



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

3. Mai 2023

Stellungnahme 15/2023

zum Verhandlungsmandat
zum Abschluss eines internationalen
Abkommens über den Austausch
personenbezogener Daten zwischen Europäer
und mexikanischen
Strafverfolgungsbehörden

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten (...) sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“, und er ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Rafał Wiewiórowski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

*Gemäß **Artikel 42 Absatz 1** der Verordnung 2018/1725 konsultiert die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten „[n]ach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben“.*

Diese Stellungnahme bezieht sich auf die Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Mexikanischen Staaten über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden.¹ Diese Stellungnahme schließt geplante zusätzliche Bemerkungen oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen verfügbar werden. Diese Stellungnahme greift etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen mag, nicht vor. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Bestimmungen der Empfehlung, die unter dem Blickwinkel des Datenschutzes relevant sind.

¹ COM(2023) 131 final

Zusammenfassung

Die Kommission hat am 9. März 2023 eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Mexikanischen Staaten über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden vorgelegt.

Ziel der Empfehlung ist die Aufnahme von Verhandlungen mit den Vereinigten Mexikanischen Staaten im Hinblick auf die Unterzeichnung und den Abschluss eines internationalen Abkommens, das den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden ermöglicht. Der Anhang zur Empfehlung enthält die Verhandlungsrichtlinien des Rates für die Kommission, also die Ziele, welche die Kommission im Namen der Union im Zuge dieser Verhandlungen erreichen sollte.

Werden personenbezogene Daten, die im Zuge strafrechtlicher Ermittlungen erhoben und von Europol zur polizeilichen Erkenntnisgewinnung weiterverarbeitet werden, übermittelt, so hat dies wahrscheinlich bedeutende Auswirkungen auf das Leben und die Freiheiten der betroffenen Personen. Deshalb muss das internationale Abkommen sicherstellen, dass die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und auf Datenschutz nur insoweit eingeschränkt werden, als es zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus absolut notwendig ist.

Der EDSB nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Kommission, auch auf der Grundlage von Empfehlungen aus früheren Stellungnahmen des EDSB zu diesem Thema, inzwischen eine Reihe gut strukturierter Ziele (Verhandlungsrichtlinien) festgelegt hat, die grundlegende Datenschutzgrundsätze enthalten, welche die Kommission im Zuge internationaler Verhandlungen über den Abschluss von Abkommen über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den Strafverfolgungsbehörden von Drittstaaten im Namen der EU erreichen möchte.

Vor diesem Hintergrund zielen die Empfehlungen in dieser Stellungnahme darauf ab, die Garantien und Kontrollen zum Schutz personenbezogener Daten im künftigen Abkommen zwischen der EU und Mexiko klarzustellen und, soweit erforderlich, weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EDSB, dass das künftige Abkommen Folgendes vorsieht: die ausdrückliche Festlegung der Liste der Straftaten, zu denen personenbezogene Daten ausgetauscht werden könnten; eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Speicherung der übermittelten personenbezogenen Daten sowie andere geeignete Maßnahmen, die sicherstellen, dass die Fristen eingehalten werden; die Einführung zusätzlicher Garantien in Bezug auf die Übermittlung besonderer Datenkategorien; die Gewährleistung, dass keine automatisierte Entscheidung auf der Grundlage der im Rahmen des Abkommens erhaltenen Daten ohne die Möglichkeit eines wirksamen und sinnvollen menschlichen Eingreifens getroffen wird; die Festlegung klarer und detaillierter Regeln für die Informationen, die den betroffenen Personen zur Verfügung gestellt werden sollten.

Der EDSB erinnert daran, dass gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Charta die Kontrolle durch eine unabhängige Behörde ein wesentliches Element des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten ist. Der EDSB nimmt daher positiv zur Kenntnis, dass es in Mexiko eine unabhängige Datenschutzbehörde gibt, das Nationale Institut für Transparenz, Zugang zu Informationen und Schutz personenbezogener Daten (INAI), das ein akkreditiertes Mitglied der Global Privacy Assembly ist. Gleichzeitig fordert der EDSB die Kommission auf, die Rolle der INAI bei der Überwachung der Datenverarbeitung, die zum Zwecke der öffentlichen Sicherheit oder der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten erfolgt, im Hinblick auf das spezifische Ziel des Abkommens eingehend zu prüfen. Um die ordnungsgemäße Durchführung des Abkommens zu gewährleisten, schlägt der EDSB außerdem vor, dass die Parteien regelmäßig Informationen über die Ausübung der Rechte durch die betroffenen Personen sowie einschlägige Informationen über die Inanspruchnahme der Aufsichts- und Rechtsbehelfsmechanismen im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens austauschen.

Inhalt

1. Einleitung.....	5
2. Allgemeine Bemerkungen	7
3. Zweckbindung und Datenminimierung.....	9
4. Speicherbegrenzung	10
5. Besondere Kategorien personenbezogener Daten und verschiedene Kategorien von betroffenen Personen.....	11
6. Automatisierte Entscheidungen	11
7. Datensicherheit.....	12
8. Recht auf Auskunft.....	12
9. Aufsicht.....	13
10. Überprüfung des Abkommens	13
11. Schlussfolgerungen.....	14

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr², insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung

1. Am 9. März 2023 wurde von der Kommission eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Mexikanischen Staaten über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden³ (im Folgenden: „die Empfehlung“) vorgelegt. Der Empfehlung ist der entsprechende Anhang beigefügt.
2. Ziel der Empfehlung ist die Aufnahme von Verhandlungen mit den Vereinigten Mexikanischen Staaten (im Folgenden: „Mexiko“) im Hinblick auf die Unterzeichnung und den Abschluss eines internationalen Abkommens, das den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen mexikanischen Behörden ermöglicht. Der Anhang zur Empfehlung enthält die Verhandlungsrichtlinien des Rates für die Kommission, also die Ziele, welche die Kommission im Namen der Union im Zuge dieser Verhandlungen erreichen sollte.
3. In der Begründung der Empfehlung der Kommission heißt es, dass die organisierten kriminellen Gruppen in Lateinamerika eine ernsthafte Bedrohung für die innere Sicherheit der EU darstellen, da ihre Handlungen zunehmend mit einer Reihe von Straftaten innerhalb der Union, insbesondere im Bereich des Drogenhandels, in Verbindung stehen.⁴ In der Bewertung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten Kriminalität in der EU (SOCTA) von 2021 wird hervorgehoben, dass beispiellose Mengen illegaler Drogen aus Lateinamerika in die EU verbracht werden und die damit erzielten Gewinne in Höhe von mehreren Milliarden Euro der Finanzierung einer Vielzahl (internationaler und EU-basierter) krimineller Organisationen und der Schwächung der Rechtsstaatlichkeit in der EU dienen.⁵

² ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

³ COM(2023) 131 final.

⁴ Siehe S. 2 der Begründung der Empfehlung.

⁵ [„European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment: A corrupt Influence: The infiltration and undermining of Europe's economy and society by organised crime](#) („Beurteilung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten

4. Der Großteil der in der EU beschlagnahmten Waren wird auf dem Seeweg befördert, hauptsächlich in Seecontainern⁶, und direkt aus den Herstellungsländern, einschließlich Mexiko, sowie aus ihren lateinamerikanischen Nachbarländern in die EU versandt.⁷ Mexikanische Kartelle sind multinationale, polykriminelle Organisationen. Sie haben ihre kriminellen Aktivitäten in der EU intensiviert und ein maßgeschneidertes kriminelles Geschäft aufgebaut: Zahlreiche legale Unternehmensstrukturen werden genutzt, um Straftaten wie den Handel mit – auch synthetischen – Drogen zu unterstützen. Die Beteiligung Mexikos an der Herstellung von und am Handel mit Methamphetamin in Europa lässt sich anhand der Sicherstellungen dieser Substanz in der EU (höchstwahrscheinlich beim Weitertransport in Drittstaaten) beurteilen. So meldete Spanien 2019 die Beschlagnahme von 1,6 Tonnen und die Slowakei 2020 die Beschlagnahme von 1,5 Tonnen Methamphetamin aus Mexiko.⁸
5. In seinem Programmplanungsdokument 2022–2024 betont Europol unter anderem, dass die steigende Nachfrage nach Drogen und die wachsende Zahl an Drogenschmuggelrouten in die EU die verstärkte Zusammenarbeit mit lateinamerikanischen Ländern notwendig machen. Darüber hinaus wurden mexikanische kriminelle Netzwerke aufgrund ihrer langjährigen Fähigkeit, große Mengen Kokain direkt von Herstellern in Lateinamerika zu beziehen, von der Europäischen Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht (EMCDDA)⁹ und Europol als Bedrohung für Europa eingestuft.
6. Mexiko hat sich verpflichtet, einen Beitrag zur Zerschlagung organisierter krimineller Gruppen zu leisten, die an der Herstellung von und dem Handel mit Drogen beteiligt sind. Folglich wird das Land von der EMCDDA als wichtiger internationaler Partner für die Reduzierung der weltweiten Verfügbarkeit von Kokain gesehen.¹⁰
7. Mit der vorliegenden Stellungnahme des EDSB wird das Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 9. März 2023 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der EU-DSVO beantwortet. Der EDSB begrüßt, dass er bezüglich der Empfehlung von der Europäischen Kommission konsultiert wurde, und geht davon aus, dass in der Präambel des Ratsbeschlusses auf die vorliegende Stellungnahme verwiesen wird. Darüber hinaus begrüßt der EDSB den Verweis in Erwägungsgrund 4 der Empfehlung auf Erwägungsgrund 35 der Verordnung (EU) 2016/794¹¹ („Europol-Verordnung“), wonach die Kommission den EDSB auch während der Verhandlungen über das Abkommen und in jedem Fall vor Abschluss des Abkommens konsultieren kann.

Kriminalität in der Europäischen Union: Zerstörerischer Einfluss: Die Unterwanderung und Aushöhlung der europäischen Wirtschaft und Gesellschaft durch die organisierte Kriminalität“), S. 12.

⁶ „Europol and the global cocaine trade“, abrufbar unter https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/cocaine/europe-and-global-cocaine-trade_en.

⁷ „Europol and the global cocaine trade“, abrufbar unter https://www.emcdda.europa.eu/publications/eu-drug-markets/cocaine/europe-and-global-cocaine-trade_en.

⁸ „EU Drug Market: Methamphetamin, EMCDDA“, abrufbar unter www.emcdda.europa.eu.

⁹ „EU Drug Market: Cocaine“, abrufbar unter „EU Drug Market: Cocaine“, www.emcdda.europa.eu.

¹⁰ Ebenda.

¹¹ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI, ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53.

8. Der EDSB erinnert daran, dass er bereits 2018 und 2020 Gelegenheit hatte, zum Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den Strafverfolgungsbehörden von Drittstaaten auf Grundlage der Europol-Verordnung Stellung zu nehmen.¹²
9. Der EDSB nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Kommission, auch auf der Grundlage einer Reihe von Empfehlungen aus früheren Stellungnahmen des EDSB zu diesem Thema, inzwischen eine Reihe gut strukturierter Ziele (Verhandlungsrichtlinien) festgelegt hat, die grundlegende Datenschutzgrundsätze enthalten, welche die Kommission im Zuge internationaler Verhandlungen über den Abschluss von Abkommen über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den Strafverfolgungsbehörden von Drittstaaten im Namen der EU erreichen möchte.
10. Vor diesem Hintergrund zielen die Empfehlungen in dieser Stellungnahme darauf ab, die Garantien und Kontrollen zum Schutz personenbezogener Daten im künftigen Abkommen zwischen der EU und Mexiko klarzustellen und, soweit erforderlich, weiterzuentwickeln. Diese Empfehlungen lassen weitere Empfehlungen, die der EDSB möglicherweise im Verlauf der Verhandlungen auf der Grundlage weiterer Informationen und der Bestimmungen des Entwurfs des Abkommens formulieren wird, unberührt.

2. Allgemeine Bemerkungen

11. Die Europol-Verordnung enthält spezifische Vorschriften über Übermittlungen von Daten durch Europol an Stellen außerhalb der EU. In Artikel 25 Absatz 1 dieser Verordnung sind die Rechtsgrundlagen aufgeführt, die Europol zur Datenübermittlung an Behörden von Drittstaaten berechtigen. Eine Möglichkeit wäre ein Angemessenheitsbeschluss der Kommission gemäß Artikel 36 der Richtlinie (EU) 2016/680¹³ (im Folgenden die „LED“), demzufolge das Drittland, an das Europol Daten übermittelt, ein angemessenes Schutzniveau bietet. Da für Mexiko zurzeit kein solcher Angemessenheitsbeschluss vorliegt, wäre eine alternative Rechtsgrundlage für die regelmäßige Datenübermittlung von Europol der Abschluss eines verbindlichen internationalen Abkommens zwischen der EU und den Vereinigten Mexikanischen Staaten, das angemessene Garantien hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre, der Grundrechte und der Grundfreiheiten von Personen bietet.
12. Die von der Union geschlossenen internationalen Übereinkünfte *„binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten“*, wie in Artikel 216 Absatz 2 AEUV eindeutig geregelt ist. Darüber hinaus bilden internationale Übereinkünfte gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union (EuGH) ab ihrem Inkrafttreten *„einen*

¹² Siehe Stellungnahme 2/2018 des EDSB zu acht Verhandlungsmandaten für den Abschluss internationaler Abkommen über den Datenaustausch zwischen Europol und Drittstaaten, angenommen am 14. März 2018, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-03-19_opinion_international_agreements_europol_en.pdf und Stellungnahme 1/2020 des EDSB zum Verhandlungsmandat für den Abschluss eines internationalen Abkommens über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den neuseeländischen Strafverfolgungsbehörden, veröffentlicht am 31. Januar 2020 https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/20-01-31_opinion_recommendation_europol_en.docx.pdf

¹³ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89).

integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung¹⁴ und haben Vorrang vor den Bestimmungen des abgeleiteten Unionsrechts¹⁵.

13. Da das vorgeschlagene Abkommen eine bindende internationale Übereinkunft wäre, merkt der EDSB an, dass nach der Rechtsprechung des EuGH „die Verpflichtungen aufgrund einer internationalen Übereinkunft nicht die Verfassungsgrundsätze des EG-Vertrags beeinträchtigen können, zu denen auch der Grundsatz zählt, dass alle Handlungen der Gemeinschaft die Menschenrechte achten müssen, da die Achtung dieser Rechte eine Voraussetzung für ihre Rechtmäßigkeit ist¹⁶“. Es ist daher unerlässlich, sicherzustellen, dass die sich aus dem Abkommen ergebenden Verpflichtungen diese Grundsätze, was den Datenschutz angeht, nicht beeinträchtigen würden.
14. Die im zukünftigen Abkommen vorgesehene Übermittlung personenbezogener Daten, die im Zuge strafrechtlicher Ermittlungen erhoben und dann von Europol zur polizeilichen Erkenntnisgewinnung weiterverarbeitet werden, hat wahrscheinlich bedeutende Auswirkungen auf das Leben und die Freiheiten der betroffenen Personen, da die Daten unter Umständen nach dem nationalen Recht des empfangenden Staats als belastendes Beweismittel zur Strafverfolgung verwendet werden könnten.
15. Da Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer einen Eingriff in das in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der EU garantierte Recht natürlicher Personen auf Datenschutz darstellen, sind die Anforderungen im Hinblick auf die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der geplanten Verarbeitung mit Blick auf Artikel 52 Absatz 1 der Charta zu prüfen.¹⁷ Deshalb muss das internationale Abkommen sicherstellen, dass das Recht auf Datenschutz nur insoweit eingeschränkt wird, als es zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus unbedingt erforderlich ist.¹⁸
16. Nach den Änderungen der Europol-Verordnung im Jahr 2022¹⁹ gilt Kapitel IX der EU-DSVO für die Verarbeitung von operativen personenbezogenen Daten durch Europol. Gemäß Erwägungsgrund 10 der EU-DSVO sollten die Vorschriften für den Schutz operativer personenbezogener Daten, die von Einrichtungen oder sonstigen Stellen der Union, wie z. B. Europol, bei der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des Dritten Teils Titel V Kapitel 4 oder 5 AEUV fallen, verarbeitet werden, im Einklang mit der LED stehen. In diesem Zusammenhang ist in Artikel 35 Absatz 3 der LED der allgemeine Grundsatz verankert, dass das in der EU geltende Schutzniveau für natürliche Personen durch die Übermittlung ihrer personenbezogenen Daten an Drittstaaten oder internationale Organisationen nicht untergraben werden darf.

¹⁴ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 30. April 1974, Rechtssache C-181/73, R. & V. Haegeman u. a., ECLI:EU:C:1974:41, Rn. 5.

¹⁵ Urteil des Gerichtshofs vom 3. Juni 2008, C-308/06, Intertanko u. a., ECLI:EU:C:2008:312, Rn. 42.

¹⁶ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 3. September 2008 in den verbundenen Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, Kadi u. a., ECLI:EU:C:2008:461, Rn. 285.

¹⁷ Vgl. im Einzelnen die [Leitlinien des EDSB für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen, die die Grundrechte auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten einschränken](#).

¹⁸ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. April 2014 in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 52.

¹⁹ Verordnung (EU) 2022/991 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 8. Juni 2022 zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 in Bezug auf die Zusammenarbeit von Europol mit privaten Parteien, die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol zur Unterstützung strafrechtlicher Ermittlungen und die Rolle von Europol in Forschung und Innovation (ABl. L 169 vom 27.6.2022, S. 1).

17. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB daran, dass in Erwägungsgrund 68 der LED unter den verschiedenen Faktoren, die bei der Beurteilung der Übermittlung personenbezogener Daten an Strafverfolgungsbehörden in Drittländern berücksichtigt werden sollten, deren „internationale Verpflichtungen“ aufgeführt sind. Daher nimmt der EDSB positiv zur Kenntnis, dass Mexiko das Übereinkommen des Europarates zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (SEV Nr. 108) sowie das dazugehörige Zusatzprotokoll über grenzüberschreitenden Datenverkehr und Kontrollstellen ratifiziert hat.²⁰ Der EDSB befürwortet ferner den künftigen Beitritt Mexikos zum Protokoll zur Änderung des Übereinkommens (SEV Nr. 223) (Übereinkommen 108+).
18. Der EDSB ist ferner der Ansicht, dass das vorgeschlagene Abkommen auch die potenziellen Risiken für betroffene Personen im Falle einer Übermittlung personenbezogener Daten aus einem Drittland an Europol berücksichtigen sollte. Die Europol-Verordnung verbietet ausdrücklich die Verarbeitung von „Informationen, die eindeutig unter offenkundiger Verletzung der Menschenrechte erlangt wurden“ durch Europol.²¹ Diese Garantie gilt umso mehr im Zusammenhang mit den erweiterten Befugnissen von Europol gemäß Artikel 18a Absatz 6 der geänderten Europol-Verordnung. Europol kann personenbezogene Daten verarbeiten, die sich nicht auf die in Anhang II derselben Verordnung aufgeführten Kategorien betroffener Personen beziehen, die von einem Drittland auf der Grundlage eines internationalen Abkommens wie dem geplanten übermittelt werden, oder gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe t dieser Verordnung, wonach Europol den Mitgliedstaaten in Bezug auf Daten, die von Drittstaaten übermittelt werden und an Terrorismus oder schwerer Kriminalität beteiligte Personen betreffen, die Eingabe von Informationsausschreibungen in das Schengener Informationssystem vorschlagen kann. Daher empfiehlt der EDSB, in dem künftigen Abkommen die Übermittlung personenbezogener Daten, die unter offenkundiger Verletzung der Menschenrechte erlangt wurden, ausdrücklich auszuschließen.

3. Zweckbindung und Datenminimierung

19. Die Zweckbindung ist einer der Eckpfeiler des EU-Datenschutzregelwerks. Sie erfordert zum einen, dass personenbezogene Daten für genau festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben werden, und zum anderen, dass personenbezogene Daten nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden. Artikel 18 der Europol-Verordnung enthält eine erschöpfende Liste spezifischer Zweckbestimmungen für die als rechtmäßig geltenden Datenverarbeitungstätigkeiten von Europol.
20. In diesem Zusammenhang stellt der EDSB fest, dass sich der Datenaustausch gemäß Richtlinie 2 des Anhangs der Datenaustausch im Rahmen des künftigen Abkommens nur auf Straftaten und damit zusammenhängende Straftaten erstreckt, die nach Artikel 3 der Europol-Verordnung in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen, und die Zusammenarbeit insbesondere darauf ausgerichtet ist, Terrorismus zu verhindern und zu bekämpfen, organisierte Kriminalität zu unterbinden und gegen Drogenhandel und

²⁰ <https://www.coe.int/en/web/portal/-/mexico-joins-the-data-protection-convention>

²¹ Siehe Artikel 18a Absatz 6 und Artikel 23 Absatz 9 der Europol-Verordnung.

Cyberkriminalität vorzugehen. Ferner heißt es, dass im Abkommen festgelegt werden soll, in welchem Umfang und zu welchen Zwecken Europol Daten an die zuständigen Behörden Mexikos übermitteln darf. In Richtlinie 3 Buchstabe b des Anhangs wird darüber hinaus der Grundsatz der Spezialität hervorgehoben, demnach Daten ausschließlich zu den Zwecken verarbeitet werden, zu denen sie übermittelt wurden. Darüber hinaus soll mit der Richtlinie 3 Buchstabe c sichergestellt werden, dass personenbezogene Daten dem Zweck angemessen und sachlich relevant sowie auf das für diese Zwecke notwendige Maß beschränkt sind. Der EDSB ist der Auffassung, dass alle diese Anforderungen im Einklang mit Richtlinie 3 Buchstaben i und j auch für sämtlichen Datenaustausch bzw. sämtliche Weiterübermittlungen gelten sollten.

21. Im Hinblick auf den hohen Stellenwert der Zweckbindung in der Europol-Verordnung und im Interesse zusätzlicher Rechtssicherheit empfiehlt der EDSB, den Katalog der Straftaten, in Bezug auf die der Austausch personenbezogener Daten gestattet ist, ausdrücklich im geplanten Abkommen festzulegen. Zudem müssen sich die ausgetauschten personenbezogenen Daten auf Einzelfälle beziehen.
22. Darüber hinaus begrüßt der EDSB, dass das Abkommen die zuständigen mexikanischen Behörden verpflichtet wird, allen Einschränkungen, die ihnen in Bezug auf den Zugang zu oder die Nutzung von übermittelten Daten auferlegt, Folge zu leisten und klarzustellen, wie die Einhaltung dieser Einschränkungen in der Praxis durchgesetzt wird.

4. Speicherbegrenzung

23. In Richtlinie 3 Buchstabe c des Anhangs heißt es, dass personenbezogene Daten „nicht länger aufbewahrt werden [sollten,] als für die Zwecke notwendig ist, zu denen sie übermittelt wurden“. Richtlinie 3 Buchstabe f sieht ferner vor, dass in den Abkommen die Speicherung, Überprüfung, Berichtigung und Löschung personenbezogener Daten zu regeln sind. In diesem Zusammenhang möchte der EDSB darauf hinweisen, dass die Europol-Verordnung eine differenzierte Regelung für die Datenspeicherung enthält, mit technischen und Verfahrensgarantien, die gewährleistet, dass die Verpflichtungen in Bezug auf Datenspeicherung und Datenlöschung in der Praxis eingehalten werden. Gemäß Artikel 31 der Europol-Verordnung muss Europol alle drei Jahre überprüfen, ob die weitere Speicherung von Daten erforderlich und verhältnismäßig ist. Dies geschieht unbeschadet anderer Speicherungsfristen, die Datenlieferanten bei der Übermittlung von Daten an Europol angeben und die für Europol verbindlich sind. Jede Entscheidung, die Daten nach Ablauf der drei Jahre weiter zu speichern, ist zu begründen und die Begründung ist schriftlich festzuhalten. Europol ist auch gehalten, die Daten, die in den Systemen der Datenlieferanten gelöscht wurden, zu löschen, sobald die Löschung Europol mitgeteilt wird. Nach Auffassung des EDSB gelten diese Vorschriften in vollem Umfang auch für Daten, die Europol im Rahmen der internationalen Zusammenarbeit erhält.
24. Daher empfiehlt der EDSB, dass das geplante Abkommen eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Speicherung der übermittelten personenbezogenen Daten sowie andere geeignete Maßnahmen vorsieht, mit denen sichergestellt wird, dass die Fristen eingehalten werden.

5. Besondere Kategorien personenbezogener Daten und verschiedene Kategorien von betroffenen Personen

25. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind Garantien insbesondere erforderlich, wenn es um den Schutz der besonderen Kategorie sensibler personenbezogener Daten geht.²²
26. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB die Richtlinie 3 Buchstabe d, die darauf abzielt, die besonderen Kategorien von Daten und ihre Verarbeitung an Artikel 30 der Europol-Verordnung anzugleichen und spezifische Garantien für die Übermittlung personenbezogener Daten über Minderjährige, Opfer von Straftaten, Zeugen oder andere Personen, die Informationen über Straftaten liefern können, vorzusehen. Angesichts der Sensibilität besonderer Kategorien personenbezogener Daten empfiehlt der EDSB jedoch, dass in dem künftigen Abkommen die in Artikel 30 der Europol-Verordnung festgelegten Garantien aufgelistet werden, wie etwa das Verbot, eine bestimmte Gruppe von Personen allein anhand solcher personenbezogenen Daten auszuwählen.

6. Automatisierte Entscheidungen

27. Der EDSB begrüßt Richtlinie 3 Buchstabe f, nach der Garantien in Bezug auf die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten vorzusehen sind. Nach der Rechtsprechung des EuGH ist *„[d]as Erfordernis, über solche Garantien zu verfügen, ... umso bedeutsamer, wenn die personenbezogenen Daten automatisch verarbeitet werden. Dies gilt insbesondere, wenn es um den Schutz der besonderen Kategorie sensibler personenbezogener Daten geht“*²³.
28. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB daran, dass diese Garantien gemäß Artikel 77 Absatz 1 der EU-DSVO und Artikel 11 Absatz 1 der LED bei der Strafverfolgung zumindest das Recht auf menschliches Eingreifen umfassen sollten. So würde sichergestellt, dass automatisierte Entscheidungen, die auf gemäß dem Abkommen empfangenen Daten beruhen, nur ergehen, wenn die Möglichkeit besteht, dass eine Person wirksam und sinnvoll eingreifen kann. Dies ist besonders im Bereich der Strafverfolgung wichtig, da hier die Folgen einer Erstellung von Profilen natürlicher Personen noch gravierender sein können. Der EDSB empfiehlt daher, diese Garantie ausdrücklich in das künftige Abkommen aufzunehmen.

²² Siehe Gutachten 1/15 des Gerichtshofs vom 26. Juli 2017, PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 141.

²³ Ebenda.

7. Datensicherheit

29. Der EDSB möchte betonen, dass die Gewährleistung der Sicherheit personenbezogener Daten nicht nur eine eindeutige Anforderung nach dem Unionsrecht²⁴ ist, sondern vom EuGH auch in Bezug auf das Grundrecht auf Datenschutz als wesentliche Anforderung erachtet wird.²⁵ Die Datensicherheit ist auch von entscheidender Bedeutung, um die Vertraulichkeit strafrechtlicher Ermittlungen zu gewährleisten.
30. Der EDSB begrüßt daher Richtlinie 3 Buchstabe h des Anhangs, d. h. die Verpflichtung, die Sicherheit personenbezogener Daten durch geeignete technische und organisatorische Vorkehrungen zu gewährleisten, auch in der Weise, dass nur befugte Personen auf personenbezogene Daten zugreifen können, sowie für den Fall einer Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten, die auf der Grundlage des Abkommens übermittelt wurden, die Verpflichtung zur Meldung solcher Vorgänge. Nach Auffassung des EDSB ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sich die Sicherheitsmaßnahmen auf Daten beziehen, die am Bestimmungsort sowie bei der Durchfuhr verarbeitet werden.

8. Recht auf Auskunft

31. Der EDSB begrüßt, dass Richtlinie 3 Buchstabe e des Anhangs vorsieht, dass das geplante internationale Abkommen „das Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung von Daten [sicherstellt] sowie die besonderen Gründe [regelt], die unter Umständen notwendige, verhältnismäßige Einschränkungen zulassen, und so dafür [sorgt], dass natürliche Personen, deren personenbezogene Daten verarbeitet werden, über durchsetzbare Rechte verfügen“. Richtlinie 3 Buchstabe f sieht vor, dass das Abkommen unter anderem Regeln über „Informationen, die natürlichen Personen zur Verfügung zu stellen sind“, enthalten sollte.
32. Der EDSB weist darauf hin, dass den betroffenen Personen die Tatsache, dass ihre Daten für Strafverfolgungszwecke verarbeitet und übermittelt werden, in der Regel nicht bekannt ist. Zugleich kommt dem Recht auf Auskunft allergrößte Bedeutung zu, da es die Ausübung anderer Datenschutzrechte, unter anderem des Rechts auf Rechtsbehelf, ermöglicht und eine Verarbeitung der Daten nach Treu und Glauben gewährleistet.²⁶
33. Der EDSB empfiehlt, dass das geplante Abkommen klare und detaillierte Vorschriften betreffend die Informationen festlegt, die den betroffenen Personen gemäß Artikel 79 EU-DSVO zur Verfügung zu stellen sind. Diese Vorschriften sollten auch Informationen über die geltenden Regelungen enthalten, nach denen betroffene Personen in der EU ihr Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung in Mexiko ausüben können. Zudem sollte das

²⁴ Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f LED und EU-DSVO.

²⁵ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 8. April 2014 in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, Digital Rights Ireland Ltd, ECLI:EU:C:2014:238, Rn. 40.

²⁶ Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 1. Oktober 2015 in der Rechtssache C201/14, Smaranda Bara u. a., ECLI:EU:C:2015:638, insbesondere Rn. 32 und 33, in denen der Gerichtshof ausführte, dass „das Erfordernis einer Unterrichtung der von der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten betroffenen Personen umso wichtiger ist, als es die Voraussetzung dafür schafft, dass sie ihr Auskunfts- und Berichtigungsrecht in Bezug auf die verarbeiteten Daten und ihr Recht, der Verarbeitung zu widersprechen, ausüben können“, und dass „diese Informationen ... die Identität des für die Verarbeitung der Daten Verantwortlichen, die Zweckbestimmungen der Verarbeitung sowie weitere Informationen [betreffen], die notwendig sind, um eine Verarbeitung der Daten nach Treu und Glauben zu gewährleisten“.

geplante Abkommen auch Mechanismen vorsehen, die die Ausübung dieser Rechte in der Praxis erleichtern, z. B. Konsultationen zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und Europol.

9. Aufsicht

34. Gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Charta ist die Kontrolle durch eine unabhängige Behörde ein wesentliches Element des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten. Daher begrüßt der EDSB die Richtlinie 3 Buchstabe k des Anhangs, wonach das Abkommen „die Aufsicht durch eine oder mehrere unabhängige Datenschutzbehörden, die mit wirksamen Untersuchungs- und Eingriffsbefugnissen ausgestattet sind, um jene Behörden Mexikos zu beaufsichtigen, die personenbezogene Daten nutzen bzw. austauschen“, gewährleisten sollte.
35. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB das Bestehen einer unabhängigen Datenschutzbehörde in Mexiko, dem Nationalen Institut für Transparenz, Zugang zu Informationen und Schutz personenbezogener Daten (Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales – INAI)²⁷, das ein akkreditiertes Mitglied der Global Privacy Assembly ist.²⁸ Obwohl die Rolle der mexikanischen Datenschutzbehörde sehr geschätzt wird, fordert der EDSB die Kommission auf, die Rolle der INAI bei der Überwachung der Datenverarbeitung zum Zwecke der öffentlichen Sicherheit oder der Ermittlung und Verfolgung von Straftaten im Hinblick auf das spezifische Ziel des Abkommens eingehend zu prüfen.

10. Überprüfung des Abkommens

36. Der EDSB begrüßt Artikel 5 des Anhangs, demnach Bestimmungen über die laufende Überwachung und regelmäßige Bewertung des Abkommens in das Abkommen aufgenommen werden sollten.
37. Für die Zwecke dieser Überprüfung schlägt der EDSB vor, dass die Parteien regelmäßig Informationen über die Ausübung der Rechte durch die betroffenen Personen austauschen, einschließlich Statistiken über die Zahl der Anträge und deren Ergebnisse, insbesondere die Zahl der Fälle, in denen das Recht eingeschränkt wurde. Darüber hinaus könnten sich die Parteien darauf einigen, einschlägige Informationen über die Nutzung der Aufsichts- und Rechtsbehelfsmechanismen im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens auszutauschen, einschließlich der in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheidungen.

²⁷ Weitere Einzelheiten unter: <https://home.inai.org.mx/>

²⁸ <https://globalprivacyassembly.org/participation-in-the-assembly/list-of-accredited-members/>

11. Schlussfolgerungen

38. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der EDSB,

- (1) *das das geplante Abkommen ausdrücklich die Übermittlung personenbezogener Daten ausschließt, die unter offenkundiger Verletzung der Menschenrechte erlangt wurden,*
- (2) *dass in dem geplanten Abkommen ausdrücklich die Liste der Straftaten festlegt wird, bei denen personenbezogene Daten ausgetauscht werden könnten, und dass sich die übermittelten personenbezogenen Daten auf Einzelfälle beziehen müssen,*
- (3) *dass das geplante Abkommen eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Speicherung der übermittelten personenbezogenen Daten sowie andere geeignete Maßnahmen vorsieht, mit denen sichergestellt wird, dass die Fristen eingehalten werden,*
- (4) *sicherzustellen, dass das geplante Abkommen die in Artikel 30 der Europol-Verordnung festgelegten Garantien vorsieht,*
- (5) *sicherzustellen, dass die Sicherheitsmaßnahmen Daten umfassen, die am Bestimmungsort sowie bei der Durchfuhr verarbeitet werden,*
- (6) *sicherzustellen, dass automatisierte Entscheidungen, die auf gemäß dem Abkommen empfangenen Daten beruhen, nur ergehen, wenn die Möglichkeit besteht, dass eine Person wirksam und sinnvoll eingreifen kann,*
- (7) *dass das geplante Abkommen klare und detaillierte Vorschriften betreffend die Informationen enthält, die den betroffenen Personen zur Verfügung zu stellen sind,*
- (8) *dass die Parteien für die Zwecke dieser Überprüfung des Abkommens regelmäßig Informationen über die Ausübung von Rechten durch betroffene Personen und einschlägige Informationen über die Inanspruchnahme der Aufsichts- und Rechtsbehelfsmechanismen im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens austauschen.*

Brüssel, den 3. Mai 2023

(elektronisch unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI