque global de las transferencias de Datos de Registro de Pasajeros (PNR, en inglés) a terceros países ⁽³⁾. Ese mismo día la Comunicación se trasladó para consulta al SEPD.
2. El SEPD acoge con agrado el hecho de haber sido consultado por la Comisión. Incluso antes de que fuera adoptada la Comunicación, el SEPD pudo proporcionar observaciones informales. Algunas de estas observaciones han sido tenidas en cuenta en la versión final del documento, aunque existen otras cuestiones que todavía plantean problemas en relación con la protección de datos.

2. La propuesta en su contexto

3. El enfoque global de las cuestiones sobre PNR presentado por la Comisión en su comunicación tiene como fin proporcionar un marco coherente para la transferencia de los

datos PNR a terceros países. Más allá de la necesidad de proteger la seguridad jurídica descrita en la Comunicación, el Parlamento Europeo —a quien el nuevo marco institucional le ha confiado la competencia de ratificar los acuerdos sobre PNR con terceros países— también ha respaldado firmemente este enfoque armonizado ⁽⁴⁾.

4. La comunicación se completa con las Recomendaciones para la negociación de acuerdos sobre PNR con determinados terceros países. Dichas Recomendaciones son limitadas y no se analizan en el presente dictamen. Sin embargo, en el capítulo II se introducen observaciones sobre la relación entre la Comunicación general y las Recomendaciones.
5. Además del enfoque global de las transferencias de datos PNR a terceros países, la Comisión también está preparando un enfoque revisado para la UE sobre los datos PNR. Con anterioridad, se debatió en el Consejo una propuesta sobre dicho marco para la UE, dentro del antiguo tercer pilar antes de la entrada en vigor del Tratado de Lisboa ⁽⁵⁾. En dicho debate no se llegó a un consenso en lo relativo a una serie de elementos esenciales del sistema PNR como, por ejemplo, el uso de la base de datos creada en virtud de dicho sistema. Asimismo, el Programa de Estocolmo instaba a la Comisión a que elaborase una nueva propuesta aunque no establecía cuáles eran los elementos esenciales de la misma. Está prevista la elaboración de un proyecto de Directiva para unos datos PNR para la UE a principios de 2011.
6. El presente dictamen se centra en la Comunicación de la Comisión. En la primera parte se analiza la Comunicación dentro del contexto de las actuales iniciativas en el ámbito de la protección de datos. En la segunda parte, se trata la legitimidad del sistema PNR y la tercera parte se centra en las cuestiones más específicas de la protección de datos de la Comunicación.

⁽⁴⁾ Se han firmado acuerdos con:

- los Estados Unidos: Acuerdo entre la Unión Europea y los Estados Unidos de América sobre el tratamiento y la transferencia de Datos de Registro de Pasajeros (PNR, en inglés) por las compañías aéreas al Departamento de Seguridad del Territorio Nacional de los Estados Unidos (Acuerdo PNR 2007) (DO L 204 de 4.8.2007, p. 18),
- Canadá: Acuerdo entre la Comunidad Europea y el Gobierno de Canadá sobre el tratamiento de datos de Información sobre Pasajeros Anticipada y de los Datos de Registro de Pasajeros (PNR, en inglés) (DO L 82 de 21.3.2006, p. 15),
- Australia: Acuerdo entre la Unión Europea y Australia sobre el tratamiento y la transferencia de datos, generados en la Unión Europea, de Datos de Registro de Pasajeros (PNR, en inglés) por parte de las compañías aéreas a los Servicios de Aduanas de Australia (DO L 213 de 8.8.2008, p. 49-57).

⁽⁵⁾ El 6 de noviembre de 2007 la Comisión adoptó una Propuesta de Decisión marco del Consejo sobre utilización de Datos de Registro de Pasajeros (PNR, en inglés) con fines represivos [COM(2007) 654 final]. El SEPD presentó un dictamen sobre la propuesta el 20 de diciembre de 2007 (DO C 110 de 1.5.2008, p. 1).

⁽¹⁾ DO L 281 de 23.11.1995, p. 31.

⁽²⁾ DO L 8 de 12.1.2001, p. 1.

⁽³⁾ COM(2010) 492 final.

II. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA

1. Observaciones de carácter general

7. El SEPD acoge con agrado el enfoque horizontal de la Comunicación, en línea con las recientes peticiones por parte del Parlamento Europeo de un análisis completo y una visión coherente sobre los sistemas PNR existentes y previstos. El establecimiento de un nivel de protección elevado y armonizado que resulte aplicable a todos estos sistemas es un objetivo que deberá ser apoyado enérgicamente.
8. Sin embargo, el SEPD cuestiona el calendario general de las distintas iniciativas que están directa o indirectamente relacionadas con el tratamiento de los datos PNR.
9. Mientras que en la Comunicación se hace mención a los acuerdos internacionales sobre sistemas PNR y a la iniciativa para un PNR para la UE, las normas propuestas en la Comunicación sólo hacen referencia a los acuerdos internacionales. El marco de la Unión Europea se debatirá y se desarrollará en una fase posterior.
10. El SEPD considera que una agenda más lógica y oportuna habría incluido una reflexión en profundidad sobre un posible sistema para la UE, incluidas las garantías de protección de los datos de acuerdo al marco jurídico de la Unión, y sobre dicha base haber desarrollado un enfoque para los acuerdos con terceros países.
11. Asimismo, el SEPD enfatiza el trabajo en curso referente al acuerdo general entre la UE y Estados Unidos sobre el intercambio de información con el objetivo de garantizar el cumplimiento de la ley ⁽¹⁾, cuyo objetivo es establecer, como condición para el intercambio de dichos datos con los Estados Unidos, una serie de principios que garanticen un elevado nivel de protección para los datos personales. El resultado de las negociaciones entre la Unión Europea y Estados Unidos debe servir como referencia para los futuros acuerdos bilaterales en los que participe la UE o sus Estados Miembros incluido el acuerdo sobre PNR entre la UE y Estados Unidos.
12. Otro elemento a tener en cuenta en este contexto es la reflexión general sobre el marco de protección de datos de la UE que está llevando a cabo la Comisión, con el objetivo de elaborar una Comunicación antes de finales de 2010, que irá seguida de una propuesta para un nuevo marco regulador en 2011 ⁽²⁾. Este proceso de revisión tiene lugar en el marco «post-Lisboa», que afecta directamente a la aplicación horizontal de los principios de protección de datos en los antiguos pilares de la UE, incluida la cooperación policial y judicial en materia penal.
13. Para garantizar una postura coherente, la UE debe consensuar la normativa interna y sobre la base de la misma negociar los acuerdos con terceros países. Por tanto, la agenda global debe concentrarse primero en el marco general de protección de datos para la UE, luego en la posible necesidad de un sistema PNR para la UE y, por último, en las condiciones de los intercambios con terceros países, sobre la base del marco actualizado para la Unión Europea. En esta fase, las garantías previstas en el futuro acuerdo entre la UE y Estados Unidos también deben tenerse en cuenta al establecer las condiciones de las transferencias de los datos PNR a terceros países.
14. El SEPD es consciente del hecho de que, debido a distintos motivos políticos y de procedimiento, en la práctica no está siguiendo este orden ideal. Considera, no obstante, que los diferentes responsables en la Comisión, el Consejo y el Parlamento deben tener en mente la lógica que inspira estos pasos. Dado que se están adoptando normativas en paralelo, especialmente en el marco de la Unión Europea y en las negociaciones entre la UE y Estados Unidos, debe tenerse en cuenta la necesidad de una postura coherente y de una visión armonizada en relación con las garantías de la protección de datos en la UE así como en el contexto de las transferencias. De forma más concreta esto implicaría principalmente:
 - tener en cuenta los resultados de las evaluaciones del impacto referentes al PNR para la UE antes de concluir cualquier negociación sobre PNR con terceros países,
 - garantizar que se incorporan las lecciones derivadas de las revisiones de los actuales acuerdos sobre PNR,
 - y que, en lo que respecta a las negociaciones con los Estados Unidos, se vinculan las negociaciones sobre PNR con las negociaciones relativas al acuerdo general sobre intercambio de datos para fines de orden público, ya que ésta es la única manera de asegurar que las garantías son coherentes en ambos acuerdos.
15. Por último, el SEPD plantea la cuestión de la relación entre la Comunicación y las directrices elaboradas por la Comisión. Esta cuestión afecta a la medida en que deberían especificarse las garantías y las condiciones exactas en las normas desarrolladas en la Comunicación o en las directrices establecidas en cada país. De este modo, si el objetivo general es la armonización de las condiciones de tratamiento e intercambio de PNR, el SEPD considera que debería limitarse el margen de maniobra todo lo posible para cada acuerdo internacional y que la normativa debería establecer un marco preciso. Las normas deberían tener un impacto efectivo sobre el contenido de los acuerdos. Algunas de las observaciones que se indican a continuación plantean la necesidad de una mayor precisión en ese sentido.

⁽¹⁾ Véase principalmente la consulta puesta en marcha por la Comisión en enero de 2010 sobre el futuro acuerdo internacional entre la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos (EE.UU.) sobre la protección de datos personales y el intercambio de información para fines represivos y las contribuciones del Grupo de Trabajo del Artículo 29 y del SEPD, que puede encontrarse en http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0005_en.htm

⁽²⁾ La Comisión ha puesto en marcha un proceso de revisión del actual marco jurídico, que comenzó con una conferencia de alto nivel en mayo de 2009, seguida de una consulta pública hasta finales de 2009 y de diversas reuniones de consulta con las partes implicadas en julio de 2010. Las contribuciones del Grupo de Trabajo del Artículo 29, en las que el SEPD ha tenido un papel activo, están disponibles en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#general_issues

2. Legitimidad del sistema

16. El SEPD, al igual que el Grupo de Trabajo del Artículo 29, ya ha insistido en una serie de dictámenes ⁽¹⁾ en la necesidad de justificar claramente el desarrollo de los sistemas PNR, ya sea tanto en el ámbito de la Unión Europea como en el intercambio de datos con terceros países. La necesidad de estas medidas deberá estar avalada por evidencias concretas y, posteriormente, deberá evaluarse y sopesarse el grado de intrusión que tienen en la vida privada de las personas físicas con el fin de garantizar un resultado que sea proporcionado y lo menos invasivo posible. El hecho de que los avances tecnológicos recientes hayan posibilitado un acceso y un análisis más amplios, tal como se indica al final del punto 2.2 de la Comunicación, no constituye en sí mismo una justificación del desarrollo de un sistema destinado al control de todos los viajeros. Dicho de otro modo, el hecho de que existan medios no justifica el fin.
17. Tal como se explica a continuación, el SEPD considera que las transferencias masivas de datos de personas inocentes para la evaluación del riesgo plantea problemas de proporcionalidad. El SEPD cuestiona especialmente la utilización proactiva de los datos PNR. De la misma forma que, una utilización «reactiva» de los datos no plantea problemas, siempre que sea parte de una investigación de un delito que ya se ha cometido, una utilización en tiempo real y proactiva implica una evaluación más crítica.
18. Con arreglo a la Comunicación, incluso en un «contexto en tiempo real», los datos PNR se «utilizarán para prevenir un delito, examinar o detener a personas antes de la comisión de un delito», sobre la base de «indicadores de riesgo basados en hechos» ⁽²⁾. El SEPD opina que la toma de medidas represivas con respecto a personas antes de la comisión de un delito en función de indicadores de riesgo basados en hechos constituye una medida proactiva, cuya utilización en un contexto de orden público se ha definido y limitado tradicionalmente de manera estricta.
19. Asimismo, ni el concepto de indicadores de riesgo ni el de «evaluación del riesgo» están lo suficientemente desarrollados, pudiéndose confundir fácilmente este último con el concepto de «elaboración de perfiles». Esta similitud se ve reforzada por el objetivo alegado de establecer «modelos de comportamiento y de viaje basados en hechos». El SEPD cuestiona la relación entre los hechos originales y las pautas que derivan de dichos hechos. El proceso tiene como fin imponer una evaluación del riesgo —y posiblemente medidas coercitivas— a una persona sobre la base de hechos que no guardan relación con dicha persona. Como ya indicó en su dictamen anterior sobre una propuesta de un PNR para la Unión Europea, el aspecto más inquietante para el SEPD es el hecho de que «se adopten, sobre la base de pautas y criterios establecidos utilizando los datos

del conjunto de los pasajeros, decisiones que afectarán a las personas: se podrá adoptar una decisión sobre una persona tomando como referencia (al menos parcialmente) pautas derivadas de los datos de otras personas. Las decisiones se tomarán, pues, en relación con un contexto abstracto, lo cual puede afectar sobremanera a los interesados, que encontrarán además enormes dificultades para defenderse de tales decisiones.» ⁽³⁾.

20. Por ello, el empleo de este tipo de técnicas a gran escala, las cuales implican el control de todos los pasajeros, plantea serias cuestiones de cumplimiento de los principios fundamentales relativos a la protección de datos y la intimidad, incluidos los establecidos en el artículo 8 del CEDH, los artículos 7 y 8 de la Carta y el artículo 16 del TFUE.
21. Toda decisión final sobre la legitimidad de los sistemas PNR debería tener en cuenta estos elementos, que deberían ser analizados y desarrollados en la evaluación del impacto realizada en el marco del proyecto PNR para la UE. Debería establecerse una agenda que permita una cuidadosa consideración de los resultados de dicha evaluación del riesgo a la hora de establecer los requisitos generales de los sistemas PNR.

3. Contenido de la normativas propuestas

22. No obstante las anteriores observaciones fundamentales sobre la legitimidad de los sistemas PNR, el SEPD recibe con agrado la amplia lista de normativas, claramente inspirada por los principios de protección de datos de la UE, que debería reforzar en diversos aspectos la protección prevista en los acuerdos específicos. A continuación, se comenta el valor añadido y las carencias identificadas en estas normativas.

Idoneidad y carácter vinculante de cualquier acuerdo

23. El SEPD entiende, a la luz del tenor de la Comunicación, que la evaluación de la idoneidad puede basarse en el marco de protección de datos general del país receptor o estar contextualizada, en función de los compromisos jurídicamente vinculantes que rijan el tratamiento de los datos personales. Considerando el papel decisivo de los acuerdos internacionales en relación con las evaluaciones de la idoneidad, el SEPD enfatiza la necesidad de establecer claramente el carácter vinculante de los acuerdos para todas las partes implicadas y cree que esto debería ser complementado con una indicación explícita de que los acuerdos garantizan derechos directamente aplicables a los titulares de los datos. El SEPD considera que estos elementos constituyen un aspecto esencial de la evaluación de la idoneidad.

Alcance y finalidad

24. Los dos primeros puntos de la lista de principios se refieren a la limitación a una finalidad específica. En el subtítulo «utilización de los datos», el primer punto menciona los

⁽¹⁾ Dictamen del SEPD de 20 de diciembre de 2007 acerca de la propuesta de Decisión marco del Consejo sobre utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (Passenger Name Record — PNR) con fines represivos, DO C 110 de 1.5.2008, p. 1. Los dictámenes del Grupo de Trabajo del Artículo 29 están disponibles en el siguiente enlace: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

⁽²⁾ Página 4 de la Comunicación, capítulo 2.1.

⁽³⁾ Dictamen de 20 de diciembre de 2007 acerca de la propuesta de Decisión marco del Consejo sobre utilización de datos del registro de nombres de los pasajeros (Passenger Name Record — PNR) con fines represivos, DO C 110 de 1.5.2008, p. 4.

finés de orden público y de seguridad y hace referencia, además, a la definición del terrorismo y otras formas graves de delincuencia transnacional, «con arreglo a» las definiciones adoptadas en la legislación de la UE. El SEPD cuestiona la formulación de este texto, la cual puede llevar a considerar que los futuros acuerdos no estarán basados de manera precisa en estas definiciones sino que se inspirarán en las mismas. Por motivos de seguridad jurídica resulta esencial que el terrorismo y las formas graves de delincuencia transnacional se definan de manera precisa y que se identifiquen la legislación de la UE mencionada en la Comunicación. Además, el SEPD recuerda que antes de incluir distintos tipos de delitos en el sistema PNR, éstos deben superar previamente un control de necesidad y de proporcionalidad.

25. El segundo punto parece referirse más al alcance (la naturaleza de los datos obtenidos) que al principio de finalidad específica. El SEPD destaca que la Comunicación no incluye una lista de los datos que podrían estar sujetos a transferencias, ya que deja la determinación de las categorías de los datos que pueden intercambiarse a cada acuerdo específico. Para evitar diferencias y la inclusión de categorías de datos desproporcionadas en algunos acuerdos con terceros países, el SEPD considera que debe añadirse a las normas una lista común y exhaustiva de categorías de datos, de acuerdo con la finalidad del intercambio de los mismos. Se remite a los dictámenes del Grupo de Trabajo del Artículo 29 emitidos a estos efectos, los cuales indican las categorías de datos que serían admisibles y aquellas que serían consideradas desproporcionadas en relación con los derechos fundamentales de los titulares de datos⁽¹⁾. Las categorías de datos que deben excluirse son principalmente aquellas que se pueden considerarse como sensibles y que están protegidas por lo dispuesto en el artículo 8 de la Directiva 95/46/CE, los datos SSR/SSI (*Special Service Request/Information*, en inglés), los datos OSI (*Other Service-Related Information*, en inglés), los campos abiertos o de texto libre (como los de «Comentarios generales» en los que pueden aparecer datos de carácter sensible), así como la información relativa a los viajeros habituales y los «datos sobre el comportamiento».

Datos sensibles

26. La propia Comunicación indica que los datos sensibles no deberán utilizarse a menos que existan circunstancias excepcionales. El SEPD lamenta que exista esta excepción, ya que considera que las condiciones de la misma son demasiado amplias y no aportan ninguna garantía. La utilización de los datos en cada caso concreto se presenta sólo como un ejemplo y, además, la limitación a una finalidad específica debe ser un principio general aplicable a cualquier tratamiento de los datos PNR y no únicamente una garantía que se aplica a los datos sensibles. El SEPD considera que permitir el tratamiento de los datos sensibles, incluso en casos limitados, equiparía el nivel de protección de todos

los sistemas PNR al nivel del sistema con una menor protección de los datos, en lugar de hacerlo respecto del que proporciona una mayor protección. Por ello pide que, como principio, se excluya por completo el tratamiento de los datos sensibles.

Seguridad de los datos

27. Se considera satisfactoria la obligación general relativa a la seguridad incluida en la Comunicación. Sin embargo, el SEPD estima que dicha obligación puede completarse con una obligación de información mutua en caso de vulneración de la seguridad: los organismos receptores de datos serían responsables de informar a sus homólogos si los datos que han recibido son divulgados de forma ilegal. Con ello se contribuirá a que las partes se responsabilicen en mayor medida de lograr que el tratamiento seguro de los datos.

Cumplimiento de la ley

28. El SEPD apoya el sistema de supervisión tal como está previsto en la Comunicación, incluidas las medidas de supervisión y atribución de responsabilidad. También se valora muy positivamente el derecho de cada persona a la tutela administrativa y judicial. En lo que respecta a los derechos de acceso, el SEPD entiende que no puede prevalecer ninguna limitación, lo cual es bien recibido. Si resultara necesaria una limitación en casos excepcionales, la normativa debería mencionar de manera clara su ámbito concreto de aplicación y las garantías necesarias, incluido en especial un derecho de acceso indirecto.

Transferencias posteriores

29. El SEPD está satisfecho con la restricción caso por caso de las transferencias posteriores, ya sea tanto a otras autoridades públicas como a terceros países. Considera que, además de este principio, la limitación a una finalidad específica aplicable a las transferencias a terceros países debe también aplicarse a las transferencias a otras autoridades públicas dentro del propio tercer país. Esto evitaría cualquier uso o verificación cruzada de los PNR con información tratada para otras finalidades. Al SEPD le preocupa en especial el riesgo que supone la verificación cruzada con la información procedente de otras bases de datos como el Sistema Electrónico para la Autorización de Viaje (ESTA, en inglés), respecto de los Estados Unidos. Destaca la reciente decisión de los Estados Unidos de solicitar una tasa para ESTA implica la recogida de la información sobre las tarjetas de crédito de los viajeros. El SEPD pide una limitación clara para evitar que se produzcan comparaciones inadecuadas que vayan más allá del ámbito de aplicación del acuerdo PNR.

Conservación de los datos

30. El período de conservación de los datos no está sujeto a una armonización efectiva. El SEPD considera que, como principio, los datos PNR deben eliminarse si los controles realizados en ocasión de la transmisión de los datos no han generado ninguna acción represiva. En caso de que el contexto nacional justificara la necesidad de un período de conservación limitado, el SEPD considera que la normativa debería establecer un período de conservación máximo. Por

⁽¹⁾ Dictamen de 23 de junio de 2003 sobre el nivel de protección garantizado en los Estados Unidos para las transferencias de datos de los pasajeros, WP78. Este dictamen y los dictámenes siguientes del Grupo de Trabajo sobre esta cuestión están disponibles en: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

otra parte, debería reforzarse el principio de limitación progresiva en el tiempo de los derechos de acceso de los funcionarios y la anonimización gradual de los datos debe ser considerada una obligación y no un ejemplo.

Modalidades de transmisión

31. El SEPD apoya el uso exclusivo del sistema de transmisión (push) para transmitir los datos PNR. Pide garantías concretas que aseguren que el sistema de transmisión (push) es efectivamente el único sistema que se utiliza en la práctica. De hecho, la experiencia y las inspecciones llevadas a cabo por parte de las autoridades de protección de datos han demostrado que, a pesar de las obligaciones contempladas en los acuerdos ya vigentes, en particular en lo que se refiere al «PNR de los Estados Unidos», se sigue practicando una extracción residual (pull) en paralelo con el sistema de transmisión (push) y que las autoridades estadounidenses disponen de un acceso a los datos PNR más amplio, a través de los sistemas informatizados de reservas. Deben adoptarse medidas técnicas y legales para evitar que se bordeé el sistema de transmisión (push).

32. Debería ser definida la frecuencia («razonable») de las transmisiones por parte de las compañías aéreas y establecerse un número máximo de transmisiones. Los sistemas existentes que establecen las disposiciones que proporcionan la máxima protección de para la privacidad de los datos deberían servir de referencia en dicha práctica.

Conceptos generales

33. El SEPD pide asimismo más precisión en relación con los elementos esenciales de la aplicación de los acuerdos sobre PNR. El período de duración de los acuerdos («fijo», «adecuado») y su revisión («periódica») deberían definirse con más detalle en una perspectiva horizontal. En particular, se podría especificar, la periodicidad de las revisiones conjuntas y la fecha límite para cumplir con la obligación de llevar a cabo una primera revisión conjunta tras la entrada en vigor de los acuerdos: un máximo de tres años podría ser indicado.

III. CONCLUSIÓN

34. El SEPD acoge con satisfacción el enfoque horizontal que presenta la Comunicación de la Comisión, ya que constituye un paso fundamental hacia el establecimiento de un marco general para el intercambio de datos PNR. Sin embargo, existen importantes inquietudes que atenúan la anterior apreciación general.

35. Los sistemas PNR presentados en la Comunicación no cumplen por sí mismos los controles de necesidad y de proporcionalidad descritos tanto en el presente dictamen como en anteriores dictámenes del SEPD y del Grupo de Trabajo del Artículo 29. Para ser admisibles, las condiciones de obtención y tratamiento de los datos personales deben limitarse de manera sustancial. En particular, el SEPD tiene una especial preocupación en relación con la utilización de los sistemas PNR para llevar a cabo la evaluación del riesgo o la elaboración de perfiles delictivos.

36. El desarrollo de normativas asociadas a los datos PNR debe tener en cuenta el marco general de protección de datos y las iniciativas jurídicas asociadas de la UE, así como la negociación de acuerdos de intercambio de datos a nivel más general, especialmente con los Estados Unidos. Debería garantizarse que los futuros acuerdos sobre PNR con los Estados Unidos respetan el acuerdo general sobre protección de datos celebrado con dicho país. Los acuerdos sobre PNR con terceros países también deben ser coherentes con este enfoque.

37. Resulta fundamental que todos los acuerdos con terceros países tengan en cuenta las nuevas exigencias de protección de datos que se están desarrollando en el marco institucional post-Lisboa.

38. El SEPD pide asimismo más precisión en el enfoque global en relación con las garantías mínimas aplicables a todos los acuerdos. Deben aplicarse condiciones más estrictas, en especial respecto del tratamiento de datos de carácter sensible, el principio de limitación a una finalidad específica, las condiciones de transferencias posteriores y la conservación de los datos.

39. Por último, el SEPD insiste en el hecho de que todo acuerdo debe establecer la aplicabilidad directa de los derechos de los titulares de los datos. La eficacia de los procedimientos de aplicación, tanto por parte de los titulares de datos como de las autoridades de supervisión, es una condición esencial para evaluar la idoneidad de cualquier acuerdo.

Hecho en Bruselas, el 19 de octubre de 2010.

Peter HUSTINX

Supervisor Europeo de Protección de Datos