

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Mandat für die Verhandlung eines Abkommens zwischen der EU und den USA über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln

[Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in englischer, französischer und deutscher Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu erhältlich]

(2019/C 186/06)

Die Europäische Kommission veröffentlichte am 5. Februar 2019 eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln. In dem Anhang zur Empfehlung sind die Richtlinien des Rates für die Verhandlung des Abkommens festgelegt. Mit dem Vorschlag für das Abkommen sollen die rechtlichen Aspekte des Zugangs zu Inhalts- und Nichtinhaltsdaten, die sich im Besitz von Diensteanbietern in der EU und in den USA befinden, durch gemeinsame Vorschriften behandelt werden.

Der EDSB begrüßt und unterstützt das Ziel der Kommission, mit den USA ein Abkommen über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln abzuschließen und dadurch einen hohen Schutz der personenbezogenen Daten bei Übermittlungen zwischen der EU und den USA für Strafverfolgungszwecke sicherzustellen, und unterstützt die Verpflichtung, ausreichende Garantien einzuführen. Der EDSB weist bereits seit Langem darauf hin, dass die EU nachhaltige Abkommen über den Austausch personenbezogener Daten mit Drittländern zum Zwecke der Strafverfolgung benötigt, die vollumfänglich mit der Charta der Grundrechte in Einklang stehen. Auch bei Ermittlungen in nationalen Fällen finden sich die Strafverfolgungsbehörden zunehmend allein deshalb in „grenzüberschreitenden Situationen“ wieder, weil ein ausländischer Diensteanbieter involviert war und die Daten elektronisch in einem Drittland gespeichert wurden. In der Praxis betrifft dies häufig Diensteanbieter mit Sitz in den USA, da sie die globalen Märkte dominieren. Die zunehmende Anzahl von Anforderungen elektronischer Beweismittel und die Volatilität digitaler Informationen bringen die bestehenden Modelle der Zusammenarbeit wie Rechtshilfeabkommen an ihre Grenzen. Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass die Behörden bei der Einholung der Daten für ihre Ermittlungen einem Wettlauf gegen die Zeit ausgesetzt sind, und unterstützt die Bemühungen zur Entwicklung neuer Modelle für die Zusammenarbeit, auch für die Zusammenarbeit mit Drittländern.

In dieser Stellungnahme sollen konstruktive und objektive Ratschläge gegeben werden, da der Rat noch vor Beginn dieser schwierigen Aufgabe seine Richtlinien vorzulegen hat. Sie stützt sich auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union der letzten Jahre, die die Grundsätze des Datenschutzes bestätigt, darunter Gerechtigkeit, Richtigkeit und Relevanz von Daten, unabhängige Kontrolle und individuelle Rechte des Einzelnen. Diese Grundsätze sind für öffentliche Organe ebenso von Belang wie für Privatunternehmen und gewinnen angesichts der Sensibilität der für strafrechtliche Ermittlungen erforderlichen Daten noch an Bedeutung.

Vor diesem Hintergrund möchte der EDSB die folgenden Anmerkungen abgeben:

- Er begrüßt, dass die Empfehlung bereits wichtige Datenschutzgarantien enthält, darunter die Notwendigkeit, das Rahmenabkommen durch Bezugnahme anwendbar zu machen, und unterstützt die Ansicht, dass im Einklang mit dem Vorschlag der Kommission gewisse weitere Garantien erforderlich sind;
- angesichts der spezifischen Risiken, die im Zusammenhang mit der direkten Zusammenarbeit zwischen Diensteanbietern und Justizbehörden entstehen, schlägt er vor, eine Justizbehörde aufseiten der anderen Partei des Abkommens einzubeziehen;
- er empfiehlt, Artikel 16 AEUV als materiellrechtliche Grundlage aufzunehmen.

Darüber hinaus enthält die Stellungnahme weitere mögliche Verbesserungs- und Präzisierungsempfehlungen in Bezug auf die Verhandlungsrichtlinien. Der EDSB steht den Institutionen während der Verhandlungen und vor Abschluss des künftigen Abkommens zwischen der EU und den USA für weitere Beratung zur Verfügung.

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Am 17. April 2018 veröffentlichte die Kommission ein Paket mit zwei Legislativvorschlägen: einen Vorschlag für eine Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen⁽¹⁾ (nachstehend „Vorschlag zu elektronischen Beweismitteln“) und einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafsachen⁽²⁾. Während die Arbeiten im Europäischen Parlament noch im Gange sind, hat der Rat der Europäischen Union (der „Rat“) Einvernehmen über eine allgemeine Ausrichtung zu den beiden Vorschlägen erzielt⁽³⁾.
2. Am 5. Februar 2019 verabschiedete die Kommission zwei Empfehlungen für einen Beschluss des Rates: eine Empfehlung über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen⁽⁴⁾ (nachstehend „die Empfehlung“) und eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Genehmigung der Teilnahme an Verhandlungen über ein Zweites Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität (SEV Nr. 185)⁽⁵⁾. Der Anhang der Empfehlung (nachstehend „der Anhang“) ist von besonderer Bedeutung, da darin die vom Rat vorgeschlagenen, an die Kommission gerichteten Verhandlungsrichtlinien für die Aushandlung des Abkommens im Namen der EU festgelegt sind. Die zweite Empfehlung wird in einer gesonderten Stellungnahme des EDSB⁽⁶⁾ behandelt. Der EDSB ist jedoch der Auffassung, dass die Verhandlungen mit den USA und die Verhandlungen im Europarat eng miteinander verbunden sind.
3. Die Empfehlung wurde auf der Grundlage des in Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegten Verfahrens für den Abschluss von Übereinkünften zwischen der EU und Drittländern angenommen. Mit dieser Empfehlung ersucht die Kommission um Ermächtigung vonseiten des Rates, das Abkommen im Namen der EU auszuhandeln und die Verhandlungen mit den USA nach den im Anhang der Empfehlung enthaltenen Verhandlungsrichtlinien einzuleiten. Nach Abschluss der Verhandlungen muss das Europäische Parlament für den Abschluss des Abkommens dem Wortlaut des ausgehandelten Abkommens zustimmen; danach muss der Rat einen Beschluss zum Abschluss des Abkommens erlassen. Der EDSB erwartet, dass er zum Wortlaut des Abkommensentwurfs rechtzeitig im Einklang mit Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 konsultiert wird.
4. Der EDSB begrüßt, dass er nach der Verabschiedung der Empfehlung von der Kommission und dem Ausschuss für bürgerliche Freiheitsrechte, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments konsultiert wurde. Er begrüßt darüber hinaus, dass in Erwägungsgrund 4 der Empfehlung auf seine Stellungnahme verwiesen wird. Er möchte unterstreichen, dass die vorliegende Stellungnahme unbeschadet etwaiger zusätzlicher Anmerkungen erstellt wurde, die der EDSB auf der Grundlage weiterer, in Zukunft verfügbarer Informationen abgeben kann.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

66. Der EDSB nimmt zur Kenntnis, wie wichtig es ist, dass die Strafverfolgungsbehörden elektronische Beweismittel schnell und wirksam sichern und erhalten. Er unterstützt die Bemühungen zur Bestimmung innovativer Ansätze, um den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln zu ermöglichen. Mit dieser Stellungnahme sollen daher den EU-Institutionen konstruktive und objektive Ratschläge erteilt werden, da die Kommission um die Befugnis seitens des Rates ersucht, mit den USA in Verhandlung zu treten.

⁽¹⁾ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen (COM(2018) 225 final).

⁽²⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafsachen (COM(2018) 226 final).

⁽³⁾ Der Rat nahm am 7. Dezember 2018 seine allgemeine Ausrichtung zum Vorschlag für eine Verordnung an, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2018/12/07/regulation-on-cross-border-access-to-e-evidence-council-agrees-its-position/>. Der Rat nahm am 8. März 2018 seine allgemeine Ausrichtung zum Vorschlag für eine Richtlinie an, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/de/press/press-releases/2019/03/08/e-evidence-package-council-agrees-its-position-on-rules-to-appoint-legal-representatives-for-the-gathering-of-evidence/>

⁽⁴⁾ Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen (COM(2019) 70 final).

⁽⁵⁾ Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Genehmigung der Teilnahme an Verhandlungen über ein Zweites Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität (SEV Nr. 185) (COM(2019) 71 final); Übereinkommen über Computerkriminalität, Budapest, 23. November 2001 (SEV Nr. 185).

⁽⁶⁾ Stellungnahme 3/2019 des EDSB zur Teilnahme an den Verhandlungen über ein Zweites Zusatzprotokoll zum Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität.

67. Der EDSB stimmt der Aussage der Kommission zu, dass das geplante Abkommen einem starken Schutzmechanismus für Grundrechte unterliegen sollte. In den Verhandlungsrichtlinien werden bereits verschiedene Datenschutzgrundsätze und Garantien angestrebt. Er empfiehlt zunächst, Artikel 16 AEUV als materiellrechtliche Grundlage in die Bezugsvermerke und Erwägungsgründe des Beschlusses des Rates aufzunehmen. Er begrüßt, dass das Rahmenabkommen, das er aktiv unterstützt hat, durch Bezugnahme auf das zukünftige Abkommen Anwendung finden soll. In seiner Stellungnahme 1/2016 zum Rahmenabkommen empfahl der EDSB grundlegende Verbesserungen und die Stärkung verschiedener Garantien; er empfiehlt, diese Garantien in die Verhandlungsrichtlinien aufzunehmen.
68. Angesichts der Auswirkungen des geplanten Abkommens auf die Grundrechte ist der EDSB der Ansicht, dass Garantien, die über die bereits geplanten Garantien hinausgehen, aufgenommen werden sollten, damit das endgültige Abkommen die Verhältnismäßigkeitsanforderung erfüllt. Er empfiehlt insbesondere, dass die von der anderen Partei für das Abkommen benannten Justizbehörden so früh wie möglich in das Verfahren zur Erhebung elektronischer Beweismittel eingebunden werden, damit diese Behörden die Möglichkeit haben, zu überprüfen, inwiefern die Anordnungen die Grundrechte wahren, und Gründe für eine Verweigerung anzuführen.
69. Abgesehen von diesen allgemeinen Empfehlungen hat der EDSB in dieser Stellungnahme auch Empfehlungen und Anmerkungen zu den folgenden Aspekten des geplanten, mit den USA mithilfe der Verhandlungsrichtlinien auszuhandelnden Abkommens formuliert:
- verbindlicher Charakter des Abkommens;
 - Weiterübermittlungen durch die zuständigen US-Behörden;
 - Rechte der betroffenen Personen in den USA, insbesondere das Recht auf Auskunft und das Recht auf Zugang;
 - Kontrolle durch eine unabhängige Behörde in den USA;
 - gerichtlicher Rechtsbehelf und administrativer Rechtsbehelf in den USA;
 - Kategorien betroffener Personen;
 - Festlegung von Definitionen und Arten der Daten, die unter das geplante Abkommen fallen;
 - unter das geplante Abkommen fallende Straftaten;
 - spezifische Garantien zur Sicherstellung eines angemessenen Sicherheitsniveaus der übermittelten Daten;
 - Art der Behörden, die Anordnungen in Bezug auf elektronische Beweismittel erteilen können;
 - Möglichkeit für Diensteanbieter, die eine Anordnung in Bezug auf elektronische Beweismittel erhalten, auf der Grundlage spezifischer Gründe zu widersprechen.
70. Schließlich steht der EDSB der Kommission, dem Rat und dem Parlament für weitere Ratschläge im Verlauf des weiteren Verfahrens zur Verfügung. Die Anmerkungen in dieser Stellungnahme gelten unbeschadet etwaiger zusätzlicher Anmerkungen, die der EDSB nach dem Aufwerfen weiterer Fragen später vorlegt. Diese werden behandelt, sobald weitere Informationen verfügbar sind. Er erwartet, dass er zum Wortlaut des Entwurfs für das Abkommen vor seiner Fertigstellung zurate gezogen wird.

Brüssel, 2. April 2019

Giovanni BUTTARELLI
Europäischer Datenschutzbeauftragter
