

EUROPÄISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Verhandlungsmandat für ein Abkommen zwischen der EU und Japan über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen

(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 419/04)

Die Europäische Kommission hat am 27. September 2019 eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Japan über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records — PNR) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und anderer grenzübergreifender schwerer Kriminalität angenommen. Zweck des geplanten Abkommens ist die Festlegung der Rechtsgrundlage und der Bedingungen, unter denen Luftfahrtunternehmen berechtigt sind, PNR-Daten von Fluggästen, die Flüge zwischen der EU und Japan fliegen, im Einklang mit den Anforderungen des EU-Rechts, einschließlich der Charta der Grundrechte der EU, nach Japan zu übermitteln.

Der EDSB begrüßt, dass das Verhandlungsmandat darauf abzielt, die uneingeschränkte Achtung der in Artikel 7 und Artikel 8 der Charta der Grundrechte der EU verankerten Grundrechte und -freiheiten sowie der Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit in der Auslegung durch den Gerichtshof in seiner Stellungnahme 1/15 zum PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada sicherzustellen.

Angesichts der Auswirkungen des geplanten Abkommens auf die Grundrechte einer sehr großen Zahl von Personen, die nicht an einer kriminellen Tätigkeit beteiligt sind, vertritt der EDSB die Auffassung, dass es alle materiell- und verfahren-rechtlichen Garantien enthalten sollte, die erforderlich sind, um die Verhältnismäßigkeit des PNR-Systems zu gewährleisten und den Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und Datenschutz nur auf das absolut Notwendige und durch das allgemeine Interesse der Union gerechtfertigte Maß zu beschränken. Zu diesem Zweck formuliert der EDSB eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Verhandlungsrichtlinien, z. B.:

- strenger Ansatz bezüglich der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des PNR-Systems;
- im Einklang mit dem Grundsatz der Zweckbindung sollte jede weitere Verwendung der übermittelten PNR-Daten für andere Zwecke hinreichend begründet, klar und präzise geregelt und auf das absolut Notwendige beschränkt werden;
- der Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen sollte nicht nur auf die verfahren-rechtliche Rechtsgrundlage, sondern auch auf die materielle Rechtsgrundlage, einschließlich Artikel 16 AEUV, eingehen;
- besonderes Augenmerk sollte darauf gerichtet werden, das Risiko einer indirekten Offenlegung besonderer Kategorien von Daten über Fluggäste sowie das Risiko einer erneuten Identifizierung von Personen nach der Anonymisierung der sie betreffenden PNR-Daten zu verhindern;
- das geplante Abkommen sollte Klauseln enthalten, die seine Aussetzung im Falle von Verstößen gegen seine Vorschriften sowie die Kündigung des Abkommens ermöglichen, wenn die Verstöße schwerwiegend und anhaltend sind.

Der EDSB spricht in dieser Stellungnahme weitere detaillierte Empfehlungen aus.

Für weitere Beratung während der Verhandlungen steht der EDSB den Organen zur Verfügung. Der EDSB geht davon aus, dass er gemäß Artikel 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽¹⁾ in späteren Phasen der Fertigstellung des Entwurfs des Abkommens konsultiert wird.

I. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Die Europäische Kommission hat am 27. September 2019 eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Japan über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records — PNR) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und anderer grenzübergreifender schwerer Kriminalität angenommen. Der Anhang der Empfehlung (im Folgenden „der Anhang“) enthält die Verhandlungsrichtlinien des Rates für die Kommission, also die Ziele, die die Kommission im Namen der EU im Laufe der Verhandlungen erreichen sollte.

⁽¹⁾ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

2. Die Empfehlung wurde auf der Grundlage des Verfahrens gemäß Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) für Übereinkommen 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 Japan im Einklang mit dem Verhandlungsmandat einzuleiten. Nach Abschluss der Verhandlungen muss das Europäische Parlament zum Abschließen des Abkommens dem Wortlaut des ausgehandelten Abkommens zustimmen, wonach der Rat einen Beschluss über den Abschluss des Abkommens erlassen muss.
3. Den rechtlichen Rahmen für die Verarbeitung von PNR bietet die Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (PNR-Richtlinie), angenommen am 27. April 2016. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, bis zum 25. Mai 2018 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen. Die Europäische Kommission muss die erste Überprüfung der PNR-Richtlinie bis zum 25. Mai 2020 durchführen.
4. Derzeit sind zwei internationale Abkommen über die Verarbeitung und Übermittlung von PNR-Daten zwischen der EU und Drittländern in Kraft, und zwar mit Australien ⁽²⁾ und mit den Vereinigten Staaten ⁽³⁾, beide seit 2011. Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gemäß Artikel 218 Absatz 11 AEUV das Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017 ⁽⁴⁾ über das geplante Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada über die Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten angenommen, das am 25. Juni 2014 unterzeichnet wurde. Der Gerichtshof gelangte zu dem Schluss, dass das Abkommen nicht mit Artikel 7, 8 und 21 sowie mit Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) vereinbar ist, soweit es die Übermittlung sensibler Daten aus der EU nach Kanada und die Verwendung und Speicherung solcher Daten nicht ausschließt. Darüber hinaus legte der Gerichtshof eine Reihe von Voraussetzungen und Garantien für die rechtmäßige Verarbeitung und Übermittlung von PNR-Daten fest. Auf der Grundlage des Gutachtens 1/15 wurden im Juni 2018 neue PNR-Verhandlungen mit Kanada aufgenommen, die nach Angaben der Kommission kurz vor ihrem Abschluss stehen.
5. Auf globaler Ebene ist die Frage der PNR-Daten Gegenstand des Abkommens von 1947 über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden „Abkommen von Chicago“), das den internationalen Luftverkehr regelt und die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ins Leben gerufen hat. Der ICAO-Rat hat Richtlinien und empfohlenen Vorgehensweisen im Bereich PNR angenommen, die Bestandteil von Anhang 9 („Erleichterung“) des Abkommens von Chicago gehören. Ergänzt werden sie durch weitere Leitlinien, insbesondere das ICAO-Dokument 9944 mit dem Titel „Guidelines on Passenger Name Records (PNR) Data“ ⁽⁵⁾. Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Abkommens von Chicago.
6. Darüber hinaus fordert die am 21. Dezember 2017 verabschiedete Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, „zur Durchführung der Richtlinien und Empfehlungen der ICAO Kapazitäten zur Sammlung, Verarbeitung und Analyse von Daten aus Fluggastdatensätzen aufzubauen und dafür zu sorgen, dass alle ihre zuständigen nationalen Behörden diese Daten unter voller Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten nutzen und weitergeben“, und „legt den Mitgliedstaaten nahe, soweit angezeigt Daten aus Fluggastdatensätzen an die betroffenen Mitgliedstaaten weiterzuleiten, um ausländische terroristische Kämpfer zu erkennen“ ⁽⁶⁾.
7. Der EDSB begrüßt die Tatsache, dass er nach Annahme der Empfehlung von der Kommission konsultiert wurde und erwartet, dass in der Präambel des Ratsbeschlusses auf die vorliegende Stellungnahme verwiesen wird. Die vorliegende Stellungnahme ergeht unbeschadet etwaiger zusätzlicher Anmerkungen, die der EDSB auf der Grundlage weiterer, in Zukunft verfügbarer Informationen abgeben kann.

⁽²⁾ ABl. L 186 vom 14.7.2012, S. 4.

⁽³⁾ ABl. L 215 vom 11.8.2012, S. 5.

⁽⁴⁾ Gutachten 1/15 des Gerichtshofs vom 26. Juli 2017 nach Artikel 218 Absatz 11 AEUV über den Entwurf eines Abkommens zwischen Kanada und der EU über die Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten, ECLI:EU:C:2017:592.

⁽⁵⁾ ICAO, Doc 9944 Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data, First Edition — 2010.

⁽⁶⁾ Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer, vom Sicherheitsrat auf seiner 8148. Tagung angenommen am 21. Dezember 2017, Punkt 12.

V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

34. Der EDSB begrüßt, dass das Verhandlungsmandat darauf abzielt, die uneingeschränkte Achtung der in Artikel 7 und Artikel 8 der Charta verankerten Grundrechte und -freiheiten sowie der Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit in der Auslegung durch den Gerichtshof in seinem Gutachten 1/15 zum PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada sicherzustellen.
35. Angesichts der Auswirkungen des geplanten Abkommens auf die Grundrechte einer sehr großen Zahl von Personen, die nicht an einer kriminellen Tätigkeit beteiligt sind, vertritt der EDSB die Auffassung, dass das künftige Abkommen alle materiell- und verfahrensrechtlichen Garantien enthalten sollte, die in ihrer Gesamtheit erforderlich sind, um die Verhältnismäßigkeit des PNR-Systems zu gewährleisten und den Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und Datenschutz nur auf das absolut Notwendige und durch das allgemeine Interesse der Union gerechtfertigte Maß zu beschränken.
36. Zu diesem Zweck unterstreicht der EDSB als wichtigste Empfehlung die Notwendigkeit eines strengen Ansatzes bezüglich der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des PNR-Systems. Darüber hinaus sollte der praktischen Umsetzung des Grundsatzes der Zweckbindung in Bezug auf die Verwendung der übermittelten PNR-Daten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Ferner bekräftigt der EDSB seinen Standpunkt aus früheren Stellungnahmen ⁽⁷⁾, wonach der Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen gemäß Artikel 218 AEUV nicht nur einen Verweis auf die verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage, sondern auch auf die einschlägige materielle Rechtsgrundlage enthalten sollte, die Artikel 16 AEUV einschließen sollte.
37. In den weiteren Empfehlungen des EDSB in dieser Stellungnahme geht es um den angemessenen Rechtsrahmen für die Übermittlung operativer personenbezogener Daten, um die Notwendigkeit, dem Risiko vorzubeugen, dass indirekt besondere Kategorien von Daten über Fluggäste offengelegt werden, sowie um das Risiko einer erneuten Identifizierung von Personen nach der Anonymisierung sie betreffender PNR-Daten. Der EDSB betont ferner, dass die unabhängige Aufsicht über die Verarbeitung von PNR-Daten durch die zuständigen japanischen Behörden, die eine der wesentlichen Garantien für das Recht auf Datenschutz darstellt, geklärt werden muss. Außerdem empfiehlt der EDSB, in das künftige Abkommen Klauseln für seine Aussetzung bei Verstößen gegen seine Bestimmungen und für die Kündigung des Abkommens bei schwerwiegenden und anhaltenden Verstößen aufzunehmen.
38. Der EDSB steht der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament in den weiteren Phasen dieses Prozesses weiterhin beratend zur Verfügung. Die Anmerkungen in dieser Stellungnahme sind vorbehaltlich etwaiger zusätzlicher Anmerkungen, die der EDSB anfügen könnte, da sich weitere Problematiken ergeben können, die dann angegangen werden würden, sobald weitere Informationen verfügbar sind. Zu diesem Zweck geht der EDSB davon aus, später vor der abschließenden Bearbeitung zu den Bestimmungen des Entwurfs des Abkommens konsultiert zu werden.

Brüssel, 25. Oktober 2019

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
Europäischer Datenschutzbeauftragter

⁽⁷⁾ Siehe die Stellungnahme 2/2019 des EDSB zu dem Mandat für die Verhandlung eines Abkommens zwischen der EU und den USA über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln und die Stellungnahme 3/2019 des EDSB zur Teilnahme an den Verhandlungen mit Blick auf ein Zweites Zusatzprotokoll zum Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität, abrufbar unter: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf and https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf.