

## I

(Resolutioner, rekommendationer och yttranden)

## YTTRANDEN

## EUROPEISKA DATATILLSYNSMANNEN

**Yttrande från Europeiska datatillsynsmannen om förslaget till rådets beslut om ingående av avtalet mellan Europeiska unionen och Australien om lufttrafikföretags behandling av passageraruppgifter (PNR) och överföring av dessa till Australiens tull- och gränsbevakningsmyndighet**

(2011/C 322/01)

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 artiklarna 7 och 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>, och

med beaktande av Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 45/2001 av den 18 december 2000 om skydd för enskilda då gemenskapsinstitutionerna och gemenskapsorganen behandlar personuppgifter och om den fria rörligheten för sådana uppgifter<sup>(2)</sup>.

HÄRIGENOM FRAMFÖRS FÖLJANDE.

## 1. INLEDNING

### 1.1 Samråd med datatillsynsmannen

1. Den 19 maj 2011 antog kommissionen ett förslag till rådets beslut om ingående av avtalet mellan Europeiska unionen och Australien om lufttrafikföretags behandling

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

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

av passageraruppgifter (PNR) och överföring av dessa till Australiens tull- och gränsbevakningsmyndighet<sup>(3)</sup>. Förslaget sändes till Europeiska datatillsynsmannen den 23 maj.

2. Europeiska datatillsynsmannen hade rådfrågats informellt under maj månad 2011, i samband med en snabbbehandling av förslaget om ett avtal mellan Europeiska unionen och Australien om behandling och överföring av passageraruppgifter (PNR).

3. Med tanke på att datatillsynsmannens synpunkter fortsatt är giltiga när det gäller innehållet i det förslag som kommissionen antagit och överlämnat till rådet och Europaparlamentet, har datatillsynsmannen beslutat att göra sina iakttagelser mer allmänt tillgängliga genom ett offentligt yttrande. På så sätt kan hänsyn tas till iakttagelserna vid kommande debatter om förslaget.

4. Europeiska datatillsynsmannen utnyttjar detta tillfälle till att ta upp ytterligare några frågor och ber rådet och Europaparlamentet att ta hänsyn till dessa synpunkter när de beslutar om förslaget i enlighet med artikel 218 i fördraget om Europeiska unionens funktions-sätt.

### 1.2 Bakgrund

5. Avtalet mellan EU och Australien om PNR-uppgifter är ytterligare en punkt på EU-agendan, som inkluderar globala riktlinjer för PNR, införande av ett PNR-system för EU och förhandlingar om avtal med tredjeländer<sup>(4)</sup>.

<sup>(3)</sup> KOM(2011) 281 slutlig.

<sup>(4)</sup> Se särskilt kommissionens meddelande av den 21 september 2010 om en övergripande strategi när det gäller överföring av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) till tredjeländer, KOM(2010) 492 slutlig.

6. Europeiska datatillsynsmannen har följt utvecklingen i samband med PNR nogga och har nyligen antagit två yttranden om kommissionens "PNR-paket" och om förslaget till ett direktiv om ett PNR-system för EU <sup>(1)</sup>. De synpunkter datatillsynsmannen hade på PNR-system kompletterar och sammanfaller till stor del med dem från artikel 29-arbetsgruppen <sup>(2)</sup>, men också med andra nya dokument, bland annat Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande <sup>(3)</sup> och yttrandet från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter <sup>(4)</sup>.
7. Såsom beskrivs närmare nedan har Europeiska datatillsynsmannens konsekventa strategi varit att alltid ställa syftet med PNR-system mot de grundläggande kraven på nödvändighet och proportionalitet och att i en andra fas analysera bestämmelserna i detalj för att i relevanta fall kunna föreslå förbättringar.

### 1.3 Preliminär iakttagelse

8. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar den övergripande strategin, som syftar till att harmonisera dataskyddsgarantierna i de olika PNR-avtalen med tredjeländer. Några iakttagelser är dock fortfarande aktuella.
9. En konsekvent anmärkning som datatillsynsmannen upprepar i sina yttranden, som återfinns i yttranden från artikel 29-arbetsgruppen och som i lika grad gäller PNR-förslaget för Australien är att PNR-systemens nödvändighet och proportionalitet måste visas.
10. Dessa två grundläggande krav är väsentliga aspekter av bestämmelserna om uppgiftsskydd enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan om de grundläggande rättigheterna och artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktions-

sätt. EU måste se till att EU:s bestämmelser om uppgiftsskydd följs, också när europeiska medborgares personuppgifter behandlas och överförs från EU:s territorium till ett tredjeland. I dessa fall måste nödvändigheten och proportionaliteten utvärderas och fastställas innan något avtal kan skrivas under. Förutom element som stödjer PNR-systemets nödvändighet, krävs det för proportionalitetens skull en rimlig balans mellan syftet och behandlingen av stora mängder data som leder till omfattande intrång i enskildas privatliv.

11. När det gäller PNR-system är syftet att bekämpa terrorism och allvarlig (transnationell) brottslighet genom insamling av stora mängder uppgifter för alla passagerare för att kunna riskbedöma dessa passagerare. Hittills har Europeiska datatillsynsmannen inte sett några övertygande argument varken i motiveringarna till befintliga eller planerade PNR-system, t.ex. PNR-systemet för EU som datatillsynsmannen analyserade i detalj i sitt yttrande från mars 2011 <sup>(5)</sup>.

12. Om nödvändigheten kan fastställas betonar datatillsynsmannen för övrigt att proportionalitetskravet fortfarande ska uppfyllas. Datatillsynsmannen ifrågasätter balansen mellan storskalig behandling av personuppgifter och syftet, särskilt med tanke på den mångfald av brott som innefattas av tillämpningsområdet för förslaget till avtal. Datatillsynsmannen beaktar att andra effektiva instrument finns att tillgå för bekämpning av terrorism och grov brottslighet.

13. De särskilda synpunkterna nedan påverkar inte denna preliminära och grundläggande iakttagelse. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar de bestämmelser som innebär särskilda garantier såsom datasäkerhet, genomförande och översyn samt bestämmelser som gäller vidareöverföring. Förutom för systemets nödvändighet och proportionalitet uttrycker datatillsynsmannen samtidigt också oro för tillämpningsområdet för definitioner och för villkoren för lagring av uppgifter.

## 2. ANALYS AV FÖRSLAGET

### 2.1 Rättslig grund

14. Europeiska datatillsynsmannen noterar att avtalet bygger på artikel 82.1 d, artikel 87.2 a och artikel 218.6 a i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt. Datatillsynsmannen påminner om att de objektiva faktorer till vilka hänsyn måste tas vid valet av rättslig grund särskilt inkluderar

<sup>(1)</sup> — Europeiska datatillsynsmannens yttrande av den 25 mars 2011 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

— Europeiska datatillsynsmannens yttrande av den 19 oktober 2010 om en övergripande strategi när det gäller överföring av passageraruppgifter (PNR-uppgifter) till tredjeländer.

Båda yttrandena finns på <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/cache/off/Consultation>

<sup>(2)</sup> Artikel 29-arbetsgruppens yttrande 10/2011 av den 5 april 2011 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet. [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/2011\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/2011_en.htm)

<sup>(3)</sup> Europeiska ekonomiska och sociala kommitténs yttrande av den 5 maj 2011 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet, KOM(2011) 32 slutlig.

<sup>(4)</sup> Yttrande från Europeiska unionens byrå för grundläggande rättigheter av den 14 juni 2011 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet (KOM(2011) 32 slutlig).

<sup>(5)</sup> Europeiska datatillsynsmannens yttrande av den 25 mars 2011 om förslaget till Europaparlamentets och rådets direktiv om användning av PNR-uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet. Se även det yttrande från artikel 29-arbetsgruppen som nämns ovan.

- åtgärdens syfte och innehåll<sup>(1)</sup>. Om bedömningen av en EU-rättsakt visar att det finns två avsikter med akten eller att den har två beståndsdelar, och om en av dessa kan identifieras som den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdelan, medan den andra endast är av underordnad betydelse, ska rättsakten ha en enda rättslig grund, nämligen den som krävs med hänsyn till den huvudsakliga eller avgörande avsikten eller beståndsdelan<sup>(2)</sup>. I undantagsfall, om det visas att det finns flera avsikter med rättsakten som har ett sådant samband att de inte kan åtskiljas, och att den ena inte är sekundär och indirekt i förhållande till den andra, ska rättsakten antas med stöd av de motsvarande rättsliga grunderna<sup>(3)</sup>.
15. Mot bakgrund av fast rättspraxis, som här sammanfattats kort, och bortsett från artikel 218.6 a, hävdar Europeiska datatillsynsmannen att avtalet inte bör bygga på artikel 82.1 d och artikel 87.2 a utan på artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt.
16. När det gäller syftet bör man komma ihåg att de PNR-avtal som förhandlas av EU alla har utlösts av behovet av att förena flygbolagens skyldighet att tillhandahålla PNR-uppgifter till tredjeländers myndigheter med den grundläggande rätten till dataskydd<sup>(4)</sup>. Vidare hänvisar förslaget till många ställen till syftet med skyddet av personuppgifter<sup>(5)</sup>.
17. När det gäller innehållet är det givet att bestämmelserna om dataskydd dominerar avtalet. Bortsett från artiklarna 3, 4 och 6 förefaller dataskyddet genomsyra nästan alla bestämmelser i avtalet. Detta är uppenbart i artikel 1 (syfte),
- artikel 2 (definitioner), artikel 5 (tillfredsställande skyddsnivå) och artiklarna 7–19 (säkerhetsbestämmelser vid behandling av passageraruppgifter).
18. När det gäller säkerhetsbestämmelser (artiklarna 7–19) bör det noteras att dessa innehåller bestämmelser som är typiska för dataskyddslagstiftning<sup>(6)</sup>. Det faktum att en rättsakt innehåller bestämmelser som är typiska för ett särskilt lagstiftningsområde ansågs av domstolen vara ett element som motiverar en särskild rättslig grund<sup>(7)</sup>.
19. Sammanfattningsvis anser Europeiska datatillsynsmannen att syftet med avtalet snarare än att förbättra polissamarbetet är att bemyndiga och tillåta att privata aktörer överför personuppgifter efter begäran från ett tredjeland. En sådan överföring till ett tredjeland skulle i princip vara omöjlig enligt EU-reglerna, men PNR-avtalet syftar till att möjliggöra överföring av personuppgifter på ett sätt som uppfyller EU:s krav på dataskydd genom att särskilda garantier antas.
20. Därför tror Europeiska datatillsynsmannen att avtalet åtminstone primärt borde bygga på artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt<sup>(8)</sup>.

## 2.2 Syfte och definitioner

21. Europeiska datatillsynsmannen noterar att de syften för vilka PNR-uppgifter kan behandlas definieras exakt i artikel 3 i förslaget. Han beklagar dock att de aktuella definitionerna är vidare än definitionerna i förslaget till ett direktiv om ett PNR-system för EU, som dessutom i sig borde ha snävats in, särskilt när det gäller mindre grova brott.
22. I förslaget om ett PNR-system för EU tas hänsyn till konsekvenserna av verksamheter som definieras som "terrorism", t.ex. konkret skada på personer eller regeringar (dödsfall, angrepp på den fysiska integriteten, förstörelse av transportsystem, infrastruktur osv.), medan föreliggande förslag är mindre specifikt och mer orienterat mot syftet när det hänvisar till hot mot enskilda eller regeringar eller allvarlig destabilisering av grundläggande politiska eller ekonomiska strukturer.

<sup>(1)</sup> Mål C-491/01, British American tobacco, särskilt punkterna 92–93.

<sup>(2)</sup> Mål C-42/97, Europaparlamentet mot rådet, punkterna 39 och 40.

<sup>(3)</sup> Se, för ett liknande resonemang, mål C-491/01, British American tobacco, punkterna 92–93 och mål C-42/97, Europaparlamentet mot rådet, punkt 38.

<sup>(4)</sup> Detta erkänns av domstolen i den del som avser sakförhållandena i PNR-avgörandena i de förenade målen C-317/04 och C-318/04, punkt 33.

<sup>(5)</sup> — I motiveringen tas det upp att EU:s bestämmelser om uppgiftsskydd inte tillåter att lufttrafikföretag överför PNR-uppgifter till länder som inte kan garantera en tillräcklig skyddsnivå. Därmed "krävs en lösning som kan utgöra rättslig grund för överföring [...] i syfte att garantera [...] respekten för enskildas rätt till skydd av personuppgifter".

— Syftet med att garantera respekten för enskildas rätt till skydd av personuppgifter framgår också tydligt i ingressen, nämligen i det skäl där artikel 6 i EU-fördraget, artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, artikel 8 i konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna, konvention 108 osv. citeras.

— I ingressen citeras också relevanta bestämmelser om uppgiftsskydd i australisk lag och erkänns det att dessa bestämmelser reglerar dataskydd, rätt till tillgång och prövning, möjligheter till rättelse och tillägg samt rättsmedel och påföljder vid missbruk av personuppgifter.

— I artikel 1 i avtalet – med titeln "Avtalets syfte" – anges det att avtalet behandlar överföring av PNR-uppgifter. Vidare anges det att i "avtalet fastställs de villkor under vilka sådana uppgifter får överföras och användas samt det sätt på vilket uppgifterna skall skyddas" (kursivering tillagd).

<sup>(6)</sup> Såsom bestämmelser om känsliga uppgifter, datasäkerhet, ansvarighet, öppenhet, rätt till tillgång, rättelse och radering, rätt till prövning, automatisk behandling osv.

<sup>(7)</sup> Yttrande 2/2000, Cartagena-protokollet, punkt 33.

<sup>(8)</sup> I detta sammanhang bör det även hänvisas till deklaration 21 till Lissabonfördraget om skydd av personuppgifter inom områdena straffrättsligt samarbete och polissamarbete. Den tydliga lydelsen i deklaration 21 bekräftar att ett instrument för dataskydd inom detta område fortfarande bör bygga på artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (i tillämpliga fall med andra bestämmelser), även i fall där ett visst inslag av polissamarbete föreligger. Denna analys påverkar inte alls arbetsdelningen inom Europeiska kommissionen.

23. Europeiska datatillsynsmannen anser att en ytterligare precisering behövs i förhållande till begreppen "hota, förmå eller tvinga" samt av "ett lands eller en internationell organisations grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller (särskilt) sociala strukturer". Detta skulle förhindra att PNR-systemet tillämpas i fall som det inte under några omständigheter bör vara riktat mot, såsom laglig verksamhet (t.ex. fredliga demonstrationer) i ett socialt, kulturellt eller politiskt sammanhang <sup>(1)</sup>.
24. Möjligheten att behandla data i andra undantagsfall ger upphov till ytterligare frågor, särskilt eftersom möjligheten innefattar "hot mot hälsan". Europeiska datatillsynsmannen anser att en sådan utvidgning av syftet är oproportionerlig, särskilt eftersom alternativa och mer specifika förfaranden kan finnas för att hantera betydande hot mot hälsan där så krävs och från fall till fall. Dessutom är PNR-uppgifter inte det lämpligaste verktyget för att identifiera passagerare: det finns mer tillförlitliga uppgifter, bland annat förhandsinformation om passagerarna.
25. Europeiska datatillsynsmannen noterar också att förteckningen över PNR-uppgifter som finns som bilaga till förslaget går utöver vad dataskyddsmyndigheterna har ansett vara proportionerligt enligt yttrandena från artikel 29-arbetsgruppen <sup>(2)</sup>. Förteckningen bör kortas. Särskilt gäller att fältet "Allmänna kommentarer", som kan innehålla irrelevanta – och potentiellt känsliga – uppgifter, inte är motiverat och bör uteslutas.

### 2.3 Känsliga uppgifter

26. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar att behandling av känsliga uppgifter utesluts från tillämpningsområdet, såsom anges i artikel 8 i förslaget. Denna bestämmelse är dock fortfarande formulerad så att känsliga uppgifter kan "behandlas". Bestämmelsen tillåter att uppgifterna i en första fas skickas av flygbolagen. Därefter raderas uppgifterna av offentliga myndigheter i en andra fas. Flygbolagens sändning är en del av behandlingen. Europeiska datatillsynsmannen anser att flygbolagen bör vara skyldiga att filtrera bort känsliga uppgifter vid källan till behandlingen.

### 2.4 Datasäkerhet

27. Förslaget innehåller i artikel 9 en fyllig bestämmelse om datasäkerhet och dataintegritet, vilket är välkommet. Europeiska datatillsynsmannen stödjer särskilt skyldigheten att rapportera säkerhetsbrister till den australiska dataskyddsmyndigheten. När det gäller vidarebefordran av uppgifter till Europeiska kommissionen behövs ytterligare förklaringar om det förfarande som ska följas. Dessutom anser

<sup>(1)</sup> I detta avseende bör den grundläggande mötesfriheten (artikel 12 i stadgan om grundläggande rättigheter) inte vattnas ur genom ett alltför brett förslag.

<sup>(2)</sup> Yttrande av den 23 juni 2003 om den skydds nivå som garanteras i Amerikas förenta stater för överföring av passageraruppgifter, WP78.

datatillsynsmannen att även dataskyddsmyndigheterna är relevanta mottagare av denna typ av uppgifter och att detta bör nämnas uttryckligen i förslaget

### 2.5 Översyn och verkställighet

28. Övervakningssystemet, inklusive åtgärder för översyn och ansvarighet och med betoning på frånvaron av diskriminering baserad på nationalitet eller bostadsort, är välkommet. Europeiska datatillsynsmannen ger också starkt stöd för den enskildes grundläggande rätt till administrativ prövning och ett effektivt rättsskydd. Han anser att den australiska dataskyddsmyndighetens roll är en viktig garanti när det gäller möjligheterna till prövning och de registrerades utövande av sina rättigheter.

### 2.6 Beslut som bygger på automatisk behandling av uppgifter

29. Enligt artikel 15, tolkad *e contrario*, kan ett beslut som inte "avsevärt påverkar eller innebär negativa rättsliga verkningar för en passagerare" fattas på grundval av automatisk behandling av uppgifter. Garantierna gäller bara när beslutet skulle påverka passageraren avsevärt. Med tanke på det breda tillämpningsområdet för automatisk behandling av personuppgifter som PNR-systemet innebär är denna begränsning enligt Europeiska datatillsynsmannens uppfattning tveksam. För att undvika en alltför flexibel tolkning av denna bestämmelse rekommenderar datatillsynsmannen att "avsevärt" stryks och att det säkerställs att inga beslut över huvud taget som bygger på automatisk behandling av uppgifter tillåts få negativa verkningar för enskilda.

### 2.7 Lagring av uppgifter

30. Europeiska datatillsynsmannen anser att tidsgränsen i artikel 16 för lagring av uppgifter är en av de största svårigheterna med förslaget. En lagringstid på fem och ett halvt år, inklusive tre år utan någon maskering av uppgifterna, är tveklöst oproportionerligt, särskilt om lagringstiden jämförs med det föregående australiska PNR-systemet, enligt vilket inga uppgifter lagrades annat än från fall till fall <sup>(3)</sup>. En omfattande motivering bör presenteras som förklarar varför en så lång lagringstid behöver föreskrivas nu, när det inte ansågs nödvändigt i det första australiska PNR-systemet.
31. I linje med den ståndpunkt som datatillsynsmannen hävdar i sitt yttrande om förslaget till ett direktiv om ett PNR-system för EU anser han att en fullständig (dvs. oåterkallelig) anonymisering av alla uppgifter bör äga rum, om inte omedelbart efter analys så efter högst 30 dagar.

<sup>(3)</sup> Se i detta avseende det positiva yttrandet från artikel 29-arbetsgruppen. Yttrande 1/2004 av den 16 januari 2004 om skyddsnivån i Australien vid överföring av PNR-uppgifter från flygbolag, artikel 85-arbetsgruppen. Yttrandet tar hänsyn till att "tullens allmänna policy är alltså att bevara dessa uppgifter. För de 0,05–0,1 procent av passagerarna som hänvisas till tullen för vidare utvärdering bevaras flygbolagets PNR-uppgifter tillfälligt men lagras inte, i väntan på att gränskontrollen ska bli klar. Efter kontroll raderas dessa passagerares PNR-uppgifter från datorn hos den berörda tulltjänstemannen och införs aldrig i de australiska databaserna".



## 2.8 Vidareöverföring

32. Garantierna i artiklarna 18 och 19 är välkomna, särskilt med tanke på att de föreskriver en förteckning över mottagare av data som överförs inom Australien, att uppgifter får utbytas endast från fall till fall och att endast uppgifter som visas vara nödvändiga får utbytas. Europeiska datatillsynsmannen noterar dock att denna bestämmelse kan kringgås genom undantaget i artikel 18.1 c, som tillåter delning av avpersonaliserade uppgifter även på annat sätt än från fall till fall. Avpersonalisering innebär dock inte att element som möjliggör identifiering raderas utan bara att dessa maskeras, samtidigt som tillgång till de fullständiga uppgifterna fortfarande är möjlig. Därför rekommenderar Europeiska datatillsynsmannen att inga undantag tillåts från principen "fall till fall" för utbyte av uppgifter. Som en ytterligare garanti föreslår datatillsynsmannen att utbytet av uppgifter begränsas till myndigheter "som har till uppgift att bekämpa terrorism eller transnationell brottslighet" i stället för till de myndigheter som "direkt arbetar med att förebygga (dessa) brott".

33. Europeiska datatillsynsmannen stödjer att överföringar till tredjeländer är föremål för villkoret att de ger "samma" dataskyddsgarantier som det ursprungliga avtalet. Med tanke på att ytterligare överföringar ändå medför en förlust av kontroll av hur uppgifter kan behandlas, och eftersom ett internationellt avtal som garanterar en effektiv tillämpning av dessa nya mottagares dataskyddsgarantier saknas, föreslår Europeiska datatillsynsmannen dessutom att dessa överföringar ska kräva förhandsgodkännande av domstol.

34. Förslaget föreskriver att när uppgifter om en person som är varaktigt bosatt i en EU-medlemsstat överförs till ett tredjeland ska den berörda medlemsstaten informeras i de fall då Australiens tull- och gränsbevakningsmyndigheten känner till denna situation (artikel 19.1 f). Europeiska datatillsynsmannen anser att ytterligare information bör inkluderas som förklarar syftet med en sådan överföring till en medlemsstat. Om en sådan överföring av uppgifter skulle inverka på den registrerade bör en ytterligare motivering och fler dataskyddsgarantier inkluderas.

35. När det gäller överföringar inom Australien och till tredjeländer innehåller slutligen både artikel 18 och artikel 19 en allmän bestämmelse enligt vilken det inte finns några hinder för att PNR-uppgifter avslöjas när detta är nödvändigt enligt artikel 3.4<sup>(1)</sup>, eller med andra ord i undantagsfall om detta är nödvändigt för att skydda någon individs vitala intressen, inklusive att undgå hot mot hälsan. Europeiska datatillsynsmannen har redan tagit upp risken för en bred tolkning av detta undantag. Dessutom ser han ingen anled-

ning till att en överföring i undantagsfall inte skulle vara föremål för de garantier som föreskrivs i artikel 18 och artikel 19, särskilt när det gäller ändamålsbegränsning eller dataminimering, och även omfattas av skyddet av mottagarnas identitet och den skyddsnivå som tillämpas för personuppgifter.

## 2.9 Flygbolags överföring

36. Enligt artikel 21.3 kan PNR-uppgifter i särskilda fall, när ett specifikt hot föreligger, överföras till myndigheter mer än fem gånger i samband med varje flygning. För att öka den rättsliga förutsebarheten bör villkoren för sådana ytterligare överföringar beskrivas närmare och bland annat inkludera skärpta krav på att ett omedelbart hot ska föreligga.

## 2.10 Översyn av avtalet

37. Europeiska datatillsynsmannen anser att villkoren för översynen ska vara mer detaljerade i flera avseenden. Frekvensen för översyner efter den inledande bör anges. Dessutom bör det inte bara vara möjligt för dataskyddsmyndigheterna att ingå i översynsgruppen utan de bör uttryckligen ingå.

38. Europeiska datatillsynsmannen föreslår också att översynen fokuseras på att bedöma åtgärdernas nödvändighet och proportionalitet genom att statistik samlas in om hur många enskilda som påverkas och faktiskt döms på grundval av PNR-uppgifter och på ett effektivt utövande av de registrerades rättigheter: bedömningen bör inbegripa kontroll av hur de registrerades begäranden behandlas i praktiken, särskilt när ingen direkt tillgång har tillåtits.

## 3. SLUTSATS

39. Europeiska datatillsynsmannen välkomnar de dataskyddsgarantier som föreskrivs i förslaget, särskilt när det gäller avtalets konkreta tillämpning. Särskilt bestämmelserna om datasäkerhet, övervakning och verkställighet har utvecklats på ett tillfredsställande sätt. Europeiska datatillsynsmannen betonar att den enskilde har tillgång såväl till den australiska dataskyddsmyndigheten som till de australiska rättsliga myndigheterna. Detta ingår i de väsentliga garantier som förslaget innehåller.

40. Europeiska datatillsynsmannen har dock också identifierat ett betydande utrymme för förbättringar, särskilt när det gäller avtalets tillämpningsområde, definitionen av terrorism och att vissa exceptionella syften inkluderas samt lagringstiden för PNR-uppgifter. Jämfört med det föregående australiska PNR-systemet, och även med förslaget om ett PNR-system för EU, är lagringstiden oproportionerligt lång.

<sup>(1)</sup> Liksom i enlighet med artikel 10 när uppgifter överförs inom Australien.

41. Den rättsliga grunden till avtalet bör övervägas på nytt. Mot bakgrund av fast rättspraxis, och bortsett från artikel 218.6 a, menar Europeiska datatillsynsmannen att avtalet i vilket fall primärt bör bygga på artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt och inte på artikel 82.1 d och artikel 87.2 a i det fördraget. Detta är helt i linje med deklaration 21 till Lissabonfördraget.
42. Dessa iakttagelser bör betraktas i det större sammanhang som utgörs av legitimiteten hos PNR-system i allmänhet, sett som en systematisk insamling av passageraruppgifter för riskbedömningsändamål. Endast om systemet respekterar de grundläggande kraven på nödvändighet och proportionalitet enligt artiklarna 7 och 8 i stadgan om grundläggande rättigheter och artikel 16 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt kan ett förslag uppfylla övriga krav enligt ramen för dataskydd.
43. Därför drar Europeiska datatillsynsmannen också slutsatsen att mer uppmärksamhet bör ägnas åt dessa grundläggande krav i samband med de slututvärderingar som kommer att föregå ingåendet av avtalet.

Utfärdat i Bryssel den 15 juli 2011.

Peter HUSTINX  
*Europeiska datatillsynsmannen*

---