

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur Initiative des Königreichs Belgien, der Tschechischen Republik, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, des Großherzogtums Luxemburg, des Königreichs der Niederlande, der Republik Österreich, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, der Republik Slowenien, der Slowakischen Republik und des Königreichs Schweden zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI

(2008/C 310/01)

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,

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, insbesondere auf Artikel 41 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITENDE BEMERKUNGEN

1. Am 27. Februar 2008 wurde im Amtsblatt die Initiative von 14 Mitgliedstaaten zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI veröffentlicht ⁽¹⁾.
2. Zu dieser Initiative wurde der EDSB nicht um Stellungnahme gebeten. Er gibt daher von sich aus diese Stellungnahme ab, so wie er auch schon von sich aus Stellung zur Initiative für einen Beschluss des Rates zur Vertiefung

der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität („Prümer Vertrag“), und zur Initiative für einen Beschluss des Rates zur Durchführung des vorgenannten Beschlusses des Rates ⁽²⁾ genommen hat. Nach Auffassung des EDSB sollte die vorliegende Stellungnahme in der Präambel des Ratsbeschlusses erwähnt werden, wie auch schon die Stellungnahme des EDSB in mehreren, auf Vorschlag der Kommission erlassenen Rechtsakten erwähnt wurde.

3. Obwohl ein Mitgliedstaat oder eine Gruppe von Mitgliedstaaten, der bzw. die eine Initiative zum Erlass einer Gesetzgebungsmaßnahme nach Titel VI des EU-Vertrags ergreift, rechtlich nicht verpflichtet ist, den EDSB um eine Stellungnahme zu bitten, schließen die geltenden Vorschriften eine solche Konsultation aber auch nicht aus. Der EDSB bedauert, dass die Mitgliedstaaten ihn im vorliegenden Falle nicht konsultiert haben, da die Initiative in wesentlichen Teilen die Verarbeitung personenbezogener Daten — und die diesbezüglichen Voraussetzungen — betrifft.
4. Ebenso bedauert er, dass der Initiative keine Folgenabschätzung beigelegt worden ist ⁽³⁾. Diese ist ein notwendiges Element zur Verbesserung der Transparenz und allgemein der Qualität des Gesetzgebungsprozesses. Für die Bürger der

⁽²⁾ Stellungnahme vom 4. April 2007 zur Initiative von 15 Mitgliedstaaten zum Erlass eines Beschlusses des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität, ABl. C 169 vom 21.7.2007, S. 2, und Stellungnahme vom 19. Dezember 2007 zur Initiative der Bundesrepublik Deutschland im Hinblick auf den Erlass eines Beschlusses des Rates zur Durchführung des Beschlusses 2007/.../JI zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Abl. C 89 vom 10.4.2008, S. 1).

⁽³⁾ Eine Begründung (im Amtsblatt nicht veröffentlicht, aber im öffentlichen Register des Rates zugänglich) erläutert die Initiative. Allerdings wird damit nicht der in dieser Stellungnahme angesprochene Mangel an Transparenz (usw.) behoben.

⁽¹⁾ ABl. C 54 vom 27.2.2008, S. 4.

Europäischen Union ist es nicht leicht zu verstehen, warum dieses Element üblicher Bestandteil des Gesetzgebungsprozesses ist, wenn die Kommission Vorschläge vorlegt, nicht jedoch, wenn die Mitgliedstaaten eine Initiative ergreifen.

5. Im vorliegenden Fall hätte in den Begleitdokumenten angegeben werden können, aus welchen Gründen eine dringende Änderung des Beschlusses 2002/187/JI gerechtfertigt ist. In diesem Zusammenhang ist zu unterstreichen, dass die Initiative ergriffen wurde, damit noch vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon ein Rechtsakt erlassen werden kann. Dieser Vertrag wird eine Änderung des Status von Eurojust bewirken, insbesondere infolge der Abschaffung der Säulenstruktur des EU-Vertrags.
6. Zuletzt weist der EDSB einleitend darauf hin, dass die 14 Mitgliedstaaten eine eng mit der ersten Initiative verknüpfte weitere Initiative zum Erlass eines Beschlusses des Rates über das Europäische Justizielle Netz (*) vorgelegt haben. Zu dieser letzteren Initiative wird der EDSB keine Stellungnahme veröffentlichen, da sie unter dem Blickwinkel des Schutzes personenbezogener Daten weniger von Belang ist. Die im Rahmen des Europäischen Justiziellen Netzes verbreiteten Informationen umfassen — wie aus Artikel 8 der genannten Initiative hervorgeht — in der Regel keine personenbezogenen Daten.

II. ALLGEMEINES

Die Initiative in ihrem Kontext

7. Gemäß den Erwägungsgründen zielt die Initiative darauf ab, die operative Effizienz von Eurojust weiter zu verbessern. Dies ist als ein weiterer logischer Schritt beim Ausbau von Eurojust anzusehen. Im Haager Programm vom November 2004 (†) hatte der Europäische Rat die Kommission bereits gebeten, die Weiterentwicklung von Eurojust zu prüfen. Im Oktober 2007 legte die Kommission dann eine Mitteilung an den Rat und das Europäische Parlament über die Rolle von Eurojust und des Europäischen Justiziellen Netzes bei der Bekämpfung der organisierten Kriminalität und des Terrorismus in der Europäischen Union (‡) vor. In der Mitteilung wird der Schluss gezogen, dass eine Änderung des Eurojust-Beschlusses nötig ist, damit Eurojust sein Kooperationspotenzial ausbauen und sich zu einem wichtigen Handlungsträger im Kampf gegen die organisierte Kriminalität und den Terrorismus und Europa entwickeln kann.
8. Der EDSB weist ferner darauf hin, dass mit Artikel 85 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Vertrag von Lissabon) die Rechtsgrundlage für Eurojust — gegenüber der geltenden Rechtsgrundlage in Artikel 31 Absatz 2 des EU-Vertrags — ausgedehnt wird. In Artikel 85 AUV ist unter anderem die Einleitung von strafrechtlichen Ermittlungsmaßnahmen vorgesehen. Nach Artikel 86 AUV kann der Rat ausgehend von Eurojust eine Europäische Staatsanwaltschaft einsetzen.
9. In der Mitteilung wird auf die positive Bilanz der von Eurojust geleisteten Arbeit hingewiesen. Die Zahl der von Eurojust bearbeiteten Fälle sei wesentlich angestiegen. Allerdings wird auch festgestellt, dass aufgrund dieser Entwicklung die Befugnisse der nationalen Mitglieder und des Kollegiums präzisiert und gestärkt werden müssten. Die Mitteilung zeigt die Schwachpunkte des bestehenden Rechtsrahmens auf, der den nationalen Mitgliedern und dem Kollegium keine ausreichenden Befugnisse einräumt.
10. Der EDSB erkennt nicht, dass der Rechtsrahmen von Eurojust verbessert werden muss, damit Eurojust effizienter arbeiten kann. Eurojust ist in ständiger Weiterentwicklung begriffen. Seine Rolle bei strafrechtlichen Ermittlungs- und Verfolgungsmaßnahmen gewinnt zunehmend an Bedeutung und sollte auch weiter an Bedeutung gewinnen, damit Eurojust zu einem wichtigen Handlungsträger in diesem Bereich wird.

Umfang der Eurojust zur Verfügung stehenden Informationen

11. In der Mitteilung wird unterstrichen, dass der Zugang zu Informationen von grundlegender Bedeutung ist. Von daher ist es nur folgerichtig, dass eine beträchtliche Anzahl der in der Initiative vorgeschlagenen Änderungen sich auf den Umfang der Eurojust zur Verfügung stehenden Informationen (¶) bezieht. In dieser Stellungnahme wird sich der EDSB insbesondere auf diese Frage konzentrieren, da sie die Sammlung, die Speicherung und den Austausch personenbezogener Daten betrifft. In diesem Zusammenhang ist ferner von Belang, dass im zweiten Teil der Mitteilung die Beziehungen zwischen Eurojust und anderen Akteuren im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen im Mittelpunkt stehen. Einer Verbesserung dieser Beziehungen wird auch in der Initiative hohe Bedeutung beigemessen; dieser Punkt wird auch ein wichtiges Element dieser Stellungnahme bilden.
12. Der EDSB stellt fest, dass die Initiative Bestimmungen enthält, die in Bezug auf die Sammlung, die Speicherung und den Austausch personenbezogener Daten von besonderem Belang sind:
 - nach Artikel 9 Absatz 4 hat das nationale Mitglied uneingeschränkten Zugang zu verschiedenen Registern,
 - Artikel 9a legt die Befugnisse des nationalen Mitglieds, einschließlich des Umfangs der ihm zur Verfügung stehenden Informationen fest,
 - der neue Artikel 13a regelt die Informationsübermittlung von Eurojust an nationale Behörden,
 - mit Artikel 15 werden die erschöpfenden Listen in Bezug auf die Verarbeitung von Daten durch offene Listen ersetzt. Mit Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe 1 werden neue Arten von Informationen hinzugefügt; ferner wird der Begriff eines Fallbearbeitungssystems aufgenommen,
 - nach Artikel 26 Absatz 1a kann das Kollegium von Eurojust eine Europol-Arbeitsdatei zu Analyse Zwecken öffnen und diese mit betreiben. Mit Artikel 26 Absatz 2 werden die Beziehungen zum Europäischen Justiziellen Netz, zu Frontex und zu anderen Akteuren weiter erleichtert,

(*) ABl. C 54 vom 27.2.2008, S. 14.

(†) ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1.

(‡) Mitteilung vom 23. Oktober 2007, KOM(2007) 644 endg. Im Folgenden als „Mitteilung“ bezeichnet.

(¶) Der Ausdruck „Umfang der vorliegenden Informationen“ bezieht sich auf die Möglichkeiten von Eurojust und dessen Mitgliedern, Informationen zu sammeln.

— Artikel 27a betrifft Ersuchen von Drittstaaten um justizielle Zusammenarbeit.

13. Mit diesen Bestimmungen werden die Möglichkeiten zur Sammlung, Speicherung und zum Austausch personenbezogener Daten ausgeweitet; sie bringen daher zusätzliche Risiken im Hinblick auf den Schutz personenbezogener Daten mit sich. Selbstverständlich lassen sich Risiken nicht immer vermeiden, da die geltenden Vorschriften es Eurojust ermöglichen müssen, seine operative Tätigkeit effizient auszuführen. Jedoch sollte der europäische Gesetzgeber bei der Festlegung neuer Bestimmungen, mit denen die Möglichkeiten zur Verarbeitung von Daten ausgeweitet werden, für ein angemessenes Gleichgewicht zwischen den verschiedenen öffentlichen Interessen sorgen und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung tragen.
14. Hierzu ist es auf jeden Fall erforderlich, dass die betreffenden Vorschriften anhand einer Analyse der Unzulänglichkeiten der bestehenden Vorschriften und der erwarteten Effizienz der neuen Bestimmungen festgelegt werden. Auch deshalb ist es bedauerlich, dass der Initiative keine Dokumente mit einer entsprechenden Analyse beigegeben sind, auch wenn der Mitteilung viele nützliche Informationen entnommen werden können. Beispielsweise wird nicht dargelegt, weshalb die erschöpfenden Listen des Artikels 15 durch offene Liste ersetzt werden müssen.

Der Kontext des nationalen Strafrechts

15. Das Beweiserfordernis ist umso wichtiger, angesichts des komplexen Rahmens in dem Eurojust tätig werden muss. Auf der derzeitigen Stufe der europäischen Integration fallen strafrechtliche Ermittlungs- und Verfolgungsmaßnahmen in den Bereich des innerstaatlichen Rechts. Die einzelstaatlichen Gesetze auf diesem Gebiet beruhen auf seit langem bestehenden Rechtstraditionen und unterscheiden sich beträchtlich voneinander. Die Aufgabe von Eurojust besteht darin, die optimale Koordinierung von Ermittlungs- und Strafverfolgungsmaßnahmen der Mitgliedstaaten, die das Gebiet mehrerer Mitgliedstaaten erfassen, unter uneingeschränkter Wahrung der Grundrechte und -freiheiten zu erleichtern ⁽⁸⁾.
16. Darüber hinaus räumt der Beschluss 2002/187/JI den nationalen Regierungen einen erheblichen Handlungsspielraum dahingehend ein, wie sie ihre Aufgaben betreffend Eurojust erfüllen, beispielsweise in Bezug auf die Stellung, die sie den nationalen Mitgliedern geben.
17. Dies hat unterschiedliche Folgen. Erstens erscheint es angezeigt, den Handlungsspielraum der Mitgliedstaaten zu beschränken, damit Eurojust wirksam arbeiten kann. Mit dem vorgeschlagenen Artikel 2 Absatz 2 wird das Mindestniveau der Ressourcen, die die Mitgliedstaaten den nationalen Mitgliedern zur Verfügung stellen sollten, angehoben.

⁽⁸⁾ Siehe den zweiten Erwägungsgrund des Beschlusses 2002/187/JI des Rates vom 28. Februar 2002 über die Errichtung von Eurojust zur Verstärkung der Bekämpfung der schweren Kriminalität.

Der neue Artikel 9a zielt ebenfalls darauf ab, die Stellung der nationalen Mitglieder zu stärken. So müssen die Mitgliedstaaten ihnen bestimmte Befugnisse übertragen.

18. Zweitens ist zu berücksichtigen, dass der Informationsaustausch von Eurojust im Rahmen teils sehr unterschiedlicher Rechtssysteme erfolgt, die unterschiedliche rechtliche (und verfassungsmäßige) Anforderungen hinsichtlich der Verwendung der betreffenden Informationen und des Zugangs zu ihnen vorsehen. Diese Anforderungen sollten nicht dazu benutzt werden, die Befugnisse von Eurojust zur Sammlung, zur Speicherung und zum Austausch von Informationen zu beschränken oder weiterhin zu beschränken, jedoch sollten in einem derart komplexen Umfeld sämtliche möglichen Konsequenzen schon im vorhinein sorgfältig bewertet und geprüft werden.

Der Vertrag von Lissabon und die Dringlichkeit einer Änderung: Müssen Änderungen jetzt vorgenommen werden?

19. Der Vertrag von Lissabon beinhaltet drei wichtige Folgen für diese Initiative:
- a) Artikel 85 AUV dehnt die Funktionen von Eurojust aus, während Artikel 86 sogar eine grundlegendere Änderung der Funktion vorsieht, nämlich die Einsetzung einer Europäischen Staatsanwaltschaft (siehe Nummer 8 dieser Stellungnahme);
 - b) der Rechtsrahmen für Eurojust ist vom Europäischen Parlament und vom Rat gemäß dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzupassen, wobei der Rat mit qualifizierter Mehrheit beschließt. Das Vertragsverletzungsverfahren nach Artikel 228 EGV (im Vertrag von Lissabon: Artikel 260 AUV) gilt für die Umsetzung in den Mitgliedstaaten;
 - c) infolge der Abschaffung der Säulenstruktur wird Eurojust eine Einrichtung der Europäischen Union, für die alle allgemein anwendbaren Bestimmungen des Titels II AUV gelten, wie beispielsweise die Bestimmungen über Transparenz und Datenschutz.
20. Es stellt sich die Frage, ob es nicht besser wäre, das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon abzuwarten, bevor die in der Initiative vorgesehene Änderung des Rechtsrahmens von Eurojust angenommen wird.
21. Nach Ansicht des EDSB sprechen einige überzeugende Argumente dafür, das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon abzuwarten. Dabei handelt es sich um folgende Argumente:
- a) dies würde es ermöglichen, die in Artikel 85 AUV genannten Aufgaben vollständig in die Initiative zu übernehmen ⁽⁹⁾;

⁽⁹⁾ Artikel 86 AUV ist in diesem Zusammenhang nicht so sehr von Belang, da er wahrscheinlich nicht unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon in die Praxis umgesetzt wird.

- b) dies hätte zur Folge, dass die Rolle des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber und als Beteiligter bei der Bewertung der Tätigkeiten von Eurojust anerkannt wird ⁽¹⁰⁾;
- c) dies würde eine Kontrolle der Umsetzung in den Mitgliedstaaten durch die Kommission und den Gerichtshof ermöglichen und bewirken, dass für die neuen Bestimmungen nicht die Ausnahmen nach Titel VII des Protokolls Nr. 36 des Vertrags von Lissabon gelten, denen zufolge in Bezug auf die vor dem Inkrafttreten des Reformvertrags von Lissabon erlassenen Rechtsakte die begrenzten Zuständigkeiten des Gerichtshofs so lange gelten, bis die betreffenden Rechtsakte geändert werden oder fünf Jahre verstrichen sind;
- d) dies würde es ermöglichen, die Folgen der Abschaffung der Säulenstruktur zu berücksichtigen, die im Bereich des Datenschutzes zur Folge haben könnte, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ⁽¹¹⁾ auf Eurojust anwendbar wird.

III. BESTIMMUNGEN ÜBER DIE VERARBEITUNG PERSONENBEZOGENER DATEN

Allgemeiner Rahmen

- 22. Nach Artikel 14 des Beschlusses 2002/187/JI kann Eurojust im Rahmen seiner Zuständigkeiten und zur Durchführung seiner Aufgaben personenbezogene Daten verarbeiten. Dieser Artikel enthält ferner eine Bezugnahme auf das Übereinkommen Nr. 108 des Europarats ⁽¹²⁾, umfasst einige allgemeine datenschutzrechtliche Grundsätze und sieht vor, dass Eurojust einen Ermittlungsindex erstellt und befristet geführte Arbeitsdateien, die auch personenbezogene Daten enthalten, einrichten darf.
- 23. In der Initiative wird nicht vorgeschlagen, die Bezugnahme auf das Übereinkommen Nr. 108 durch eine Bezugnahme auf den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden ⁽¹³⁾, zu ersetzen, noch wird darin in anderer Weise auf diesen Rahmenbeschluss des Rates ⁽¹⁴⁾ Bezug genommen. Aus Gründen der Kohärenz empfiehlt der EDSB, eine entsprechende Bezugnahme in Artikel 14 des Beschlusses 2002/187/JI aufzunehmen. Diese Bezugnahme ist um so

wichtiger, als Eurojust personenbezogene Daten mit einzelstaatlichen Behörden austauscht, die durch den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten nach seinem Inkrafttreten in den Mitgliedstaaten gebunden sein werden.

Das Fallbearbeitungssystem

- 24. In der Initiative wird vorgeschlagen, die Bezugnahme auf den „Index“ durch eine Bezugnahme auf ein „Fallbearbeitungssystem“ zu ersetzen. Der EDSB unterstützt diese Änderung, da sie die Praxis innerhalb von Eurojust besser widerspiegelt. Sie verdeutlicht, dass die Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten und diesbezüglichen Einschränkungen für das „Fallbearbeitungssystem“ als solches und nicht nur für den Index gelten.
- 25. In der Initiative wird vorgeschlagen, die abschließenden Listen von personenbezogenen Daten, die nach Artikel 15 Absätze 1 und 2 verarbeitet werden dürfen, durch ähnliche Listen zu ersetzen, bei denen es sich aber um offene Listen handeln würde. Das Wort „nur“ wird gestrichen und in Artikel 15 Absatz 1 werden die Wörter „darunter beispielsweise“ hinzugefügt. Abgesehen davon, dass die Initiative hier eine geringfügige Unstimmigkeit aufweist (warum werden die Wörter „darunter beispielsweise“ nur in Artikel 15 Absatz 1 aufgenommen?), sollte diese Änderung nach Ansicht des EDSB nicht in das Unionsrecht übernommen werden. Mit der Änderung wird der Charakter der Liste geändert, wobei sich negative Auswirkungen auf den Datenschutz und die Rechtssicherheit ergeben, ohne dass es einen angemessenen Grund für diese Änderung gibt ⁽¹⁵⁾.
- 26. Der EDSB sieht nicht die Notwendigkeit dieser Änderung, zumal die Listen von Daten bereits sehr umfassend sind. Falls eine spezifische Kategorie von Daten fehlt, sollte sie besser in den Beschluss selbst aufgenommen werden. Die vorliegende Initiative bietet hierfür eine gute Gelegenheit, wie die vorgeschlagene Aufnahme einer Kategorie I in Artikel 15 Absatz 1 zeigt.

Hinzufügung einer Datenkategorie

- 27. Die zusätzlich aufgenommene Datenkategorie betrifft Telefonnummern, Fahrzeugregisterdaten, E-Mail-Konten, Daten zum Telefon- und E-Mail-Verkehr, DNA-Datensätze und Lichtbilder; all diese Daten beziehen sich auf Personen, gegen die wegen bestimmter Kriminalitätsformen strafrechtlich ermittelt wird oder die aus diesem Grunde strafrechtlich verfolgt werden. Der EDSB sieht die Notwendigkeit zur Verarbeitung dieser Daten, möchte aber auf einige spezifische Punkte hinweisen, die der Klärung bedürfen:
 - a) der Begriff der DNA-Datensätze ist nicht klar. Es ist unerlässlich, dass der Begriff der DNA-Datensätze klar definiert wird und dass unterschieden wird zwischen DNA-Profilen und DNA-Daten, die Aufschluss über die

⁽¹⁰⁾ Siehe Artikel 85 Absatz 1 AUV letzter Satz.

⁽¹¹⁾ 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 (ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1).

⁽¹²⁾ Übereinkommen des Europarats vom 28. Januar 1981 zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten.

⁽¹³⁾ Die letzte öffentliche Fassung des Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates stammt vom 11. Dezember 2007 und ist im öffentlichen Register des Rates verfügbar.

⁽¹⁴⁾ Leider enthält auch der Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) (siehe Nummer 31 dieser Stellungnahme) keine entsprechende Bezugnahme.

⁽¹⁵⁾ Dem EDSB ist bewusst, dass auch in der Arbeitsgruppe des Rates über diese Frage beraten wird und die Beratungen möglicherweise zum Ergebnis haben, dass an dem abschließenden Charakter der Liste festgehalten wird. Ein solches Ergebnis wäre auf jeden Fall zu begrüßen.

genetischen Merkmale und/oder den Gesundheitsstatus einer Person geben können. Nach Ansicht des EDSB könnte die Verarbeitung durch Eurojust auf DNA-Profile beschränkt werden ⁽¹⁶⁾;

- b) was die Daten zum Telefon- und E-Mail-Verkehr anbelangt, so ist nicht völlig klar, welche Daten hierunter fallen. Vor allem was den E-Mail-Verkehr betrifft, ist die Unterscheidung nach Verkehrsdaten und Inhaltsdaten nicht klar präzisiert. Dem Bestehen dieses Problems wird im Zusammenhang mit der Richtlinie 2006/24/EG über die Vorratsspeicherung von Daten ⁽¹⁷⁾ und bei der Prüfung in Bezug auf die Umsetzung dieser Richtlinie Rechnung getragen. In Artikel 5 Absatz 2 der Richtlinie heißt es wie folgt: „Nach dieser Richtlinie dürfen keinerlei Daten, die Aufschluss über den Inhalt einer Kommunikation geben, auf Vorrat gespeichert werden“. Der EDSB empfiehlt, dass eine ähnliche Klarstellung in Artikel 15 des Ratsbeschlusses aufgenommen wird;
- c) Lichtbilder können sensible Informationen über den Verdächtigen selbst, aber auch über andere Personen wie Zeugen oder Opfer im Sinne des Artikels 15 Absatz 2 enthüllen. Nach Ansicht des EDSB sollte sichergestellt werden, dass für die Verarbeitung von Lichtbildern ähnliche Verfahrensgarantien wie die in Artikel 15 Absatz 4 vorgesehenen Garantien gelten. Artikel 15 sollte in diesem Sinne geändert werden.

IV. BEZIEHUNGEN ZU EXTERNEN PARTNERN

28. Gemäß dem siebten Erwägungsgrund der Initiative muss auch die Fähigkeit von Eurojust zur Zusammenarbeit mit externen Partnern wie Europol, OLAF und Frontex, sowie mit Behörden von Drittstaaten verbessert werden.

29. Außerdem enthält Artikel 26 einige neue Bestimmungen über die Beziehungen zu anderen Partnern wie dem Europäischen Justiziellen Netz, dem Gemeinsamen Lagezentrum (SitCen) und der Weltzollorganisation und über die enge Zusammenarbeit mit diesen Partnern. Aus dem Wortlaut der Initiative geht hervor, dass diese Zusammenarbeit in allen Fällen auch den Austausch personenbezogener Daten umfassen kann. Dies gibt Anlass zu den folgenden Bemerkungen:

- a) was das Europäische Justizielle Netz anbelangt, so enthält diese Initiative wie auch die Initiative für einen Beschluss des Rates über das Europäische Justizielle Netz präzise gefasste Vorschriften über die Zusammenarbeit; dies ist sehr zu begrüßen;

⁽¹⁶⁾ Siehe im gleichen Sinne die früheren Stellungnahmen des EDSB, wie z. B. die Stellungnahme zur Initiative der 15 Mitgliedstaaten zum Erlass eines Beschlusses des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Prümer Vertrag), Nummern 47-48.

⁽¹⁷⁾ Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratsspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG (ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 54).

- b) beim SitCen handelt es sich nicht um eine unabhängige Organisation, sondern um eine Stelle innerhalb des Rates ohne eigene Rechtspersönlichkeit. Es sollte weiter geprüft werden, wie angemessene Beziehungen zum SitCen etabliert und auch die nötigen Datenschutzgarantien vorgesehen werden könnten;

- c) was Interpol anbelangt, so verkennt der EDSB nicht, dass der Austausch von Informationen mit Eurojust in spezifischen Fällen erforderlich ist. Der Text der Initiative kann unterstützt werden, aber es wäre vorzuziehen gewesen, wenn eine diesbezügliche Vereinbarung zwischen beiden Stellen, soweit sie sich auf die Verarbeitung personenbezogener Daten bezieht, der Billigung durch die gemeinsame Kontrollinstanz bedürfte;

- d) schließlich spricht sich der EDSB gegen den Austausch personenbezogener Daten zwischen Eurojust und der Weltzollorganisation aus, da hierfür offensichtlich kein eindeutiger Bedarf besteht. Er schlägt vor, dass Artikel 26 Absatz 10 aus der Initiative gestrichen oder zumindest im Text vorgesehen wird, dass die Vereinbarung nicht den Austausch personenbezogener Daten betrifft.

Zusammenarbeit mit Europol

30. Hinsichtlich der Zusammenarbeit mit Europol enthält die Initiative mehrere neue Elemente, die hauptsächlich die Stellung von Eurojust in Bezug auf die Arbeitsdateien zu Analysezwecken ⁽¹⁸⁾ von Europol betreffen. Artikel 9a Absatz 1 Buchstabe c in der vorgeschlagenen Fassung sieht vor, dass die nationalen Mitglieder von Eurojust die Befugnis haben, Aufgaben im Zusammenhang mit der Arbeitsdatei zu Analysezwecken von Europol wahrzunehmen. Dem vorgeschlagenen Artikel 26 Absatz 1a kommt besondere Bedeutung zu, da dieser Bestimmung zufolge die Mitgliedstaaten gewährleisten müssen, dass das Kollegium tatsächlich eine Europol-Arbeitsdatei zu Analysezwecken öffnen und diese mit betreiben kann. Mit diesem Vorschlag wird insofern ein grundsätzlich neuer Ansatz verfolgt, als damit eine Situation beendet wird, bei der der Rechtsrahmen von Europol und von Eurojust jeweils eine vollständige Trennung beider Stellen vorsah. Sie arbeiten beispielsweise auf der Grundlage einer wechselseitigen Vereinbarung zusammen, haben aber keinen direkten Zugriff auf die Systeme des jeweils anderen.

31. Der Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) enthält keine Bestimmung, die Artikel 26 Absatz 1a entspricht und die vorsieht, dass Eurojust Zugang zu den Arbeitsdateien zu Analysezwecken von Europol hat bzw. sich an diesen beteiligen kann ⁽¹⁹⁾. Im Gegenteil: In Artikel 14 dieses Vorschlags

⁽¹⁸⁾ Die Arbeitsdateien zu Analysezwecken („Analysis Work Files“) sind in den Artikeln 14 und 16 des unter Nummer 31 dieser Stellungnahme genannten Vorschlags beschrieben. In Artikel 26 der Initiative wird in der englischen Fassung der Ausdruck „Analytical Work Files“ verwendet.

⁽¹⁹⁾ Der EDSB hat am 16. Februar 2007 eine Stellungnahme zu dem Vorschlag veröffentlicht (ABl. C 255 vom 27.10.2007, S. 13). Die neueste Fassung des Vorschlags mit Stand vom 10. April 2008 ist im öffentlichen Register des Rates verfügbar.

sind strikte Begrenzungen für die Beteiligung an und den Zugang zu diesen Arbeitsdateien vorgesehen. Artikel 14 Absatz 2 sieht vor, dass nur Analytiker befugt sind, Daten in die jeweilige Arbeitsdatei einzugeben und diese Daten zu ändern, und dass alle Teilnehmer der Analysegruppe Daten aus der Datei abrufen können.

32. Dies führt zu zwei gegensätzlichen rechtlichen Verpflichtungen. Zum einen darf Europol nur Analytikern/Teilnehmern einer Analysegruppe gestatten, sich an diesen Arbeitsdateien zu beteiligen und sie zu analysieren. Zum anderen sind die Mitgliedstaaten aufgrund des Unionsrechts gehalten, Eurojust zu ermöglichen, solche Arbeitsdateien zu öffnen und diese mit zu betreiben. Welcher dieser Verpflichtungen Vorrang zukommt ist nicht ersichtlich. Aus Gründen der Rechtssicherheit ist es erforderlich, dass der Rat einen der beiden Rechtsakte vor seiner endgültigen Annahme entsprechend ändert. Beide Rechtsakte sollten miteinander vereinbar sein.
33. In dieser Hinsicht ist ferner eine grundsätzliche Frage zu beantworten. Ist es notwendig, dass das Kollegium von Eurojust sich aktiv an den Tätigkeiten von Europol beteiligt, oder reicht es aus, wenn Eurojust Europol ersucht, eine Arbeitsdatei zu Analyse Zwecken zu öffnen und/oder die Informationen auf Anfrage erhält, wie es derzeit entsprechend der Vereinbarung zwischen beiden Stellen geschieht?
34. Unter den derzeitigen Umständen und in Anbetracht dessen, dass eine klare und öffentliche Begründung fehlt, sollte nach Auffassung des EDSB erwogen werden, ob es nicht ausreicht, an den geltenden Regelungen festzuhalten, sofern:
 - a) der Umfang der den nationalen Mitgliedern von Eurojust und dem Kollegium zur Verfügung stehenden Informationen dadurch nicht beeinträchtigt wird;
 - b) die strukturellen Verbindungen zwischen den beiden Stellen fest genug sind, um die Zusammenarbeit zu gewährleisten und Doppelarbeit zu vermeiden ⁽²⁰⁾.

Diese Lösung wäre auch der Sache des Datenschutzes dienlich. Die Zuständigkeiten von Europol und Eurojust in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten (wer verarbeitet? wer kontrolliert?) bleiben weiter klar voneinander getrennt. Dies wäre auch sinnvoll angesichts der unterschiedlichen datenschutzrechtlichen Aufsichtssysteme, die unterschiedlich ausgestaltete gemeinsame Kontrollinstanzen umfassen; so setzt sich beispielsweise die gemeinsame Kontrollinstanz von Eurojust aus Richtern zusammen ⁽²¹⁾.

Zusammenarbeit mit Behörden von Drittstaaten

35. Ferner ist auch auf die Zusammenarbeit mit Behörden von Drittländern einzugehen. Die bereits bestehenden Regelungen nach Artikel 27 des Beschlusses 2002/187/JI des Rates werden ergänzt durch einen Artikel über in Drittstaaten entsandte Verbindungsrichter/-staatsanwälte in Drittstaaten (Artikel 26a) und durch einen Artikel über Ersuchen von Drittstaaten um justizielle Zusammenarbeit (Artikel 27a).

⁽²⁰⁾ Siehe hierzu auch das Diskussionspapier des Koordinators für die Terrorismusbekämpfung vom 7. November 2007 (Ratsdok. 15448/07).

⁽²¹⁾ Artikel 23 des Beschlusses 2002/187/JI des Rates.

36. Der EDPS befürwortet diese neuen Bestimmungen, meint aber, dass dem Datenschutzniveau in Drittstaaten, das in Artikel 27 Absatz 4 des Beschlusses 2002/187/JI geregelt ist, spezifische Aufmerksamkeit gewidmet werden sollte. Der EDSB empfiehlt, die derzeitige Änderung des Ratsbeschlusses, mit der der Anwendungsbereich des Austauschs mit Drittstaaten weiter ausgedehnt wird, zum Anlass zu nehmen, um in dem Ratsbeschluss ein Verfahren zur Bewertung der Angemessenheit des Datenschutzniveaus vorzusehen. Diese Bewertung sollte vom Kollegium von Eurojust vorgenommen und von der gemeinsamen Kontrollinstanz gebilligt werden.

V. AUFSICHT

37. Der Beschluss 2002/187/JI umfasst ausführliche Bestimmungen, die sicherstellen sollen, dass die für Eurojust geltenden Datenschutzanforderungen beachtet werden. In Artikel 17 wird ein Datenschutzbeauftragter für Eurojust vorgesehen und mit Artikel 23 wird eine gemeinsame Kontrollinstanz geschaffen, die als Kollegium die Tätigkeiten von Eurojust überwacht.
38. Die Initiative sieht keine grundlegende Änderung dieser Bestimmungen vor, die offensichtlich in der praktischen Anwendung keine Probleme aufwerfen. Nur in Bezug auf Artikel 23 Absatz 10 wird eine geringfügige Ergänzung des Inhalts vorgeschlagen, dass das Sekretariat der gemeinsamen Kontrollinstanz auf das Fachwissen der nach dem Beschluss 2000/641/JI des Rates eingerichteten Geschäftsstelle zurückgreifen kann ⁽²²⁾.
39. Der EDSB begrüßt diese Ergänzung, die eine kohärente Kontrolle des Datenschutzes im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (derzeitige dritte Säule) befördern könnte. Die Heranziehung der Erfahrungen mit anderen EU-Stellen und groß angelegten Informationssystemen kann nur zu einer besseren Qualität des Schutzes beitragen.

Daten in Bezug auf das Personal

40. Auch der folgenden Frage im Zusammenhang mit der Kohärenz sollte Aufmerksamkeit geschenkt werden. Artikel 38 des Vorschlags für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) ⁽²³⁾ betrifft das Personal von Europol. Nach Artikel 38 Absatz 1 gelten die Bestimmungen des Statuts der Beamten der Europäischen Gemeinschaften (und gleichartige Vorschriften) für den Direktor, die stellvertretenden Direktoren und das Personal von Europol. Gleichzeitig sieht Artikel 38 Absatz 5a vor, dass Europol für die Verarbeitung personenbezogener Daten des Personals von Europol die Grundsätze der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 anwendet. Hierzu gehört, dass der EDSB die Anwendung dieser Verordnung überwacht.

⁽²²⁾ Beschluss des Rates vom 17. Oktober 2000 zur Einrichtung einer Geschäftsstelle für die Gemeinsamen Kontrollinstanzen für den Datenschutz, die mit dem Übereinkommen über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), dem Übereinkommen über den Einsatz der Informationstechnologie im Zollbereich und dem Übereinkommen zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (Schengener Durchführungsübereinkommen) geschaffen wurden (ABl. L 271 vom 24.10.2000, S. 1).

⁽²³⁾ Neueste Fassung, siehe Fußnote 19.

41. Der EDPS empfiehlt, dass der Rat auch in Bezug auf Eurojust dem gleichen Ansatz folgt und eine gleichartige Bestimmung über die Verarbeitung personenbezogener Daten des Personals von Eurojust vorsieht. Hierfür spricht ferner, dass die Zuständigkeit der gemeinsamen Kontrollinstanz für die Überwachung der Verarbeitung personenbezogener Daten des Personals von Eurojust nicht eindeutig feststeht. So wird in Artikel 23 Absatz 1 des Beschlusses 2002/187/JI speziell auf die Überwachung der in den Artikeln 14 bis 22 des Beschlusses beschriebenen Tätigkeiten von Eurojust Bezug genommen, wozu nicht unbedingt Daten hinsichtlich der Verwaltung von Eurojust, wie beispielsweise Daten in Bezug auf das Personal, gehören.

42. Dieser Ansatz ist auch deshalb sinnvoll, weil mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon und der damit verbundenen Abschaffung der Säulenstruktur die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auch für Eurojust gelten würde; auf jeden Fall gilt aber dann Artikel 16 Absatz 2 AUV für Eurojust, dem zufolge der Unionsgesetzgeber Vorschriften über die Verarbeitung personenbezogener Daten durch alle EU-Stellen erlassen muss.

Anhörung der gemeinsamen Kontrollinstanz

43. Schließlich ist festzuhalten, dass in der Initiative die beratende Rolle der gemeinsamen Kontrollinstanz anerkannt wird. Bestimmte Beschlüsse können nur nach Anhörung der gemeinsamen Kontrollinstanz gefasst werden. Die Anerkennung dieser Rolle der Kontrollinstanz ist zu begrüßen. Sie könnte insofern weiter gestärkt werden, dass das Kollegium von Eurojust verpflichtet wird, die gemeinsame Kontrollinstanz nicht nur anzuhören, sondern ihren Empfehlungen auch zu folgen (siehe weiter oben Nummern 29 und 39).

VI. FAZIT

Verfahren

44. Der EDSB bedauert, dass die Mitgliedstaaten ihn nicht konsultiert haben, da die Initiative in wesentlichen Teilen die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Eurojust und die diesbezüglichen Bedingungen betrifft.

Fehlen einer Folgenabschätzung

45. Der Initiative hätte nicht nur eine Begründung, sondern auch eine Folgenabschätzung beigegeben werden müssen; beide Dokumente sind notwendige Elemente zur Verbesserung der Transparenz und allgemein der Qualität des Gesetzgebungsprozesses. In diesen Dokumenten hätte gerechtfertigt werden können, warum der Beschluss 2002/187/JI dringend zu ändern ist.

Notwendigkeit zur Verbesserung des Rechtsrahmens von Eurojust

46. Der EDSB sieht die Notwendigkeit zur Verbesserung des Rechtsrahmens von Eurojust, damit die Stelle effizienter

arbeiten kann. Eurojust ist eine sich weiterentwickelnde Organisation. Er stellt Folgendes fest:

- a) mit den Änderungen werden die Möglichkeiten zur Verarbeitung personenbezogener Daten ausgeweitet, woraus sich zusätzliche Risiken für den Schutz personenbezogener Daten ergeben;
- b) Eurojust tauscht Informationen mit Stellen aus den verschiedensten Rechtssystemen aus, wobei jeweils andere rechtliche (und verfassungsmäßige) Anforderungen hinsichtlich des Zugangs zu diesen Informationen und deren Verwendung gelten.

Auch aus diesen Gründen müssen neue Vorschriften anhand einer Analyse der Schwachpunkte der bestehenden Vorschriften und der erwarteten Effizienz der neuen Vorschriften festgelegt werden.

Vertrag von Lissabon

47. In der Stellungnahme werden vier Argumente genannt, die dafür sprechen, das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon abzuwarten:

- a) dies würde es ermöglichen, die in Artikel 85 AUV genannten Aufgaben vollständig in die Initiative zu übernehmen;
- b) dies hätte zur Folge, dass die Rolle des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber und als Beteiligter bei der Bewertung der Tätigkeiten von Eurojust anerkannt wird;
- c) dies würde eine Kontrolle der Umsetzung in den Mitgliedstaaten durch die Kommission und den Gerichtshof ermöglichen und bewirken, dass für die neuen Bestimmungen nicht die Ausnahmen nach Titel VII des Protokolls Nr. 36 des Vertrags von Lissabon gelten;
- d) dies würde es ermöglichen, die Folgen der Abschaffung der Säulenstruktur zu berücksichtigen, die zur Folge haben könnte, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf Eurojust anwendbar wird.

Bestimmungen über die Verarbeitung personenbezogener Daten

48. Es sollte eine Bezugnahme auf den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, aufgenommen werden. Bei den Listen der personenbezogenen Daten, die nach Artikel 15 Absätze 1 und 2 verarbeitet werden dürfen, sollte es sich weiterhin um abschließende Listen handeln. Bezüglich der in Artikel 15 Absatz 1 Buchstabe l neu aufgenommenen Datenelemente sind weitere Präzisierungen erforderlich.

Beziehungen zu externen Partnern

49. Der EDSB spricht sich gegen einen Austausch personenbezogener Daten zwischen Eurojust und der Weltzollorganisation aus.

50. Hinsichtlich der Beziehungen zu Europol sollten weiterhin die bestehenden Regelungen gelten, sofern
- a) der Umfang der den nationalen Mitgliedern von Eurojust und dem Kollegium zur Verfügung stehenden Informationen damit nicht beeinträchtigt wird;
 - b) die strukturellen Verbindungen zwischen den beiden Stellen fest genug sind, um die Zusammenarbeit zu gewährleisten und Doppelarbeit zu vermeiden.
51. Bezüglich der Zusammenarbeit mit Behörden von Drittstaaten wird empfohlen, die derzeitige Änderung des Ratsbeschlusses, mit der der Anwendungsbereich des Austauschs mit Drittstaaten weiter ausgedehnt wird, zum Anlass zu nehmen, um in dem Ratsbeschluss ein Verfahren zur Bewertung der Angemessenheit des Datenschutzniveaus vorzusehen.

Aufsicht

52. Der EDSB begrüßt es, dass in Artikel 23 Absatz 10 eine geringfügige Ergänzung des Inhalts vorgeschlagen wird, dass

das Sekretariat der gemeinsamen Kontrollinstanz auf das Fachwissen der nach dem Beschluss 2000/641/JI eingerichteten Geschäftsstelle zurückgreifen kann.

53. Der EDSB empfiehlt, dass eine an Artikel 38 Absatz 5a des Vorschlags für einen Beschluss des Rates zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) angelehnte Bestimmung aufgenommen wird, die vorsieht, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auch für die Verarbeitung personenbezogener Daten des Personals von Eurojust gilt.
54. Die Bestimmungen über die beratende Rolle der gemeinsamen Kontrollinstanz werden befürwortet, könnten in einigen Punkten allerdings noch gestärkt werden.

Geschehen zu Brüssel am 25. April 2008.

Peter HUSTINX

Europäischer Datenschutzbeauftragter