

I

(Beslutninger og resolutioner, henstillinger og udtalelser)

UDTALELSER

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR
DATABESKYTTELSE

Udtalelse fra Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (Frontex)

(2010/C 357/01)

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 til Kommissionens anmodning om udtalelse i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger ⁽²⁾,

HAR VEDTAGET FØLGENDE UDTALELSE:

I. INDLEDNING

1. Den 24. februar 2010 vedtog Kommissionen et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af

Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser (Frontex) ⁽³⁾ (i det følgende *forslaget* eller *forslaget til forordning*).

2. Den tilsynsførende bifalder, at han blev uformelt hørt af Kommissionen forud for forslagens vedtagelse. Den tilsynsførende fremsendte den 8. februar 2010 sine uformelle bemærkninger, hvilket affødte en række ændringer i den endelige udgave af det forslag, som Kommissionen vedtog.
3. Den 2. marts 2010 blev forslaget som vedtaget af Kommissionen sendt til den tilsynsførende til høring i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001.
4. I denne sammenhæng er det relevant at nævne, at den tilsynsførende den 26. april 2010 udsendte en udtalelse om en anmeldelse med henblik på forudgående kontrol fra den databeskyttelsesansvarlige i Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex) med titlen »Collection of names and certain other relevant data of returnees for join return operations (JRO)« (i det følgende *udtalelsen om forudgående kontrol*) ⁽⁴⁾. Konklusionerne i ovennævnte udtalelse, hvis emne var behandling af personoplysninger i forbindelse med udarbejdelsen og gennemførelsen af fælles tilbagesendelsesaktioner i henhold til artikel 9 i forordning (EF) nr. 2007/2004, danner grundlag for nogle af betragtningerne og konklusionerne i denne udtalelse.

⁽³⁾ KOM(2010) 61, endelig udg.

⁽⁴⁾ Udtalelsen kan ses på: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Priorchecks/Opinions/2010/10-04-26_Frontex_EN.pdf

⁽¹⁾ EFT L 281 af 23.11.1995, s. 31.

⁽²⁾ EFT L 8 af 12.1.2001, s. 1.

Forslagets begrundelse og formål

5. For så vidt angår forslaget indhold og formål, hedder det i begrundelsen til forslaget til forordning, at: »Forslaget angår ændringer i Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 (...), som er nødvendige for at sikre, at Frontex-agenturet fungerer på veldefineret og korrekt vis i de kommende år. Formålet med forslaget er at tilpasse forordningen i lyset af de vurderinger, der er foretaget, og de praktiske erfaringer med henblik på en præcisering af agenturets opgaver og afhjælpning af de mangler, der er fundet.
 6. I denne sammenhæng skal det bemærkes, at der i forslagens betragtning 9 henvises til, at der i Stockholmprogrammet opfordres til en afklaring og styrkelse af Frontex' rolle med hensyn til forvaltningen af Den Europæiske Unions ydre grænser.
 7. Desuden opfordres der i betragtning 10 til at styrke Frontex' operative kapacitet. Som det hedder i denne betragtning: »Agenturets opgaver bør derfor revideres med henblik på særligt at styrke agenturets operative kapacitet samtidig med, at alle de foranstaltninger, der træffes, står i et rimeligt forhold til målsætningerne og fuldt ud overholder de grundlæggende rettigheder (...).«. Endvidere understreges det i betragtning 11, at »de nuværende muligheder for at yde effektiv bistand til medlemsstaterne med hensyn til den operationelle del af forvaltningen af de ydre grænser bør styrkes, for så vidt angår de tekniske ressourcer, der er til rådighed«.
 8. I forslagens betragtning 4 hedder det, at »i denne forordning overholdes de grundlæggende rettigheder og de principper, der bl.a. anerkendes i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, særligt retten til menneskelig værdighed, forbuddet mod tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, retten til frihed og sikkerhed, retten til beskyttelse af personoplysninger, asylretten, princippet om non-refoulement, forbuddet mod forskelsbehandling, barnets rettigheder og adgang til effektive retsmidler. Denne forordning bør anvendes af medlemsstaterne i overensstemmelse med disse rettigheder og principper.«
 9. Forslaget afspejler henstillingerne i Kommissionens meddelelse af 13. februar 2008 om evalueringen og den fremtidige udbygning af Frontex-agenturet⁽¹⁾ og bestyrelsens henstillinger, for så vidt som de kræver en revision af lovrammen for agenturet, med de undtagelser, der er beskrevet i konsekvensanalysen.
- ## II. GENERELLE BEMÆRKNINGER
10. Generelt bemærker den tilsynsførende, at formålet med forslaget er at gøre det muligt for Frontex at sikre en mere effektiv håndtering af både sine nuværende opgaver og ansvarsområder og dem, der er omfattet af forslaget til forordning. Frontex' nye opgaver som beskrevet i begrundelsen vil, hvis de godkendes af Kommissionen, bl.a. komme til at omfatte følgende: 1) udvidelse af arbejdet i relation til risikoanalyse, 2) styrkelse af arbejdet i relation til forskning, 3) indførelse af muligheden for at koordinere fælles tilbagesendelsesaktioner, 4) nye opgaver i relation til udvikling og administration af informationssystemer, 5) nye opgaver i relation til bistand til EUROSUR osv.
 11. Den tilsynsførende har i udarbejdelsen af indholdet af og konklusionerne i denne udtalelse taget behørigt hensyn til denne nye lovramme, der er fastlagt i forslaget, som Frontex kommer til at virke under i nær fremtid, og som også kan medføre nye arbejdsopgaver for Frontex på grundlag af forslaget til forordning.
 12. Idet der tages hensyn til agenturets eventuelle nye roller og ansvarsområder er det på denne baggrund som nævnt tidligere slående, at der i forslaget til forordning så godt som intet står om Frontex' behandling af personoplysninger. Eneste undtagelse er sidste punktum i forslagens artikel 11. Dette spørgsmål vil også blive behandlet yderligere i lyset af resultaterne og konklusionerne i den tilsynsførendes udtalelse om forudgående kontrol, jf. punkt 4.
 13. Endvidere vil udtalelsen fokusere på de specifikke bestemmelser i forslaget til forordning, som har eller fremover kan få følger for beskyttelsen af personoplysninger. I den forbindelse vil følgende specifikke bestemmelser blive drøftet i udtalelsen:
 - systemer til udveksling af oplysninger (ny ordlyd af artikel 11)
 - databeskyttelse (ny artikel 11a)
 - sikkerhedsregler for beskyttelse af klassificerede oplysninger og ikke-klassificerede følsomme oplysninger (ny artikel 11b)
 - samarbejde med EU-agenturer og -organer og internationale organisationer (ny ordlyd af artikel 13)
 - fremme af det operative samarbejde med tredjelande og samarbejdet med de kompetente myndigheder i tredjelande (ny ordlyd af artikel 14).

⁽¹⁾ KOM(2008) 67, endelig udg.

Intet specifikt retsgrundlag vedrørende Frontex' behandling af personoplysninger

14. Som allerede nævnt specificeres det ikke i forslaget, om og i bekræftende fald under hvilke omstændigheder, på hvilke vilkår og med hvilke begrænsninger samt omfattet af hvilke sikringer, Frontex vil få tilladelse til at behandle (visse) personoplysninger i forbindelse med det stigende antal arbejdsopgaver og ansvarsområder, der beskrives i forslaget. I forslaget til forordning afklares dette spørgsmål ikke, og det indeholder ikke noget specifikt retsgrundlag, der klarlægger de omstændigheder, under hvilke Frontex kan foretage en sådan behandling, omfattet af stærke garantier for beskyttelse af personoplysninger og i overensstemmelse med proportionalitets- og nødvendighedsprincippet.
15. I denne sammenhæng er det vigtigt igen at henvise til begrundelsen, hvor det hedder, at den foretrukne løsning er fuldt ud afspejlet i dette lovgivningsforslag »med undtagelse af at give Frontex begrænsede beføjelser til at behandle personoplysninger, der angår bekæmpelse af kriminelle netværk, der organiserer ulovlig indvandring«. Det hedder videre i begrundelsen, at »Kommissionen er af den opfattelse, at alle muligheder for at styrke bekæmpelsen af smugling af indvandrere og af menneskesmugling bør undersøges. Den foretrækker imidlertid at vende tilbage til spørgsmålet om personoplysninger i forbindelse med den samlede strategi for informationsudveksling, der skal fremlægges senere i år, og også at tage hensyn til de overvejelser, der skal foretages med hensyn til, hvordan samarbejdet mellem organerne på justits- og indenrigsområdet kan udvikles yderligere, jf. Stockholmprogrammet.«
16. Den tilsynsførende nærer tvivl med hensyn til Kommissionens holdning til spørgsmålet om Frontex' behandling af personoplysninger som beskrevet i forslaget til forordning. Ovenstående citat fra begrundelsen præciserer ikke omfanget af behandlingen af personoplysninger på andre af Frontex' aktivitetsområder (jf. punkt 10-11). For at præcisere dette med et eksempel henviser den tilsynsførende til sin udtalelse om forudgående kontrol vedrørende forberedelsen og gennemførelsen af fælles tilbagesendelsesaktioner, idet det var i denne forbindelse, at Frontex meddelte den tilsynsførende, at behandling af personoplysninger i et vist omfang kunne blive nødvendigt for at sikre en effektiv udførelse af de opgaver, der er fastlagt i artikel 9 i Frontex-forordningen.
17. I udtalelsen om forudgående kontrol skrev den tilsynsførende, at han »foretrækker et mere specifikt retsgrundlag end artikel 9 i forordning (EF) nr. 2007/2004, og at dette endog kan være nødvendigt på grund af de pågældende oplysningers og aktiviteterets følsomhed i henseende til en sårbar befolkning, således at der kan skabes klarere grænser for behandlingen, og de registrerede kan sikres hensigtsmæssig beskyttelse som krævet i artikel 8 i Den Europæiske Menneskerettighedskonvention og EU's charter om grundlæggende rettigheder«.
18. Den tilsynsførende mener, at eksemplet med de fælles tilbagesendelsesaktioner, hvor Frontex finder, at behandling af personoplysninger i et vist omfang er nødvendigt, viser, at der er et presserende behov for at få afklaret dette spørgsmål i forslaget. Kommissionens modvilje mod at præcisere dette i forslaget til forordning eller mod klart at fastsætte en frist for, hvornår den vil gøre det, og at den i stedet foretrækker at udskyde spørgsmålet, indtil de retlige og politiske forhold har ændret sig (jf. udtalelsens punkt 15), skaber alvorlig bekymring. Efter den tilsynsførendes mening kan denne fremgangsmåde skabe uønsket retlig usikkerhed og stor risiko for, at bestemmelserne om beskyttelse af personoplysninger ikke overholdes.
19. I lyset af Frontex' nye opgaver og ansvarsområder i henhold til forslaget er det den tilsynsførendes holdning, at forslaget til forordning i det nødvendige og hensigtsmæssige omfang klart skal fastlægge de aktiviteter, der kan give anledning til, at Frontex behandler personoplysninger. Den tilsynsførende mener, at der er behov for et specifikt retsgrundlag for Frontex' behandling af personoplysninger i forbindelse med nuværende og nye opgaver. Kun hvor det er nødvendigt af hensyn til klart definerede og lovlige formål, såsom især fælles tilbagesendelsesaktioner, bør en sådan behandling tillades.
20. Det skal desuden fremgå af retsgrundlaget, at de nødvendige og hensigtsmæssige sikkerhedsforanstaltninger, begrænsninger og vilkår for en sådan behandling af personoplysninger skal specificeres i overensstemmelse med artikel 8 i Den Europæiske Konvention om Menneskerettigheder og artikel 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.
21. Nødvendigheden af en specifikation bliver endnu mere relevant i lyset af, at det i praksis er vanskeligt at sondre mellem Frontex' operationelle og ikke-operationelle aktiviteter og mere specifikt de situationer, hvor behandling af personoplysninger sker af *rent administrative* eller *rent operationelle formål*. Disse termer kan skabe forvirring, for så vidt angår deres nøjagtige afgrænsning og indhold. Den tilsynsførende opfordrer derfor lovgiveren til at præcisere dette i forslaget til forordning.
22. Den tilsynsførende benytter også denne lejlighed til at understrege, at konklusionerne i udtalelsen om forudgående kontrol alene gælder for en bestemt aktivitet (f.eks. fælles tilbagesendelsesaktioner), som Frontex skal gennemføre i fremtiden i overensstemmelse med artikel 9 i Frontexforordningen ⁽¹⁾. Disse konklusioner er baseret på en omfattende analyse af de juridiske og praktiske omstændigheder ved denne specifikke aktivitet samt oplysninger, som Frontex har tilsendt den tilsynsførende i forbindelse med

⁽¹⁾ Det hedder i artikel 9, at »1. Under hensyntagen til Fællesskabets politik for tilbagesendelse yder agenturet den nødvendige bistand til tilrettelæggelsen af medlemsstaternes fælles tilbagesendelsesaktioner. Agenturet kan bruge de fællesskabsmidler, der er afsat på udsendelsesområdet. (...)«.

den forudgående kontrol. Følgelig kan de ikke anvendes i forbindelse med en vurdering af, hvorvidt behandling af personoplysninger, som måtte planlægges i forbindelse med andre af Frontex' aktiviteter, er nødvendig, proportionel og lovlig. Hvis Frontex måtte have planer om at behandle personoplysninger, skal en sådan behandling gøres til genstand for en ad hoc-analyse af dens lovlighed, da der ikke findes en specifik bestemmelse herom i Frontexforordningen. ⁽¹⁾

III. ANALYSE AF DE SPECIFIKKE BESTEMMELSER I FORSLAGET

23. Som nævnt i punkt 13 vil udtalelsen også fokusere på de specifikke bestemmelser i forslaget til forordning, som har eller kan få følger for beskyttelsen af personoplysninger, dvs. artikel 11, 11a, 11b, 13 og 14.

Artikel 11 — Systemer til udveksling af oplysninger

24. I henhold til forslaget skal artikel 11 i forordning (EF) nr. 2007/2004 have en ny ordlyd, således at agenturets rolle ændres, idet det forpligtes til at lette udveksling af information og udvikling og administration af et informationssystem til udveksling af klassificerede oplysninger. Mere specifikt hedder det i forslaget, at »Agenturet træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at lette udvekslingen med Kommissionen og medlemsstaterne af oplysninger, der er relevante for udførelsen af dets opgaver. Det udvikler og driver et informationssystem, der kan udveksle klassificerede oplysninger med Kommissionen og medlemsstaterne. Udvekslingen af oplysninger i dette system omfatter ikke udveksling af personoplysninger.«

25. Det glæder den tilsynsførende, at den foreslåede ordlyd af sidste punktum i ovenstående bestemmelse præciserer indholdet af de oplysninger, som Frontex kan udveksle med Kommissionen og medlemsstaterne, og at den ikke efterlader nogen tvivl om, hvorvidt en sådan udveksling af oplysninger omfatter personoplysninger.

⁽¹⁾ Jf. punkt 3.2 i udtalelsen om forudgående kontrol om lovligheden af behandling: »Den tilsynsførende finder, at artikel 9 i forordning (EF) nr. 2007/2004 og artikel 5a i forordning (EF) nr. 45/2001 under de særlige forhold i denne situation således kun kan anvendes som et foreløbigt retsgrundlag for den planlagte behandlingsaktivitet med forbehold af en omhyggelig undersøgelse af behovet for et mere specifikt retsgrundlag i forbindelse med den igangværende revision af forordning (EF) nr. 2007/2004«. I de endelige konklusioner foreslog den tilsynsførende også, at Frontex: 1) gennemgår artikel 9 i forordning (EF) nr. 45/2001 før en overførsel i henhold til denne artikel for at sikre overholdelse af kravene deri. I en sådan situation kræver den tilsynsførende, at Frontex orienterer ham om en metode til sikring af overholdelse af denne artikel, før overførslen finder sted, 2) gennemfører de nødvendige procedurer for at sikre de registreredes rettigheder, 3) opfylder sin oplysningspligt før behandlingsaktiviteten, medmindre medlemsstaten tilstiller de registrerede oplysninger i overensstemmelse med forordningens artikel 12. Den tilsynsførende anmodede endvidere Frontex om at orientere ham om de særlige gennemførelsesforanstaltninger, der er truffet i den henseende.

26. I denne sammenhæng ønsker den tilsynsførende dog at gøre opmærksom på, at den foreslåede artikel 11 rent faktisk er den eneste bestemmelse i forslaget, som udtrykkeligt vedrører Frontex' behandling af personoplysninger i forbindelse med agenturets operationelle aktiviteter. Her udelukkes udveksling af personoplysninger inden for rammerne af et bestemt informationssystem. Det forhold, at andre bestemmelser, såsom bestemmelsen vedrørende samarbejde med EU-agenturer og -organer og internationale organisationer (artikel 13) eller vedrørende samarbejde med tredjelande (artikel 14), ikke indeholder en præcisering af denne art, kan skabe usikkerhed eller endog bekymring i et databeskyttelsesperspektiv.

Artikel 11a) — Databeskyttelse

27. Ifølge forslaget indsættes følgende artikel 11a, som vedrører anvendelse af forordning (EF) nr. 45/2001: »Bestyrelsen fastlægger foranstaltninger med henblik på agenturets anvendelse af forordning (EF) nr. 45/2001, herunder foranstaltninger vedrørende den databeskyttelsesansvarlige for agenturet«.
28. Den tilsynsførende bifalder denne bestemmelse, der bekræfter, at agenturet har pligt til at behandle personoplysninger i overensstemmelse med forordning (EF) nr. 45/2001 på de områder, hvor det har tilladelse til at behandle sådanne oplysninger.
29. I denne sammenhæng er udnævnelsen af den databeskyttelsesansvarlige af særlig vigtighed og bør ledsages af en øjeblikkelig fastlæggelse af gennemførelsesbestemmelser vedrørende afgrænsningen af de beføjelser og opgaver, som den databeskyttelsesansvarlige skal have i medfør af artikel 24, stk. 8, i forordning (EF) nr. 45/2001. Disse bestemmelser bør desuden gennemføres ved hjælp af alle de foranstaltninger, der er nødvendige for at sikre en effektiv anvendelse af forordningen på Frontex.
30. Denne bestemmelse er overordentlig relevant, også i forbindelse med konklusionerne i udtalelsen om forudgående kontrol; i denne forbindelse meddelte Frontex den tilsynsførende, at behandling af personoplysninger ville blive nødvendig i et vist omfang for at sikre en korrekt og effektiv gennemførelse af opgaverne under artikel 9 i Frontexforordningen. Eftersom forordning (EF) nr. 45/2001 finder anvendelse, skal Frontex i sin egenskab af registeransvarlig sikre overholdelse af alle bestemmelser i denne forordning.
31. Det skal også nævnes, at forslaget ikke indeholder specifikke regler vedrørende udøvelse af den dataregistreredes rettigheder (artikel 13-19 i forordning (EF) nr. 45/2001). Desuden er der heller ikke nogen specifik bestemmelse vedrørende den registeransvarliges pligt til at sende oplysninger til den dataregistrerede (artikel 11 og 12 i forordning (EF) nr. 45/2001). Den tilsynsførende anbefaler, at der tages særligt hensyn til disse regler i de foranstaltninger, som bestyrelsen skal vedtage på grundlag af den foreslåede artikel 11a i forslaget.

Artikel 11b — Sikkerhedsregler for beskyttelse af klassificerede oplysninger og ikke-klassificerede følsomme oplysninger

32. Det hedder i artikel 11b, at Frontex anvender Kommissionens regler om sikkerhed, jf. Kommissionens afgørelse 2001/844/EF, EKSF, Euratom, på klassificerede oplysninger. Dette omfatter blandt andet bestemmelser om udveksling, behandling og opbevaring af klassificerede oplysninger. Ifølge forslaget skal agenturet desuden behandle ikke-klassificerede følsomme oplysninger som vedtaget og gennemført af Europa-Kommissionen.
33. Den tilsynsførende bifalder denne bestemmelse som en nødvendig specifikation af, hvordan Frontex skal sikre, udveksle, behandle og opbevare klassificerede oplysninger. Den tilsynsførende glæder sig også over, at ikke-klassificerede følsomme oplysninger skal behandles sikkert i henhold til de sikkerhedsprincipper, som Kommissionen har vedtaget og gennemført. Som supplement til og præcisering af denne sikkerhedsforpligtelse anbefaler den tilsynsførende, at ordene »og udvikler i overensstemmelse hermed sin egen detaljerede sikkerhedspolitik« indsættes i sidste punktum i artikel 11b. Kommissionens principper skal for at være effektive omsættes og gennemføres på en hensigtsmæssig måde i en skræddersyet sikkerhedspolitik.

Artikel 13 — Samarbejde med EU-agenturer og -organer og internationale organisationer

34. Forslaget erstatter den nuværende ordlyd af artikel 13 i Frontexforordningen. Forslaget til ny ordlyd er: »Agenturet kan samarbejde med Europol, Det Europæiske Asylstøttekontor, Agenturet for Grundlæggende Rettigheder, andre EU-agenturer og -organer og de internationale organisationer, der er kompetente med hensyn til spørgsmål, der er omfattet af denne forordning, inden for rammerne af samarbejdsaftaler med disse organer i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten samt bestemmelserne om disse organers kompetence«.
35. Efter at have analyseret denne bestemmelse er det den tilsynsførendes opfattelse, at samarbejdet med agenturer, organer og internationale organisationer som anført i denne artikel ikke kommer til at involvere behandling af personoplysninger. Denne opfattelse er baseret på, at den nye ordlyd ikke specificerer dette spørgsmål og heller ikke indeholder noget om de kategorier af oplysninger, som kan udveksles med agenturer og organer. Der står heller ikke noget om betingelserne for en sådan udveksling.
36. Uanset ovenstående opfattelse gør den tilsynsførende opmærksom på bestemmelserne i artikel 22 i Rådets afgørelse af 6. april 2009 om oprettelse af Den Europæiske

Politienhed (Europol) ⁽¹⁾ (i det følgende kaldet *Europolafgørelsen*) om forbindelser med EU- eller EF-institutioner, organer, kontorer og agenturer. Denne bestemmelse giver Europol ret til at oprette og vedligeholde samarbejdsforbindelser med de institutioner, organer, kontorer og agenturer, der er oprettet ved eller på grundlag af traktaten om Den Europæiske Union og traktaten om oprettelse af De Europæiske Fællesskaber, navnlig Frontex. I denne sammenhæng skal det tilføjes, at det i artikel 22, stk. 2, hedder, at »Europol indgår aftaler eller samarbejdsordninger med de enheder, der er nævnt i stk. 1. Sådanne aftaler eller samarbejdsordninger kan vedrøre udveksling af operative, strategiske eller tekniske oplysninger, herunder personoplysninger og klassificerede informationer. Sådanne aftaler eller samarbejdsordninger kan kun indgås efter godkendelse af Styrelsesrådet, som forinden har indhentet udtalelse fra Den Fælles Kontrolinstans, for så vidt det vedrører udvekslingen af personoplysninger.« På grundlag af artikel 22, stk. 3, kan Europol inden ikrafttræden af aftalen eller samarbejdsordningen som nævnt i stk. 2 direkte modtage og anvende oplysninger, herunder personoplysninger, fra de enheder, der er omhandlet i stk. 1, for så vidt det er nødvendigt for den retmæssige udførelse af Europolis opgaver, og kan på betingelserne i artikel 24, stk. 1, direkte videregive oplysninger, herunder personoplysninger, til disse enheder, for så vidt det er nødvendigt for den retmæssige udførelse af modtagerens opgaver.

37. Da Europolafgørelsen indeholder en bestemmelse, som giver Europol tilladelse til at indgå en aftale eller en samarbejdsordning med Frontex, som kan vedrøre udveksling af operationelle, strategiske eller tekniske oplysninger, herunder personoplysninger, opfordrer den tilsynsførende lovgiveren til i forslaget til forordning at præcisere, at den samarbejdsordning, som kan indgås med Europol på grundlag af den foreslåede artikel 13 i Frontexforordningen, udelukker udveksling af personoplysninger.

Artikel 14 — Fremme af det operative samarbejde med tredjelande og samarbejdet med de kompetente myndigheder i tredjelande

38. Artikel 14, stk. 1, i forslaget vedrører fremme af det operative samarbejde med tredjelande og samarbejdet med de kompetente myndigheder i tredjelande. Mere specifikt bestemmes følgende: »I spørgsmål, der er omfattet af agenturets aktiviteter, og i det omfang, det er påkrævet med henblik på udførelsen af dets opgaver, fremmer agenturet det operative samarbejde mellem medlemsstaterne og tredjelande inden for rammerne af Den Europæiske Unions udenrigspolitik, herunder med hensyn til menneskerettigheder«. Desuden hedder det i artikel 14, stk. 6, at »agenturet kan samarbejde med de myndigheder i tredjelande, der har kompetence med hensyn til spørgsmål, der er omfattet af denne forordning, inden for rammerne af samarbejdsaftaler med disse myndigheder og i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i traktaten«.

⁽¹⁾ 2009/371/RIA, (EUT L 121 af 15.5.2009, s. 37).

39. Vedrørende ovennævnte bestemmelse bemærker den tilsynsførende, at der ikke henvises til behandling af personoplysninger, og det specificeres ikke, om og i bekræftende fald i hvilket omfang og under hvilke omstændigheder de »samarbejdsaftaler«, der er anført i denne bestemmelse, vil komme til at omfatte personoplysninger. På baggrund af begrundelsen i de generelle bemærkninger forstår den tilsynsførende derfor, at denne bestemmelse ikke kommer til at omfatte behandling af personoplysninger. Denne konklusion er også i tråd med de oplysninger, som den tilsynsførende har fået fra Frontex i forbindelse med anmeldelsen med henblik på forudgående kontrol i forbindelse med de fælles tilbagesendelsesaktioner.

IV. KONKLUSIONER

40. Det glæder den tilsynsførende, at han er blevet hørt af Kommissionen i overensstemmelse med artikel 28, stk. 2, i forordning (EF) nr. 45/2001.
41. Den tilsynsførende har noteret sig målsætningerne for den foreslåede forordning og baggrunden for vedtagelsen af forslaget om en revision af lovrammen for Frontex. Navnlig bemærker han, at formålet med forslaget er at gøre det muligt for Frontex at sikre en mere effektiv håndtering af både sine nuværende opgaver og ansvarsområder og dem, der er omfattet af forordningen.
42. I lyset af den nye lovramme som fastlagt i forslaget, som Frontex kommer til at virke under i nær fremtid, og som også kan medføre, at Frontex får nye arbejdsopgaver på grundlag af forslaget til forordning, er det slående, at forslaget intet indeholder om Frontex' behandling af personoplysninger, bortset fra sidste punktum i artikel 11.
43. Det er den tilsynsførendes holdning, at forslaget til forordning i det nødvendige og hensigtsmæssige omfang klart skal fastlægge de aktiviteter, der kan give anledning til, at Frontex behandler personoplysninger.
44. Der er behov for et specifikt retsgrundlag for Frontex' behandling af personoplysninger, der afklarer de omstæn-

digheder, under hvilke Frontex kan foretage en sådan behandling, omfattet af stærke garantier for beskyttelse af personoplysninger og i overensstemmelse med proportionalitets- og nødvendighedsprincippet. Kun hvor det er nødvendigt af hensyn til klart definerede og lovlige formål (især fælles tilbagesendelsesaktioner), bør en sådan behandling tillades.

45. Retsgrundlaget skal indeholde en specifikation af de nødvendige og hensigtsmæssige sikkerhedsforanstaltninger, begrænsninger og vilkår for en sådan behandling af personoplysninger i overensstemmelse med artikel 8 i Den Europæiske Konvention om Menneskerettigheder og artikel 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder, herunder garantier vedrørende den registreredes rettigheder som et af de vigtigste aspekter.
46. Kommissionens modvilje mod at præcisere dette i forslaget til forordning eller mod klart at fastsætte en frist for, hvornår den vil gøre det, og at den i stedet foretrækker at udskyde spørgsmålet, indtil de retlige og politiske forhold har ændret sig, skaber alvorlig bekymring. Efter den tilsynsførendes mening kan denne fremgangsmåde skabe uønsket retlig usikkerhed og stor risiko for, at bestemmelserne om beskyttelse af personoplysninger ikke overholdes.
47. For at forbedre forslaget endnu mere opfordrer den tilsynsførende også lovgiveren til at præcisere i forslaget til forordning, at en samarbejdsaftale, som kan indgås med Europol på grundlag af forslaget til artikel 13 i Frontexforordningen, ikke kan omfatte udveksling af personoplysninger. Han foreslår endvidere, at forslagets artikel 11b præciseres.

Udfærdiget i Bruxelles, den 17. maj 2010.

Peter HUSTINX

*Den Europæiske Tilsynsførende
for Databeskyttelse*