

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) — KOM(2006) 817 endg.

(2007/C 255/02)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 286,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ⁽¹⁾,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr ⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 41,

gestützt auf das dem EDSB am 20. Dezember 2006 übermittelte Ersuchen um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. VORBEMERKUNGEN

Konsultation des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB)

1. Der Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (EUROPOL) wurde dem EDSB von der Kommission zwecks Stellungnahme gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 übermittelt. Nach Auffassung des EDSB sollte in der Präambel des Beschlusses auf die vorliegende Stellungnahme verwiesen werden ⁽³⁾.

Tragweite des Vorschlags

2. Mit dem Vorschlag soll keine grundlegende Veränderung des Mandats oder der Tätigkeiten von Europol bewirkt, sondern Europol auf eine neue und flexiblere Rechtsgrundlage gestellt werden. Europol wurde 1995 auf der Grundlage eines Übereinkommens der Mitgliedstaaten im Sinne des Artikels K.6 EUV (jetzt: Artikel 34) gegründet ⁽⁴⁾. Solche Übereinkommen haben jedoch den Nachteil, dass sie von allen Mitgliedstaaten ratifiziert werden müssen, was, wie die jüngsten Erfahrungen gezeigt haben, mehrere Jahre in Anspruch nehmen kann und zu Lasten der Flexibilität und Effizienz geht. Wie aus der Begründung zum vorliegenden Vorschlag hervorgeht, waren die drei im Jahr 2000, 2002 bzw. 2003 angenommenen Protokolle zur Änderung des

Europol-Übereinkommens Ende 2006 immer noch nicht in Kraft ⁽⁵⁾.

3. Der Vorschlag enthält jedoch auch inhaltliche Änderungen, um die Funktionsweise von Europol weiter zu verbessern. Er erweitert das Mandat von Europol und enthält mehrere neue Bestimmungen, die Europol die Arbeit weiter erleichtern sollen. In diesem Zusammenhang kommt dem Austausch von Daten zwischen Europol und anderen (etwa Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union, Behörden der Mitgliedstaaten und Drittländern) größere Bedeutung zu. Der Vorschlag sieht vor, dass Europol sein Möglichstes tut, um Interoperabilität zwischen seinem Datenverarbeitungssystem und den Systemen der Mitgliedstaaten und Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft/Europäischen Union sicherzustellen (Artikel 10 Absatz 5 des Vorschlags). Ferner sieht er vor, dass nationale Stellen direkten Zugriff auf das System von Europol haben.
4. Darüber hinaus hat die Stellung von Europol als eine nach Titel VI des Vertrags über die Europäische Union eingesetzten Einrichtung (der dritten Säule) Auswirkungen auf das geltende Datenschutzrecht, da die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 nur für die Datenverarbeitung im Rahmen von Tätigkeiten gilt, die unter das Gemeinschaftsrecht fallen, und deshalb im Prinzip nicht auf die Datenverarbeitungen seitens Europol anwendbar ist. Kapitel V des Vorschlags enthält spezifische Datenschutzbestimmungen, die als *lex specialis* mit zusätzlichen Bestimmungen zum *lex generalis* angesehen werden können und dem Datenschutz einen allgemeinen Rechtsrahmen geben. Dieser allgemeine Rechtsrahmen ist für die dritte Säule jedoch noch nicht angenommen worden (siehe Nummern 37-40).
5. Abschließend soll noch angeführt werden, dass einige andere Änderungen die Stellung von Europol stärker an die anderer, durch den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft geschaffener Einrichtungen der Europäischen Union angleichen werden. Obwohl die Stellung von Europol dadurch nicht grundlegend geändert wird, kann dies als erste ermutigende Entwicklung gesehen werden. Die Finanzierung von Europol wird über den Gemeinschaftshaushalt erfolgen, und für die Europol-Mitarbeiter wird das Statut der Bediensteten der Gemeinschaft gelten. Infolgedessen können das Europäische Parlament (aufgrund seiner Befugnisse im Rahmen des Haushaltsverfahrens) und der Europäische Gerichtshof (bei Streitigkeiten über den Haushalt und in Personalfragen) eine stärkere Kontrolle ausüben. Dem EDSB werden Kompetenzen hinsichtlich der Verarbeitung der personenbezogenen Daten der Bediensteten der Gemeinschaft übertragen (siehe Nummer 47).

Schwerpunkt der Stellungnahme

6. Diese Stellungnahme wird nacheinander auf die inhaltlichen Änderungen (Ziffer III), die geltenden Datenschutzbestimmungen (Ziffer IV) und die zunehmende Angleichung von Europol an die Gemeinschaftseinrichtungen (Ziffer V) eingehen.

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁾ Entsprechend den Gepflogenheiten der Kommission in anderen Fällen (in jüngster Vergangenheit). Siehe jüngste Stellungnahme des EDSB vom 12. Dezember 2006 zu Vorschlägen zur Änderung der Haushaltsordnung für den Gesamthaushaltsplan der Europäischen Gemeinschaften und ihren Durchführungsbestimmungen (KOM(2006) 213 endg. und SEK(2006) 866 endg.), die unter www.edps.europa.eu veröffentlicht wurde.

⁽⁴⁾ ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 1.

⁽⁵⁾ Sie werden voraussichtlich im März/April 2007 in Kraft treten.

7. In der Stellungnahme wird besonderes Augenmerk auf die zunehmende Bedeutung des Datenaustauschs zwischen Europol und anderen Einrichtungen der Europäischen Union gerichtet, der in den meisten Fällen der Kontrolle durch den EDSB unterliegt. In diesem Zusammenhang wird insbesondere auf die Artikel 22, 25 und 48 des Vorschlags verwiesen. Die Komplexität dieser Frage ruft Bedenken hervor sowohl in Bezug auf den Grundsatz der Zweckbindung als auch auf die geltenden Datenschutzbestimmungen und -kontrollen in Fällen, bei denen für die Überwachung der verschiedenen europäischen Einrichtungen je nachdem, unter welche Säule sie fallen, unterschiedliche Kontrollinstanzen zuständig sind. Des Weiteren bestehen Bedenken in Bezug auf die Interoperabilität des Europol-Informationssystems mit anderen Informationssystemen.

II. HINTERGRUND DES VORSCHLAGS

8. Das rechtliche Umfeld des Vorschlags verändert sich rasch.
9. Der Vorschlag ist in erster Linie eine von mehreren rechtlichen Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, durch die die Speicherung und der Austausch von personenbezogenen Daten zum Zweck der Strafverfolgung erleichtert werden sollen. Einige der diesbezüglichen Vorschläge — wie der Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen und Erkenntnissen ⁽¹⁾ — sind bereits vom Rat angenommen worden, während über andere Vorschläge noch beraten wird.
10. Diese rechtlichen Maßnahmen richten sich am Verfügbarkeitsgrundsatz aus, der im Haager Programm im November 2004 als wichtiger neuer Rechtsgrundsatz eingeführt wurde. Er beinhaltet, dass für die Bekämpfung von Kriminalität benötigte Informationen die Binnengrenzen der EU ohne Hindernisse überqueren sollten.
11. Der Verfügbarkeitsgrundsatz allein reicht jedoch nicht aus. Es bedarf zusätzlicher rechtlicher Maßnahmen, um der Polizei und den Justizbehörden einen effizienten Datenaustausch zu ermöglichen. In einigen Fällen wird zur Erleichterung dieses Austauschs ein Instrument gewählt, das die Einrichtung oder die Verbesserung eines Informationssystems auf europäischer Ebene beinhaltet. Das Europol-Informationssystem ist so ein System. Der EDSB hat bereits im Zusammenhang mit dem Schengener Informationssystem grundlegende Fragen geprüft und wird einige davon in Bezug auf den nun vorliegenden Vorschlag wieder aufgreifen. Zu den Fragen gehören die Bedingungen für die Gewährung des Zugriffs auf das System, die Verknüpfung und Interoperabilität und die geltenden Datenschutz- und -überwachungsvorschriften ⁽²⁾.
12. Außerdem sollte der Vorschlag vor dem Hintergrund der jüngsten Entwicklungen geprüft werden, wie der Initiative des deutschen Ratsvorsitzes zur Überführung des Prüm Vertrags in den Rechtsrahmen der EU.

⁽¹⁾ Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates vom 18. Dezember 2006 über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89).

⁽²⁾ Dies sind einige der wichtigsten Punkte aus der Stellungnahme des EDSB zum SIS II, die aufgrund ihrer Relevanz für den nun vorliegenden Vorschlag ausgewählt wurden. Siehe: Stellungnahme vom 19. Oktober 2005 zu drei Vorschlägen betreffend das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II) (KOM(2005) 230 endg., KOM(2005) 236 endg. und KOM(2005) 237 endg.) (ABl. C 91 vom 19.4.2006, S. 38).

13. Des Weiteren ist der Rahmen für Datenschutz unter der dritten Säule — eine Vorbedingung für den Austausch personenbezogener Daten —, wie bereits erwähnt, immer noch nicht angenommen. Im Gegenteil: Die im Rat geführten Verhandlungen über den Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, erweisen sich als schwierig. Der deutsche Ratsvorsitz hat angekündigt, einen neuen Text ⁽³⁾ mit einigen wesentlichen Unterschieden zu dem Ansatz des Kommissionsvorschlags vorlegen zu wollen.

14. Schließlich besteht ein direkter Zusammenhang zwischen dem Vorschlag und dem Vertrag über eine Verfassung für Europa. Artikel III-176 des Verfassungsvertrags gilt als wichtiger Schritt in einem Prozess, in dem einerseits Rolle und Aufgaben von Europol nach und nach erweitert werden und andererseits Europol allmählich in den institutionellen Rahmen der Union integriert wird. Wie bereits in der Begründung zu diesem Vorschlag gesagt, ist in jenem Artikel niedergelegt, wie Europol in Zukunft aussehen könnte. Der Beschluss greift diese Vision auf und berücksichtigt gleichzeitig die Unsicherheit in Bezug auf die Frage, ob und wann die Bestimmungen des Verfassungsvertrags in Kraft treten werden.

III. INHALTLICHE ÄNDERUNGEN

Zuständigkeit und Aufgaben von Europol

15. In den Artikeln 4 und 5 und in Anhang I des Vorschlags ist das Mandat von Europol festgelegt. Zum einen wird dieses Mandat nunmehr auf Formen der Kriminalität ausgeweitet, bei denen es sich nicht um organisierte Kriminalität im engeren Sinne handelt und die dem Verzeichnis der Formen schwerer Kriminalität entsprechen, das in dem Rahmenbeschluss des Rates zum Europäischen Haftbefehl ⁽⁴⁾ enthalten ist. Zum anderen wird die Rolle von Europol dahin gehend erweitert, dass seine Datenbanken nunmehr Informationen und Erkenntnisse enthalten werden, die von privaten Stellen übermittelt wurden.
16. Was den ersten Teil der Ausweitung betrifft, so ist sie ein logischer Schritt bei der Weiterentwicklung der polizeilichen Zusammenarbeit in Strafsachen. Der EDSB erkennt an, dass dies zu einer besseren Harmonisierung der rechtlichen Instrumente zur Erleichterung der polizeilichen Zusammenarbeit führt. Eine Harmonisierung hat nicht nur deshalb ihren Nutzen, weil sie die Voraussetzungen für eine bessere Zusammenarbeit schafft, sondern auch, weil sie die Rechtssicherheit der Bürger erhöht und eine effizientere Überwachung der polizeilichen Zusammenarbeit ermöglicht, da der Geltungsbereich der unterschiedlichen Instrumente sich auf dieselben Formen der Kriminalität erstreckt. Der EDSB geht davon aus, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bei der Erweiterung des Mandats berücksichtigt wurde.

⁽³⁾ Dieser neue Text wird voraussichtlich im März 2007 vorgelegt.

⁽⁴⁾ Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über den Europäischen Haftbefehl und die Übergabeverfahren zwischen den Mitgliedstaaten (ABl. L 190 vom 18.7.2002, S. 1).

17. Der zweite Teil der Ausweitung wiederum fügt sich in den jüngsten Trend der polizeilichen Zusammenarbeit ein, bei der die Verwendung von Daten privater Firmen zu Zwecken der Strafverfolgung immer mehr an Bedeutung gewinnt. Der EDSB erkennt an, dass eine solche Verwendung durchaus erforderlich sein kann. Insbesondere bei der Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerer Straftaten kann es für die Strafverfolgung erforderlich sein, Zugang zu allen relevanten Informationen, einschließlich Informationen privater Parteien, zu erhalten⁽¹⁾. Die Art der aus privaten Quellen stammenden Informationen und Erkenntnisse erfordert jedoch zusätzliche Schutzmechanismen, unter anderem um die Richtigkeit dieser Informationen zu gewährleisten, da diese personenbezogenen Daten ja zu kommerziellen Zwecken in einem kommerziellen Umfeld erhoben wurden. Ferner muss sichergestellt sein, dass diese Informationen gemäß einzelstaatlichem Recht zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG rechtmäßig erhoben und verarbeitet wurden, ehe sie an Europol weitergeleitet werden, und dass der Datenzugriff durch Europol nur unter klar umrissenen Bedingungen und Einschränkungen erfolgen darf: Der Zugang sollte nur auf Einzelfallbasis für bestimmte Zwecke zulässig sein und in den Mitgliedstaaten der gerichtlichen Kontrolle unterliegen⁽²⁾. Der EDSB schlägt deshalb vor, entsprechende Bedingungen und Einschränkungen in den Text des Beschlusses aufzunehmen.

Artikel 10: Informationsverarbeitung

18. In Artikel 6 des Europol-Übereinkommens ist ein restriktiver Ansatz für die Verarbeitung von Daten, die von Europol erhoben wurden, verankert. Die Verarbeitung ist auf drei Komponenten beschränkt: das Europol-Informationssystem, die Arbeitsdateien für Analyse Zwecke und ein Indexsystem. Dieser Ansatz wird mit Artikel 10 Absatz 1 des Vorschlags durch eine allgemeine Bestimmung ersetzt, wonach Europol Informationen und Erkenntnisse verarbeiten darf, soweit dies zur Erreichung seiner Zielvorgaben erforderlich ist. Artikel 10 Absatz 3 sieht jedoch vor, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten in anderen Systemen als dem Europol-Informationssystem und den Arbeitsdateien zu Analyse Zwecken Bedingungen unterliegt, die vom Rat nach Anhörung des Europäischen Parlaments festgelegt werden. Der EDSB ist der Auffassung, dass diese Bestimmung präzise genug ist, um die berechtigten Interessen der betroffenen Personen zu schützen. In Artikel 10 Absatz 3 sollte jedoch noch aufgenommen werden, wie unter Nummer 55 vorgeschlagen wird, dass die Datenschutzbehörden anzuhören sind, ehe der Rat eine solche Entscheidung trifft.

19. Die in Artikel 10 Absatz 2 vorgesehene Möglichkeit, dass Europol „Daten verarbeiten (kann), um festzustellen, ob diese Daten für seine Aufgabenstellung von Bedeutung sind“, scheinen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zuwiderzulaufen. Diese Formulierung ist nicht sehr klar und birgt die Gefahr, dass in der Praxis zu allen möglichen nicht definierten Zwecken Daten verarbeitet werden.

⁽¹⁾ Siehe in diesem Zusammenhang die Stellungnahme vom 26. September 2005 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlicher elektronischer Kommunikationsdienste verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (KOM(2005) 438 endgültig) (ABl. C 298 vom 29.11.2005, S. 1).

⁽²⁾ Vgl. auch ähnliche Empfehlungen in der Stellungnahme vom 19. Dezember 2005 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (KOM(2005) 475 endg.) (ABl. C 47 vom 25.2.2006, S. 27).

20. Der EDSB räumt ein, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten in einem Stadium erforderlich sein kann, in dem ihre Bedeutung für die Aufgabenstellung von Europol noch nicht nachgewiesen ist. Es sollte jedoch sichergestellt werden, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, deren Bedeutung noch nicht feststeht, ausschließlich erfolgt, um diese Bedeutung zu bewerten, dass diese Bewertung innerhalb eines angemessenen Zeitraums vorgenommen wird und dass die Daten, sofern ihre Bedeutung nicht feststeht, nicht zu Strafverfolgungszwecken verarbeitet werden. Eine andere Lösung würde nicht nur die Rechte der betroffenen Personen einschränken, sondern auch die Effizienz der Strafverfolgung behindern.

Um dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu entsprechen, schlägt der EDSB deshalb vor, in Artikel 10 Absatz 2 festzulegen, dass die Daten in gesonderten Datenbanken zu speichern sind, bis ihre Bedeutung für eine spezifische Aufgabenstellung von Europol erwiesen ist. Zudem ist der Zeitraum, in dem diese Daten verarbeitet werden dürfen, streng zu begrenzen und darf in keinem Fall über sechs Monate hinausgehen⁽³⁾.

21. Der Vorschlag sieht in Artikel 10 Absatz 5 vor, dass das Möglichste getan wird, um Kompatibilität mit den Datenverarbeitungssystemen der Mitgliedstaaten und mit denen von Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft bzw. der Europäischen Union sicherzustellen. Mit diesem Ansatz wird das in Artikel 6 Absatz 2 des Europol-Übereinkommens verhängte Verbot eines Anschlusses an andere EDV-Systeme umgekehrt.

22. Der EDSB wendet sich in seinen Kommentaren zu der Mitteilung der Kommission über die Interoperabilität der europäischen Datenbanken⁽⁴⁾ gegen die Auffassung, dass Interoperabilität in erster Linie ein technischer Begriff ist. Wenn Datenbanken technisch kompatibel werden, was bedeutet, dass der Zugang zu diesen Daten bzw. ihr Austausch möglich ist, dann entsteht der Druck, diese Möglichkeit auch zu nutzen. In Bezug auf den Grundsatz der Zweckbindung führt dies zu besonderen Risiken, denn die Daten können leicht für einen anderen Zweck als den der Datenerhebung genutzt werden. Der EDSB weist nachdrücklich darauf hin, dass strenge Bedingungen und Garantien gelten müssen, wenn eine Datenbank tatsächlich an eine andere angeschlossen wird.

23. Er empfiehlt deshalb, den Vorschlag so zu ergänzen, dass für einen Anschluss eine Entscheidung erforderlich ist, in der die Bedingungen und Garantien in Bezug auf diesen Anschluss enthalten sind, insbesondere im Hinblick auf seine Notwendigkeit und auf die Zwecke, für die die personenbezogenen Daten verwendet werden. Diese Entscheidung sollte nach Anhörung des EDSB und der gemeinsamen Kontrollinstanz getroffen werden. Eine entsprechende Bestimmung könnte in Artikel 22 des Vorschlags über Beziehungen zu anderen Einrichtungen aufgenommen werden.

⁽³⁾ Hierbei handelt es um die maximale Speicherdauer nach Artikel 6a des Europol-Übereinkommens nach Änderung durch die drei in Nummer 2 genannten Protokolle.

⁽⁴⁾ Kommentare vom 10. März 2006, die auf der EDDB-Website veröffentlicht wurden.

Artikel 11: Europol-Informationssystem

24. Der EDSB stellt in Bezug auf Artikel 11 Absatz 1 fest, dass der eingeschränkte Zugang einer nationalen Stelle zu personenbezogenen Daten etwaiger Straftäter, die (noch) keine Straftat verübt haben, gestrichen wurde. Diese Einschränkung ist derzeit in Artikel 7 Absatz 1 des Übereinkommens verankert und beschränkt den unmittelbaren Zugriff auf die Identitätsangaben der betroffenen Person.
25. Nach Ansicht des EDSB besteht kein Grund für diese inhaltliche Änderung. Im Gegenteil: Die besonderen Garantien für diese Personengruppe stehen voll und ganz im Einklang mit dem Ansatz, den die Kommission in ihrem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, aufgenommen hat. Der EDSB empfiehlt, mehr Garantien für den Zugriff auf Daten über diese Personen, die (noch) keine Straftat begangen haben, aufzunehmen und auf keinen Fall den mit dem Europol-Übereinkommen verliehenen Schutz abzuschwächen.

Artikel 20: Speicherungsfristen

26. Nach dem geänderten Artikel 21 Absatz 3 des Europol-Übereinkommens⁽¹⁾ ist die Erforderlichkeit der weiteren Speicherung personenbezogener Daten über Personen gemäß Artikel 10 Absatz 1 jährlich zu überprüfen und diese Überprüfung zu dokumentieren. Nach Artikel 20 Absatz 1 des Vorschlags ist eine Prüfung jedoch erst spätestens drei Jahre nach Eingabe der Daten erforderlich. Der EDSB ist nicht davon überzeugt, dass diese zusätzliche Flexibilität erforderlich ist und empfiehlt daher, eine jährliche Prüfung im Vorschlag festzuschreiben. Eine Änderung des Vorschlags empfiehlt sich umso mehr, als er eigentlich eine Verpflichtung zur regelmäßigen Überprüfung der Speicherung enthalten sollte und nicht nur zu einer Überprüfung alle drei Jahre.

Artikel 21: Zugang zu nationalen und internationalen Datenbanken

27. Artikel 21 enthält allgemeine Bestimmungen, die Europol das Recht auf elektronischen Zugang zu Daten in anderen nationalen oder internationalen Informationssystemen und ihren Abruf einräumen. Dieser Zugang sollte nur auf Einzelfallbasis unter strengen Auflagen zulässig sein. Artikel 21 ermöglicht jedoch einen viel zu breiten Zugang, der für die Aufgaben von Europol nicht erforderlich ist. In diesem Zusammenhang verweist der EDSB auf seine Stellungnahme vom 20. Januar 2006 zum Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden⁽²⁾. Der EDSB empfiehlt, den Text des Vorschlags entsprechend zu ändern.
28. Man darf nicht vergessen, dass die Bestimmung, soweit es den Zugang zu nationalen Datenbanken betrifft, der unter anderem in Artikel 12 Absatz 4 des Vorschlags geregelt ist, mehr umfasst als die Übermittlung von Informationen zwischen Europol und nationalen Stellen. Dieser Zugang unterliegt nicht nur den Bestimmungen des Ratsbeschlusses, son-

dern auch dem nationalen Recht über den Zugang zu Daten und ihre Verwendung. Der EDSB begrüßt die Formulierung in Artikel 21, wonach die strengeren Vorschriften maßgebend sind. Darüber hinaus ist die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen Europol und nationalen Datenbanken, wozu auch der Zugang zu diesen nationalen Datenbanken durch Europol zählt, ein weiteres Argument für die Annahme eines Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden.

Artikel 24: Weitergabe personenbezogener Daten an Drittstellen

29. Artikel 24 Absatz 1 enthält zwei Bedingungen für die Weitergabe personenbezogener Daten an Behörden von Drittländern und internationale Organisationen: a) die Weitergabe darf nur in Einzelfällen zur Bekämpfung von Straftaten und b) auf der Grundlage einer internationalen Übereinkunft erfolgen, die einen angemessenen Datenschutz durch die Drittstelle gewährleistet. Artikel 24 Absatz 2 sieht in Ausnahmefällen unter Berücksichtigung des Datenschutzniveaus der empfangenden Stelle Abweichungen vor. Der EDSB sieht die Notwendigkeit dieser Ausnahmen ein, betont aber, dass streng darauf zu achten ist, dass sie auf Einzelfallbasis unter sehr außergewöhnlichen Umständen gewährt werden. Die Formulierung von Artikel 24 Absatz 2 spiegelt diese Bedingungen in zufriedenstellender Weise wieder.

Artikel 29: Recht auf Zugang zu den personenbezogenen Daten

30. In Artikel 29 wird das Recht auf Zugang zu den personenbezogenen Daten behandelt. Hierbei handelt es sich um eines der grundlegenden Rechte der betroffenen Person, das in Artikel 8 Absatz 2 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union festgeschrieben ist und auch durch das Übereinkommen Nr. 108 des Europarats vom 28. Januar 1981 und die Empfehlung R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates vom 17. September 1987 garantiert wird. Dieses Recht ist Teil des Grundsatzes einer Verarbeitung der personenbezogenen Daten nach Treu und Glauben und dient dem Schutz der wesentlichen Interessen der betroffenen Person. Die in Artikel 29 festgelegten Bedingungen schränken dieses Recht jedoch in einer Weise ein, die im Hinblick auf das oben Dargelegte nicht annehmbar ist.
31. Zunächst einmal sieht Artikel 29 Absatz 3 vor, dass der in einem Mitgliedstaat gemäß Artikel 29 Absatz 2 gestellte Antrag nach Maßgabe des Artikels 29 und im Einklang mit den Rechtsvorschriften und Verfahren des Mitgliedstaats, in dem der Antrag gestellt wurde, bearbeitet wird. Daraus ergibt sich, dass nationale Gesetze und Inhalt des Rechts auf Zugang einschränken und verfahrenstechnische Auflagen verhängen können. Das wäre ein unbefriedigendes Ergebnis. So könnten beispielsweise Personen Zugang zu personenbezogenen Daten beantragen, deren Daten nicht von Europol verarbeitet werden. Es ist von wesentlicher Bedeutung, dass das Recht auf Zugang auch auf solche Anträge ausgedehnt wird. Deshalb muss sichergestellt werden, dass nationale Gesetze, die das Zugangsrecht stärker einschränken, keine Anwendung finden.

(1) In der geänderten Fassung des Europol-Übereinkommens nach Aufnahme der drei unter Nummer 2 genannten Protokolle.

(2) Stellungnahme vom 20. Januar 2006 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten (KOM(2005) 600 endg.) (Abl. C 97 vom 25.4.2006, S. 6).

32. Nach Ansicht des EDSB sollte die Bezugnahme auf nationales Recht in Artikel 29 Absatz 3 gestrichen und durch harmonisierte Vorschriften bezüglich Geltungsbereich, Inhalt und Verfahren ersetzt werden, die vorzugsweise in den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten oder gegebenenfalls den Ratsbeschluss aufgenommen werden.
33. Darüber hinaus werden in Artikel 29 Absatz 4 die Gründe für eine Verweigerung des Zugangs zu personenbezogenen Daten aufgeführt, wenn die betroffene Person ihr Recht auf Zugang zu den sie betreffenden und von Europol verarbeiteten Daten ausüben will. Nach Artikel 29 Absatz 4 wird der Zugang verweigert, wenn hierdurch bestimmte besondere Interessen „gefährdet werden könnten“. Diese Formulierung ist viel vager als die Formulierung in Artikel 19 Absatz 3 des Europol-Übereinkommens, die eine Verweigerung nur dann vorsieht, „soweit dies erforderlich ist“.
34. Der EDSB empfiehlt, die strengere Formulierung des Europol-Übereinkommens zu übernehmen. Es muss ferner sichergestellt werden, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche verpflichtet ist, die Gründe für die Verweigerung anzuführen, so dass tatsächlich überprüft werden kann, ob eine Ausnahme vorliegt. Dieser Grundsatz wurde ausdrücklich in die Empfehlung R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates aufgenommen. Die Formulierung in dem Kommissionsvorschlag ist nicht annehmbar, weil sie der grundlegenden Art des Rechts auf Zugang nicht gerecht wird. Ausnahmen von diesem Recht sind nur dann akzeptabel, wenn sie zum Schutz eines anderen grundlegenden Interesses erforderlich sind, wenn also — anders ausgedrückt — der Zugang dieses andere Interesse unterlaufen würde.
35. Nicht zuletzt ist das Recht auf Zugang durch die in Artikel 29 Absatz 5 vorgesehene Konsultation stark eingeschränkt. Durch diesen Mechanismus wird der Zugang von der Konsultation aller betroffenen zuständigen Behörden und in Bezug auf die Arbeitsdateien außerdem noch von der Zustimmung von Europol und aller an der Analyse beteiligten oder unmittelbar betroffenen Mitgliedstaaten abhängig gemacht. Mit diesem Mechanismus wird das grundsätzlich bestehende Zugangsrecht de facto aufgehoben. Prinzipiell sollte der Zugang gewährleistet sein und nur unter besonderen Umständen eingeschränkt werden. Stattdessen sieht der Vorschlag vor, dass der Zugang nur nach Durchführung einer Konsultation und bei Vorliegen der Zustimmung gewährt wird.

IV. ANWENDBARKEIT EINES ALLGEMEINEN DATENSCHUTZ-RAHMENS

Allgemeine Bemerkungen

36. Europol wird eine Einrichtung der Europäischen Union, nicht aber ein Organ oder eine Einrichtung der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 3 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. Deshalb gilt die Verordnung, von speziellen Fällen abgesehen, normalerweise nicht für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol. Aus diesem Grund wird in Kapitel V des Vorschlags eine Datenschutzregelung *sui generis* eingeführt, die auch von einem anwendbaren allgemeinen Rechtsrahmen zum Datenschutz abhängt.

Allgemeiner Rechtsrahmen zum Datenschutz in der dritten Säule

37. In dem Vorschlag wird die Notwendigkeit eines allgemeinen rechtlichen Rahmens zum Datenschutz anerkannt. Nach

Artikel 26 des Vorschlags wendet Europol als *lex generalis* die Grundsätze des Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz der im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeiteten personenbezogenen Daten an. Diese Bezugnahme auf den (vorgeschlagenen) Rahmenbeschluss des Rates tritt an die Stelle der Bezugnahme in Artikel 14 Absatz 3 des Europol-Übereinkommens auf das Übereinkommen Nr. 108 des Europarats vom 28. Januar 1981 und die Empfehlung R (87) 15 des Ministerkomitees des Europarates vom 17. September 1987.

38. Der EDSB begrüßt Artikel 26 des Vorschlags. Diese Bestimmung ist für die Effizienz des Datenschutzes und aus Gründen der Kohärenz äußerst wichtig, da sie den Austausch personenbezogener Daten erleichtert, was auch der Strafverfolgung zugute kommt. Die Kompatibilität der beiden Instrumente sollte jedoch gewährleistet sein, was nicht auf der Hand liegt, wenn man Folgendes berücksichtigt:

- Der Text des Rahmenbeschlusses des Rates ist im Rat erörtert und im Laufe der Verhandlungen grundlegend geändert worden, wodurch die Verhandlungen Ende 2006 letztendlich in eine Sackgasse gerieten.
- Der deutsche Vorsitz hat für März 2007 einen neuen Text angekündigt, der im Wesentlichen allgemeine Datenschutzgrundsätze enthalten soll.
- Die direkte Anwendbarkeit des Rahmenbeschlusses des Rates auf die Verarbeitung durch Europol ist ein wichtiger Aspekt der laufenden Erörterungen.

Es ist möglich, dass je nach Ergebnis der Verhandlungen im Rat über diesen Rahmenbeschluss, wahrscheinlich auf der Grundlage des deutschen Vorschlags, zusätzliche Garantien in den vorliegenden Vorschlag aufgenommen werden müssen. Dieser Punkt wäre noch zu einem späteren Zeitpunkt zu klären, wenn größere Klarheit über das Ergebnis der Verhandlungen über den Rahmenbeschluss des Rates besteht.

39. Der EDSB hebt hervor, dass der Ratsbeschluss nicht angenommen werden sollte, bevor der Rat einen Rahmen zum Datenschutz festgelegt hat, der ein angemessenes Datenschutzniveau im Einklang mit den Schlussfolgerungen des EDSB in seinen beiden Stellungnahmen zu dem Kommissionsvorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates ⁽¹⁾ gewährleistet.

40. In diesem Zusammenhang weist der EDSB auf zwei spezifische Komponenten des Kommissionsvorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates hin, die in besonderer Weise dem Schutz der betroffenen Personen bei einer Verarbeitung der sie betreffenden Daten durch Europol dienen. Erstens eröffnet der Vorschlag Möglichkeiten zur Unterscheidung der Datenverarbeitung entsprechend dem Grad ihrer Richtigkeit und Zuverlässigkeit. Es wird nämlich unterschieden zwischen Daten, die sich auf Meinungen stützen, und solchen, die auf Fakten beruhen. Eine solche Unterscheidung zwischen „weichen Daten“ und „harten Daten“ ist eine wichtige Methode zur Einhaltung des Datenqualitätsgrundsatzes. Zweitens sieht der Vorschlag eine Unterscheidung der Daten nach Personenkategorien aufgrund ihrer möglichen Mitwirkung an einer Straftat vor.

⁽¹⁾ Stellungnahme vom 19. Dezember 2005 (Abl. C 47 vom 25.2.2006, S. 27) und Zweite Stellungnahme vom 29. November 2006 (noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht, kann unter www.edps.europa.eu eingesehen werden).

Verordnung (EG) Nr. 45/2001

41. Dies führt zur Anwendbarkeit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf die Tätigkeiten von Europol. Diese Verordnung findet in erster Linie Anwendung auf die Bediensteten von Europol, worauf unter Nummer 47 noch eingegangen wird. Zum anderen — und darum geht es in Teil IV dieser Stellungnahme — gilt die Verordnung für den Datenaustausch mit Gemeinschaftseinrichtungen, zumindest insoweit Daten von diesen Einrichtungen an Europol übermittelt werden. Wichtige Beispiele für Gemeinschaftseinrichtungen sind die in Artikel 22 Absatz 1 des Vorschlags aufgeführten Einrichtungen.
42. Es ist davon auszugehen, dass diese Einrichtungen mit großer Regelmäßigkeit ersucht werden, Europol personenbezogene Daten zu übermitteln. Dabei werden die Einrichtungen der Gemeinschaft allen Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 unterliegen, insbesondere hinsichtlich der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung (Artikel 5 der Verordnung), der Vorabkontrolle (Artikel 27) und der Konsultation des EDSB (Artikel 28). Das wirft die Frage nach der Anwendbarkeit der Artikel 7, 8 und 9 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf. Da Europol nicht ein Organ bzw. eine Einrichtung der Gemeinschaft ist und nicht unter die Richtlinie 95/46/EG fällt, könnte für Europol Artikel 9 gelten. In diesem Fall müsste die Angemessenheit des von Europol gebotenen Schutzes nach Artikel 9 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf gleiche Art und Weise beurteilt werden wie im Fall anderer internationaler Organisationen oder Drittländer. Diese Lösung würde Unsicherheiten entstehen lassen und entspräche darüber hinaus nicht der grundlegenden Idee des Vorschlags, Europol stärker an die durch den EG-Vertrag gegründeten Einrichtungen anzugleichen. Eine bessere Lösung wäre, Europol als Einrichtung der Gemeinschaft zu behandeln, wenn es Daten verarbeitet, die von Gemeinschaftseinrichtungen stammen. Der EDSB schlägt vor, in Artikel 22 folgenden Absatz aufzunehmen: „Wenn personenbezogene Daten durch Einrichtungen der Gemeinschaft übermittelt werden, gilt Europol als Einrichtung der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 7 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.“

Datenaustausch mit dem OLAF

43. Besondere Aufmerksamkeit ist dem Austausch von Daten mit dem Europäischen Amt für Betrugsbekämpfung (OLAF) zu schenken. Derzeit erfolgt der Austausch von Informationen zwischen Europol und dem OLAF auf der Grundlage eines Verwaltungsabkommens zwischen den beiden Einrichtungen. Dieses Abkommen sieht den Austausch strategischer und technischer Informationen vor, schließt jedoch personenbezogene Daten vom Austausch aus.
44. Mit dem Vorschlag für einen Ratsbeschluss verhält es sich anders. Artikel 22 Absatz 3 sieht den Austausch von Informationen, einschließlich personenbezogener Daten, in derselben Weise vor wie den Austausch zwischen dem OLAF und den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten⁽¹⁾. Der Zweck dieses Austauschs ist auf das Vorgehen gegen Betrug, Bestechung und Bestechlichkeit sowie Geldwäsche beschränkt. Sowohl das OLAF als auch Europol tragen den

Erfordernissen des Untersuchungsgeheimnisses und des Datenschutzes in jedem einzelnen Fall Rechnung. Für das OLAF bedeutet dies, dass in jedem Fall das in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 festgelegte Schutzniveau gewährleistet werden muss.

45. Darüber hinaus wird in Artikel 48 des Vorschlags festgelegt, dass die Verordnung (EG) Nr. 1073/1999⁽²⁾ auf Europol Anwendung findet. Das OLAF erhält die Befugnis zur Durchführung administrativer Untersuchungen innerhalb von Europol und erhält zu diesem Zweck ohne Voranmeldung und unverzüglich Zugang zu sämtlichen Informationen von Europol⁽³⁾. Dem EDSB zufolge ist der Anwendungsbereich dieser Bestimmung nicht deutlich:
- Sie erstreckt sich auf jeden Fall auf Untersuchungen, die das OLAF innerhalb von Europol in Bezug auf Betrug, Bestechung und Bestechlichkeit, Geldwäsche sowie sonstige Unregelmäßigkeiten, die die finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaft berühren, durchführt.
 - Sie beinhaltet ferner, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf jene Untersuchungen Anwendung findet, einschließlich auf die Überwachung der Nutzung der Befugnisse des OLAF durch den EDSB.
46. Die Bestimmung gilt jedoch nicht für Untersuchungen von Unregelmäßigkeiten außerhalb von Europol, über die mit Hilfe der von Europol verarbeiteten Daten zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden könnten, und sollte es auch nicht. Die in Artikel 22 Absatz 3 festgelegten Bestimmungen über den Austausch von Informationen, einschließlich personenbezogener Daten, wären für solche Fälle ausreichend. Der EDSB empfiehlt, den Anwendungsbereich von Artikel 48 des Vorschlags in diesem Sinne zu verdeutlichen.

V. ANGLEICHUNG VON EUROPOL AN ANDERE DURCH DEN EG-VERTRAG GEGRÜNDETE EINRICHTUNGEN DER EUROPÄISCHEN UNION

Das Personal von Europol

47. Für das Personal von Europol wird das Statut gelten. Werden Daten des Europol-Personals verarbeitet, so sollten aus Gründen der Kohärenz und Nichtdiskriminierung sowohl die materiellrechtlichen Vorschriften als auch die Kontrollbestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 Anwendung finden. In Erwägungsgrund 12 des Vorschlags werden im Zusammenhang mit der Anwendbarkeit der Verordnung auf die Verarbeitung personenbezogener Daten insbesondere auch personenbezogene Daten des Europol-Personals erwähnt. Nach Auffassung des EDSB reicht es nicht aus, in einem Erwägungsgrund hierauf Bezug zu nehmen. Die Erwägungsgründe eines Gemeinschaftsakts sind nicht bindend und dürfen keine Bestimmungen mit normativem Charakter enthalten⁽⁴⁾. Um die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 in vollem Umfang zu gewährleisten, sollte in den eigentlichen Beschlusstext — beispielsweise in Artikel 38 — ein Absatz eingefügt werden, in dem festgelegt wird, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf die Verarbeitung personenbezogener Daten des Europol-Personals anzuwenden ist.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) (ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1).

⁽³⁾ Siehe Artikel 1 Absatz 3 und Artikel 4 Absatz 2 der Verordnung.

⁽⁴⁾ Siehe z.B. Interinstitutionelle Vereinbarung vom 22. Dezember 1998 über gemeinsame Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften (ABl. C 73 vom 17.3.1999, S. 1), Leitlinie 10.

⁽¹⁾ Gestützt auf Artikel 7 des Zweiten Protokolls zum Übereinkommen über den Schutz der finanziellen Interessen der Europäischen Gemeinschaften (ABl. C 221 vom 19.7.1997, S. 12).

Beaufsichtigung der Datenverarbeitung durch Europol

48. Der Vorschlag zielt nicht auf eine grundlegende Änderung des Systems der Beaufsichtigung von Europol ab, indem der zentralen Kontrollinstanz eine zentrale Rolle übertragen wird. In dem vorgeschlagenen Rechtsrahmen wird die gemeinsame Kontrollinstanz gemäß Artikel 33 des Vorschlags eingesetzt. Einige Änderungen der Stellung und der Tätigkeiten von Europol führen dazu, dass der EDSB zusätzlich zu seinen Aufgaben im Zusammenhang mit dem Europol-Personal in begrenztem Maße tätig werden muss. Aus diesem Grund ist in Artikel 33 Absatz 6 des Vorschlags festgelegt, dass die gemeinsame Kontrollinstanz mit dem EDSB sowie mit anderen Aufsichtsbehörden zusammenarbeiten muss. Diese Bestimmung spiegelt die Verpflichtung des EDSB zur Zusammenarbeit mit den Datenschutzgremien gemäß Artikel 46 Buchstabe f Ziffer ii der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 wider. Der EDSB begrüßt diese Bestimmung als nützliches Instrument zur Förderung eines EU-weiten kohärenten Ansatzes bei der Kontrolle der Datenverarbeitung, der unabhängig von der jeweiligen Säule verfolgt wird.
49. Wie bereits gesagt, sieht der Vorschlag keine grundlegende Änderung des Kontrollsystems vor. In einem breiteren Kontext könnte es sich jedoch als erforderlich erweisen, eingehendere Überlegungen über das künftige System der Beaufsichtigung von Europol anzustellen. Zwei spezifische Entwicklungen sind zu nennen. Zunächst sehen die Artikel 44 bis 47 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 ⁽¹⁾ eine neue Struktur für die Überwachung des SIS II vor. Des Weiteren hat der deutsche Vorsitz im Zusammenhang mit dem Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, erklärt, dass er Überlegungen anstellt über eine neue Struktur für die Überwachung der europäischen Informationssysteme im Rahmen der dritten Säule, einschließlich Europol.
50. Nach Auffassung des EDSB ist die vorliegende Stellungnahme nicht der geeignete Rahmen für die Erörterung grundlegender Änderungen des Aufsichtssystems. Das System der Überwachung des SIS II als einem vernetzten System ist in der ersten Säule verankert und würde sich nicht für Europol eignen, bei dem es sich um eine Einrichtung im Rahmen der dritten Säule handelt, was begrenzte Zuständigkeiten der Gemeinschaftsorgane — insbesondere der Kommission und des Gerichtshofs — mit sich bringt. Aufgrund des Fehlens von Garantien im Rahmen der dritten Säule bleibt die Notwendigkeit eines spezifischen Überwachungssystems bestehen. Z.B. werden in Artikel 31 Beschwerden von Einzelpersonen behandelt. Ferner befinden sich die vom deutschen Vorsitz angekündigten Überlegungen über eine neue Struktur für die Überwachung der europäischen Informationssysteme noch in einem sehr frühen Stadium. Und schließlich funktioniert das bestehende System zufriedenstellend.
51. Der EDSB wird sich daher an dieser Stelle auf seine Rolle in Bezug auf den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und anderen Einrichtungen auf Ebene der Europäischen Union beschränken. Die diesen Austausch betreffenden Bestimmungen stellen ein wichtiges neues Element des Vorschlags dar. In Artikel 22 Absatz 1 werden die
- Frontex, die Europäische Zentralbank, die EBDD ⁽²⁾ und das OLAF erwähnt. Diese Einrichtungen unterliegen alle der Aufsicht durch den EDSB. Gemäß Artikel 22 Absatz 2 kann Europol mit diesen Einrichtungen Arbeitsvereinbarungen schließen, die sich auch auf den Austausch personenbezogener Daten erstrecken können. Was das OLAF betrifft, so kann dieser Austausch auch ohne Arbeitsvereinbarung stattfinden (Artikel 22 Absatz 3). Auch Artikel 48 des Vorschlags, der unter den Nummern 45 und 46 behandelt wird, ist in diesem Zusammenhang von Belang.
52. Es sollte sichergestellt werden, dass der EDSB in Bezug auf die von Gemeinschaftseinrichtungen mitgeteilten Daten die Befugnisse ausüben kann, die ihm durch die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 übertragen werden. Dies ist umso wichtiger in Fällen der Übermittlung personenbezogener Daten, in denen Europol, wie bereits vorgeschlagen, als Gemeinschaftseinrichtung im Sinne von Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 angesehen wird. Vor diesem Hintergrund kommt einer engen Zusammenarbeit mit der gemeinsamen Kontrollinstanz nach Artikel 33 noch mehr Bedeutung zu.
53. Der EDSB hat zwei zusätzliche Empfehlungen zu den Rechten der betroffenen Personen in Bezug auf diese Daten:
- Artikel 30 des Vorschlags begründet das Recht der betroffenen Personen, sie betreffende fehlerhafte Daten berichtigen oder löschen zu lassen. Nach Artikel 30 Absatz 2 sind Mitgliedstaaten, die Europol unrichtige Daten direkt übermittelt haben, verpflichtet, diese Daten zu berichtigen oder zu löschen. Einer ähnlichen Bestimmung bedarf es auch in Bezug auf Daten, die von einer unter der Aufsicht des EDSB stehenden Gemeinschaftseinrichtung übermittelt wurden, damit sichergestellt ist, dass Europol und diese Gemeinschaftseinrichtung auf vergleichbare Weise handeln.
 - Artikel 32 Absatz 2 regelt das Recht jedes Einzelnen, die Rechtmäßigkeit einer Datenverarbeitung in den Fällen prüfen zu lassen, in denen personenbezogene Daten von einem Mitgliedstaat übermittelt oder abgerufen wurden. Einer ähnlichen Bestimmung bedarf es auch in Bezug auf Daten, die von einer unter der Aufsicht des EDSB stehenden Gemeinschaftseinrichtung übermittelt wurden.
54. Vor dem Hintergrund der vorstehenden Erwägungen sollte der EDSB spätestens dann eng mit der gemeinsamen Kontrollinstanz zusammenarbeiten, wenn die Regelungen für den Datenaustausch mit Gemeinschaftseinrichtungen getroffen worden sind. Dies ist einer der wichtigsten Bereiche, in denen die gegenseitige Verpflichtung zur Zusammenarbeit wirksam wird.

Anhörung der Datenschutzbehörden

55. In Artikel 10 Absatz 3 ist vorgesehen, dass der Rat die Bedingungen für die Einrichtung bestimmter Systeme für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol festlegt. Der EDSB empfiehlt, darüber hinaus die Verpflichtung vorzusehen, vor der Annahme eines diesbezüglichen Ratsbeschlusses den EDSB und die gemeinsame Kontrollinstanz zu konsultieren.

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II) (ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4).

⁽²⁾ Europäische Beobachtungsstelle für Drogen und Drogensucht.

56. In Artikel 22 werden die Beziehungen Europols zu anderen Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft oder der Europäischen Union behandelt. Die in diesem Artikel genannten Kooperationsbeziehungen können durch Arbeitsvereinbarungen ausgestaltet werden und den Austausch personenbezogener Daten betreffen. Daher sollten der EDSB und die gemeinsame Kontrollinstanz konsultiert werden, bevor Vereinbarungen nach Artikel 22 getroffen werden, sofern diese Vereinbarungen für den Schutz der von Gemeinschaftsorganen und -einrichtungen verarbeiteten personenbezogenen Daten von Belang sind. Der EDSB empfiehlt, den Text des Vorschlags entsprechend zu ändern.
57. Gemäß Artikel 25 Absatz 2 werden Durchführungsbestimmungen für den Austausch mit anderen Einrichtungen der Europäischen Gemeinschaft und der Europäischen Union festgelegt. Der EDSB empfiehlt, nicht nur die gemeinsame Kontrollinstanz, sondern auch den EDSB anzuhören, bevor derartige Bestimmungen angenommen werden, wie dies auch der gemeinschaftsrechtlichen Praxis entspricht, dass Gemeinschaftseinrichtungen den EDSB gemäß Artikel 28 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 konsultieren.

Datenschutzbeauftragter

58. Der EDSB begrüßt, dass gemäß Artikel 27 ein Datenschutzbeauftragter ernannt werden soll, der unter anderem die Aufgabe hat, auf unabhängige Weise dafür zu sorgen, dass personenbezogene Daten rechtmäßig und im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen verarbeitet werden. Diese Funktion ist mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 innerhalb der Organe und Einrichtungen auf Gemeinschaftsebene erfolgreich eingeführt worden. Auch innerhalb von Europol wird die Funktion des Datenschutzbeauftragten ausgeübt, bislang allerdings ohne angemessene Rechtsgrundlage.
59. Für eine erfolgreiche Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten ist es von entscheidender Bedeutung, dass dessen Unabhängigkeit durch entsprechende Rechtsvorschriften wirksam sichergestellt wird. Aus diesem Grund enthält Artikel 24 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 mehrere Bestimmungen, die diesem Anliegen entsprechen. Der Datenschutzbeauftragte wird für einen bestimmten Zeitraum ernannt und kann nur unter sehr außergewöhnlichen Umständen seines Amtes enthoben werden. Er erhält die erforderliche personelle und finanzielle Ausstattung. Er darf bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben keine Weisungen entgegennehmen.
60. Bedauerlicherweise sind diese Bestimmungen mit Ausnahme der Vorschrift zur Entgegennahme von Weisungen nicht in den nun vorliegenden Vorschlag übernommen worden. Der EDSB rät daher dringend zur Aufnahme der Garantien hinsichtlich der Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten, so z.B. besonderer Vorschriften für die Ernennung und die Amtsenthebung des Datenschutzbeauftragten, sowie hinsichtlich seiner Unabhängigkeit gegenüber dem Verwaltungsrat. Diese Bestimmungen sind notwendig, um die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten sicherzustellen. Ferner würde mit diesen Bestimmungen die Stellung des Datenschutzbeauftragten von Europol stärker an die Stellung der Datenschutzbeauftragten der Gemeinschaftsorgane angeglichen. Schließlich betont der EDSB, dass Artikel 27 Absatz 5 des Vorschlags, dem zufolge der Verwaltungsrat von Europol Durchführungsbestimmungen zu bestimmten Aspekten der Tätigkeit des Datenschutzbeauftragten erlässt, naturgemäß nicht geeignet ist, die Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten zu garantieren. Es darf nicht aus den Augen verloren werden, dass vor allen Dingen die Unabhängigkeit gegenüber dem Verwaltungsrat von Europol vonnöten ist.
61. Es gibt einen weiteren Grund für eine Angleichung der den Datenschutzbeauftragten betreffenden Bestimmungen des Ratsbeschlusses an Artikel 24 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. Diese Verordnung findet Anwendung, wenn es um auf die personenbezogenen Daten des Europol-Personals geht (siehe Nummer 47), was bedeutet, dass diesbezüglich auch der Datenschutzbeauftragte von Europol unter diese Verordnung fällt. In jedem Fall sollte ein Datenschutzbeauftragter nach den Bestimmungen der Verordnung ernannt werden.
62. Ferner empfiehlt der EDSB, das System der Vorabkontrolle, das in Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 für Gemeinschaftseinrichtungen vorgesehen ist, auch auf Europol anzuwenden. Dieses System der Vorabkontrolle hat sich als wirksames Instrument erwiesen und spielt eine wesentliche Rolle beim Datenschutz innerhalb der Gemeinschaftsorgane und -einrichtungen.
63. Schließlich wäre es nützlich, wenn der Datenschutzbeauftragte von Europol auch unabhängig von seinen Tätigkeiten in Bezug auf das Europol-Personal in das im Rahmen der ersten Säule bestehende Netz der Datenschutzbeauftragten einbezogen würde. Dies wäre ein weiterer Schritt, um sicherzustellen, dass ein Datenschutzkonzept zur Anwendung kommt, das dem der Gemeinschaftseinrichtungen entspricht, und dies stünde auch völlig mit dem in Erwägungsgrund 16 des Vorschlags formulierten Ziel im Einklang, nämlich einer Zusammenarbeit mit europäischen Einrichtungen, wobei für einen angemessenen Datenschutz entsprechend der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu sorgen ist. Der EDSB empfiehlt, in den Erwägungsgründen zu dem Vorschlag einen Satz hinzuzufügen, in dem das Ziel dieses gemeinsamen Konzepts genannt wird. Dieser Satz könnte wie folgt lauten: „Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben arbeitet der Datenschutzbeauftragte mit den nach Gemeinschaftsrecht ernannten Datenschutzbeauftragten zusammen.“

VI. FAZIT

64. Der EDSB erkennt die Notwendigkeit einer neuen und flexibleren Rechtsgrundlage für Europol an, widmet jedoch auch den inhaltlichen Änderungen, den geltenden Datenschutzvorschriften und der zunehmenden Angleichung von Europol an die Gemeinschaftseinrichtungen besondere Aufmerksamkeit.
65. Was die inhaltlichen Änderungen betrifft, so spricht der EDSB folgende Empfehlungen aus:
- Aufnahme spezifischer Bedingungen und Einschränkungen in den Beschlusstext hinsichtlich der aus privaten Quellen stammenden Informationen und Erkenntnisse, unter anderem um die Richtigkeit dieser Informationen zu gewährleisten, da diese personenbezogenen Daten zu kommerziellen Zwecken in einem kommerziellen Umfeld erhoben wurden.

- Gewährleistung, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten, deren Bedeutung noch nicht feststeht, ausschließlich erfolgt, um diese Bedeutung zu bewerten. Bis die Bedeutung dieser Daten für eine spezifische Aufgabenstellung von Europol erwiesen ist, sollten die Daten in gesonderten Datenbanken für einen Zeitraum von maximal sechs Monaten gespeichert werden.
 - Was die Interoperabilität mit anderen Datenverarbeitungssystemen außerhalb von Europol betrifft, Anwendung strenger Bedingungen und Garantien, wenn eine Datenbank tatsächlich an eine andere angeschlossen wird.
 - Aufnahme von Garantien für den Zugriff auf Daten von Personen, die (noch) keine Straftat begangen haben. Die durch das Europol-Übereinkommen gebotenen Garantien sollten nicht abgeschwächt werden.
 - Gewährleistung, dass die Erforderlichkeit einer weiteren Speicherung personenbezogener Daten jährlich überprüft und diese Überprüfung dokumentiert wird.
 - Der elektronische Zugang zu Daten in anderen nationalen und internationalen Informationssystemen und der Abruf dieser Daten sollte nur auf Einzelfallbasis unter strengen Auflagen zulässig sein.
 - Zum Zugangsrecht: Die Bezugnahme auf nationales Recht in Artikel 29 Absatz 3 sollte gestrichen und durch harmonisierte Vorschriften bezüglich Geltungsbereich, Inhalt und Verfahren ersetzt werden, die vorzugsweise in den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten oder gegebenenfalls in den Ratsbeschluss aufgenommen werden. Artikel 29 Absatz 4 sollte in dem Sinne umformuliert werden, dass der Zugang nur verweigert werden kann, „soweit dies erforderlich ist“. Die Bestimmung in Artikel 29 Absatz 5 über die Konsultation sollte gestrichen werden.
66. Der Ratsbeschluss sollte nicht angenommen werden, bevor der Rat einen Rahmen zum Datenschutz festgelegt hat, der ein angemessenes Datenschutzniveau im Einklang mit den Schlussfolgerungen des EDSB in seinen beiden Stellungnahmen zu dem Kommissionsvorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates gewährleistet. Es sollte unterschieden werden zwischen Daten, die sich auf Meinungen stützen, und solchen, die auf Fakten beruhen. Ferner sollte eine Unterscheidung der Daten nach Personenkategorien aufgrund ihrer möglichen Mitwirkung an einer Straftat vorgesehen werden.
67. Der EDSB schlägt vor, in Artikel 22 folgenden Absatz aufzunehmen: „Wenn personenbezogene Daten durch Einrichtungen der Gemeinschaft übermittelt werden, gilt Europol als Einrichtung der Gemeinschaft im Sinne des Artikels 7 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.“
68. Artikel 48 über Untersuchungen des OLAF sollte nicht für Untersuchungen von Unregelmäßigkeiten außerhalb von Europol gelten, über die mit Hilfe der von Europol verarbeiteten Daten zusätzliche Erkenntnisse gewonnen werden könnten. Der EDSB empfiehlt, den Anwendungsbereich von Artikel 48 des Vorschlags zu verdeutlichen.
69. Um die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 uneingeschränkt zu gewährleisten, sollte in den eigentlichen Beschlusstext ein Absatz eingefügt werden, in dem festgelegt wird, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf die Verarbeitung personenbezogener Daten des Europol-Personals anzuwenden ist.
70. Der Geltungsbereich zweier Bestimmungen über die Rechte der betroffenen Personen (Artikel 30 Absatz 2 und Artikel 32 Absatz 2) sollte auf Daten ausgedehnt werden, die von einer unter der Aufsicht des EDSB stehenden Gemeinschaftseinrichtung übermittelt wurden, damit sichergestellt ist, dass Europol und diese Gemeinschaftseinrichtung auf vergleichbare Weise handeln.
71. Artikel 10 Absatz 3, Artikel 22 und Artikel 25 Absatz 2 sollten (genauere) Bestimmungen über die Anhörung der Datenschutzbehörden enthalten.
72. Der EDSB rät dringend zur Aufnahme der Garantien hinsichtlich der Unabhängigkeit des Datenschutzbeauftragten im Einklang mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001, so z.B. besonderer Vorschriften für die Ernennung und die Amtsenthebung des Datenschutzbeauftragten, sowie hinsichtlich seiner Unabhängigkeit gegenüber dem Verwaltungsrat.

Geschehen zu Brüssel am 16. Februar 2007.

Peter HUSTINX

Europäischer Datenschutzbeauftragter