



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

23. Januar 2024

Stellungnahme 4/2024

zum Vorschlag für eine Verordnung zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und zur Verstärkung der Unterstützung von Europol bei der Verhütung und Bekämpfung solcher Straftaten und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794

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 den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und zur Verstärkung der Unterstützung von Europol bei der Verhütung und Bekämpfung solcher Straftaten und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/7941. Die vorliegende Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Bemerkungen oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen bekannt 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 des Vorschlags, die unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes relevant sind.

¹ COM(2023) 754 final

Zusammenfassung

Am 28. November 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und zur Verstärkung der Unterstützung von Europol bei der Verhütung und Bekämpfung solcher Straftaten und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794 (im Folgenden „Vorschlag“). Das übergeordnete Ziel dieses Vorschlags besteht darin, die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und insbesondere die Rolle des bei Europol angesiedelten Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung zu stärken. Zu diesem Zweck wurden mehrere Änderungen der Verordnung (EU) 2016/794 (im Folgenden „Europol-Verordnung“) vorgeschlagen, mit denen die Aufgaben und Befugnisse der Agentur weiter ausgeweitet würden.

Der EDSB erkennt zwar an, dass eine wirksame Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels ein wichtiges im Allgemeininteresse liegendes Ziel darstellt und somit Einschränkungen der Ausübung der Grundrechte und Grundfreiheiten des Einzelnen gemäß Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union rechtfertigen kann, ist jedoch der Ansicht, dass die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen sorgfältig bewertet werden müssen, auch im Hinblick auf die erwarteten praktischen Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen. Darüber hinaus stützen sich die Bemerkungen und Empfehlungen in der Stellungnahme nicht nur auf den Legislativvorschlag und die dazugehörigen Begleitdokumente, sondern tragen auch den Ergebnissen der Aufsichtstätigkeiten des EDSB gegenüber Europol und Frontex Rechnung.

Der EDSB stellt mit Bedauern fest, dass der Vorschlag keine Folgenabschätzung enthält und durch eine solche gestützt wird. Dies wirft angesichts der Art der betreffenden personenbezogenen Daten (sensible biometrische Daten) und der Tatsache, dass schutzbedürftige Personen (Migranten) betroffen sein können, schwerwiegende Bedenken auf. Der EDSB ist der Auffassung, dass dies nicht zu einem Präzedenzfall für künftige Rechtsvorschriften mit vergleichbaren Auswirkungen auf die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz führen sollte.

Der EDSB bedauert, dass die tatsächlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Bestimmungen auf die Grundrechte aus dem verfügbaren Teil des Legislativtexts, der in dieser Hinsicht zu vage bleibt, nicht vollständig vorhergesehen werden können, und dass Einzelheiten zu diesen Auswirkungen in einem Dokument wie dem Finanzbogen, der nicht Teil des Legislativtexts sein wird, offengelegt werden. Dies ist umso besorgniserregender, als vor der Vorlage des Vorschlags keine Folgenabschätzung durchgeführt wurde.

Daher spricht der EDSB mehrere Empfehlungen zu den Elementen des Vorschlags aus, die seiner Ansicht nach für den Schutz des Rechts auf Datenschutz von besonderer Bedeutung sind, und zwar: a) die verstärkte Verarbeitung biometrischer Daten, einschließlich Gesichtserkennung; b) die Rolle der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex); c) die Übermittlung von Daten durch Europol an Drittstaaten auf der Grundlage von Ausnahmeregelungen und d) die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung durch Europol.

Insbesondere unterstreicht der EDSB die Notwendigkeit, Mechanismen zur Minderung der Datenschutzrisiken einzurichten, die sich aus der verstärkten Verarbeitung biometrischer Daten ergeben, einschließlich der Annahme klarer verbindlicher Bestimmungen, die angemessene Garantien vorsehen, insbesondere im Hinblick auf die strikte Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Verarbeitung biometrischer Daten durch Europol und die Qualität der Daten. Der EDSB empfiehlt ferner, die Rolle von Frontex bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels weiter zu präzisieren und einzugrenzen, um zu verhindern, dass Frontex *de facto* in eine Strafverfolgungsbehörde umgewandelt wird. Der EDSB weist ferner auf die Gefahr hin, dass Erwägungsgrund 8 des Vorschlags dahingehend ausgelegt werden könnte, dass er die regelmäßige und systematische Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen für die Übermittlung von Daten an Drittländer fördert oder empfiehlt. Schließlich empfiehlt der EDSB, dass Europol – für Fälle, in denen Europol den Mitgliedstaaten gemäß den vorgeschlagenen neuen Artikeln 5a und 5b der Europol-Verordnung operative Unterstützung leistet – gemeinsam mit dem/den betroffenen Mitgliedstaat(en) die Zuweisung der Verantwortung für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der Europol-Verordnung, der EU-DSVO und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung klar festlegen sollte.

Inhalt

1. Einleitung.....	5
2. Allgemeine Bemerkungen	6
3. Verarbeitung von biometrischen Daten, einschließlich Gesichtserkennung.....	8
4. Rolle von Frontex.....	10
5. Übermittlungen von Daten durch Europol an Drittländer auf der Grundlage von Ausnahmeregelungen	11
6. Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung durch Europol.....	12
7. Schlussfolgerungen.....	13

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, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG („EU-DSVO“)², insbesondere Artikel 42 Absatz 1,

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung

1. Am 28. November 2023 veröffentlichte die Europäische Kommission den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verstärkung der polizeilichen Zusammenarbeit bei der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und zur Verstärkung der Unterstützung von Europol bei der Verhütung und Bekämpfung solcher Straftaten und zur Änderung der Verordnung (EU) 2016/794³ (im Folgenden „Vorschlag“).
2. Das übergeordnete Ziel dieses Vorschlags besteht darin, die Rolle von Europol bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels und insbesondere die Rolle des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung bei der Agentur zu stärken.⁴ Zu diesem Zweck wurden mehrere Änderungen der Verordnung (EU) 2016/794 (im Folgenden „Europol-Verordnung“)⁵ vorgeschlagen, mit denen die Aufgaben und Befugnisse von Europol weiter ausgeweitet würden.
3. Darüber hinaus werden mit dem Vorschlag mehrere spezifische Ziele verfolgt: 1) Stärkung der behördenübergreifenden Zusammenarbeit im Bereich Schleuserkriminalität und Menschenhandel; 2) Stärkung der Steuerung und Koordinierung bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels auf EU-Ebene; 3) Verbesserung des Informationsaustauschs im Bereich Schleuserkriminalität und Menschenhandel; 4) Aufstockung der Ressourcen der Mitgliedstaaten zur Verhütung und Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels; 5) Verstärkung der von Europol geleisteten Unterstützung bei der Prävention und Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel durch operative Taskforces und Entsendungen von Europol-Bediensteten zur operativen Unterstützung⁶.

² ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

³ COM(2023) 754 final.

⁴ Siehe S. 3 von COM(2023) 754 final (Begründung des Vorschlags).

⁵ 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).

⁶ Siehe COM(2023) 754 final, S. 3-4.

4. Der Vorschlag ist Teil eines Maßnahmenpakets zur Modernisierung und Stärkung des bestehenden Rechtsrahmens zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels. Er umfasst einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Prävention und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt⁷ sowie einem Aufruf zur Einrichtung einer „Globalen Allianz zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität“⁸.
5. Mit der vorliegenden Stellungnahme des EDSB wird das Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 24. November 2023 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der EU-DSVO beantwortet. Der EDSB begrüßt, dass in Erwägungsgrund 24 des Vorschlags auf diese Konsultation verwiesen wird.

2. Allgemeine Bemerkungen

6. Menschenhandel und Schleuserkriminalität sind globale und weit verbreitete Straftaten, bei denen Menschen im Streben nach Profit missbraucht werden. In diesem Zusammenhang erkennt der EDSB uneingeschränkt an, dass die Bekämpfung und Verhinderung dieser Straftaten eine der Prioritäten der Europäischen Union und für ein umfassendes Vorgehen gegen die irreguläre Migration von entscheidender Bedeutung sind⁹. Der EDSB geht ferner davon aus, dass die wirksame Bekämpfung solcher Straftaten ein wichtiges Ziel von allgemeinem Interesse darstellt und daher gemäß Artikel 52 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta Einschränkungen der Ausübung der Grundrechte und -freiheiten des Einzelnen rechtfertigen kann.
7. Es steht zwar außer Zweifel, dass die Zusammenarbeit zwischen den einschlägigen EU-Agenturen und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Drittländern, einschließlich des Informationsaustauschs, bei der Bekämpfung solcher Straftaten von entscheidender Bedeutung ist, doch müssen die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgeschlagenen Maßnahmen sorgfältig geprüft werden, auch im Hinblick auf die erwarteten praktischen Auswirkungen auf die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen, die für die Bewertung ihrer Vereinbarkeit mit dem EU-Rechtsrahmen und insbesondere mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit von großer Bedeutung sind.
8. Der EDSB stellt mit Bedauern fest, dass der Vorschlag keine Folgenabschätzung enthält und von einer solchen gestützt wird, was von der Kommission damit begründet wird, dass ihr „insbesondere aufgrund des dringenden operativen Erfordernisses, die Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Europol bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität zu verbessern, nur wenig oder gar keine Wahlmöglichkeiten zur Verfügung standen“¹⁰. Dies wirft angesichts der Art der betreffenden personenbezogenen Daten (sensible biometrische Daten) und der Tatsache, dass schutzbedürftige Personen (Migranten) betroffen sein können, schwerwiegende Bedenken auf. Der EDSB ist der Auffassung, dass dies nicht zu

⁷ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestvorschriften zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Ein- und Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der Union sowie zur Ersetzung der Richtlinie 2002/90/EG des Rates und des Rahmenbeschlusses 2002/946/JI des Rates, COM(2023) 755 final.

⁸ Weitere Einzelheiten unter https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/irregular-migration-and-return/international-conference-global-alliance-counter-migrant-smuggling_en#more-information

⁹ Siehe COM(2023) 754 final, S. 1.

¹⁰ Siehe COM(2023) 754 final, S. 8.

einem Präzedenzfall für künftige Rechtsvorschriften mit vergleichbaren Auswirkungen auf die Grundrechte auf Privatsphäre und Datenschutz führen sollte. Das Fehlen einer Folgenabschätzung erschwert die Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit. Darüber hinaus scheinen einige der angedachten Maßnahmen, z. B. in Bezug auf biometrische Daten oder die operative Unterstützung durch Europol im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten, nicht direkt und spezifisch mit der Schleuserkriminalität in Verbindung zu stehen, sondern betreffen die Tätigkeiten von Europol eher horizontal.

9. In diesem Zusammenhang konzentriert sich der EDSB in der vorliegenden Stellungnahme auf die folgenden Aspekte, die seiner Auffassung nach für den Schutz des Rechts auf Datenschutz von besonderer Bedeutung sind: a) die verstärkte Verarbeitung biometrischer Daten, einschließlich Gesichtserkennung; b) die Rolle der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache (Frontex); c) die Übermittlung von Daten durch Europol an Drittstaaten auf der Grundlage von Ausnahmeregelungen und d) die Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung durch Europol.
10. Es sei daran erinnert, dass die in dieser Stellungnahme enthaltenen Bemerkungen und Empfehlungen sich nicht nur auf den Legislativvorschlag selbst stützen, sondern auch auf die Begleitdokumente, wie etwa den Finanzbogen zu Rechtsakten, sowie auf die Ergebnisse der Aufsichtstätigkeiten des EDSB gegenüber Europol und Frontex. Der EDSB bedauert, dass die tatsächlichen Auswirkungen der vorgeschlagenen Bestimmungen auf die Grundrechte aus dem verfügbaren Teil des Legislativtexts, der in dieser Hinsicht zu vage bleibt, nicht vollständig vorhergesehen werden können, und dass Einzelheiten zu diesen Auswirkungen in einem Dokument wie dem Finanzbogen, der nicht Teil des Legislativtexts sein wird, offengelegt werden. Dies ist umso besorgniserregender, als vor der Vorlage des Vorschlags keine Folgenabschätzung durchgeführt wurde.
11. Darüber hinaus möchte der EDSB auf die Auswirkungen der vorgeschlagenen Maßnahmen auf den Haushalt und den Personalbedarf aufmerksam machen. In der Begründung schätzt die Kommission, dass für Europol für den gesamten Zeitraum des derzeitigen Mehrjährigen Finanzrahmens (2021-2027) zusätzliche Haushaltsmittel in Höhe von etwa 50 Mio. EUR und rund 50 zusätzliche Stellen erforderlich wären.¹¹ In Anbetracht der Tatsache, dass die meisten der angedachten Maßnahmen eine umfangreiche Verarbeitung personenbezogener Daten, einschließlich sensibler Daten wie biometrischer Daten, mit sich bringen, möchte der EDSB auf den entsprechenden Bedarf an zusätzlichen Aufsichtskräften hinweisen.
12. Schließlich stellt der EDSB fest, dass die vorgeschlagene Verordnung unabhängig von der Schleuserkriminalität und dem Menschenhandel die Liste der Straftaten, die in die Zuständigkeit von Europol fallen, erweitert, indem in Anhang I der Europol-Verordnung „Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union“ aufgenommen werden¹². In dieser Hinsicht teilt der EDSB uneingeschränkt die Auffassung, dass die restriktiven Maßnahmen der Union ein wesentliches Instrument zum Schutz der Werte, der Sicherheit, der Unabhängigkeit und der Integrität der Union, zur Festigung und Wahrung der Demokratie, der Rechtsstaatlichkeit, der Menschenrechte und der Grundsätze des Völkerrechts sowie des Erhalts des Weltfriedens, der Verhinderung von Konflikten und der Stärkung der

¹¹ Siehe COM(2023) 754 final, S. 9.

¹² Siehe Artikel 9 Absatz 6 des Vorschlags.

internationalen Sicherheit sind.¹³ Aus diesen Gründen unterstützt der EDSB die Auffassung, dass Verstöße gegen restriktive Maßnahmen der Union eine Kriminalitätsform darstellen, die ein gemeinsames Interesse verletzt, das Gegenstand einer Politik der Union ist, und dass Europol befugt sein sollte, die Tätigkeit der Mitgliedstaaten zu unterstützen und zu stärken.

3. Verarbeitung von biometrischen Daten, einschließlich Gesichtserkennung

13. Artikel 9 des Vorschlags sieht Änderungen an Artikel 4 Absatz 1 der Europol-Verordnung über die Aufgaben von Europol vor, indem ein neuer Buchstabe za) „Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der wirksamen und effizienten Verarbeitung biometrischer Daten“ angefügt wird. In der Begründung des Vorschlags wird klargestellt, dass eine solche Verarbeitung „im Einklang mit den bestehenden Garantien für die Verarbeitung solcher Daten“ erfolgen würde.¹⁴
14. In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB daran, dass zusätzlich zu Artikel 76 der EU-DSVO in Artikel 30 Absatz 2 der Europol-Verordnung spezifische Bedingungen für die Verarbeitung biometrischer Daten durch Europol festgelegt sind, die von der von der Kommission vorgeschlagenen Änderung nicht berührt sind und daher in vollem Umfang eingehalten werden sollten. Insbesondere ist nach dieser Bestimmung die Verarbeitung biometrischer Daten „nur dann erlaubt, wenn das für Forschungs- und Innovationsprojekte [...] und für operative Zwecke im Rahmen der Ziele von Europol streng verhältnismäßig und erforderlich ist, und nur für die Zwecke der Verhütung oder Bekämpfung von Straftaten, die in den Anwendungsbereich der Ziele von Europol fallen. Diese Verarbeitung unterliegt ferner angemessenen Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person gemäß [der Europol-] Verordnung“.
15. Der EDSB stellt fest, dass weitere Einzelheiten über die künftige Rolle von Europol bei „der wirksamen und effizienten Verarbeitung biometrischer Daten“ in dem dem Vorschlag beigefügten Finanzbogen zu Rechtsakten¹⁵ enthalten sind. Zu den geplanten Maßnahmen gehören u. a. ein deutliches Ausbauen/Beschaffen des neuen automatisierten Fingerabdruck-Identifizierungssystems (AFIS), die Verbesserung der Leistung und Funktionalität der neuen Gesichtserkennungslösung (FACE), die vollständige Integration von AFIS und des neuen FACE-Tools in die Datenverwaltungsabläufe von Europol, die Entwicklung von Funktionen für die Suche nach biometrischen Daten im Europol-Informationssystem (EIS) und über die Europol-Suchmaschine (QUEST), die Aktualisierung des Datenanalyseportals (DAP) für biometrische Daten usw.
16. Der EDSB ist der Auffassung, dass all diese Initiativen unweigerlich zu einer erheblichen Ausweitung der Verarbeitung biometrischer Daten, einschließlich des Einsatzes von Gesichtserkennung durch Europol, führen werden. In der Folge wirft die erwartete erhebliche Zunahme der Verarbeitung biometrischer Daten eine Reihe ernsthafter Fragen auf, vor allem, wie das in Artikel 30 der Europol-Verordnung festgelegte Erfordernis der

¹³ Siehe Erwägungsgrund 20 des Vorschlags.

¹⁴ Siehe COM(2023) 754 final, S. 7.

¹⁵ Siehe COM(2023) 754 final, FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN – AGENTUREN, S. 7.

strikten Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit in der Praxis gewährleistet werden soll. Dies gilt nicht nur für die Erhebung und weitere interne Verarbeitung durch Europol, sondern auch für die Weitergabe biometrischer Daten an die Mitgliedstaaten (z. B. über EIS/QUEST).

17. Es ist wichtig, auch den horizontalen Charakter der Frage der Verarbeitung biometrischer Daten durch Europol und die möglichen Auswirkungen auf andere Bereiche hervorzuheben, in denen Europol Zugang zu solchen Daten hat, z. B. den automatisierten Datenaustausch für die polizeiliche Zusammenarbeit (Prüm II), die Interoperabilität von EU-Informationssystemen wie dem Schengener Informationssystem (SIS) und dem Visa-Informationssystem (VIS), die Übermittlung biometrischer personenbezogener Daten aus Drittländern, auch gemäß Artikel 18a Absatz 6 der Europol-Verordnung usw.
18. Der EDSB erinnert daran, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in seiner jüngsten Rechtsprechung zur Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten, einschließlich biometrischer und genetischer Daten, für Strafverfolgungszwecke betont hat, dass das Erfordernis, dass eine solche Verarbeitung nur zulässig ist, „wenn dies unbedingt erforderlich ist,“ dahin auszulegen ist, dass damit strengere Bedingungen für die rechtmäßige Verarbeitung sensibler Daten festgelegt werden. Darüber hinaus bedeutet die Tatsache, dass die Notwendigkeit der Verarbeitung solcher Daten ein „absolutes“ Erfordernis ist, dass diese Notwendigkeit mit besonderer Sorgfalt zu bewerten ist. Darüber hinaus setzt das Erfordernis, dass die Verarbeitung sensibler Daten „unbedingt erforderlich“ sein muss, nach Ansicht des Gerichtshofs eine besonders strenge Kontrolle der Einhaltung des Grundsatzes der Datenminimierung voraus¹⁶.
19. Eine weitere wichtige Frage, auf die der Vorschlag keine Antwort gibt, ist die Frage, welche Kontrollen in Bezug auf die Qualität der von Europol verarbeiteten biometrischen Daten angewandt würden. Der EDSB ist sich zwar darüber im Klaren, dass die Daten von Tatorten oder ähnlichen Umgebungen nicht immer von hoher Qualität sein können, aber es muss auf jeden Fall einen Mindestqualitätsstandard geben, insbesondere wenn die Daten mit Hilfe von Matching-Algorithmen (auf der Grundlage von künstlicher Intelligenz (KI) oder nicht) verarbeitet werden sollen.
20. In diesem Zusammenhang stellt der EDSB fest, dass im Gegensatz zum Rechtsrahmen für die EU-Informationssysteme, in dem viele der Basisrechtsakte ausdrücklich den Erlass von Durchführungsrechtsakten oder delegierten Rechtsakten vorsehen, die sich speziell mit den Schwellenwerten für die Datenqualität und den Kontrollen befassen, in der Europol-Verordnung¹⁷ keine solche Delegation vorgesehen ist. Dies beeinträchtigt die Klarheit und Genauigkeit der neuen Bestimmungen, die aufgrund des zu erwartenden Anstiegs des Umfangs der Verarbeitung besonderer Datenkategorien schwerwiegende Eingriffe in die Grundrechte der betroffenen Personen ermöglichen.

¹⁶ Siehe Urteil vom 26. Januar 2023 – Ministerstvo na vatreshnite raboti (Registrierung biometrischer und genetischer Daten durch die Polizei), C-205/21, ECLI:EU:C:2023:49, S. 117, 118 und 125.

¹⁷ Siehe beispielsweise Artikel 42 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2018/1862 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. November 2018 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems (SIS) im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen, zur Änderung und Aufhebung des Beschlusses 2007/533/JI des Rates und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 1986/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates und des Beschlusses 2010/261/EU der Kommission, oder Artikel 29 Absatz 2a der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS);

21. Der EDSB ist der Ansicht, dass die erhöhten Risiken, die sich aus der geplanten umfassenden Verarbeitung biometrischer Daten ergeben, angemessen berücksichtigt werden sollten. Daher empfiehlt er die Einrichtung von Mechanismen zur Abschwächung der durch die Verarbeitung biometrischer Daten verursachten Datenschutzrisiken. Solche abschwächenden Mechanismen sollten die Annahme klarer verbindlicher Vorschriften umfassen, die angemessene Garantien vorsehen, insbesondere im Hinblick auf die strikte Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Verarbeitung biometrischer Daten durch Europol und die Qualität der Daten.
22. Darüber hinaus empfiehlt der EDSB angesichts der wesentlichen Rolle dieser Modalitäten und ihrer möglichen Auswirkungen auf die Grundrechte, dass sie entweder im Basisrechtsakt, d. h. in der Europol-Verordnung, oder in gemäß den Artikeln 290 und 291 AEUV erlassenen Durchführungsrechtsakten oder delegierten Rechtsakten festgelegt werden. Die Wahl des Rechtsinstruments, das zusätzliche Garantien für die Verarbeitung biometrischer Daten vorsieht, ist keine bloße Formalität, sondern ein Mittel, um eine demokratischere Kontrolle mit einer angemessenen Überwachung zu gewährleisten. In diesem Zusammenhang ist der EDSB der Auffassung, dass im Rahmen der Verwaltungsautonomie der an der Verarbeitung personenbezogener Daten beteiligten EU-Einrichtung (z. B. durch den Verwaltungsrat einer dezentralen Agentur) nur sehr technische (praktische) Einzelheiten festgelegt werden sollten.

4. Rolle von Frontex

23. Eines der Ziele des Vorschlags ist die Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Europol und Frontex, insbesondere infolge der Einrichtung des Europäischen Zentrums zur Bekämpfung der Migrantenschleusung. Die Rolle, die Grenzen und die Verfahren, die Frontex bei der Wahrnehmung der Aufgaben zur Unterstützung von Europol, Eurojust und den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu befolgen hat, sind jedoch weder im Vorschlag noch in der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache¹⁸ ausreichend festgelegt. Insbesondere ist nicht klar genug, wie diese Aufgabe mit den Kernaufgaben von Frontex in den Bereichen Grenzsicherung und Migrationsverwaltung interagieren würde.
24. Der EDSB erinnert an seine Feststellungen ausgehend von seinem jüngsten Audit von Frontex, das zur Abgabe einer Reihe von Empfehlungen und zur Einleitung einer Untersuchung führte.¹⁹ Insbesondere ist der EDSB der Auffassung, dass Artikel 90 der Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache es Frontex angesichts der Bestimmungen über die Rolle und die Aufgaben von Frontex gestattet, operative personenbezogene Daten, die nur im Zusammenhang mit einem bestimmten rechtmäßigen Zweck erhoben wurden, im Rahmen des Mandats von Frontex, nämlich – in Bezug auf Befragungen – für Zwecke der Migrationsverwaltung zu verarbeiten. Darüber hinaus ist der EDSB der Ansicht, dass Frontex nicht befugt ist, systematisch, proaktiv und auf eigene Initiative Informationen über Personen zu sammeln, die im Verdacht stehen,

¹⁸ Verordnung (EU) 2019/1896 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. November 2019 über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Verordnungen (EU) Nr. 1052/2013 und (EU) 2016/1624 (ABl. L 295 vom 14.11.2019, S. 1).

¹⁹ Siehe die Zusammenfassung des Auditberichts des EDSB zur Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache vom 24.5.2023.

grenzüberschreitende Straftaten begangen zu haben. Dieses Sammeln von Informationen muss strikt auf den ermittelten Bedarf der zuständigen Behörden von Europol, Eurojust und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten beschränkt sein und nur Verdächtige von grenzüberschreitenden Straftaten betreffen, bei denen Europol, Eurojust und die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Erfüllung ihrer Aufgaben personenbezogene Daten verarbeiten dürfen.

25. Der EDSB empfiehlt daher, die Rolle von Frontex bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels weiter zu präzisieren und einzugrenzen, um zu verhindern, dass Frontex *de facto* in eine Strafverfolgungsbehörde umgewandelt wird.

5. Übermittlungen von Daten durch Europol an Drittländer auf der Grundlage von Ausnahmeregelungen

26. Der EDSB stellt fest, dass Erwägungsgrund 8 des Vorschlags Folgendes vorsieht: „Falls weder ein Angemessenheitsbeschluss vorliegt noch angemessene oder geeignete Datenschutzgarantien bestehen, kann die Übermittlung personenbezogener Daten durch Europol an Drittstaaten nach Artikel 25 Absatz 5 der [Europol-] Verordnung (EU) 2016/794 erfolgen“. Der EDSB erinnert daran, dass in der letztgenannten Bestimmung die Möglichkeit einer Ausnahme von den allgemeinen Rechtsvorschriften für die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer und internationale Organisationen in bestimmten Fällen vorgesehen ist, z. B. unter anderem wenn dies zum Schutz lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person oder einer anderen Person erforderlich ist, oder wenn dies zur Abwehr einer unmittelbaren und ernsthaften Gefahr für die öffentliche Sicherheit eines Mitgliedstaats oder eines Drittstaats unerlässlich ist, oder in Einzelfällen zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung einer bestimmten Straftat oder der Vollstreckung einer bestimmten strafrechtlichen Sanktion.
27. Der EDSB erinnert ferner daran, dass in Artikel 25 Absatz 5 letzter Unterabsatz der Europol-Verordnung Folgendes vorgesehen ist: „Ausnahmeregelungen nach diesem Absatz gelten nicht für systematische, massive oder strukturelle Übermittlungen.“ In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB auch an seine Stellungnahme zu Frontex‘ internationalen Datenübermittlungen im Zusammenhang mit Rückkehraktionen vom 20.12.2021, in der er sich nachdrücklich für den Einsatz struktureller Instrumente für Übermittlungen anstelle von Ausnahmeregelungen ausgesprochen hat²⁰.
28. Der EDSB betont, dass Erwägungsgrund 8 des Vorschlags nicht dahingehend ausgelegt werden kann und sollte, dass eine regelmäßige und systematische Inanspruchnahme von Ausnahmeregelungen für die Übermittlung von Daten in Drittländer gefördert oder empfohlen wird, und empfiehlt daher, den Erwägungsgrund entsprechend zu ändern.

²⁰ https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/publications/supervisory-opinions/international-data-transfers-frontex_en

6. Durchführung von Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter im Zusammenhang mit der Datenverarbeitung durch Europol

29. Der EDSB stellt fest, dass in Artikel 9 des Vorschlags Änderungen an Artikel 4 Absatz 5 der Europol-Verordnung und die Anfügung neuer Artikel 5a und 5b vorgeschlagen werden, die sich auf die operative Unterstützung der Mitgliedstaaten durch Europol beziehen, insbesondere die Einsetzung operativer Taskforces und Europol-Einsätze zur operativen Unterstützung. In Erwägungsgrund 18 des Vorschlags wird klargestellt, dass entsandte Europol-Bedienstete und die abgeordneten nationalen Sachverständigen in der Lage sein sollten, gemäß der Europol-Verordnung und dem Recht des betreffenden Mitgliedstaats in Verbindung und in Absprache mit den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats auf die Datenverarbeitung bezogene Ermittlungsmaßnahmen ohne Zwangscharakter durchzuführen.
30. Der EDSB betrachtet dies als Teil eines allgemeineren Trends, der in den letzten Jahren beobachtet wurde, bei dem sich mehrere Akteure an einem bestimmten Verarbeitungsvorgang beteiligen. Beispiele für diesen Ansatz sind der Zugang von Europol zu nationalen IT-Umgebungen im Zusammenhang mit einer spezifischen Untersuchung oder das Konzept der gemeinsamen operativen Analyse gemäß Artikel 20 Absatz 2a der Europol-Verordnung.²¹ Der EDSB erinnert daran, dass die gemeinsame operative Analyse eine neue Arbeitsmethode von Europol ist, die es den Mitgliedstaaten ermöglicht, anderen Mitgliedstaaten direkten Zugang zu den Informationen zu gewähren, die sie Europol zum Zweck der Durchführung gemeinsamer operativer Analysen bei spezifischen strafrechtlichen Ermittlungen zur Verfügung stellen. Der EDSB hat dieses Element bereits im Rahmen seiner Überwachungstätigkeiten analysiert und Europol vor den möglichen Auswirkungen im Hinblick auf die gemeinsame Verantwortung gemäß Artikel 86 der EU-DSVO gewarnt.
31. Der EDSB empfiehlt daher, dass Europol – für Fälle, in denen Europol den Mitgliedstaaten gemäß den vorgeschlagenen neuen Artikeln 5a und 5b der Europol-Verordnung operative Unterstützung leistet – gemeinsam mit dem/den betroffenen Mitgliedstaat(en) die Zuweisung der Verantwortung für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der Europol-Verordnung, der EU-DSVO und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung²² klar festlegen sollte. Diese Zuweisung sollte auch in den Durchführungsbestimmungen für die Einsetzung und Durchführung operativer Taskforces und für die Vorbereitung und Durchführung von Europol-Einsätzen zur operativen Unterstützung, die der Verwaltungsrat von Europol gemäß dem vorgeschlagenen neuen Artikel 5a Absatz 8 bzw. Artikel 5b Absatz 9 zu erlassen hätte, klargestellt werden.

²¹ Dieses Konzept wird auch in Artikel 9 des Vorschlags zu dem neuen Artikel 5a Absatz 6 der Europol-Verordnung sowie im FINANZBOGEN ZU RECHTSAKTEN – AGENTUREN, COM(2023) 754 final, S. 6, erwähnt.

²² 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).

7. Schlussfolgerungen

32. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der EDSB,

- (1) *Mechanismen zur Minderung der Datenschutzrisiken einzurichten, die sich aus der verstärkten Verarbeitung biometrischer Daten ergeben, einschließlich der Annahme klarer verbindlicher Bestimmungen, die angemessene Garantien vorsehen, insbesondere im Hinblick auf die strikte Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Verarbeitung biometrischer Daten durch Europol und die Qualität der Daten;*
- (2) *die Rolle von Frontex bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität und des Menschenhandels weiter zu präzisieren und einzugrenzen;*
- (3) *Erwägungsgrund 8 des Vorschlags zu ändern, um zu vermeiden, dass er dahingehend ausgelegt wird, dass dadurch die regelmäßige und systematische Anwendung von Ausnahmeregelungen für die Datenübermittlung an Drittländer gefördert oder empfohlen wird;*
- (4) *Europol – für Fälle, in denen Europol den Mitgliedstaaten gemäß den vorgeschlagenen neuen Artikeln 5a und 5b der Europol-Verordnung operative Unterstützung leistet – gemeinsam mit dem/den betroffenen Mitgliedstaat(en) die Zuweisung der Verantwortung für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen der Europol-Verordnung, der EU-DSVO und der Richtlinie zum Datenschutz bei der Strafverfolgung klar zu definieren.*

Brüssel, 23. Januar 2024

(elektronisch unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI