

## I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

## STELLUNGNAHMEN

## DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

**Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu der Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Französischen Republik, der Italienischen Republik, der Republik Ungarn, der Republik Polen, der Portugiesischen Republik, Rumäniens, der Republik Finnland und des Königreichs Schweden für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung und zu der Initiative des Königreichs Belgien, der Republik Bulgarien, der Republik Estland, des Königreichs Spanien, der Republik Österreich, der Republik Slowenien und des Königreichs Schweden für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen**

(2010/C 355/01)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

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 <sup>(1)</sup>,

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 Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 41 <sup>(2)</sup>,

gestützt auf den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden <sup>(3)</sup> —

<sup>(1)</sup> ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

<sup>(2)</sup> ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

<sup>(3)</sup> ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

## I. EINLEITUNG

1. In den letzten Jahren hat es zunehmend Bemühungen um eine Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gegeben. Dieses Thema, das nunmehr eine Schlüsselstellung im Stockholmer Programm <sup>(4)</sup>, einnimmt, ist durch die besondere Sensibilität der betroffenen personenbezogenen Daten sowie durch die Auswirkungen gekennzeichnet, die die entsprechende Datenverarbeitung auf betroffene Personen haben kann.
2. Aus diesen Gründen hat der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) diesem Thema besondere Aufmerksamkeit geschenkt <sup>(5)</sup> und möchte mit der vorliegenden Stellungnahme noch einmal die Bedeutung des Schutzes der Grundrechte als Eckpfeiler des im Stockholmer Programm beschriebenen Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (RFSR) unterstreichen.
3. Diese Stellungnahme ist als Reaktion auf zwei Initiativen einer Reihe von Mitgliedstaaten für eine Richtlinie zu sehen, wie sie nach Artikel 76 AEUV möglich sind, nämlich

<sup>(4)</sup> Europäischer Rat, Das Stockholmer Programm — Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (2010/C 115/01), Kapitel 3 „Erleichterungen für die Bürger: Europa als Raum des Rechts und der Justiz“, ABl. C 115 vom 4.5.2010, S. 1; siehe auch die Stellungnahme des EDSB zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel: Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger, ABl. C 276 vom 17.11.2009, S. 8.

<sup>(5)</sup> Der EDSB hat in den letzten Jahren zahlreiche Stellungnahmen und Kommentare zu Initiativen im Bereich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts formuliert, die alle von der Webseite des EDSB abgerufen werden können.

- a) die Initiative von 12 Mitgliedstaaten für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung („ESA-Initiative“), die im Januar 2010 vorgelegt wurde <sup>(6)</sup>, und
- b) die Initiative von sieben Mitgliedstaaten für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Ermittlungsanordnung in Strafsachen („EEA-Initiative“), eingereicht im April 2010 <sup>(7)</sup>.
4. Eine Beratung zu diesen Initiativen fällt in den Bereich der Aufgaben, die dem EDSB in Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 mit der Beratung von Organen und Einrichtungen der EU in allen die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffenden Fragen übertragen wurden. Diese Stellungnahme befasst sich daher mit den Initiativen allein unter dem Gesichtspunkt der Verarbeitung personenbezogener Daten. Da der EDSB nicht um seinen Rat ersucht wurde, gibt er diese Stellungnahme auf eigene Initiative ab <sup>(8)</sup>.
5. Der EDSB erinnert daran, dass nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 die Kommission den Datenschutzbeauftragten zu konsultieren hat, wenn sie einen Vorschlag für Rechtsvorschriften bezüglich der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten annimmt. Bei einer Initiative von Mitgliedstaaten ist diese Verpflichtung eigentlich nicht einzuhalten. Seit Inkrafttreten des Lissabon-Vertrags gilt das normale Gesetzgebungsverfahren jedoch auch für den Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit, allerdings mit einer in Artikel 76 AEUV vorgesehenen Ausnahme, dass nämlich ein Viertel der Mitgliedstaaten eine Initiative für EU-Maßnahmen ergreifen kann. Nach dem Lissabon-Vertrag sind diese Initiativen so weit wie möglich mit Vorschlägen der Kommission abgestimmt; außerdem gelten nach Möglichkeit Verfahrensgarantien. Aus diesem Grund ist den beiden vorliegenden Initiativen jeweils eine Folgenabschätzung beigefügt.
6. Vor diesem Hintergrund bedauert der EDSB nicht nur, dass er bei Vorlage der Initiativen nicht konsultiert wurde, sondern er empfiehlt dem Rat auch, ein Verfahren einzuführen, bei dem der EDSB gehört werden muss, sobald eine von Mitgliedstaaten eingeleitete Initiative die Verarbeitung personenbezogener Daten betrifft.
7. Die beiden Initiativen verfolgen zwar unterschiedliche Ziele, nämlich die Verbesserung des Opferschutzes und die engere
- grenzüberschreitende Zusammenarbeit in Strafsachen durch grenzüberschreitende Beweiserhebung, doch weisen sie auch erhebliche Ähnlichkeiten auf:
- a) sie stützen sich beide auf den Grundsatz der gegenseitigen Anerkennung von Urteilen und gerichtlichen Entscheidungen <sup>(9)</sup>;
- b) sie sind beide im Stockholmer Programm verankert <sup>(10)</sup>; und
- c) sie beziehen sich beide auf den Austausch personenbezogener Daten zwischen Mitgliedstaaten (siehe Ziffern 10 und 13 sowie Abschnitt II.4).
- Aus diesem Grund hält es der EDSB für angebracht, sie gemeinsam zu prüfen.
8. In diesem Zusammenhang sei erwähnt, dass sich auch die Europäische Kommission erst kürzlich mit dem Thema der Beweiserhebung befasst hat, die den zuständigen Behörden in anderen Mitgliedstaaten vorgelegt werden sollen (genau darum geht es in der EEA-Initiative). So wurde Ende 2009 ein *Grünbuch* <sup>(11)</sup> veröffentlicht, dessen Konsultationsphase nunmehr abgeschlossen ist <sup>(12)</sup>; damit möchte die Kommission ihrem (aus dem *Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms* <sup>(13)</sup>) abgeleiteten Ziel näher kommen, 2011 einen Gesetzesvorschlag über eine umfassende Regelung der Beweiserhebung in Strafsachen auf der Grundlage des Grundsatzes der gegenseitigen Anerkennung vorzulegen, der alle Arten von Beweismitteln abdeckt <sup>(14)</sup>.

<sup>(6)</sup> ABl. C 69 vom 18.3.2010, S. 5.

<sup>(7)</sup> ABl. C 165 vom 24.6.2010, S. 22.

<sup>(8)</sup> Schon in der Vergangenheit hat der EDSB Stellungnahmen zu Initiativen von Mitgliedstaaten angenommen. Als Beispiele seien erwähnt die Stellungnahme des EDSB 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 (AbI. C 169 vom 21.7.2007, S. 2) und die Stellungnahme des EDSB vom 25. April 2008 zur Initiative von 14 Mitgliedstaaten zur Annahme eines Beschlusses des Rates zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI (AbI. C 310 vom 5.12.2008, S. 1).

<sup>(9)</sup> Dieser Grundsatz, der in den Wiener Aktionsplan (Aktionsplan des Rates und der Kommission zur bestmöglichen Umsetzung der Bestimmungen des Amsterdamer Vertrags über den Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts. Vom Rat für Justiz und Inneres am 3. Dezember 1998 angenommener Text, ABl. C 19 vom 23.1.1999, S. 1, Absatz 45 Buchstabe f) aufgenommen wurde, ist später in den Schlussfolgerungen des Europäischen Rates von Tampere vom 15. und 16. Oktober 1999 in den Absätzen 33 und 35-37 näher ausgeführt worden.

<sup>(10)</sup> Aus denselben Quellen stammt noch eine dritte Initiative (für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen in Strafverfahren, 22. Januar 2010, 2010/0801), doch findet sie keine Berücksichtigung, da keine Fragen des Schutzes personenbezogener Daten berührt werden. Zum gleichen Thema siehe auch den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über das Recht auf Dolmetsch- und Übersetzungsleistungen in Strafverfahren, 9.3.2010, KOM(2010) 82 endg.

<sup>(11)</sup> Grünbuch „Erlangung verwertbarer Beweise in Strafsachen aus einem anderen Mitgliedstaat“, KOM(2009) 624 endg., 11.11.2009.

<sup>(12)</sup> Die verschiedenen, einander mitunter widersprechenden Antworten werden von der Europäischen Kommission geprüft und können unter folgender Adresse abgerufen werden: [http://ec.europa.eu/justice\\_home/news/consulting\\_public/news\\_consulting\\_0004\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/news_consulting_0004_en.htm)

<sup>(13)</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen, Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts für die Bürger Europas. Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms, Brüssel, 20.4.2010, KOM(2010) 171 endg., S. 18.

<sup>(14)</sup> Derzeit steht noch nicht fest, in welcher Beziehung ein eventuelles künftiges Instrument und die EEA-Initiative zueinander stehen werden.

## II. JUSTIZIELLE ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN UND DIE VERARBEITUNG PERSONENBEZOGENER DATEN IM RAHMEN DER ESA- UND DER EEA-INITIATIVE

### II.1 Kontext der Initiativen

9. Die genannten Initiativen fügen sich in den Trend ein, der sich bei den Maßnahmen der EU im Bereich RFSR in den letzten Jahren abgezeichnet hat. Seit September 2001 hat, nicht zuletzt aufgrund der IKT-Entwicklungen und erleichtert durch eine Reihe von Rechtsakten der EU, die Erfassung und Weitergabe von Informationen innerhalb der Europäischen Union (und an Drittländer) wesentlich zugenommen. Auch mit der ESA- und der EEA-Initiative soll der Austausch von Informationen über natürliche Personen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erleichtert werden.

### II.2 ESA-Initiative

10. Im Mittelpunkt der auf Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe d gestützten ESA-Initiative steht der Schutz der Opfer von Straftaten und hier vor allem von Frauen; sie hat zum Ziel deren wirksamen Schutz innerhalb der Europäischen Union. Um dieses Ziel zu erreichen, eröffnet die ESA-Initiative die Möglichkeit einer Ausdehnung der in Artikel 2 Absatz 2 aufgeführten und nach dem Recht eines Mitgliedstaats („Anordnungsstaat“) angenommenen Schutzmaßnahmen auf einen anderen Mitgliedstaat, in dem sich die geschützte Person aufhält („Vollstreckungsstaat“), ohne dass das Opfer ein neues Verfahren beantragen oder irgendwelche Beweise im Vollstreckungsstaat vorlegen muss.

11. Die (auf Ersuchen des Opfers) der gefährdenden Person auferlegten Schutzmaßnahmen haben das Ziel, das Leben, die physische und psychische Integrität, die Freiheit oder die sexuelle Integrität des Opfers innerhalb der EU und ungeachtet der Landesgrenzen zu schützen; damit soll verhindert werden, dass neue Straftaten gegen das Opfer verübt werden.

12. Die ESA ist auf Antrag des Opfers im „Anordnungs(mitglied)staat“ durch eine Justiz- oder gleichwertige Behörde auszustellen. Das Verfahren umfasst folgende Schritte:

- a) der „Anordnungsstaat“ beantragt eine ESA;
- b) bei Eingang der ESA erlässt der „Vollstreckungsstaat“ nach seinem eigenen Recht eine Entscheidung, damit die betroffene Person auch weiterhin geschützt ist.

13. Damit dieses Ziel erreicht werden kann, haben die Behörden Maßnahmen zu ergreifen. Diese umfassen auch den Austausch personenbezogener Daten der betroffenen Per-

son (des „Opfers“) und der gefährdenden Person zwischen dem „Anordnungs“- und dem „Vollstreckungs“-Mitgliedstaat. Folgende Bestimmungen betreffen den Austausch personenbezogener Daten:

- a) Artikel 6 Buchstaben a, e, f und g sowie Anhang I besagen, dass die ESA selbst schon viele personenbezogene Angaben enthält.
- b) die Pflichten der zuständigen Behörde des Vollstreckungsstaats gemäß Artikel 8 Absatz 1 machen die Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich; hier ist insbesondere die Pflicht zu erwähnen, jeden Verstoß gegen die Schutzmaßnahme zu melden (Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe d und Anhang II).
- c) die Pflichten der zuständigen Behörde im Vollstreckungs- und im Anordnungsmitgliedstaat bei Änderung, Auslaufen oder Widerruf der Schutzanordnung und/oder von Schutzmaßnahmen (Artikel 14).

14. Die im vorstehenden Absatz genannten Informationen gehören eindeutig zu den personenbezogenen Daten, die in den Rechtsvorschriften zum Datenschutz umfassend als „alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person“<sup>(15)</sup> definiert sind und von der Artikel 29-Datenschutzgruppe näher erläutert worden sind. In der ESA-Initiative geht es um Informationen über eine betroffene Person (das Opfer oder die gefährdende Person) oder um Informationen, die verwendet werden oder verwendet werden könnten, um die Art festzulegen oder zu beeinflussen, in der die Person behandelt oder bewertet wird (insbesondere die gefährdende Person)<sup>(16)</sup>.

### II.3 EEA-Initiative

15. Die auf Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe a AEUV gestützte EEA-Initiative fordert von den Mitgliedstaaten die Erhebung, Aufbewahrung und Weitergabe von Beweisen, auch wenn dies in der einzelstaatlichen Rechtsordnung noch nicht vorgesehen ist. Die Initiative geht damit über den Grundsatz der Verfügbarkeit hinaus, der im Haager Programm von

<sup>(15)</sup> Siehe Artikel 2 Buchstabe a des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, sowie Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

<sup>(16)</sup> Siehe Stellungnahme 4/2007 der Artikel 29-Datenschutzgruppe zum Begriff „personenbezogene Daten“, WP 136, angenommen am 20. Juni 2007, S. 10.

2004 als innovatives Konzept für den grenzüberschreitenden Austausch von Informationen zu Strafverfolgungszwecken<sup>(17)</sup> vorgestellt wurde. Sie geht auch über den Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisanordnung hinaus, die nur auf bereits bestehende Beweise Anwendung findet<sup>(18)</sup>.

16. Eine EEA wird zu dem Zweck erlassen, eine oder mehrere spezifische Ermittlungsmaßnahmen im Vollstreckungsstaat durchzuführen, um Beweismittel zu erheben (die es bei Erlass der Anordnung möglicherweise noch nicht gab) und zu übermitteln (Artikel 12). Sie erstreckt sich auf fast alle Ermittlungsmaßnahmen (siehe Erwägungsgründe 6 und 7 der Initiative).
17. Mit der EEA-Initiative soll ein einheitliches, effizientes und flexibles Instrument für die Erhebung von Beweismitteln in einem anderen Mitgliedstaat in Strafverfahren geschaffen werden, das an die Stelle der von den Justizbehörden derzeit genutzten komplexeren Rechtsinstrumente tritt (gestützt auf Rechtshilfe einerseits und gegenseitige Anerkennung andererseits)<sup>(19)</sup>.
18. Natürlich können mit Hilfe einer EEA erhobene Beweismittel (siehe Anhang A der Initiative) personenbezogene Daten enthalten, wie z.B. Informationen über Bankkonten (Artikel 23), Informationen über Bankgeschäfte (Artikel 24) und über die Überwachung von Bankgeschäften (Artikel 25) oder die Übermittlung personenbezogener Daten (wie bei Video- oder Telefonkonferenzen gemäß den Artikeln 19 und 22).
19. Aus allen diesen Gründen hat die EEA-Initiative erhebliche Auswirkungen auf das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten. In Anbetracht der Tatsache, dass die Frist für die Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/978/JI noch nicht verstrichen ist (und es daher schwierig ist, die Wirksamkeit des Instruments sowie den eventuellen Bedarf

<sup>(17)</sup> Der im Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Recht in der Europäischen Union unter Ziffer 2.1 aufgeführte Grundsatz besagt, „dass unionsweit ein Strafverfolgungsbeamter in einem Mitgliedstaat, der für die Erfüllung seiner Aufgaben Informationen benötigt, diese aus einem anderen Mitgliedstaat erhalten kann und dass die Strafverfolgungsbehörde in einem anderen Mitgliedstaat, die über diese Informationen verfügt, sie — unter Berücksichtigung des Erfordernisses in diesem Staat anhängiger Ermittlungen — für den erklärten Zweck bereitstellt“. Siehe zu diesem Thema auch die Stellungnahme des EDSB zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit (KOM(2005) 490 endgültig), ABl. C 116 vom 17.5.2006, S. 8.

<sup>(18)</sup> Rahmenbeschluss 2008/978/JI des Rates vom 18. Dezember 2008 über die Europäische Beweisanordnung zur Erlangung von Sachen, Schriftstücken und Daten zur Verwendung in Strafsachen, ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 72.

<sup>(19)</sup> Derzeit gibt es bei der Erhebung von Beweismitteln zwei Instrumente für die gegenseitige Anerkennung: den Rahmenbeschluss 2003/577/JI des Rates vom 22. Juli 2003 über die Vollstreckung von Entscheidungen über die Sicherstellung von Vermögensgegenständen oder Beweismitteln in der Europäischen Union (ABl. L 196 vom 2.8.2003, S. 45) und den in Fußnote 18 zitierten Rahmenbeschluss 2008/978/JI.

an zusätzlichen rechtlichen Maßnahmen abzuschätzen)<sup>(20)</sup>, erinnert der EDSB ferner an die Notwendigkeit einer regelmäßigen Überprüfung der Wirksamkeit und Verhältnismäßigkeit von Rechtssetzungsmaßnahmen im RFSR mit Blick auf die Grundsätze des Datenschutzes<sup>(21)</sup>. Der EDSB empfiehlt daher, in die EEA-Initiative eine Bewertungsklausel aufzunehmen, der zufolge die Mitgliedstaaten regelmäßig über die Anwendung des Instruments Bericht zu erstatten und die Kommission eine Zusammenfassung dieser Berichte zu erstellen und ggf. angemessene Änderungsvorschläge zu unterbreiten hat.

#### II.4 In der ESA- und der EEA-Initiative vorgesehene Verarbeitung personenbezogener Daten

20. Wie bereits unter den Punkten 13, 14 und 18 ausgeführt, steht fest, dass nach den Richtlinienvorschlägen personenbezogene Daten verarbeitet und von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ausgetauscht werden. Unter diesen Umständen gilt für die betroffene Person das Grundrecht auf Datenschutz, wie es in Artikel 16 AEUV sowie Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist.
21. Dessen ungeachtet wird in dem der ESA-Initiative beigefügten „Vermerk mit detaillierten Angaben“ das „Risiko einer Verletzung von Grundrechten“ als „0“ (Null) eingestuft<sup>(22)</sup>, und im „Vermerk mit detaillierten Angaben“ in der Folgenabschätzung zur EEA-Initiative werden Fragen des Datenschutzes überhaupt nicht betrachtet<sup>(23)</sup>.
22. Der EDSB bedauert diese Schlussfolgerungen und weist nachdrücklich auf die Bedeutung des Datenschutzes in Bereichen hin, in denen personenbezogene Daten verarbeitet werden; dazu gehören insbesondere
  - a) das weite Feld der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen;
  - b) es handelt sich häufig um sensible Daten, die üblicherweise von Polizei- und Justizbehörden als Ergebnis einer Ermittlung erhoben wurden;
  - c) vor allem bei der EEA-Initiative der mögliche Inhalt der Daten, der alle Arten von Beweismitteln umfassen würde; und

<sup>(20)</sup> Artikel 23 Absatz 1 des Rahmenbeschlusses 2008/978/JI besagt: „Die Mitgliedstaaten treffen die erforderlichen Maßnahmen, um diesem Rahmenbeschluss bis zum 19. Januar 2011 nachzukommen“.

<sup>(21)</sup> Auch nach Absatz 1.2.3 des Stockholmer Programms sollen neue Gesetzgebungsvorschläge nur nach Überprüfung der Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vorgelegt werden.

<sup>(22)</sup> „Vermerk mit detaillierten Angaben“ zur Bewertung der Einhaltung der Grundsätze der Subsidiarität und der Verhältnismäßigkeit gemäß Artikel 5 des Protokolls (Nr. 2) zum Lissabon-Vertrag vom 6. Januar 2010.

<sup>(23)</sup> Im „Vermerk mit detaillierten Angaben“ vom 23. Juni 2010, Interinstitutionelles Dossier 2010/0817 (COD) ist ausdrücklich nur vom Recht auf Freiheit und Sicherheit sowie vom Recht auf gute Verwaltung die Rede (siehe S. 25 und S. 41).

- d) die mögliche Weiterleitung von Beweismitteln an Drittstaaten gemäß Artikel 13 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden<sup>(24)</sup>.
23. In diesem Zusammenhang erhält die Verarbeitung von Daten besonderes Gewicht und ist geeignet, die Grundrechte der betroffenen Person einschließlich des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten erheblich zu berühren.
24. In Anbetracht der bisherigen Ausführungen stellt sich der EDSB die Frage, warum die Initiativen sich weder mit Fragen des Schutzes personenbezogener Daten befassen (abgesehen von dem Verweis auf das für alle an einer Ermittlung Beteiligten geltende Erfordernis der Vertraulichkeit in Artikel 18 der EEA-Initiative), noch sich ausdrücklich auf den Rahmenbeschluss 2008/977/JI beziehen. Dieser Rahmenbeschluss wäre nämlich auf die in den beiden Initiativen vorgesehenen Verarbeitungen anzuwenden (siehe Artikel 1 Absatz 2 Buchstabe a).
25. Der EDSB begrüßt daher, dass im Zuge der vorbereitenden Arbeiten zur ESA-Initiative im Rat ein Verweis auf den Rahmenbeschluss 2008/977/JI aufgenommen wurde<sup>(25)</sup> und ist zuversichtlich, dass das Europäische Parlament diese Änderung an den ursprünglichen Fassungen der Initiativen bestätigen wird<sup>(26)</sup>.
26. Der EDSB bedauert, dass ein ähnlicher Erwägungsgrund nicht auch in die EEA-Initiative aufgenommen wurde, bei der es um einen sehr viel intensiveren Austausch personenbezogener Daten geht. Der EDSB begrüßt in diesem Zusammenhang, dass die Europäische Kommission in ihren Kommentaren zur EEA-Initiative anregt, (sowohl im Erwägungsgrund als auch im verfügbaren Teil des Vorschlags) darauf hinzuweisen, dass der Rahmenbeschluss 2008/977/JI anzuwenden ist<sup>(27)</sup>.
27. Daher sollten beide Initiativen, unbeschadet der Ausführung in Abschnitt III, eine Bestimmung enthalten, aus der deutlich hervorgeht, dass der Rahmenbeschluss 2008/977/JI auf die in den Initiativen vorgesehene Datenverarbeitung anzuwenden ist.

### III. BEDARF AN SPEZIFISCHEN REGELN, DIE ÜBER DEN BESTEHENDEN RECHTLICHEN RAHMEN FÜR DEN DATENSCHUTZ IN DER JUSTIZIELLEN ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN HINAUSGEHEN

28. Beide Initiativen werfen erneut die grundlegende Frage nach der unvollständigen und inkonsequenten Anwendung der Datenschutzgrundsätze im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen auf<sup>(28)</sup>.
29. Der EDSB weiß um die Bedeutung einer verbesserten Wirksamkeit in der justiziellen Zusammenarbeit zwischen Mitgliedstaaten, auch in den Bereichen, die von der ESA- und der EEA-Initiative abgedeckt werden<sup>(29)</sup>. Der EDSB sieht ferner die Vorteile und die Notwendigkeit der Weitergabe von Daten, möchte jedoch darauf hinweisen, dass bei der Verarbeitung solcher Daten — *unter anderem*<sup>(30)</sup> — die EU-Datenschutzvorschriften einzuhalten sind. Noch deutlicher wird dies durch den Lissabon-Vertrag, mit dem Artikel 16 AEUV eingeführt und Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verbindlich gemacht wird.
30. Situationen, in denen innerhalb der EU grenzüberschreitend Informationen ausgetauscht werden, verdienen besondere Aufmerksamkeit, da die Verarbeitung personenbezogener Daten in mehr als einer Rechtsordnung die Risiken für die Rechte und Interessen der betroffenen Personen steigert. Die personenbezogenen Daten werden nämlich in mehreren Rechtsordnungen verarbeitet, in denen die rechtlichen Anforderungen sowie der technische Rahmen nicht zwangsläufig identisch sind.
31. Ferner ergibt sich für die betroffenen Personen Rechtsunsicherheit: es können Parteien aus anderen Mitgliedstaaten beteiligt sein; es können die Rechtsvorschriften verschiedener Mitgliedstaaten Anwendung finden, die anders ausfallen können als die Gesetze, an die die betroffenen Personen gewöhnt sind, oder sie werden in einer Rechtsordnung angewandt, die der betroffenen Person nicht vertraut ist. Dies erfordert größere Bemühungen um die Einhaltung der Anforderungen der EU-Datenrechtsvorschriften<sup>(31)</sup>.

<sup>(24)</sup> Näheres siehe Rahmenbeschluss 2008/977/JI.

<sup>(25)</sup> Siehe Erwägungsgrund 27 des letzten Entwurfs der ESA-Initiative (28. Mai 2010, Ratsdokument Nr. 10384/2010): „Personenbezogene Daten, die bei der Umsetzung dieses Rahmenbeschlusses verarbeitet werden, sind gemäß dem Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, und gemäß den Grundsätzen des Übereinkommens des Europarates vom 28. Januar 1981 zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, das alle Mitgliedstaaten ratifiziert haben, zu schützen“.

<sup>(26)</sup> Siehe hierzu Änderungsantrag 21 im Entwurf des Berichts über die Initiative für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung (00002/2010 — C7-0006/2010 — 2010/0802 (COD)), 20.5.2010, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres — Ausschuss für die Rechte der Frau und Chancengleichheit, Berichterstatterinnen: Teresa Jiménez-Becerril Barrio, Carmen Romero López, unter: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/femm/pr/817/817530/817530en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/femm/pr/817/817530/817530en.pdf)

<sup>(27)</sup> Siehe die Kommentare der Kommission zu der vorgeschlagenen Europäischen Ermittlungsanordnung in Strafsachen, 24.8.2010, JUST/B/1/AA- und D(2010) 6815, S. 9 und 38, unter folgender Adresse: [http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/comment\\_2010\\_08\\_24\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/news/intro/doc/comment_2010_08_24_en.pdf)

<sup>(28)</sup> Siehe dazu auch Abschnitt V der Stellungnahme.

<sup>(29)</sup> Siehe u. a. das Eintreten für notwendige Verbesserungen beim Zugang zur Justiz, in der Zusammenarbeit zwischen den europäischen Justizbehörden und der Effizienz des Justizsystems in der Stellungnahme des EDSB zur europäischen Strategie für die e-Justiz, ABl. C 128 vom 6.6.2009, S. 13, Ziffern 9 und 21.

<sup>(30)</sup> Bezüglich der Wahrung der Strafprozessordnungen in den Mitgliedstaaten, vor allem im Geltungsbereich des EEA-Vorschlags, kann auf die Überlegungen und Anliegen in den Antworten verwiesen werden, die der Europäischen Kommission im Verlauf der öffentlichen Konsultation zum *Grünbuch* übermittelt wurden (siehe Fußnoten 11 und 12).

<sup>(31)</sup> Siehe auch Rat, Haager Programm zur Stärkung von Freiheit, Sicherheit und Justiz in der Europäischen Union (2005/C 53/01), ABl. C 53 vom 3.3.2005, S. 1, 7 ff.

32. Nach Auffassung des EDSB sind die unter Ziffer 27 vorgeschlagenen klarstellenden Ausführungen zur Anwendbarkeit des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI nur ein erster Schritt.
33. Die spezifischen Herausforderungen eines wirksamen Schutzes im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen in Kombination mit einem nicht vollständig zufriedenstellenden Rahmenbeschluss 2008/977/JI (siehe Ziffern 52-56) könnten spezifische Datenschutzbestimmungen erforderlich machen, sobald spezifische EU-Rechtsinstrumente den Austausch personenbezogener Daten erforderlich machen.

#### IV. HERAUSFORDERUNGEN FÜR WIRKSAMEN DATENSCHUTZ BEI DER ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN: EMPFEHLUNGEN ZUR ESA- UND ZUR EEA-INITIATIVE

##### IV.1 Einleitende Bemerkungen

34. Der wirksame Schutz personenbezogener Daten (wie unter Ziffer 29 ausgeführt) ist nicht nur für die betroffene Person von Bedeutung, sondern trägt auch zum Erfolg der justiziellen Zusammenarbeit an sich bei. Die Bereitschaft zum Austausch dieser Daten mit Behörden anderer Mitgliedstaaten wird nämlich steigen, wenn eine Behörde von dem Schutz, der Genauigkeit und der Zuverlässigkeit personenbezogener Daten in diesem anderen Mitgliedstaat überzeugt ist<sup>(32)</sup>. Zusammengefasst wird ein (hoher) gemeinsamer Standard für den Datenschutz in diesem sensiblen Bereich das Vertrauen zwischen den Mitgliedstaaten stärken und die auf gegenseitige Anerkennung gestützte justizielle Zusammenarbeit verstärken und gleichzeitig die Datenqualität im Informationsaustausch verbessern.
35. In diesem spezifischen Zusammenhang empfiehlt der EDSB spezifische Schutzklauseln für den Datenschutz in den ESA- und EEA-Initiativen, und zwar zusätzlich zum allgemeinen Verweis auf den Rahmenbeschluss 2008/977/JI (wie unter Ziffer 27 vorgeschlagen).
36. Einige dieser Schutzklauseln sind eher allgemeiner Art und sollten in beide Initiativen aufgenommen werden, insbesondere die Klauseln über die größeren Genauigkeit der Daten sowie die Sicherheit und Vertraulichkeit. Andere Schutzklauseln beziehen sich auf spezifische Bestimmungen in der ESA- oder der EEA-Initiative.

##### IV.2 Schutzklauseln eher allgemeiner Art

###### *Genauigkeit*

37. In den in den Initiativen vorgesehenen Situationen, in denen Daten zwischen Mitgliedstaaten ausgetauscht werden,

<sup>(32)</sup> Siehe Stellungnahme des EDSB 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 endgültig), ABl. C 47 vom 25.2.2006, S. 27, Ziffern 5-7.

ist besonders auf die Genauigkeit der Daten zu achten. Diesbezüglich begrüßt der EDSB, dass die ESA-Initiative in Artikel 14 die zuständige Behörde des Anordnungsstaats klar dazu verpflichtet, die zuständige Behörde des Vollstreckungsstaats über alle Änderungen, das Auslaufen oder den Widerruf der Schutzanordnung zu informieren.

38. Der EDSB merkt ferner an, dass eine eventuell erforderliche Übersetzung die Genauigkeit der Information berühren kann, zumal sich die Initiative auf spezifische Rechtsinstrumente bezieht, die in verschiedenen Sprachen und verschiedenen Rechtsordnungen eine unterschiedliche Bedeutung haben können. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB zwar die Tatsache, dass die ESA-Initiative sich mit dem Thema Übersetzung befasst (Artikel 16), schlägt aber gleichzeitig die Aufnahme einer ähnlichen Bestimmung in die EEA-Initiative vor.

###### *Sicherheit, Sensibilisierung und Rechenschaftspflicht*

39. Die zunehmende grenzüberschreitende Zusammenarbeit, die sich aus der Verabschiedung der beiden Initiativen ergeben könnte, erfordert eine sorgfältige Prüfung der Sicherheitsaspekte der grenzüberschreitenden Weitergabe personenbezogener Daten bei der Vollstreckung von ESA oder EEA<sup>(33)</sup>. Dies ist notwendig, nicht nur, um den in Artikel 22 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI festgelegten Sicherheitsstandards bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu entsprechen, sondern auch, um das Ermittlungsgeheimnis und die Vertraulichkeit der betreffenden Strafverfahren gemäß Artikel 18 der EEA-Initiative sowie, als allgemeine Regel für die Verarbeitung personenbezogener Daten aus dem grenzüberschreitenden Austausch, gemäß Artikel 21 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI zu wahren.
40. Der EDSB unterstreicht die Notwendigkeit sicherer Telekommunikationssysteme in den Übermittlungsverfahren. Er begrüßt daher die Bestimmung, nach der das Europäische Justizielle Netz<sup>(34)</sup> als ein Instrument genutzt werden soll, mit dem sichergestellt wird, dass ESA und EEA an die vom Amts wegen zuständigen einzelstaatlichen Behörden gerichtet werden; auf diese Weise lässt sich das Risiko verringern oder völlig ausschalten, dass für die Sache nicht zuständige Behörden in den Austausch personenbezogener Daten einbezogen werden (siehe Artikel 7 Absätze 2 und 3 der ESA-Initiative und Artikel 6 Absätze 3 und 4 der EEA-Initiative).

41. Die Initiativen sollten daher Bestimmungen enthalten, nach denen die Mitgliedstaaten angehalten werden, für Folgendes zu sorgen:

<sup>(33)</sup> Allgemein siehe hierzu die Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Eine europäische Strategie für die e-Justiz, Brüssel, 30.5.2008, KOM(2008) 329 endgültig, S. 8: „Justizbehörden müssen vertrauliche Daten sicher austauschen können“.

<sup>(34)</sup> Beschluss 2008/976/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 über das Europäische Justizielle Netz (ABl. L 348 vom 24.12.2008, S. 130).

- a) die zuständigen Behörden verfügen über die angemessenen Ressourcen für die Anwendung der vorgeschlagenen Richtlinien;
  - b) die zuständigen Beamten halten sich an professionelle Standards und unterliegen angemessenen internen Verfahren, damit insbesondere der Schutz der betroffenen Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, Verfahrensgerechtigkeit und die Einhaltung der Bestimmungen über Vertraulichkeit und des Berufsgeheimnisses (geregelt in Artikel 18 der EEA-Initiative) gewährleistet sind.
42. Darüber hinaus empfiehlt der EDSB die Aufnahme von Bestimmungen, mit denen sichergestellt wird, dass bei der Verarbeitung personenbezogener Daten wesentliche Grundsätze des Datenschutzes beachtet werden, sowie die Einrichtung interner Mechanismen, mit denen externen Beteiligten die Einhaltung dieser Grundsätze nachgewiesen werden kann. Mit derartigen Bestimmungen würden die für die Datenverarbeitung Verantwortlichen rechenschaftspflichtig (gemäß dem „Grundsatz der Rechenschaftspflicht“, der in Zusammenhang mit der derzeitigen Überarbeitung des Datenschutzrahmens diskutiert wird<sup>(35)</sup>). Sie sind damit verpflichtet, die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen, um gesetzeskonform zu handeln. Diese Bestimmungen sollten Folgendes enthalten:

- a) Authentifizierungssysteme, die nur befugten Personen Zugang sowohl zu Datenbanken mit personenbezogenen Daten als auch Räumlichkeiten, in denen Beweismittel aufbewahrt werden, gewährt;
- b) die Rückverfolgung von Abrufen personenbezogener Daten und der daran vorgenommenen Verarbeitungen;
- c) die Durchführung von Kontrollen.

#### IV.3 Garantien in der EEA-Initiative

43. Nachdem bestimmte Ermittlungsmaßnahmen besonders einschneidend sind, fordert der EDSB gründliche Überlegungen über die Zulässigkeit von Beweismitteln auf, die zu anderen Zwecken als der Verhütung, Ermittlung, Feststellung oder Verfolgung von Straftaten oder Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen und der Ausübung des Rechts der Verteidigung erhoben wurden. So sollte insbesondere sorgfältig die Verwendung von Beweismitteln geprüft werden, die nach Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI gewonnen wurden<sup>(36)</sup>.

<sup>(35)</sup> Siehe Artikel 29-Datenschutzgruppe und Arbeitsgruppe Polizei und Justiz, *The Future of Privacy (Die Zukunft des Datenschutzes)*, S. 20 ff.

<sup>(36)</sup> Nach dieser Bestimmung können Beweismittel auch „für jeden anderen Zweck nur mit der vorherigen Zustimmung des übermittelnden Mitgliedstaats oder mit Einwilligung der betroffenen Person, die sie im Einklang mit dem innerstaatlichen Recht erteilt hat“ verwendet werden.

44. Es sollte daher in die EEA-Initiative eine Ausnahme der Anwendung von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe d aufgenommen werden, der zufolge die im Rahmen der EEA erhobenen Beweismittel nicht für andere Zwecke als die Verhütung, Ermittlung, Feststellung oder Verfolgung von Straftaten oder Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen oder die Wahrnehmung des Rechts der Verteidigung verwendet werden dürfen.

#### IV.4 Garantien in der ESA-Initiative

45. Bezüglich der ESA-Initiative ist der EDSB der Auffassung, dass die zwischen den zuständigen Behörden ausgetauschten und in Anhang I der Initiative aufgeführten Daten (sowohl das Opfer als auch die gefährdende Person betreffend) zweckentsprechend und erheblich sind und in einem angemessenen Verhältnis zu dem Zweck stehen, für den sie erhoben und weiter verarbeitet werden.
46. Aus der Initiative — und hier insbesondere ihrem Artikel 8 Absatz 1 Buchstabe b — geht jedoch nicht hinreichend deutlich hervor, welche das Opfer betreffenden personenbezogenen Daten der gefährdenden Person von der zuständigen Behörde des Vollsteckungsstaats mitgeteilt werden.
47. Nach Auffassung des EDSB sind vor der Weitergabe von Informationen an die gefährdende Person die jeweiligen Umstände und der Inhalt der von der Justizbehörde des Anordnungsmitgliedstaats erlassenen Schutzmaßnahmen zu prüfen. Die gefährdende Person sollte nur die personenbezogenen Daten des Opfers (zu denen in einigen Fällen auch die Kontaktdaten gehören können) erfahren, die für die vollständige Durchführung der Schutzmaßnahme unbedingt erforderlich sind.
48. Der EDSB ist sich der Tatsache bewusst, dass die Weitergabe von Kontaktinformationen (z.B. Telefonnummern, Adresse des Opfers sowie andere häufig aufgesuchte Orte wie Arbeitsplatz oder Schule der Kinder) das physische und psychische Wohlergehen des Opfers tatsächlich gefährden und sein Recht auf Wahrung der Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten gefährden kann. Andererseits kann die Angabe wichtiger Adressen in einigen Fällen notwendig sein, um die gefährdende Person vor Orten zu warnen, deren Betreten ihr untersagt ist. Damit sollen die Einhaltung der Anordnung ermöglicht und etwaige Strafen für Verstöße verhindert werden. Darüber hinaus kann je nach den Umständen die Angabe des Ortes/der Orte, an den/die sich die gefährdende Person nicht begeben darf, erforderlich sein, um ihre Bewegungsfreiheit nicht unnötig einzuschränken.
49. Im Lichte dieser Überlegungen unterstreicht der EDSB die Bedeutung dieses Themas und empfiehlt, in der ESA-Initiative deutlich zu machen, dass je nach den Umständen des Falls der gefährdenden Person nur die personenbezogenen

Daten des Opfers zugänglich zu machen sind (zu denen in einigen Fällen auch die Kontaktdaten gehören können), die für die vollständige Durchführung der Schutzmaßnahme unbedingt erforderlich sind<sup>(37)</sup>.

50. Schließlich fordert der EDSB eine Klarstellung des Ausdrucks „elektronische Mittel“ in Erwägungsgrund 10 der ESA-Initiative. Es sollte insbesondere erläutert werden, ob personenbezogene Daten unter Einsatz „elektronischer Mittel“ verarbeitet werden und, falls dem so ist, welche Garantien in diesem Fall vorgesehen sind.

#### V. DATENSCHUTZVORSCHRIFTEN UND JUSTIZIELLE ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN: BEDENKEN BEZÜGLICH DER ESA- UND DER EEA-INITIATIVE

51. Der Rahmenbeschluss 2008/977/JI findet auf jeglichen Austausch personenbezogener Daten nach der ESA- und der EEA-Initiative Anwendung.
52. Zwar hat der EDSB anerkannt, dass der Rahmenbeschluss 2008/977/JI — sofern er von den Mitgliedstaaten umgesetzt wird — ein großer Schritt in Richtung Datenschutz in der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit ist<sup>(38)</sup>, doch ist der Rahmenbeschluss selbst nicht voll zufriedenstellend<sup>(39)</sup>. Das größte ungelöste Problem ist sein begrenzter Anwendungsbereich. Der Rahmenbeschluss ist beschränkt auf den Austausch personenbezogener Daten in den Bereichen Polizei und Justiz zwischen Behörden und Systemen in verschiedenen Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene<sup>(40)</sup>.
53. Auch wenn dieses Problem mit der ESA- und der EEA-Initiative nicht gelöst werden kann, weist der EDSB doch nachdrücklich darauf hin, dass das Fehlen eines (hohen) gemeinsamen Standards für den Datenschutz in der justiziellen Zusammenarbeit bedeuten könnte, dass eine einzelstaatliche oder europäische Justizbehörde bei der Bearbeitung einer strafrechtlichen Akte mit Daten, die aus einem anderen Mitgliedstaat stammen (einschließlich z. B. Beweismitteln, die auf der Grundlage einer EEA erhoben wurden),

unterschiedliche Datenschutzvorschriften anzuwenden hat, nämlich eigenständige einzelstaatliche Regeln (die dem Übereinkommen 108 des Europarates entsprechen müssen) bei Daten, die im eigenen Mitgliedstaat erhoben wurden, und die Regeln zur Umsetzung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI bei Daten, die aus einem anderen Mitgliedstaat stammen. Unterschiedliche „Informationselemente“ könnten damit unterschiedlichen Regelwerken unterliegen.

54. Die Anwendung eines „doppelten“ Datenschutzstandards auf jede strafrechtliche Akte mit grenzüberschreitenden Elementen hätte Auswirkungen auf die Alltagsarbeit (zum Beispiel Speicherung der Informationen nach den für die einzelnen übermittelnden Stellen geltenden Rechtsvorschriften; Einschränkungen der Weiterverarbeitung auf Ersuchen der einzelnen übermittelnden Stellen; im Falle eines Ersuchens eines Drittlands würde jede übermittelnde Stelle ihre Zustimmung aufgrund ihrer eigenen Beurteilung der Angemessenheit und/oder gemäß internationaler Verpflichtungen erteilen, und unterschiedliche Regelung des Rechts auf Zugang für die betroffene Person). Darüber hinaus könnten der Schutz und die Rechte der Bürger Unterschiede aufweisen und unterschiedlichen, weit gefassten Ausnahmeregelungen unterliegen, je nachdem, in welchem Mitgliedstaat die Verarbeitung stattfindet<sup>(41)</sup>.
55. Der EDSB wiederholt daher bei dieser Gelegenheit seine Auffassung, dass ein umfassender rechtlicher Rahmen für den Datenschutz in allen Zuständigkeitsbereichen der EU einschließlich Polizei und Justiz erforderlich ist, der sowohl auf personenbezogene Daten, die von zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten übermittelt oder zur Verfügung gestellt werden, als auch auf die Verarbeitung innerhalb eines Mitgliedstaats im RFSR anzuwenden wäre<sup>(42)</sup>.
56. Schließlich stellt der EDSB fest, dass die Datenschutzvorschriften auf alle Bereiche und die Verwendung von Daten zu allen Zwecken angewandt werden sollten<sup>(43)</sup>. Natürlich sollten hinreichend begründete und klar formulierte Ausnahmen möglich sein, insbesondere bei personenbezogenen Daten, die zu Strafverfolgungszwecken verarbeitet werden<sup>(44)</sup>. Lücken im Schutz personenbezogener Daten verstoßen gegen den derzeitigen (erneuerten) Rechtsrahmen der Europäischen Union. Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie

<sup>(37)</sup> Dies scheint auch der Sinn der Änderungsanträge 13 und 55 im Entwurf des Berichts über die Initiative für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Europäische Schutzanordnung zu sein (00002/2010 — C7-0006/2010 — 2010/0802 (COD)), 20.5.2010, Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres — Ausschuss für die Rechte der Frau und die Gleichstellung der Geschlechter.

<sup>(38)</sup> Siehe die Stellungnahme des EDSB zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss „Eine europäische Strategie für die e-Justiz“ (2009/C 128/02), ABl. C 128 vom 6.6.2009, S. 13, Punkt 17.

<sup>(39)</sup> Siehe die drei Stellungnahmen des EDSB zum 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, ABl. C 91 vom 26.4.2007, S. 9, ABl. C 139 vom 23.6.2007, S. 1. Siehe ferner die Stellungnahme des EDSB zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat mit dem Titel „Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger“, ABl. C 276 vom 17.11.2009, S. 8, Punkte 19, 29 und 30.

<sup>(40)</sup> Siehe Artikel 2 des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI.

<sup>(41)</sup> Siehe Stellungnahme des EDSB 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 (ABl. C 139 vom 23.6.2007, S. 41), zitiert in Fußnote 39, Ziffer 46.

<sup>(42)</sup> In dieser Ansicht eindeutig bestärkt wird der EDSB von der Artikel 29-Datenschutzgruppe und der Arbeitsgruppe Polizei und Justiz, Die Zukunft des Datenschutzes. Gemeinsamer Beitrag zur Konsultation der Europäischen Kommission über den rechtlichen Rahmen für das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten, WP 168, angenommen am 1. Dezember 2009, S. 4, 7 ff. und 24 ff.

<sup>(43)</sup> Siehe Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat — Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger, Brüssel, 10.6.2009, KOM(2009) 262 endgültig, S. 30: „Die Union muss eine umfassende Regelung zum Schutz personenbezogener Daten schaffen, die für sämtliche Zuständigkeitsbereiche der Union gleichermaßen gilt“.

<sup>(44)</sup> Eine solche Vorgehensweise würde auch dem Ziel der dem Lissabon-Vertrag beigefügten Erklärung 21 über den Schutz personenbezogener Daten in der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit entsprechen.

95/46/EG — in dem die Bereiche Polizei und Justiz vom Geltungsbereich der Richtlinie ausgeschlossen werden — wird dem Grundgedanken von Artikel 16 AEUV nicht gerecht. Diese Lücken werden auch durch das Übereinkommen Nr. 108 des Europarates<sup>(45)</sup> nicht ausreichend geschlossen, das für alle Mitgliedstaaten verbindlich ist.

#### VI. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

57. Im Hinblick auf die ESA- und die EEA-Initiative empfiehlt der EDSB Folgendes:

- Aufnahme einer spezifischen Bestimmung, nach der die Rechtsakte unbeschadet des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, gelten;
- Aufnahme von Bestimmungen, mit denen die Mitgliedstaaten aufgefordert werden, Folgendes zu gewährleisten:
  - die zuständigen Behörden verfügen über die Ressourcen, die für die Anwendung der vorgeschlagenen Richtlinien erforderlich sind;
  - die zuständigen Beamten halten sich an professionelle Standards und unterliegen angemessenen internen Verfahren, damit insbesondere der Schutz der betroffenen Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, Verfahrensgerechtigkeit und die Einhaltung der Bestimmungen über Vertraulichkeit und des Berufsgeheimnisses gewährleistet sind;
  - Authentifizierungssysteme, die nur befugten Personen Zugang sowohl zu Datenbanken mit personenbezogenen Daten als auch Räumlichkeiten gewährt, in denen Beweismittel aufbewahrt werden;
  - Zugriffe und Vorgänge können rückverfolgt werden;
  - es werden Kontrollen durchgeführt.

58. Im Hinblick auf die ESA-Initiative empfiehlt der EDSB Folgendes:

- es ist eindeutig zu regeln, dass je nach den Umständen des Falls die gefährdende Person nur die personenbezogenen Daten des Opfers (zu denen in einigen Fällen

auch die Kontaktdaten gehören können) erhält, die für die vollständige Durchführung der Schutzmaßnahme unbedingt erforderlich sind;

- es ist der Begriff „elektronische Mittel“ in Erwägungsgrund 10 der ESA-Initiative klarzustellen.

59. Im Hinblick auf die EEA-Initiative empfiehlt der EDSB Folgendes:

- Aufnahme einer Bestimmung zum Thema Übersetzungen, angelehnt an Artikel 16 der EEA-Initiative;
- Aufnahme einer Bestimmung, mit der verhindert wird, dass Beweismittel für andere Zwecke als die Verhütung, Ermittlung, Feststellung oder Verfolgung von Straftaten oder Vollstreckung strafrechtlicher Sanktionen und die Ausübung des Rechts der Verteidigung verwendet werden, als Ausnahme von Artikel 1 Absatz 1 Buchstabe d des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI;
- Aufnahme einer Bewertungsklausel in die EEA-Initiative, der zufolge die Mitgliedstaaten regelmäßig über die Anwendung des Instruments Bericht zu erstatten und die Kommission eine Zusammenfassung dieser Berichte zu erstellen und ggf. angemessene Änderungsvorschläge zu unterbreiten hat.

60. Eher allgemein möchte der EDSB darüber hinaus

- dem Rat empfehlen, ein Verfahren festzulegen, mit dem der EDSB im Fall einer von Mitgliedstaaten eingereichten Initiative angehört wird, in der es um die Verarbeitung personenbezogener Daten geht;
- seine Auffassung wiederholen, dass ein umfassender rechtlicher Rahmen für den Datenschutz in allen Zuständigkeitsbereichen der EU einschließlich Polizei und Justiz erforderlich ist, der sowohl auf personenbezogene Daten, die von zuständigen Behörden anderer Mitgliedstaaten übermittelt oder zur Verfügung gestellt werden, als auch auf die Verarbeitung innerhalb eines Mitgliedstaats im RFSR anzuwenden wäre.

Geschehen zu Brüssel am 5. Oktober 2010.

Peter HUSTINX

Europäischer Datenschutzbeauftragter

<sup>(45)</sup> Übereinkommen des Europarates zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, 28. Januar 1981, Nr. 108.