

**Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om meddelandet från kommissionen om en övergripande strategi när det gäller överföring av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) till tredjeländer**

(2010/C 357/02)

EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN HAR AVGETT DETTA YTTRANDE

med beaktande av fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt, särskilt artikel 16,

med beaktande av Europeiska unionens stadga om de grund-läggande rättigheterna, särskilt artikel 8,

med beaktande av Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter<sup>(1)</sup>,

med beaktande av begäran om ett yttrande i enlighet med Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskaps-institutionerna och gemenskapsorganen behandlar personupp-gifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter, särskilt artikel 41<sup>(2)</sup>.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

## I. INLEDNING

### 1. Samråd med datatillsynsmannen

- Den 21 september 2010 antog kommissionen ett medde-lande om en övergripande strategi när det gäller överföring av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) till tredjeländer<sup>(3)</sup>. Meddelandet översändes till datatillsynsmannen för samråd samma dag.
- Datatillsynsmannen uppskattar att kommissionen rådfrå-gade honom. Redan innan meddelandet antogs fick data-tillsynsmannen möjlighet att lämna informella synpunkter. Kommissionen har tagit hänsyn till vissa av dessa i den slutliga versionen av dokumentet, medan andra punkter fortfarande enligt datatillsynsmannens mening ger anled-ning till betänkligheter.

### 2. Förslaget i sitt sammanhang

- Den övergripande strategi när det gäller PNR-relaterade frå-gor som kommissionen presenterar i sitt meddelande syftar till att ge en enhetlig ram för överföring av PNR-uppgifter

till tredjeländer. Utöver behovet av rättslig förutsebarhet som beskrivs närmare i meddelandet har denna harmoni-serade strategi även fått ett starkt stöd av Europaparlamen-tet, som enligt den nya institutionella ramen anförts be-fogheten att ratificera PNR-avtal med tredjeländer<sup>(4)</sup>.

- Meddelandet kompletteras med rekommendationer för för-handlingar av PNR-avtal med särskilda tredjeländer. Rekom-mendationerna är begränsade och analyseras inte i det här yttrandet. Förhållandet mellan det allmänna meddelandet och rekommendationerna kommenteras dock i kapitel II.
- Förutom den övergripande strategin när det gäller över-föring av PNR-uppgifter till tredjeländer förbereder kom-missionen en reviderad PNR-strategi för EU. En intensiv diskussion fördes tidigare i rådet om ett förslag till en sådan EU-ram, inom ramen för den tidigare tredje pelaren, före Lissabonfördragets ikraftträdande<sup>(5)</sup>. Denna diskussion ledde inte till enighet när det gällde ett antal viktiga delar av PNR-systemet, exempelvis användningen av den databas som skapas inom ett sådant system. Därefter uppmanades kommissionen genom Stockholmsprogrammet att lämna ett nytt förslag, men de viktiga beståndsdelarna i ett sådant förslag togs inte upp i programmet. Ett utkast till ett direktiv om EU:s PNR-system förväntas i början av 2011.
- Fokus för det här yttrandet är kommissionens meddelande. I yttrandets första del analyseras meddelandet i relation till den aktuella utvecklingen inom området dataskydd. I dess andra del tas PNR-systemets legitimitet upp, och den tredje delen av yttrandet fokuserar på mer specifika dataskyddsfrå-gor i meddelandet.

<sup>(4)</sup> Avtal har ingåtts med:

- Förenta staterna: Avtal mellan Europeiska unionen och Amerikas förenta stater om lufttrafikföretags behandling av passagerarupp-gifter ("PNR") och överföring av dessa till Förenta staternas De-partment of Homeland Security (DHS) (2007 års PNR-avtal) (EUT L 204, 4.8.2007, s. 18).
- Kanada: Avtal mellan Europeiska gemenskapen och Kanada om behandling av förhandsinformation om passagerare och passage-raruppgifter (EUT L 82, 21.3.2006, s. 15).
- Australien: Avtal mellan Europeiska unionen och Australien om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter (PNR) från Europeiska unionen och överföring av dessa till Australiens tull-myndighet (EUT L 213, 8.8.2008, s. 49–57).

<sup>(5)</sup> Den 6 november 2007 antog kommissionen ett förslag till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) i brottsbekämpningssyfte (KOM(2007) 654 slutlig). Datatillsynsman-nen yttrade sig om detta förslag den 20 december 2007 (EUT C 110, 1.5.2008, s. 1).

<sup>(1)</sup> EGT L 281, 23.11.1995, s. 31.

<sup>(2)</sup> EGT L 8, 12.1.2001, s. 1.

<sup>(3)</sup> KOM(2010) 492 slutlig.

## II. ANALYS AV FÖRSLAGET

### 1. Allmänna synpunkter

7. Datatillsynsmannen välkomnar meddelandets horisontella angreppssätt, som är i linje med önskemål från Europaparlamentet nyligen om en grundlig analys och en enhetlig syn på befintliga och planerade PNR-system. En hög och harmoniserad skyddsnivå som är tillämplig på alla dessa system är ett mål som bör ges starkt stöd.
8. Datatillsynsmannen ifrågasätter trots detta den allmänna tidsplaneringen för de olika initiativ som är direkt eller indirekt förknippade med behandlingen av PNR-uppgifter.
9. Både internationella avtal om PNR-system och initiativet till ett PNR-system för EU tas upp i meddelandet, men de standarder som föreslås i meddelandet gäller endast internationella avtal. EU-ramen kommer att diskuteras och utvecklas i ett senare skede.
10. En mer logisk och lämplig dagordning skulle enligt datatillsynsmannens mening ha innehållit en djupgående reflektion över möjliga EU-system, inklusive dataskyddsgarantier som följer EU:s rättsliga ram och, utifrån denna grund, utveckling av en strategi för avtal med tredjeländer.
11. Datatillsynsmannen betonar också det pågående arbetet i samband med ett allmänt avtal mellan EU och Förenta staterna om datadelning för brottsbekämpningsändamål <sup>(1)</sup>, vars syfte är att inrätta en uppsättning principer som säkrar en hög skyddsnivå för personuppgifter som ett villkor för utbyte av personuppgifter med Förenta staterna. Resultatet av förhandlingarna mellan EU och Förenta staterna skulle fungera som referens för ytterligare bilaterala avtal som sluts av EU och av dess medlemsstater, inklusive PNR-avtalet mellan EU och Förenta staterna.
12. En annan aspekt att ta hänsyn till i detta sammanhang är den allmänna översyn av EU:s dataskyddsram som nu genomförs av kommissionen. Enligt planen ska översynen leda till ett meddelande före slutet av 2010 som sedan ska följas av ett förslag till ett nytt regelverk under 2011 <sup>(2)</sup>. Översynen äger rum inom arbetet efter Lissabonfördraget,
13. För att säkerställa enhetlighet borde EU enas om sina interna instrument och utgå från dessa vid förhandlingar med tredjeländer. Den övergripande dagordningen bör därför i första hand vara inriktad på EU:s generella ram för dataskydd, därefter på det eventuella behovet av ett PNR-system för EU och slutligen på villkoren för utbyte med tredjeländer, baserat på den aktualiserade EU-ramen. I detta skede bör hänsyn även tas till garantierna i enlighet med ett framtida avtal mellan EU och Förenta staterna när villkoren fastställs för överföring av PNR-uppgifter till tredjeländer.
14. Datatillsynsmannen är medveten om att denna mönstergilla ordning inte följs i praktiken, av olika formella och politiska skäl, men anser ändå att logiken bakom dessa olika steg bör hållas i åtanke av de olika involverade aktörerna i kommissionen, rådet och parlamentet. Eftersom utvecklingen särskilt när det gäller EU-ramen och förhandlingarna mellan EU och Förenta staterna framskrider parallellt bör vederbörlig hänsyn tas till detta behov av enhetlighet och ett harmoniserat synsätt på dataskyddsgarantier inom EU och när det gäller överföringar. Mer konkret skulle detta bland annat innebära
- att hänsyn tas till resultatet av konsekvensbedömningen av EU:s PNR-system innan PNR-förhandlingar med tredjeländer slutförs,
  - att det säkerställs att hänsyn tas till erfarenheterna från översyner av befintliga PNR-arrangemang, och
  - när det gäller förhandlingar med Förenta staterna, att PNR-förhandlingar kopplas till förhandlingarna om ett övergripande avtal om datadelning för brottsbekämpningsändamål. Detta är det enda sättet att säkerställa enhetliga garantier i båda avtalen.
15. Slutligen tar datatillsynsmannen upp frågan om kopplingen mellan meddelandet och de riktlinjer som kommissionen utarbetar. Frågan gäller i vilken utsträckning detaljerade garantier och villkor ska anges i de standarder som beskrivs i meddelandet eller i de riktlinjer som fastställs för varje land. Om det övergripande syftet är att harmonisera villkoren för behandling och utbyte av PNR-uppgifter anser datatillsynsmannen att manöverutrymmet för varje internationellt avtal ska vara så begränsat som möjligt och att standarderna ska fastställa ett detaljerat ramverk. Standarderna bör ha en påtaglig inverkan på avtalens innehåll. Flera synpunkter nedan gäller behovet av större tydlighet i detta avseende.

<sup>(1)</sup> Se särskilt det samråd som inleddes av kommissionen i januari 2010 om framtida internationella avtal mellan Europeiska unionen (EU) och Förenta staterna om skyddet av personuppgifter och informationsutbyte i brottsbekämpningssyfte och bidragen från artikel 29-arbetsgruppen och datatillsynsmannen, som finns på [http://ec.europa.eu/justice/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0005\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/news/consulting_public/news_consulting_0005_en.htm)

<sup>(2)</sup> Kommissionen har inlett en översyn av gällande bestämmelser genom en högnivåkonferens i maj 2009, som sedan följdes upp med ett offentligt samråd fram till slutet av 2009 samt av flera möten för samråd med intressenter i juli 2010. Yttrandet från artikel 29-arbetsgruppen, till vilket datatillsynsmannen aktivt har bidragit, finns på följande länk: [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index\\_en.htm#general\\_issues](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#general_issues)

## 2. Systemets legitimitet

16. Både datatillsynsmannen och artikel 29-arbetsgruppen har redan i flera yttranden betonat behovet av en tydlig motivering för att utveckla PNR-system<sup>(1)</sup>, oavsett om dessa ska användas inom EU eller för utbyte av uppgifter med tredjeländer. Det måste fastställas utifrån konkreta bevis att åtgärderna är nödvändiga, och därefter bör ett proportionerligt resultat som innebär en så liten integritetskränkning som möjligt säkerställas genom att åtgärderna utvärderas och vägs mot graden av intrång i den personliga integriteten. Den senaste tidens tekniska utveckling har visserligen möjliggjort en omfattande tillgång till och analys av PNR-uppgifter, såsom påpekas i slutet av avsnitt 2.2 i meddelandet, men detta är inte i sig skäl till att utveckla ett system vars syfte är att alla resenärer ska genomgå en prövning. Med andra ord: tillgången till medel bör inte användas för att rättfärdiga ändamålet.
17. Såsom beskrivs mer ingående nedan anser datatillsynsmannen att gruppvis överföring av uppgifter om oskyldiga människor för riskbedömningsändamål ger anledning till allvarliga betänkligheter när det gäller proportionaliteten. Datatillsynsmannen ifrågasätter särskilt förebyggande användning av PNR-uppgifter. Reaktivering av uppgifter ger inte anledning till några större betänkligheter, under förutsättning att användningen är en del av en utredning av ett redan begånget brott. Däremot finns det skäl att se mer kritiskt på användning av uppgifter i realtid och i förebyggande syfte.
18. Enligt lydelsen i meddelandet kommer PNR-uppgifter även när dessa används i realtid att utnyttjas "för att förhindra brott och övervaka eller frihetsberöva personer innan ett brott hunnit begås", utifrån "förutfastställda faktabaserade riskindikatorer"<sup>(2)</sup>. Huvudtanken att utifrån riskindikatorer vidta åtgärder mot enskilda personer innan ett brott har begåtts är enligt datatillsynsmannen en förebyggande åtgärd vars användning för brottsbekämpningsändamål av tradition är noga reglerad och begränsad.
19. Dessutom utvecklas varken begreppet riskindikator eller begreppet riskbedömning tillräckligt väl, och "riskbedömning" skulle lätt kunna förväxlas med "profilering". Denna likhet förstärks dessutom av det anförda syftet, vilket är att fastställa "faktabaserade resemönster och allmänna beteendemönster". Datatillsynsmannen ifrågasätter kopplingen mellan ursprungliga fakta och de mönster som härleds från dessa. Processen syftar till att göra en riskbedömning av en enskild person – och eventuellt även vidta tvångsåtgärder mot den personen – utifrån fakta som inte har samband med denne. Såsom redan har påpekats i ett tidigare yttrande från datatillsynsmannen om ett förslag till ett PNR-system för EU rör det främsta bekymret för datatillsynsmannen det faktum att "beslut om enskilda personer kommer att fattas på grundval av de mönster och de kriterier som har fastställts med hjälp av passageraruppgifter i allmänhet. Beslut om en enskild person kan därför eventuellt

fattas genom att man (åtminstone delvis) hänvisar till mönster som erhållits i uppgifter om andra enskilda personer. Besluten kommer alltså att fattas i ett abstrakt sammanhang, vilket i hög grad kan påverka den registrerade personen. Det är oerhört svårt för enskilda personer att försvara sig mot sådana beslut"<sup>(3)</sup>.

20. När det gäller storskalig användning av tekniker som medför prövning av alla resenärer måste det därför starkt ifrågasättas om grundläggande integritets- och dataskyddsprinciper följs, bland annat de som fastställs i artikel 8 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 16 i EUF-fördraget.
21. Vid varje slutligt beslut om PNR-systemets legitimitet bör hänsyn tas till dessa faktorer, som bör analyseras och utvecklas i den konsekvensbedömning som görs inom ramen för EU:s PNR-projekt. I samband med att de övergripande kraven för PNR-system utarbetas bör dagordningen medge ett noggrant övervägande av resultaten av denna konsekvensbedömning.

## 3. De föreslagna standardernas innehåll

22. Utan att det påverkar ovanstående väsentliga synpunkter på PNR-systemets legitimitet välkomnar datatillsynsmannen den omfattande förteckning över standarder som uppenbarligen har sammanställts med dataskyddsprinciperna i åtanke. Dessa standarder skulle i flera avseenden stärka det skydd som föreskrivs i enskilda avtal. Det mervärde och de brister som identifierats i dessa standarder diskuteras nedan.

### *Avtalens tillräcklighet och bindande karaktär*

23. Enligt datatillsynsmannens tolkning av meddelandets ordalydelse kan bedömningen av tillräcklighet antingen bygga på den allmänna ramen för dataskydd i det mottagande landet eller på sammanhanget, beroende på rättsligt bindande åtaganden i ett internationellt avtal som reglerar behandlingen av personuppgifter. Med tanke på internationella avtals avgörande roll när det gäller bedömningar av tillräcklighet betonar datatillsynsmannen behovet av att tydligt fastställa avtalens bindande karaktär för alla berörda parter. Datatillsynsmannen menar dessutom att detta bör kompletteras med en uttrycklig angivelse av att avtalen ska säkerställa direkt tillämpliga rättigheter för den registrerade. Datatillsynsmannen anser att dessa faktorer utgör en omistlig del av bedömningen av tillräcklighet.

### *Omfattning och syfte*

24. De båda första punkterna i förteckningen över principer gäller begränsning av ändamålet. Under underrubriken "användande av uppgifter" nämns brottsbekämpnings- och säkerhetsändamål. Vidare tas terrorism och annan allvarlig

<sup>(1)</sup> Yttrande av den 20 december 2007 från Europeiska datatillsynsmannen om utkastet till förslag till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) i brottsbekämpningssyfte, EUT C 110, 1.5.2008, s. 1. Yttrandena från artikel 29-arbetsgruppen finns på följande länk: [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index\\_en.htm#data\\_transfers](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers)

<sup>(2)</sup> Sidan 4 i meddelandet, avsnitt 2.1.

<sup>(3)</sup> Yttrande av den 20 december 2007 från Europeiska datatillsynsmannen om utkastet till förslag till rådets rambeslut om användande av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) i brottsbekämpningssyfte, EUT C 110, 1.5.2008, s. 4.

gränsöverskridande brottslighet upp, som ska definieras med "samma metod" som fastställs i EU-instrument. Datatillsynsmannen ifrågasätter denna formulering, som skulle kunna tolkas som att framtida avtal inte skulle bygga exakt på dessa definitioner utan i stället bara inspireras av dem. För den rättsliga förutsebarhetens skull måste terrorism och allvarliga gränsöverskridande brott definieras exakt och de EU-instrument till vilka meddelandet hänvisar måste identifieras. Dessutom påminner datatillsynsmannen om att olika typer av brott innan de införs i PNR-systemet måste klara en nödvändighets- och proportionalitetsprövning.

25. Den andra punkten förefaller gälla omfattningen (insamlade uppgifters karaktär) snarare än ändamålsprincipen. Datatillsynsmannen noterar att meddelandet inte innehåller någon förteckning över uppgifter som skulle kunna överföras, eftersom det lämnar fritt för varje enskilt avtal att fastställa vilka kategorier av uppgifter som ska utbytas. För att undvika skillnader och att oproportionerliga uppgiftskategorier tas med i vissa avtal med tredjeländer anser datatillsynsmannen att en gemensam och uttömmande förteckning över kategorier av uppgifter bör läggas till standarderna, i linje med ändamålet att utbyta uppgifter. Datatillsynsmannen hänvisar i detta sammanhang till artikel 29-arbetsgruppens yttranden, som anger vilka kategorier av uppgifter som skulle vara tillåtna och vilka som betraktas som orimliga i förhållande till den registrerades grundläggande rättigheter<sup>(1)</sup>. De kategorier av uppgifter som bör uteslutas är främst de som kan betraktas som känsliga – och som skyddas genom artikel 8 i direktiv 95/46/EG, SSR/SSI (Special Service Request/Special Service Information), OSI (Other Service-Related Information) och öppna eller fria textfält (t.ex. "Allmänna kommentarer", där känsliga uppgifter kan förekomma) samt information om personer som flyger ofta och "beteendepgifter".

#### *Känsliga uppgifter*

26. I meddelandet anges det att känsliga uppgifter inte får användas, utom i undantagsfall. Datatillsynsmannen beklagar detta undantag. Han anser att villkoren för undantag är alltför generösa och inte ger några garantier: användande av uppgifterna från fall till fall läggs bara fram som ett exempel, och dessutom borde ändamålsbegränsningen vara en allmän princip som är tillämplig på all behandling av PNR-uppgifter, inte bara en garanti som gäller känsliga uppgifter. Om man tillåter behandling av känsliga uppgifter, ens i begränsade fall, skulle detta enligt datatillsynsmannens uppfattning vara liktydigt med att anpassa alla PNR-systems skyddsnivå efter det system som ger det sämsta dataskyddet i stället för efter det system som ger det

bästa skyddet. Datatillsynsmannen menar därför att principen måste vara att all behandling av känsliga uppgifter är helt utesluten.

#### *Datasäkerhet*

27. Datatillsynsmannen anser att den allmänna skyldighet när det gäller datasäkerhet som beskrivs i meddelandet är tillfredsställande men menar ändå att den skulle kunna kompletteras med en skyldighet till ömsesidig underrättelse i händelse av överträdelser: mottagarna skulle kunna svara för att underrätta sina motparter i händelse av att uppgifter som de har mottagit har varit föremål för olagligt röjande. Detta kommer att bidra till ökat ansvarstagande för en säker behandling av uppgifter.

#### *Genomförande*

28. Datatillsynsmannen ger sitt stöd för det tillsynssystem som beskrivs i meddelandet, inklusive åtgärderna för tillsyn och ansvarighet. Även varje enskild persons rätt till administrativ och rättslig prövning uppmuntras starkt. När det gäller rätten att tillgå uppgifter förstår datatillsynsmannen att ingen begränsning kan anges, vilket är välkommet. Om en begränsning skulle krävas i undantagsfall bör dess omfattning och nödvändiga garantier, bland annat en indirekt rätt till åtkomst, tydligt anges i standarderna.

#### *Vidareöverföring*

29. Datatillsynsmannen ser med tillfredsställelse på begränsningen av vidareöverföring från fall till fall, oavsett om det gäller till andra myndigheter eller till tredjeländer. Han anser att den ändamålsbegränsning som gäller för överföringar till tredjeländer utöver denna princip även bör gälla överföringar inom tredjeländet till andra myndigheter. Detta torde förhindra vidare användande eller kontroll av PNR-uppgifter mot information som behandlas för andra ändamål. Datatillsynsmannen känner oro särskilt för risken för kontroll mot information från andra databaser, t.ex. ESTA när det gäller Förenta staterna. Han noterar att det beslut som Förenta staterna nyligen fattade om att begära en avgift för ESTA leder till insamling av kreditkorsuppgifter om resenärer. Datatillsynsmannen efterlyser en tydlig begränsning för att förhindra olämplig samkörning av information utanför PNR-avtalets tillämpningsområde.

#### *Lagring av uppgifter*

30. Lagringstiden för uppgifter är inte föremål för effektiv harmonisering. Datatillsynsmannen anser att PNR-uppgifter som princip bör raderas om de kontroller som görs i samband med att uppgifter överförs inte har utlöst någon åtgärd som kan leda till åtal. Om det nationella sammanhanget skulle rättfärdiga en begränsad lagringsperiod anser datatillsynsmannen att en längsta lagringsperiod bör fastställas i standarderna. Dessutom bör principen att

<sup>(1)</sup> Yttrande av den 23 juni 2003 om den skyddsnivå som garanteras i Amerikas förenta stater för överföring av passageraruppgifter, WP78. Detta yttrande och senare yttranden från arbetsgruppen i detta ämne finns på: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index\\_en.htm#data\\_transfers](http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers)



tidsbegränsa åtkomsträtten för tjänstemän stärkas och en gradvis anonymisering av uppgifter bör betraktas som en skyldighet och inte som ett exempel.

#### Överföringsregler

31. Datatillsynsmannen stödjer ett exklusivt användande av sändsystem (push systems) för överföring av PNR-uppgifter. Han efterfrågar garantier som säkerställer att ett sändsystem i praktiken är det enda som används. Erfarenheten och inspektioner genomförda av dataskyddsmyndigheter har faktiskt visat att återstående "pull systems" fortfarande används, i strid med redan gällande avtal. Detta gäller särskilt det amerikanska PNR-systemet. Dessutom har amerikanska myndigheter en mer omfattande åtkomst till PNR-uppgifter via datoriserade bokningssystem. Rättsliga och tekniska åtgärder bör vidtas för att förhindra att sändsystemet förbigås.
32. Lufttrafikföretagens överföringsfrekvenser ("rimligt antal") bör definieras, och ett högsta antal överföringar bör fastställas. De befintliga system som har de mest integritetskyddande bestämmelserna bör fungera som modeller då detta genomförs.

#### Allmänna begrepp

33. Datatillsynsmannen efterfrågar även en precisering av viktiga inslag i tillämpningen av PNR-avtalen. Avtalens varaktighet ("fastställd", "lämplig") och översynerna av avtalen ("regelbundna") bör definieras närmare i ett horisontellt perspektiv. Särskilt gäller att periodiciteten för gemensamma översyner skulle kunna anges, liksom skyldigheten att göra en första översyn inom en angiven tidsfrist efter att avtalen har trätt i kraft: en period på högst tre år skulle kunna anges.

### III. SLUTSATS

34. Datatillsynsmannen välkomnar den horisontella strategi som kommissionen lägger fram i sitt meddelande. Detta är ett viktigt steg i riktning mot en övergripande ram för utbyte av PNR-uppgifter. Trots denna allmänt positiva bedömning kvarstår dock vissa allvarliga betänkligheter.

35. De PNR-system som beskrivs i meddelandet uppfyller inte i sig de nödvändighets- och proportionalitetskriterier som utvecklas i det här yttrandet och i tidigare yttranden från datatillsynsmannen och artikel 29-arbetsgruppen. Villkoren för insamling och behandling av personuppgifter måste begränsas avsevärt för att bli godtagbara. Datatillsynsmannen har särskilt stora betänkligheter när det gäller användandet av PNR-system för riskbedömning eller profilering.
36. Vid utveckling av PNR-standarder bör hänsyn tas till den allmänna ramen för dataskydd och till relaterad rättslig utveckling i EU samt till förhandlingen av avtal om utbyte av uppgifter på en mer generell nivå, särskilt med Förenta staterna. Det bör säkerställas att framtida avtal om PNR med Förenta staterna följer det allmänna avtalet med Förenta staterna om dataskydd. Även avtal om PNR med andra tredjeländer bör följa denna strategi.
37. Det är väsentligt att alla avtal med tredjeländer tar hänsyn till de nya dataskyddskraven i takt med att dessa utvecklas inom den institutionella ramen efter Lissabonfördraget.
38. Datatillsynsmannen efterfrågar även en mer detaljerad allmän strategi när det gäller de minsta garantier som bör tillämpas för alla avtal: högre krav bör ställas, särskilt när det gäller behandling av känsliga uppgifter, principen om ändamålsbegränsning, villkoren för vidareöverföring och lagring av uppgifter.
39. Slutligen vidhåller datatillsynsmannen att alla avtal bör innebära direkt tillämpliga rättigheter för den registrerade. Effektiva tillämpningsförfaranden, såväl för den registrerade som för tillsynsmyndigheter, är ett väsentligt villkor för att ett avtal ska anses tillräckligt.

Utfärdat i Bryssel den 19 oktober 2010.

Peter HUSTINX  
Europeiska datatillsynsmannen