

## **Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten**

**zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit und die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI und 2005/681/JI des Rates**

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

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 7 und 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über den 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 die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2,<sup>2</sup>

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

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

### **I. EINLEITUNG**

#### **I.1. Kontext des Vorschlags**

1. Am 27. März 2013 nahm die Kommission den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit und die Aus- und Fortbildung auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI und 2005/681/JI des Rates („Vorschlag“) an. Der Vorschlag wurde dem EDSB von der

---

<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.

Kommission noch am gleichen Tag zur Konsultation übermittelt und ging bei diesem am 4. April 2013 ein.

2. Vor der Annahme des Vorschlags erhielt der EDSB Gelegenheit, informell Kommentare abzugeben. Der EDSB begrüßt, dass viele dieser Kommentare berücksichtigt wurden.
3. Der EDSB begrüßt, dass die Kommission ihn konsultiert hat und dass in der Präambel des Vorschlags auf die Konsultation hingewiesen wird.
4. Der EDSB wurde ebenfalls zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen über ein Europäisches Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung konsultiert, die zusammen mit dem Vorschlag angenommen wurde.<sup>4</sup> Auf diese Mitteilung wird er allerdings nicht mit einer eigenen Stellungnahme reagieren, da er zu ihr nur wenige Anmerkungen zu machen hat, die in Teil IV der vorliegenden Stellungnahme aufgenommen wurden.

## **I.2. Ziel des Vorschlags**

5. Der Vorschlag stützt sich auf Artikel 88 und Artikel 87 Absatz 2 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) und hat folgende Ziele<sup>5</sup>:
  - Anpassung von Europol an die Anforderungen des Vertrags von Lissabon durch Festlegung eines rechtlichen Rahmens im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren;
  - Umsetzung der Ziele des Stockholmer Programms durch Weiterentwicklung von Europol zu einem „Knotenpunkt des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten“ und durch Einführung europäischer Aus- und Fortbildungs- sowie Austauschprogramme für das zuständige Personal von Strafverfolgungsbehörden;
  - Übertragung neuer Verantwortlichkeiten an Europol durch Übernahme der Aufgaben von CEPOL und Schaffung einer Rechtsgrundlage für das Europäische Zentrum zur Bekämpfung der Cyberkriminalität;
  - Sicherstellung einer soliden Datenschutzregelung für Europol, insbesondere durch Stärkung der Kontrollstruktur;
  - bessere Steuerung von Europol durch Erhöhung seiner Effizienz und durch Anpassung Europolis entsprechend den Grundsätzen des gemeinsamen Konzepts für die dezentralen Einrichtungen der EU.

Der EDSB unterstreicht, dass dem Vorschlag aus dem Blickwinkel der Verarbeitung personenbezogener Daten große Bedeutung zukommt. Die Verarbeitung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten ist einer der Hauptgründe für die Existenz von Europol. Nach dem derzeitigen Entwicklungsstand der EU fällt die operative Polizeiarbeit nach wie vor in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten. Diese Arbeit ist jedoch zunehmend grenzüberschreitender Natur und die EU-Ebene bietet hierbei Unterstützung durch die Bereitstellung, den Austausch und die Analyse von Informationen.

---

<sup>4</sup> COM(2013) 172 final.

<sup>5</sup> Begründung, Teil 3.

### **I.3. Ziel der Stellungnahme**

6. Im Mittelpunkt der vorliegenden Stellungnahme stehen die aus der Perspektive des Datenschutzes wichtigsten Änderungen des Rechtsrahmens für Europol. Es werden zunächst der rechtliche Hintergrund, seine Entwicklung und seine Folgen für Europol beleuchtet. Im Anschluss werden die wichtigsten Änderungen betrachtet, nämlich:
  - die neue Informationsstruktur für Europol, die aus der Zusammenlegung der verschiedenen Datenbanken entstehen soll, sowie deren Folgen für den Grundsatz der Zweckbindung;
  - die Stärkung der datenschutzrechtlichen Kontrolle;
  - die Übermittlung und der Austausch personenbezogener Daten und anderer Informationen mit dem Schwerpunkt des Austauschs personenbezogener Daten mit Drittländern.
7. Im Anschluss daran werden in der Stellungnahme einige konkrete Bestimmungen des Vorschlags erörtert, wobei das Hauptaugenmerk auf Kapitel VII (Artikel 34 bis 48) über Datenschutzgarantien liegt.

## **II. ANALYSE DES RECHTLICHEN KONTEXTS**

8. Das Europäische Polizeiamt („Europol“) war zunächst ein zwischenstaatliches Gremium, das auf der Grundlage eines am 1. Oktober 1998 in Kraft getretenen Übereinkommens<sup>6</sup> zwischen Mitgliedstaaten seine Arbeit aufnahm. 2009 wurde das Europol-Übereinkommen durch einen Beschluss des Rates vom 6 April 2009<sup>7</sup> ersetzt. Darin wurde bestimmt, dass Europol aus dem Haushalt der Gemeinschaft finanziert wird und der Haushaltsordnung der Europäischen Gemeinschaft sowie dem Beamtenstatut unterliegt; damit wurde Europol anderen Einrichtungen und Agenturen der EU gleichgestellt. Dieser neue Rechtsrahmen trat am 1. Januar 2010 in Kraft, als Europol zu einer EU-Agentur wurde.

### *Vertrag von Lissabon und Europol*

9. Der Vertrag von Lissabon, der am 1. Dezember 2009 in Kraft trat, schaffte die „Pfeiler-Struktur“ des EU-Rechts ab und sah die Errichtung von Europol auf der Grundlage von Artikel 88 AEUV vor. Die Rechtsgrundlage von Europol gehörte nunmehr nicht länger zum Konsultationsverfahren mit Einstimmigkeit im Rat nach Konsultation des Europäischen Parlaments, sondern zum ordentlichen Gesetzgebungsverfahren mit qualifizierter Mehrheit bei der Abstimmung im Rat und umfassenden Befugnissen des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber. Außerdem wurde durch den Vertrag von Lissabon der Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen (der frühere dritte Pfeiler) der Kernbereich des EU-Rechts, was beispielsweise bedeutet, dass der Gerichtshof der Europäischen Union in vollem Umfang zuständig ist.

---

<sup>6</sup> Übereinkommen aufgrund von Artikel K.3 des Vertrags über die Europäische Union über die Errichtung eines Europäischen Polizeiamts (Europol-Übereinkommen), ABl. C 316 vom 27.11.1995, S. 1.

<sup>7</sup> Beschluss des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) („Europol-Beschluss“), ABl. L 121 vom 15.5.2009, S. 37.

10. In diesem Zusammenhang sieht das dem Vertrag von Lissabon als Anhang beigefügte Protokoll über die Übergangsbestimmungen<sup>8</sup> einen Übergangszeitraum von fünf Jahren vor, nach dessen Ablauf erst die bestehenden Instrumente des dritten Pfeilers einschließlich des Europol-Beschlusses wie die Gemeinschaftsinstrumente behandelt werden. Artikel 10 des Protokolls bestimmt, dass alle Rechtsakte, die vor Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon angenommen wurden, ihre Rechtswirkung so lange behalten, bis sie aufgehoben, für nichtig erklärt oder geändert werden. Darüber hinaus gelten die erweiterte Zuständigkeit des Gerichtshofs und die Möglichkeit für die Kommission, Vertragsverletzungsverfahren einzuleiten, für diese Rechtsakte erst, wenn sie entweder geändert worden sind oder nach dem Inkrafttreten des Vertrags fünf Jahre vergangen sind.
11. Der EDSB begrüßt den Vorschlag. Er passt Europol an die Anforderungen von Artikel 88 Absatz 2 AEUV an. Das größere Gewicht des Europäischen Parlaments als Mitgesetzgeber, die Ausdehnung des Grundsatzes der qualifizierten Mehrheit im Rat sowie die umfassende Zuständigkeit des Gerichtshofs werden sich positiv auf die Qualität und Kohärenz des Rechtsrahmens und auch auf die zentralen Fragen im Zusammenhang mit dem Schutz personenbezogener Daten auswirken. Die umfassende Einbeziehung aller betroffenen EU-Organe dürfte sich vorteilhaft auf die allgemeinen Datenschutzvorschriften, aber auch auf die spezifischen Vorschriften auswirken, die möglicherweise für bestimmte Arten des Datenaustauschs erforderlich sind.

#### *Vertrag von Lissabon und Datenschutz*

12. Mit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon brach eine neue Ära für den Datenschutz an. Artikel 6 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) in der geänderten Fassung macht die Charta der Grundrechte der EU zu einem rechtsverbindlichen Text.<sup>9</sup> Artikel 8 der Charta sichert jeder Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden Daten zu und legt die Hauptelemente des Datenschutzes fest. Dieses Grundrecht ist auch in Artikel 16 Absatz 1 AEUV verankert. Artikel 16 Absatz 2 AEUV sieht ferner eine eigene Rechtsgrundlage für ein starkes EU-weites Datenschutzrecht in allen Bereichen der EU-Politik vor, auch im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit.
13. Hierzu nahm die Kommission am 25. Januar 2012 ein Paket zur Reform des EU-Rechtsrahmens für den Datenschutz an. Das Paket umfasst eine Mitteilung<sup>10</sup> und zwei Vorschläge für Rechtstexte („Datenschutzvorschläge“): eine Datenschutz-Grundverordnung<sup>11</sup> („Vorschlag für eine Datenschutzverordnung“) und eine

---

<sup>8</sup> Protokoll (Nr. 36) über die Übergangsbestimmungen, ABl. C 115 vom 9.5.2008, S. 322.

<sup>9</sup> Charta der Grundrechte der Europäischen Union, ABl. C 83 vom 30.3.2010, S. 389.

<sup>10</sup> Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen „Der Schutz der Privatsphäre in einer vernetzten Welt: Ein europäischer Datenschutzrahmen für das 21. Jahrhundert“, KOM(2012) 9 endgültig.

<sup>11</sup> Vorschlag für eine Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr, (KOM(2012) 11 endgültig).

spezifische Richtlinie für den Bereich Polizei und Justiz<sup>12</sup> („Vorschlag für eine Datenschutzrichtlinie“).

14. Der EDSB hat die Datenschutzvorschläge nachdrücklich begrüßt, vor allem den Vorschlag für eine Datenschutzverordnung, der einen großen Schritt in Richtung eines wirksameren und kohärenteren Datenschutzes in der EU darstellt. Der EDSB hat allerdings warnend darauf hingewiesen, dass die Datenschutzvorschläge bei Weitem noch kein umfassendes Regelwerk für den Datenschutz auf nationaler und auf EU-Ebene in allen Bereichen der EU-Politik bilden.<sup>13</sup>
15. In ihrer Mitteilung vom November 2010 „Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union“ hatte die Kommission davon gesprochen, es sei ein umfassender Ansatz bei der Reform des Datenschutzrahmens der EU erforderlich.<sup>14</sup> Dies hatten das Europäische Parlament und der Rat begrüßt und unterstützt. In seiner Entschließung vom 6. Juli 2011 brachte das Europäische Parlament seine volle Unterstützung für ein Gesamtkonzept zum Ausdruck.<sup>15</sup> Auch der Rat sprach in seinen Schlussfolgerungen vom 24./25. Februar 2011 von einem neuen Rechtsrahmen, der auf einem Gesamtkonzept beruht.<sup>16</sup>
16. Der EDSB unterstrich in seiner Stellungnahme vom 14. Januar 2011 die Bedeutung eines umfassenden Rechtsinstruments für den Datenschutz, das auch die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen abdeckt. Ein umfassender Rechtsakt wurde als *Conditio sine qua non* für einen wirksamen Datenschutz in der Zukunft bezeichnet.<sup>17</sup> Der EDSB hatte darauf hingewiesen, dass zwischen Polizei- und Justizbehörden und anderen Behörden der Mitgliedstaaten, die mit Aufgaben im Bereich Strafverfolgung betraut sind, wie Steuer-, Zoll-, Betrugsbekämpfungs- und Einwanderungsbehörden, kein grundlegender Unterschied besteht. Diese Behörden unterliegen der Richtlinie 95/46/EG. Er hatte ferner daran erinnert, dass die meisten Mitgliedstaaten ihren nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG und des Übereinkommens Nr. 108 des Europarates<sup>18</sup>, einen breit gefassten Anwendungsbereich gegeben haben und diese auch für ihre Polizei- und Justizbehörden gelten.

---

<sup>12</sup> Vorschlag für eine Richtlinie zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr, KOM(2012) 10 endgültig.

<sup>13</sup> Siehe Stellungnahme des EDSB vom 7. März 2012 zum Datenschutzreformpaket, ABl. C 192 vom 30.6.2012, S. 5, Abschnitt I.2. Der vollständige Wortlaut dieser Stellungnahme kann auf der Website des EDSB eingesehen werden: <http://www.edps.europa.eu>

<sup>14</sup> Siehe Abschnitt 2.2.4 der Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union“, KOM(2010) 609 endgültig.

<sup>15</sup> Siehe Entschließung des Europäischen Parlaments vom 6. Juli 2011, 2011/2025(INI).

<sup>16</sup> Siehe Schlussfolgerungen des Rates der 3071. Sitzung des Rates Justiz und Inneres am 24./25. Februar 2011.

<sup>17</sup> Siehe Stellungnahme des EDSB vom 14. Januar 2011 zur Mitteilung der Kommission „Gesamtkonzept für den Schutz personenbezogener Daten in der Europäischen Union“, ABl. C 181/01 vom 22. Juni 2011, S. 1, Punkt 3.2.5.

<sup>18</sup> Übereinkommen des Europarates zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, Straßburg, 28. Januar 1981.

17. Der EDSB hatte sich eindeutig für eine Einbeziehung der Datenverarbeitung durch die Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU in dieses allgemeine Rechtsinstrument ausgesprochen. Ein einziger Rechtstext würde das Risiko von Unstimmigkeiten zwischen Bestimmungen verschiedener Instrumente vermeiden und wäre für den Datenaustausch zwischen der EU-Ebene und den privaten und öffentlichen Einrichtungen in den Mitgliedstaaten am besten geeignet.
18. Die Kommission hat sich jedoch für einen anderen Ansatz entschieden. So hat sie erstens beschlossen, den Datenschutz im Bereich Strafverfolgung in einem eigenständigen Instrument (der vorgeschlagenen Datenschutzrichtlinie) zu regeln, dessen Datenschutzniveau nicht ganz dem der vorgeschlagenen Datenschutzverordnung entspricht.<sup>19</sup> Zweitens wurden die Datenschutzvorschriften für Organe, Einrichtungen und Agenturen der EU, die in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 niedergelegt sind, ebenso wie spezifische Maßnahmen im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen unangetastet gelassen und auf einen späteren Zeitpunkt verschoben.

### *Konsequenzen für Europol*

19. Auf EU-Ebene gilt nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch alle Organe, Einrichtungen, Ämter und Agenturen der EU, wenn diese Verarbeitung im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten erfolgt, die ganz oder teilweise in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fallen, es sei denn, im Unionsrecht ist klar und eindeutig anderes vorgesehen.
20. Es wurde argumentiert, beim derzeitigen Rechtsrahmen hätten spezifische Datenschutzvorschriften zur Folge, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 nicht für Europol gelten würde, zumindest nicht für seine Kernaktivitäten. Dieses Argument muss in der vorliegenden Stellungnahme keineswegs infrage gestellt werden.
21. Ungeachtet der Tatsache jedoch, dass die derzeitige spezifische Regelung für Europol wohl nur die Kernaktivitäten von Europol betrifft, besteht ein gewisser Diskussionsbedarf bezüglich des Status verwaltungstechnischer personenbezogener Daten und von Personaldaten bei Europol. Der EDSB begrüßt daher die Klarstellung im Vorschlag, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf diese Daten in vollem Umfang anzuwenden ist.<sup>20</sup>
22. Die Verarbeitung personenbezogener Daten durch Europol für seine Kernaktivitäten (also Unterstützung und Verstärkung der Maßnahmen von Mitgliedstaaten zur Bekämpfung schwerer Kriminalität) wird anders behandelt. Die Kommission hat sich im Vorschlag für eine eigenständige Datenschutzregelung entschieden, wobei sie davon ausgegangen ist, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf Europol nicht anzuwenden ist. Der EDSB bedauert, dass sich die Kommission nicht für eine Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf Europol entschieden und den

---

<sup>19</sup> In seiner Stellungnahme vom 7. März 2012 (Punkt 20) stellte der EDSB sogar fest, dass das in der vorgeschlagenen Datenschutzrichtlinie vorgesehene Datenschutzniveau bei Weitem nicht an das des Vorschlags für eine Datenschutzverordnung heranreicht (siehe auch Punkte 309f.)

<sup>20</sup> Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 gilt bereits für alle Aktivitäten von CEPOL.

Vorschlag auf zusätzliche Sondervorschriften und Ausnahmen beschränkt hat, die den Besonderheiten des Bereichs Strafverfolgung angemessen Rechnung tragen.

23. Der EDSB hält jedoch fest, dass in Erwägungsgrund 32 des Vorschlags ausdrücklich erwähnt wird, dass die Datenschutzvorschriften bei Europol ausgebaut werden und auf den Grundsätzen beruhen sollten, die der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zugrunde liegen. Folglich enthält der Vorschlag den größten Teil der Kernelemente der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.
24. Erwägungsgrund 32 besagt weiter, dass die Datenschutzvorschriften bei Europol an die anderen relevanten Datenschutzinstrumente angelehnt sein sollten, die im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit in der Union gelten, insbesondere das Übereinkommen Nr. 108 und die Empfehlung Nr. R(87)15 des Europarates<sup>21</sup> und der Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden<sup>22</sup>. Der EDSB erinnert daran, dass weder das Übereinkommen Nr. 108 noch der Rahmenbeschluss des Rates für Europol gelten, doch unterstützt er natürlich die Absicht, dafür zu sorgen, dass der von diesen Instrumenten in den Mitgliedstaaten gebotene Schutz von Europol respektiert wird.

#### *Die Datenschutzreform*

25. Wie bereits gesagt, soll die Datenschutzreform in der Hauptsache zu einem Gesamtkonzept führen; darin liegen einer ihrer Hauptanlässe und ihr Ziel. In der Vergangenheit hatte der EDSB bereits ein einziges Gesamtinstrument gefordert, das auch Polizei und Justiz abdeckt. Ein solches Instrument erlaubt unter Umständen weitere Sondervorschriften, die den Besonderheiten des Sektors Polizei und Justiz angemessen Rechnung trägt, gemäß der 21. Erklärung zum Vertrag von Lissabon. Eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungen für beispielsweise Europol, Eurojust, SIS und Prüm sollte vermieden werden.
26. Der EDPS empfiehlt daher, in den Erwägungsgründen des Vorschlags klarzustellen, dass der neue Datenschutzrahmen der Organe und Einrichtungen der EU nach seiner Annahme auch für Europol gelten soll. Weiterhin sollte die Anwendung der Datenschutzregelung für Organe und Einrichtungen der EU auf Europol in dem Instrument eindeutig geregelt werden, das an die Stelle der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 treten soll, wie 2010 im Zusammenhang mit der Reform des Datenschutzpakets ursprünglich angekündigt<sup>23</sup>.
27. In Erwägungsgrund 32 des Vorschlags heißt es, die Datenschutzvorschriften für Europol sollten eigenständig sein und sich an andere relevante Datenschutzinstrumente anlehnen, die für den Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit in der Union gelten, einschließlich des Rahmenbeschlusses

---

<sup>21</sup> Empfehlung Nr. R (87) 15 des Ministerausschusses des Europarates vom 17. September 1987 über die Nutzung personenbezogener Daten im Polizeibereich an die Mitgliedstaaten.

<sup>22</sup> Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, ABl. L 350 vom 30.8.2008, S. 60.

<sup>23</sup> Mitteilung der Kommission „Ein Gesamtkonzept für den Schutz personenbezogener Daten in der Europäischen Union“, KOM(2010) 609 endgültig, S. 18f.

2008/977/JI, und dass dieser Beschluss durch die zum Zeitpunkt der Annahme geltende einschlägige Richtlinie ersetzt werden soll. Der EDSB weist darauf hin, dass der Europol-Beschluss des Rates eine ausgeprägte Datenschutzregelung enthält, und ist der Auffassung, dass dieses Niveau unabhängig von den Diskussionen über die vorgeschlagene Datenschutzrichtlinie nicht gesenkt werden sollte. Dies sollte in dem Erwägungsgrund ausgeführt werden.

28. Schließlich sollten spätestens ab dem Zeitpunkt der Anwendung des neuen allgemeinen Rahmens die wichtigsten Neuerungen der Datenschutzreform (also Grundsatz der Rechenschaftspflicht, Datenschutzfolgenabschätzung, Datenschutz durch Technik (eingebauter Datenschutz) und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen sowie Meldung von Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten) auch für Europol gelten. Dies sollte auch in den Erwägungsgründen verdeutlicht werden. Wie nachstehend noch näher ausgeführt, fehlen diese Elemente derzeit im Vorschlag oder werden dort nicht ausreichend berücksichtigt.

### **III. ANALYSE DES VORSCHLAGS**

#### **ALLGEMEINE ANMERKUNGEN**

29. Die Aufgabe von Europol besteht darin, die nationalen Strafverfolgungsbehörden sowie deren Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von organisierter Kriminalität, Terrorismus und anderen Formen schwerer Kriminalität zu unterstützen und zu verstärken, wenn zwei oder mehr Mitgliedstaaten betroffen sind<sup>24</sup>. Die Hilfe, die Europol nationalen Strafverfolgungsbehörden bietet, umfasst die Förderung des Informationsaustauschs, die Durchführung kriminaltechnischer Analysen sowie Hilfe bei und Koordinierung von grenzüberschreitenden Operationen. Zur Wahrnehmung dieser Aufgaben steht im Mittelpunkt der Arbeit von Europol im Wesentlichen die Sammlung, Auswertung und Verbreitung von Informationen einschließlich umfangreicher personenbezogener Daten.
30. Ein starker Datenschutzrahmen ist nicht nur für die betroffenen Personen von Bedeutung, sondern trägt auch zum Erfolg der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit an sich bei. Er bildet die Grundlage für das Vertrauen der Mitgliedstaaten, die die polizeilichen und justiziellen Informationen liefern. Bei den betreffenden personenbezogenen Daten handelt es sich häufig um sensible Daten, die von Polizei- und Justizbehörden als Ergebnis einer Ermittlung gegen Personen erhoben wurden. In der Folgenabschätzung wurde unter anderem das Problem angesprochen, dass Mitgliedstaaten Europol nur unzureichend mit Informationen versorgen. Diese Neigung, Informationen nicht weiterzugeben, ist unter anderem auf die Polizeikultur zurückzuführen, die Strafverfolgungsbeamte zur Vorsicht in derartigen Fragen mahnt. Ein starkes Datenschutzsystem sollte einen Beitrag zur Stärkung des Vertrauens zwischen Mitgliedstaaten als Voraussetzung für einen erfolgreichen Informationsaustausch leisten. Klar definierte Zwecke mit den entsprechenden konkreten und strengen Vorschriften würden die Akzeptanz des Austauschs personenbezogener Daten verbessern. Schließlich würde die sichere Einhaltung der Datenschutzgrundsätze dafür sorgen, dass Europol nach

---

<sup>24</sup> Artikel 3 des Europol-Beschlusses des Rates.

rechtsstaatlichen Methoden arbeitet, auf diese Weise Vertrauen in sein Vorgehen schafft und somit größeres Vertrauen in die EU-Organe fördert.

31. Die Kommission hat wiederholt auf die Bedeutung eines besseren Datenschutzes in der Strafverfolgung und der Kriminalitätsprävention hingewiesen, wo der Austausch und die Nutzung personenbezogener Informationen spürbar zugenommen haben<sup>25</sup>. Auch das vom Rat angenommene Stockholmer Programm erwähnt einen starken Datenschutz als Hauptvoraussetzung für die Informationsmanagementstrategie der EU in diesem Bereich.<sup>26</sup>
32. Es ist daher unerlässlich, dass der Vorschlag ein hohes Schutzniveau bietet, das mindestens so hoch sein sollte wie das des derzeitigen Rahmens.

#### **a) Neue Informationsstruktur bei Europol**

33. Der derzeitige Europol-Beschluss des Rates enthält detaillierte Datenschutzbestimmungen, die noch ergänzt werden durch verschiedene Durchführungsbestimmungen, wie die Rechtsakte des Rates mit Durchführungsbestimmungen für Arbeitsdateien zu Analysezielen<sup>27</sup>, Vorschriften über die Beziehungen zwischen Europol und Partnern<sup>28</sup>, Vertraulichkeitsregeln<sup>29</sup> und zu den Bedingungen für die Verarbeitung von Daten zur Feststellung, ob die Daten für die Aufgaben von Europol relevant sind<sup>30</sup>.
34. Gemäß dem Europol-Beschluss des Rates verarbeitet Europol Informationen einschließlich personenbezogener Daten in zwei Hauptsystemen, nämlich dem Europol-Informationssystem („EIS“) und den Arbeitsdateien zu Analysezielen („AWF“)<sup>31</sup>. Diese Systeme sind technisch und rechtlich voneinander unabhängig, haben eigene Vorschriften bezüglich ihres Zwecks und der Zugangsrechte. Das bedeutet, dass Europol Datenelemente aus den verschiedenen Datenbanken in diesen Systemen nicht verknüpfen und analysieren darf. Außerdem besteht für Europol keine Möglichkeit, von der vordefinierten Architektur abzuweichen.

---

<sup>25</sup> Siehe Mitteilung der Kommission vom 20. Juli 2010 an das Europäische Parlament und den Rat „Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht“, KOM(2010) 385 endgültig.

<sup>26</sup> Das Stockholmer Programm – Ein offenes und sicheres Europa im Dienste und zum Schutz der Bürger (2010/C 115/01), ABl. C 115, S. 1.

<sup>27</sup> Beschluss 2009/936/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Annahme der Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analysezielen, ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 14.

<sup>28</sup> Beschluss 2009/934/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Annahme von Durchführungsbestimmungen zur Regelung der Beziehungen von Europol zu anderen Stellen einschließlich des Austauschs von personenbezogenen Daten und Verschlusssachen, ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 6. Siehe ferner Beschluss 2009/935/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Festlegung der Liste von Drittstaaten und dritten Organisationen, mit denen Europol Abkommen schließt.

<sup>29</sup> Beschluss 2009/968/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Annahme der Vertraulichkeitsregeln für Europol-Informationen, ABl. L 332 vom 17.12.2009, S. 17.

<sup>30</sup> Beschluss des Verwaltungsrates von Europol vom 4. Juni 2009 zu den Bedingungen für die Verarbeitung von Daten gemäß Artikel 10 Absatz 4 des Europol-Beschlusses, ABl. L 348 vom 29.12.2009, S. 1.

<sup>31</sup> Artikel 10 des Europol-Beschlusses des Rates.

35. Mit dem Vorschlag soll mehr Spielraum geschaffen werden, damit Europol schrittweise eine Architektur aufbauen kann, die sich an neu auftretende Anforderungen des Betriebs anpassen kann, die die Entwicklung innovativer Datenverarbeitungslösungen erfordern. Zu diesem Zweck schafft der Vorschlag die allgemeinen Vorschriften über verschiedene Systeme ab und stellt Zwecke in den Mittelpunkt, für die die Daten bereitgestellt wurden, und weniger vordefinierte Systeme.<sup>32</sup>
36. Gemäß Artikel 24 des Vorschlags darf Europol Informationen für folgende Zwecke verarbeiten: a) Kreuzproben zur Ermittlung etwaiger Zusammenhänge zwischen Informationen, b) strategische oder themenbezogene Analysen und c) operative Analysen in Einzelfällen. Diese Zwecke werden weder im Vorschlag noch in irgendeinem Begleitdokument näher erläutert.

#### *Derzeitige Informationsarchitektur*

37. Zum besseren Verständnis der Änderungen beschreibt der EDSB nachstehend kurz die Hauptelemente des gegenwärtigen Systems und seine Funktionsweise in der Praxis. Aus dieser Beschreibung wird deutlich, dass der Europol-Beschluss des Rates bereits genügend Spielraum bietet.
38. Das EIS ist eine Referenzdatenbank für Abgleiche: Sie bietet Mitgliedstaaten die Möglichkeit, Informationen über mit einem Kriminalfall verbundene Personen, Ereignisse und Geräte abzurufen und weiterzugeben. Die im EIS gespeicherten Daten müssen verdächtige Personen, verurteilte Straftäter oder Personen betreffen, bei denen aufgrund der Faktenlage bewiesen ist oder hinreichender Grund zu der Annahme besteht, dass sie Straftaten begangen haben oder begehen werden, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen. Der Europol-Beschluss des Rates enthält eine erschöpfende Auflistung von Datenarten, die im EIS gespeichert werden dürfen, Aussagen zu den Speicherfristen für die Daten und die Vorschriften über den Zugriff auf die im EIS gespeicherten Daten und ihre Verwendung.<sup>33</sup>
39. Anders als beim EIS stehen bei den AWF Analysen in bestimmten Bereichen der Kriminalität im Mittelpunkt. In AWF gespeicherte Daten können nicht nur verdächtige Personen, sondern auch Zeugen, Opfer, Kontaktpersonen, Komplizen und Informanten betreffen.<sup>34</sup> Die Datenkategorien, die in den AWF gespeichert werden dürfen, sind breiter gefasst als beim EIS.<sup>35</sup> Für AWF gelten allerdings auch zusätzliche Datenschutzvorschriften. Bevor eine Analysedatei errichtet werden darf, muss eine sogenannte Errichtungsanordnung vorliegen. In dieser Errichtungsanordnung sind der Zweck der AWF und der Personenkreis anzugeben, über den Daten gespeichert werden, und ist die Art der Daten zu bezeichnen. Gemäß Artikel 16 Absatz 2 des Europol-Beschlusses des Rates sind in der Errichtungsanordnung ferner die der Errichtungsanordnung zugrunde liegenden

---

<sup>32</sup> Siehe Erwägungsgrund 20 des Vorschlags. Siehe ferner S. 23f. der Folgenabschätzung.

<sup>33</sup> Siehe Artikel 12, 13 und 20.

<sup>34</sup> Artikel 14 des Europol-Beschlusses des Rates. Siehe ferner Beschluss 2009/936/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Annahme der Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analysezwecken, ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 14.

<sup>35</sup> Artikel 6 des Beschlusses 2009/936/JI des Rates vom 30. November 2009 zur Annahme der Durchführungsbestimmungen für die von Europol geführten Arbeitsdateien zu Analysezwecken, ABl. L 325 vom 11.12.2009, S. 14 („AWF-Bestimmungen“).

allgemeinen Umstände, die Voraussetzungen und Verfahren für die Übermittlung der Daten an bestimmte Empfänger sowie die Speicherdauer festzulegen.<sup>36</sup>

40. Bis 2010 gab es 23 AWF, d. h. 23 verschiedene, nicht miteinander verknüpfte Datenbanken für jeweils eine bestimmte Form der organisierten Kriminalität. Ende 2010 wurde das AWF-System umorganisiert und flexibler gestaltet. Nunmehr haben die Analysten von Europol auch Zugriff auf relevante Informationen, die in anderen AWF verarbeitet werden. Die damaligen 23 AWF wurden zu zwei AWF zusammengeführt. Die eine befasst sich schwerpunktmäßig mit „schwerer und organisierter Kriminalität“, die andere mit „Terrorismusbekämpfung“. Nach der Zusammenführung sind die Zweckbestimmungen der beiden AWF sehr viel umfangreicher und rufen Bedenken wegen der in Artikel 16 Absatz 1 Buchstabe d des Europol-Beschlusses des Rates geforderten Angabe des Zwecks hervor. Daher wurden innerhalb der beiden AWF sogenannte „Focal points“ (Schwerpunkte)<sup>37</sup> und/oder „Target groups“ (Zielgruppen)<sup>38</sup> eingerichtet, die jeweils einen spezifischen Zweck für die dort gespeicherten Daten festlegen. Der konkrete Zweck sowie die Art der Daten und der Personenkreis, über den Daten bei einem „Focal point“ oder einer „Target Group“ gespeichert werden, sind in Anhängen zu den Errichtungsanordnungen für AWF niedergelegt.
41. Im Rahmen dieses neuen AWF-Konzepts haben Analystengruppen von Europol Zugriff auf alle Informationen, die in der AWF, der sie zugeteilt sind, verarbeitet werden. Eine Weiterverwendung der abgerufenen Informationen ist nur zulässig, wenn i) die Europol-Analysten eine eindeutige Verbindung zu dem Zweck des „Focal point“ oder der „Target group“ herstellen, für den/die sie zuständig sind, und wenn ii) nur die erforderlichen Daten vom „Focal point“ bzw. der „Target group“ weiterverarbeitet werden.
42. Diese Flexibilität würde beispielsweise die Aufdeckung von Verbindungen zwischen Ermittlungen sowie von gemeinsamen Vorgehensweisen verschiedener krimineller Vereinigungen ermöglichen.<sup>39</sup> Die Landschaft der organisierten Kriminalität sieht heutzutage völlig anders aus als zur Zeit der Errichtung von Europol. Die Entwicklung des Binnenmarktes, die darauf folgende Abschaffung von Grenzen sowie die Vorteile der Globalisierung und technologische Neuerungen

---

<sup>36</sup> Der Vollständigkeit halber sei erwähnt, dass gemäß Artikel 10 Absatz 2 des Europol-Beschlusses des Rates Europol auch neue Systeme für die Verarbeitung personenbezogener Daten einrichten darf. Ein solches System darf allerdings keine personenbezogenen Daten verarbeiten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, und auch keine Daten über Gesundheit oder Sexualleben. Im Wesentlichen aus den beiden folgenden Gründen wurde die Möglichkeit der Einrichtung neuer Systeme jedoch nicht genutzt: fehlender operativer Bedarf und Einschränkungen bei der Speicherung sensibler personenbezogener Daten (siehe hierzu „Evaluation of the Implementation of the Europol Council Decision and of Europol activities, Technical report“ (Bewertung der Umsetzung des Europol-Beschlusses des Rates und der Arbeit von Europol. Technischer Bericht), S. 80-81, einsehbar auf der Website von Europol).

<sup>37</sup> D. h. ein Bereich, der sich hauptsächlich mit einem Phänomen aus dem Blickwinkel einer Ware, eines Themas oder einer Region beschäftigt (z. B. Ausbeutung von Kindern, Drogenhandel über die Westbalkanländer, ...), Folgenabschätzung, S. 33.

<sup>38</sup> D. h. ein operatives Projekt mit einem eigens zusammengestellten Europol-Team, das eine internationale strafrechtliche Ermittlung oder polizeiliche Intelligence-Arbeit gegen ein konkretes Ziel unterstützt (z. B. eine identifizierte einzelne kriminelle Vereinigung: eine kriminelle Vereinigung aus dem Kosovo ...) Folgenabschätzung, S. 33.

<sup>39</sup> Siehe Folgenabschätzung, S. 14 („Aspekt 1 des Problems“).

haben für bestehende und sich neu bildende kriminelle Vereinigungen neue Profitmöglichkeiten geschaffen. Kriminelle Organisationen sind raffinierter und dynamischer geworden. Sie konzentrieren sich nicht mehr auf bestimmte Straftaten, sondern begehen rasch wachsende diversifizierte Straftaten, wechseln von einer Aktivität zur anderen und fügen den Aktivitäten, auf die sie sich spezialisiert hatten, neue hinzu. Außerdem sind kriminelle Vereinigungen nicht länger auf bestimmte geografische Gebiete beschränkt und arbeiten recht häufig mit anderen Gruppen der organisierten Kriminalität zusammen. Die Vielfalt sowohl der Straftaten als auch der Zusammensetzung der kriminellen Vereinigungen erfordert einen anderen Ansatz.

### *Einschätzung des EDSB*

43. Der EDSB räumt ein, dass in Anbetracht des sich wandelnden Kontexts und auch angesichts der wachsenden Rolle von Europol, das zu einem Knotenpunkt des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten ausgebaut werden soll und auch eigenständig Aufgaben in der Informationsverarbeitung wahrnehmen soll, Bedarf an Flexibilität besteht. Daher muss Europol in der Lage sein, seinen Aufgaben möglichst wirksam und effizient nachzukommen. Die bestehende Informationsarchitektur ist nicht unbedingt der Maßstab für die Zukunft. Der EDSB wird daher das neue System für sich allein und nicht aufgrund des Bedarfs an Änderungen des bestehenden Systems beurteilen.
44. Der EDSB unterstreicht, dass es Sache der Gesetzgeber ist, in großen Zügen die Informationsstruktur von Europol festzulegen. In seiner Rolle als Berater der Gesetzgeber stellt er die Frage in den Mittelpunkt, inwieweit die Entscheidung der Gesetzgeber durch die Grundsätze des Datenschutzes eingeschränkt wird und, falls dem so sein sollte, ob dies mit ihnen im Einklang steht. Im vorliegenden Fall bedeutet dies eine Bewertung des Datenschutzniveaus für die betroffene Person im Lichte des Grundsatzes der Zweckbindung, wie er im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit angewandt wird. Gestützt auf diese Bewertung wird der EDSB dann die Einführung weiterer Garantien für den Ansatz von Artikel 24 des Vorschlags anregen.

### *Zweckbindung*

45. Der EDSB erinnert daran, dass die Zweckbindung ein Kerngrundsatz des Datenschutzes ist, wie er in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert ist. Sie ist eine Hauptbedingung für die Verarbeitung und Voraussetzung für andere Anforderungen an die Datenqualität. Die Zweckbindung trägt zu Transparenz, Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit bei. Dieser Grundsatz bezweckt den Schutz betroffener Personen durch Begrenzung der Möglichkeiten für die Verwendung ihrer Daten durch für die Verarbeitung Verantwortliche. Dies ist umso wichtiger, als im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen die betroffenen Personen normalerweise gar nicht wissen, dass sie betreffende Daten verarbeitet werden.

46. Bei einem spezifizierten Zweck gilt, dass genau und umfassend bestimmt ist, welche Verarbeitung unter diesen spezifizierten Zweck fällt und welche nicht.<sup>40</sup> Er entscheidet darüber, welche Daten erhoben werden und welche Aufbewahrungsfristen gelten, sowie über alle anderen Aspekte der Verarbeitung personenbezogener Daten für den/die gewählten Zweck/Zwecke.

#### *Konsequenzen für Artikel 24*

47. Mit Blick auf den Grundsatz der Zweckbindung formuliert der EDSB folgende Anmerkungen zu Artikel 24 des Vorschlags:

– Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe a erlaubt Kreuzproben von Daten zur Ermittlung etwaiger Zusammenhänge zwischen Informationen. Der EDSB begrüßt, dass Artikel 24 Absatz 2 und Anhang 2 Kreuzproben auf Daten beschränken, die i) Personen, die im Verdacht stehen, eine Straftat begangen zu haben oder an einer Straftat beteiligt gewesen zu sein, für die Europol zuständig ist, oder die wegen einer solchen Straftat verurteilt wurden, und ii) Personen, bei denen aufgrund der Faktenlage berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass sie Straftaten begehen werden, betreffen.

– Gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b dürfen sowohl für strategische als auch für themenbezogene Analysen personenbezogene Daten von verdächtigen Personen, aber auch von Zeugen, Opfern, Kontaktpersonen und Komplizen verarbeitet werden. Sollte sich Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe b auf aktuelle Analysen allgemeiner Tendenzen und Bewertungen der Bedrohungslage im Bereich der organisierten Kriminalität beziehen<sup>41</sup>, ist der EDSB der Ansicht, dass personenbezogene Daten hier nicht erforderlich sind. Er empfiehlt, die Begriffe strategische, themenbezogene und operative Analyse im Vorschlag zu definieren und die Möglichkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten für strategische oder themenbezogene Analysen zu streichen, es sei denn, es liegt ein stichhaltiger Grund hierfür vor.

– Gemäß Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c des Vorschlags darf Europol Informationen für Zwecke der operativen Analyse in Einzelfällen verarbeiten. Die Bestimmung verlangt weder die Festlegung eines spezifischen Zwecks für die Fälle noch die Verarbeitung nur der personenbezogenen Daten, die für den spezifischen Zweck erheblich sind. Artikel 16 des Europol-Beschlusses des Rates verlangt hingegen, dass bei jeder Analysedatei in der Errichtungsanordnung der Zweck und die zu verarbeitenden Daten beschrieben werden. Der Grundsatz der Zweckfestlegung wurde mit den Konzepten der „Focal points“ und „Target groups“ umgesetzt. Der EDSB empfiehlt daher, gestützt auf die Erfahrungen mit dem derzeit geltenden Europol-Beschluss des Rates eine Einschränkung der Zweckbestimmungen aufzunehmen. Nachdrücklich empfiehlt er, für jede operative Analyse einen eindeutigen Zweck festzulegen und zu verlangen, dass nur im Einklang mit diesem Zweck stehende

---

<sup>40</sup> Siehe die Stellungnahme 03/2013 der Artikel 29-Datenschutzgruppe vom 2. April 2013 zur Zweckbindung, S. 39, Abschnitt II.2.1., abrufbar auf der Website der Artikel 29-Datenschutzgruppe unter folgender Adresse: [http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2013/wp203_en.pdf)

<sup>41</sup> Siehe Europol-Jahresbericht – Allgemeiner Bericht über die Tätigkeiten von Europol, abrufbar auf der Website von Europol.

relevante personenbezogene Daten verarbeitet werden. Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c sollte entsprechend geändert werden.

48. Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c des Vorschlags deutet der EDSB dahin gehend, dass in Anbetracht der Kerntätigkeit von Europol (also Bündelung von Informationen der Mitgliedstaaten, um das Wissen über kriminelle Aktivitäten zu erweitern) und der Vielfalt der Straftaten und der Zusammensetzung krimineller Vereinigungen<sup>42</sup>, Europol die im Rahmen operativer Analysen erhaltenen Daten abgleichen muss. Der EDSB erinnert daran, dass gemäß dem Grundsatz der Zweckbindung personenbezogene Daten nicht in einer Weise weiterverarbeitet werden dürfen, die mit den Zwecken, für die sie erhoben wurden, nicht vereinbar ist (Artikel 34 Buchstabe b des Vorschlags). Die Vereinbarkeit ist fallweise unter Berücksichtigung aller relevanten Umstände, einschließlich der Beziehung zwischen Zweckbestimmungen, des Kontexts der Erhebung und der von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen angewandten Garantien zu beurteilen.<sup>43</sup>
49. Es sei hinzugefügt, dass im Bereich der Strafverfolgung eine Weiterverarbeitung von Daten für einen Zweck, der als mit dem ursprünglichen Zweck unvereinbar gilt, zulässig sein könnte, wenn dies in einem konkreten Fall unbedingt erforderlich ist. Da in solchen Fällen bei der Verarbeitung ein Eingriff in die Persönlichkeitsrechte erfolgen könnte, sollte sie nur unter strengsten Auflagen erfolgen.<sup>44</sup>
50. Der EDSB ist daher der Ansicht, dass ein Abgleich durch Analysten von Europol von Daten, die zu anderen Zwecken erhoben wurden, besondere Garantien erfordert. Er empfiehlt daher, Folgendes in den Vorschlag aufzunehmen: i) alle Abgleiche durch Europol-Analysten sind gesondert zu begründen, ii) die Abfrage von Daten nach einer Konsultation ist auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken und jeweils zu begründen, iii) es ist für die Rückverfolgbarkeit aller Vorgänge im Zusammenhang mit den Abgleichen zu sorgen, und iv) diese Daten dürfen nur von befugten Mitarbeitern geändert werden, die für den Zweck, für den die Daten ursprünglich erhoben wurden, zuständig sind. Dies entspräche der gegenwärtigen Praxis bei Europol.
51. Nach Ansicht des EDSB kommt diesen Empfehlungen eine zentrale Bedeutung zu, damit ein Datenschutzniveau gewährleistet werden kann, das zumindest dem des Europol-Beschlusses des Rates entspricht.

## **b) Stärkung der Datenschutzkontrolle**

### *Einleitende Bemerkungen*

---

<sup>42</sup> Siehe weiter oben Punkt 42.

<sup>43</sup> Siehe die Stellungnahme 03/2013 der Artikel 29-Datenschutzgruppe vom 2. April 2013 zur Zweckbindung, S. 39, Abschnitt II.2.1., abrufbar auf der Website der Artikel 29-Datenschutzgruppe unter folgender Adresse: <http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion>

<sup>44</sup> Stellungnahme des EDSB vom 19. Dezember 2005 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 endgültig), ABl. C 47 vom 25.2.2006, S. 27.

52. Der EDSB begrüßt die Bestimmungen zum Thema Kontrolle, die eine starke Kontrollarchitektur für Datenverarbeitungen vorsehen. Dabei wird den Verantwortlichkeiten auf nationaler und auf EU-Ebene angemessen Rechnung getragen, und es wird ein System für die Koordinierung aller beteiligten Datenschutzbehörden vorgesehen, das auf Erfahrung und auf bestehenden, erprobten und vertrauten Mechanismen beruht. Mit seinen Anmerkungen in diesem Teil möchte der EDSB diese Mechanismen weiter stärken.
53. In Anbetracht der wachsenden Aufgaben von Europol ist eine Stärkung der Kontrollmechanismen erforderlich. Die erweiterten Befugnisse von Europol beinhalten eindeutig einen Ausbau der Datenverarbeitungstätigkeit, in deren Rahmen auf EU-Ebene auch Informationen verarbeitet werden, die nicht unmittelbar von einzelstaatlichen Behörden stammen. Darüber hinaus ist Europol nunmehr eine Einrichtung der EU: Es muss in vollem Umfang an die anderen Agenturen der EU angepasst werden, und seine Tätigkeit fällt in den Zuständigkeitsbereich des Gerichtshofs der Europäischen Union.
54. Vor diesem Hintergrund begrüßt der EDSB, dass in dem Vorschlag die Rolle des EDSB als einer Behörde anerkannt wird, die zur Kontrolle aller Organe und Einrichtungen der EU eingerichtet wurde. Folgerichtig überträgt Artikel 46 dem EDSB die Kontrolle über Europol, die auch die Beratung von Europol und von betroffenen Personen in allen Fragen der Datenverarbeitung umfasst. Dies gewährleistet einen kohärenten und wirksamen Ansatz bei der Kontrolle auf EU-Ebene.
55. In diesem Zusammenhang anerkennt Artikel 45 des Vorschlags, dass die Kontrolle über die im Vorschlag vorgesehenen Verarbeitungen eine Aufgabe ist, in die auch die nationalen Datenschutzbehörden aktiv eingebunden werden müssen.<sup>45</sup> Für eine wirksame Kontrolle in diesem Bereich kommt der Zusammenarbeit von EDSB und nationalen Kontrollstellen große Bedeutung zu. Artikel 47 baut daher auf der bestehenden Kooperationsstruktur in benachbarten Bereichen des EU-Rechts auf, wie dem Schengener Informationssystem (2. Generation), Eurodac und dem Visa-Informationssystem. Diese Strukturen haben sich als effizient bewährt, weil sie eine enge Zusammenarbeit zwischen den nationalen Kontrollstellen und dem EDSB fördern. In dem hier zu prüfenden Fall kommt dieser Kooperation sogar noch größere Bedeutung zu, weil sich die Kontrolle durch den EDSB nicht nur mit der technischen Infrastruktur<sup>46</sup>, sondern auch mit dem Inhalt der Daten befasst.
56. Der EDSB ist der Auffassung, dass die Bestimmungen über die Kontrolle und die Zusammenarbeit bei der Kontrolle durchaus als Modell für den Vorschlag der Kommission für Datenschutz auf EU-Ebene dienen könnte, der in dem Datenschutzreformpaket angekündigt wurde.<sup>47</sup>
57. Schließlich begrüßt der EDSB Artikel 48 des Vorschlags, dem zufolge die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 einschließlich ihrer Bestimmungen zum Thema

---

<sup>45</sup> Siehe auch die Entschließung Nr. 4 der Frühjahrskonferenz der Europäischen Datenschutzbehörden (Lissabon, 16./17. Mai 2013).

<sup>46</sup> Dies gilt für die weiter oben genannten Informationssysteme.

<sup>47</sup> Siehe Mitteilung der Kommission „Ein Gesamtkonzept für den Schutz personenbezogener Daten in der Europäischen Union“, KOM(2010) 609 endgültig, S. 18f. und vorstehenden Punkt 15.

Kontrolle in vollem Umfang auf Personaldaten und verwaltungstechnische Daten Anwendung findet.

*a) Wirksame Kontrolle für Europol*

58. In Anbetracht seines Tätigkeitsfeldes benötigt Europol eine wirksame Kontrolle, die unabhängig ist, über das entsprechende Fachwissen und die Instrumente für die Durchsetzung verfügt.
59. Eine unabhängige und wirksame Aufsicht ist ein Kernbestandteil des Schutzes natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auf nationaler und auf EU-Ebene, wie er in Artikel 8 der Charta der Grundrechte und in Artikel 16 AEUV verankert ist. Der Gerichtshof hat anerkannt, dass der EDSB alle vom Gerichtshof aufgestellten Kriterien für die Unabhängigkeit von Datenschutzbehörden erfüllt, und den EDSB auch als Vorbild in diesem Bereich bezeichnet.<sup>48</sup>
60. Außerdem kann nach Ablauf der Übergangsfrist gemäß Artikel 10 des Protokolls Nr. 36 zum Vertrag von Lissabon<sup>49</sup> eine natürliche oder juristische Person beim Gerichtshof Rechtsbehelfe gegen Handlungen von Europol beantragen, auch im Bereich des Datenschutzes.<sup>50</sup> Der gleiche justizielle Rahmen sollte für alle Entscheidungen der Europol-Kontrollbehörde gelten, wie dies auch beim EDSB der Fall ist.<sup>51</sup>
61. Der Vorschlag sieht für den EDSB weit reichende Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse vor, die von der Beratung bis zu Verwarnungen und dem Aussprechen von Verarbeitungsverböten (siehe nachstehenden Punkt 68f.) reichen, die für eine gestärkte und wirksame Kontrolle von Europol sorgen werden.<sup>52</sup>

*b) Rolle nationaler Datenschutzbehörden*

62. Der EDSB begrüßt Artikel 45 des Vorschlags. Darin heißt es, dass die Datenverarbeitung durch die nationalen Behörden und ihr Zusammenwirken mit Europol einzelstaatlicher Kontrolle unterliegt, und dies unterstreicht deutlich die Schlüsselrolle nationaler Kontrollstellen. Er begrüßt ferner die deutliche Betonung der engen Zusammenarbeit und die Vorgabe, dass die nationalen Kontrollstellen den EDSB über alle ihre Maßnahmen im Hinblick auf Europol zu unterrichten haben.

---

<sup>48</sup> Siehe Rechtssache 518/07, Kommission gegen Deutschland, Randnr. 30: „(...) Kontrollstellen (...) müssen mit einer Unabhängigkeit ausgestattet sein, die es ihnen ermöglicht, ihre Aufgaben ohne äußere Einflussnahme wahrzunehmen. Diese Unabhängigkeit schließt nicht nur jegliche Einflussnahme seitens der kontrollierten Stellen aus, sondern auch jede Anordnung und jede sonstige äußere Einflussnahme, sei sie unmittelbar oder mittelbar, durch die infrage gestellt werden könnte, dass die genannten Kontrollstellen ihre Aufgabe, den Schutz des Rechts auf Privatsphäre und den freien Verkehr personenbezogener Daten ins Gleichgewicht zu bringen, erfüllen“ und Rechtssache 614/10, Kommission gegen Österreich, Randnr. 43: „Die erforderliche Unabhängigkeit soll nämlich nicht nur die unmittelbare Einflussnahme in Form von Weisungen ausschließen, sondern auch (...) jede Form der mittelbaren Einflussnahme, die zur Steuerung der Entscheidungen der Kontrollstelle geeignet wäre“.

<sup>49</sup> Am 1. Dezember 2014.

<sup>50</sup> Siehe Erwägungsgrund 46 und Artikel 52 des Vorschlags. Siehe ferner Begründung, S. 9.

<sup>51</sup> Siehe Artikel 32 Absatz 3 der Verordnung 45/2001 und Artikel 50 des Vorschlags.

<sup>52</sup> Siehe ferner Begründung, S. 8.

*c) Gestraffte und kohärente Kontrolle des Datenschutzes auf EU-Ebene*

63. Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon hat der Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit seinen Status als eigenständiges Thema der Regierungszusammenarbeit verloren und ist Bestandteil der Gemeinschaftsmethode geworden. Europol als eine der Einrichtungen des früheren „dritten Pfeilers“ ist eine Agentur der EU geworden. Bei der datenschutzrechtlichen Kontrolle sollte Europol daher genauso behandelt werden wie andere EU-Einrichtungen, von denen einige ebenfalls Daten im Zusammenhang mit Strafverfolgung verarbeiten (OLAF; Frontex und EU-Lisa, die neue IT-Agentur, die eine zentrale Rolle in der Verwaltung von Großinformationssystemen spielen soll).
64. Aber auch die Art der Verarbeitung durch Europol ist wichtig. Europol speichert nicht nur aus den Mitgliedstaaten stammende Daten, sondern verarbeitet diese Daten auch aktiv für seine eigenen Zwecke und verwendet andere Daten, die nicht von nationalen Behörden stammen, sondern aus anderen Quellen, die direkt mit Europol zusammenarbeiten (andere EU-Einrichtungen, Dritte außerhalb der EU usw.). Daher sollte die Verarbeitung durch Europol selbst auf EU-Ebene durchgängig kontrolliert werden.
65. In Anbetracht der Tatsache schließlich, dass Europol Daten mit anderen EU-Einrichtungen austauscht, muss für Kohärenz und ein gleiches Schutzniveau bei der Datenverarbeitung durch diese Einrichtungen gesorgt werden. Hierfür ist erforderlich, dass diese EU-Einrichtungen dem gleichen harmonisierten und kohärenten System umfassender Kontrollen unterliegen.

*d) Kontrolle durch den EDSB*

66. Angesichts dessen sieht Artikel 46 eine gestraffte und kohärente Kontrolle über den Datenschutz auf EU-Ebene durch den EDSB vor. Der EDSB kontrolliert mehr als 60 Organe, Einrichtungen und Agenturen, die in der gesamten Bandbreite der EU-Politik tätig sind, und verfügt über profunde Erfahrungen in der Kontrolle von Einrichtungen und Agenturen der EU, die Daten im Bereich Strafverfolgung verarbeiten, wie Frontex und OLAF.
67. Der EDSB begrüßt Erwägungsgrund 32 des Vorschlags, dem zufolge die Datenschutzvorschriften bei Europol verschärft werden und auf den Grundsätzen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 gründen sollten, sowie Artikel 46 des Vorschlags, der dem EDSB ähnliche Pflichten und Rechte zuspricht wie die Verordnung (EG) Nr. 45/2001.
68. Hier nimmt der EDSB seine Kontrollfunktion auf verschiedene Weise wahr, beispielsweise mit Vorabkontrollen, Konsultationen, Beschwerdeverfahren, Besuchen und Inspektionen.<sup>53</sup> Der EDSB ist befugt, Zugriff auf alle für seine Untersuchungen erforderlichen personenbezogenen Daten und Informationen und

---

<sup>53</sup> Diese Kontrollinstrumente sowie die Untersuchungs- und Durchsetzungsbefugnisse sind beschrieben im Strategiepapier des EDSB „Überwachung und Gewährleistung der Einhaltung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001“ vom 13. Dezember 2010, [http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Paper/PolicyP/10-12-13\\_PP\\_Compliance\\_DE.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Paper/PolicyP/10-12-13_PP_Compliance_DE.pdf).

Zutritt zu allen Räumlichkeiten zu erhalten, in denen eine EU-Einrichtung ihrer Tätigkeit nachgeht.<sup>54</sup> Bei Bedarf stehen dem EDSB verschiedene formelle Durchsetzungsmaßnahmen zur Verfügung. So ist er insbesondere befugt, die Berichtigung, Sperrung, Löschung oder Vernichtung von Daten anzuordnen, die gegen die Bestimmungen des Vorschlags verstoßend verarbeitet werden<sup>55</sup>, den für die Verarbeitung Verantwortlichen der EU-Einrichtung zu verwarnen oder zu ermahnen<sup>56</sup>, ein zeitweises oder endgültiges Verbot der Verarbeitung zu verhängen<sup>57</sup> und eine Sache an den Gerichtshof der EU zu verweisen.<sup>58</sup>

69. Einige dieser Befugnisse, wie die Befugnis gemäß Artikel 46 Absatz 3 Buchstabe f, ein zeitweises oder endgültiges Verbot der Verarbeitung zu verhängen, sind als Sanktionen gedacht, die nur im äußersten Fall verhängt werden, und sie sollen vor allem wegen ihrer möglichen Auswirkungen auf die Aufgaben von Europol nicht leichtfertig genutzt werden. Ein wirksames Kontrollsystem bedarf jedoch starker Durchsetzungsinstrumente, damit es stark präventiv wirkt. Die Nutzung dieser Befugnisse durch die EU-Kontrollstelle unterliegt außerdem immer der gerichtlichen Kontrolle durch den Gerichtshof.

*e) Zusammenarbeit zwischen dem EDSB und nationalen Behörden*

70. Der Vorschlag gewährleistet, dass alle EU-Einrichtungen einschließlich Europol einer kohärenten und umfassenden Kontrolle unterliegen. Weiter berücksichtigt er die enge Beziehung zwischen EU und Mitgliedstaaten bei den Aufgaben von Europol sowie die Tatsache, dass viele der bei Europol verarbeiteten Daten von den Mitgliedstaaten stammen. Das erfordert vom Rechtsrahmen, die notwendigen Regelungen für koordinierte Vorgehensweisen vorzusehen und zu gewährleisten, dass die Kontrollaktivitäten auf allen Ebenen wirksam mithilfe starker Kooperationsmechanismen abgestimmt werden.
71. Im Rechtsrahmen für Europol sollten daher klar die Zuständigkeiten der jeweiligen Kontrollstellen für die verschiedenen Bestandteile des Systems festgelegt werden, um so umfassende Rechenschaftspflicht und Rechtssicherheit zu gewährleisten.
72. Das Ergebnis sollte ein vollkommen kohärenter Ansatz auf allen Ebenen sein. Kohärenz setzt eine angemessene und, wo erforderlich, auch enge Zusammenarbeit zwischen dem EDSB und den nationalen Kontrollstellen sowie ein kohärentes Vorgehen bei Verarbeitungen auf EU-Ebene und auf nationaler Ebene voraus.
73. Daher begrüßt der EDSB Artikel 47 über die Zusammenarbeit und Koordinierung mit den nationalen Kontrollstellen, die für eine kohärente Anwendung des Vorschlags überall in der EU unerlässlich sind, wie es auch in Erwägungsgrund 42 heißt.<sup>59</sup>

---

<sup>54</sup> Artikel 47 Absatz 4 des Vorschlags.

<sup>55</sup> Artikel 46 Absatz 3 Buchstabe e des Vorschlags:

<sup>56</sup> Artikel 46 Absatz 3 Buchstabe d des Vorschlags.

<sup>57</sup> Artikel 46 Absatz 3 Buchstabe f des Vorschlags.

<sup>58</sup> Artikel 46 Absatz 3 Buchstabe h des Vorschlags.

<sup>59</sup> Erwägungsgrund 42 lautet: „In Einzelfragen, die eine Mitwirkung von nationaler Seite erfordern, sowie generell zur Sicherstellung einer einheitlichen Anwendung dieser Verordnung in der gesamten Union

74. Eine solche Kooperation und Koordinierung bietet noch weitere Vorteile, vor allem den optimalen Einsatz von Ressourcen und die Nutzung des vorhandenen Know-hows. Bei einer kohärenten Kontrolle kann der EDSB auf den Erfahrungen aufbauen, die bei der koordinierten Kontrolle gewonnen wurden, und er kann das bei den Mitgliedstaaten und auf EU-Ebene gesammelte Wissen nutzen. Erreichen ließe sich dies durch Mitarbeiteraustausch, die Abordnung nationaler Sachverständiger an den EDSB und die Teilnahme nationaler Sachverständiger an Inspektionen des EDSB. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB die Bestimmung in Artikel 47 Absatz 2 über den Austausch relevanter Informationen, gegenseitige Unterstützung bei Überprüfungen und Inspektionen, die Untersuchung von Problemen, die bei der Ausübung einer unabhängigen Kontrolle oder der Ausübung der Rechte betroffener Personen auftreten, die Ausarbeitung abgestimmter Vorschläge für gemeinsame Problemlösungsansätze und die Förderung der Sensibilisierung für Datenschutzrechte.
75. In Artikel 47 Absatz 3 sind die Koordinierungssitzungen zwischen nationalen Kontrollstellen und dem EDSB geregelt. Der EDSB begrüßt diese Bestimmung sowie die darin enthaltene Annahme einer bedarfsgesteuerten Zusammenarbeit. Der derzeitige Wortlaut lässt genügend Spielraum. So sieht er beispielsweise sowohl Sitzungen mit allen nationalen Kontrollstellen als auch weitere Treffen in kleinerem Kreis mit ausgesuchten Behörden vor, so diese eher angebracht und kostengünstiger sind. Diese Vorgehensweise kann in der in der Bestimmung erwähnten Geschäftsordnung noch weiter ausgeführt werden.
76. Im Sinne einer effizienten Zusammenarbeit schlägt der EDSB vor, in Artikel 47 klarzustellen, dass die vorgesehene Zusammenarbeit bilateraler Art sein, aber auch alle Stellen umfassen kann. Außerdem sollten in einem Erwägungsgrund die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kontrollstellen unterstrichen und Beispiele für eine optimale Förderung dieser Zusammenarbeit gegeben werden.

### **c) Übermittlung personenbezogener Daten**

#### **Begriffsbestimmung**

77. Im Vorschlag (Artikel 2 Absatz 1) wird die Übermittlung personenbezogener Daten folgendermaßen definiert: „die Übermittlung von personenbezogenen Daten, die einer begrenzten Anzahl von bestimmten Parteien mit dem Wissen oder der Absicht des Absenders, dem Empfänger Zugang zu den personenbezogenen Daten zu verschaffen, aktiv zugänglich gemacht werden“.
78. Der Vorschlag gibt Europol die Möglichkeit, mit zuständigen Behörden auf nationaler Ebene, auf EU-Ebene und auf internationaler Ebene erhebliche Mengen personenbezogener Daten auszutauschen; dazu kann auch ein direkter Zugriff auf Daten von Eurojust, OLAF und den Mitgliedstaaten gehören. Der EDSB begrüßt die Aufnahme einer Definition des Begriffs Übermittlung<sup>60</sup>, die nicht nur beabsichtigte Übermittlungen personenbezogener Daten („Push“-Systeme), sondern auch den dem

---

sollten der Europäische Datenschutzbeauftragte und die nationalen Kontrollbehörden zusammenarbeiten.“  
Siehe ferner Begründung, S. 9.

<sup>60</sup> Siehe Punkt 108f. der Stellungnahme des EDSB zum Datenschutzreformpaket vom 7. März 2012.

Empfänger eingeräumten Datenzugriff („Pull“-System) regelt. Er weist den EU-Gesetzgeber ferner darauf hin, dass bei der Definition von Übermittlung die Übereinstimmung mit der künftigen Datenschutz-Grundverordnung zu gewährleisten ist.<sup>61</sup>

## **Direkter und indirekter Zugang durch Mitgliedstaaten und durch OLAF und Eurojust**

79. Gemäß Artikel 26 des Vorschlags haben die Mitgliedstaaten i) direkten Zugang zu von Europol gespeicherten Informationen für Zwecke des Abgleichs zur Aufdeckung von Verbindungen zwischen Informationen und für strategische oder themenbezogene Analysen, und ii) indirekten Zugang nach einem Treffer/kein-Treffer-Verfahren für operative Analysen in Einzelfällen. Bei einem Treffer leitet Europol dann das Verfahren ein, mit dem die Information, die den Treffer ausgelöst hat, weitergegeben wird. Artikel 27 des Vorschlags sieht ähnliche Regeln für den Zugriff auf Europol-Informationen durch OLAF und Eurojust vor.
80. Da der Vorschlag den Mitgliedstaaten bzw. OLAF/Eurojust recht umfangreichen Zugang gewährt, sollte der Datenqualität besondere Aufmerksamkeit geschenkt werden. Der EDSB empfiehlt daher, in Artikel 26 Absatz 1 des Vorschlags einen Satz aufzunehmen, der besagt, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach Informationen suchen und sie abfragen dürfen, wenn sie diese benötigen und soweit es für die rechtmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist.
81. Weiter empfiehlt der EDSB, dass die Bestimmungen von Artikel 26 Absatz 2 ebenfalls verlangen, dass bei einem Treffer i) die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten angeben sollten, welche Daten sie benötigen, und ii) Europol die Daten an die betreffenden Behörden nur weitergeben darf, wenn die Daten, die den Treffer auslösen, für die rechtmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich sind. Ähnliche Änderungen sollten in Artikel 27 Absatz 1 und 2 über den Zugang durch OLAF und Eurojust vorgenommen werden. Es sollte auch die Erfassung der Zugriffe vorgeschrieben werden.
82. Gemäß Artikel 26 Absatz 2 leitet Europol bei einem Treffer das Verfahren ein, mit dem die Information, die den Treffer ausgelöst hat, „in Übereinstimmung mit der Entscheidung des Mitgliedstaats, der die Information an Europol übermittelt hat“, weitergegeben wird. Wie es in Artikel 26 Absatz 1 des Vorschlags jedoch heißt, kann die weiterzugebende Information von Mitgliedstaaten, Einrichtungen der Union, Drittländern oder internationalen Organisationen stammen. Artikel 26 Absatz 2 sollte daher entsprechend geändert und an Artikel 27 Absatz 2 angepasst werden, der besagt, dass Europol die Information in Übereinstimmung mit der Entscheidung des Mitgliedstaats, der EU-Einrichtung, des Drittstaats oder der internationalen Organisation weitergibt, der beziehungsweise die die Information an Europol übermittelt hat.

---

<sup>61</sup> Die vorgeschlagene Datenschutzverordnung enthält keine Definition des Begriffs „Übermittlung“. Eine solche Definition findet sich als Änderungsantrag Nr. 86 im Entwurf des Berichts des LIBE-Ausschusses des Europäischen Parlaments über diesen Vorschlag; der Wortlaut ist dem in Artikel 2 Absatz 1 des Vorschlags ähnlich.

## Beziehungen zu Partnern

83. Wie bereits ausgeführt, ist die Verarbeitung von Informationen einschließlich des Austauschs personenbezogener Daten einer der Hauptgründe für die Existenz von Europol. Es liegt auf der Hand, dass die Daten, die Europol austauscht, ziemlich häufig hochsensibler Art sind, denn sie stehen im Zusammenhang mit der (möglichen) Beteiligung natürlicher Personen an Straftaten.
84. Der EDSB begrüßt die Aufnahme von Kapitel VI über die Beziehungen zu Partnern in den Vorschlag, insbesondere die Tatsache, dass hier die Übermittlung an Einrichtungen der Union, Drittländer und internationale Organisationen geregelt wird.
85. In einer zunehmend vernetzten Welt hängt eine effiziente polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit innerhalb der EU immer stärker von der Zusammenarbeit mit Drittländern und internationalen Organisationen zusammen. Der Ausbau dieser internationalen Zusammenarbeit dürfte weitgehend auf dem Austausch personenbezogener Daten beruhen, der insofern kompliziert ist, als Informationen auch mit Ländern ausgetauscht werden, die beim Schutz personenbezogener Daten kein hohes Schutzniveau gewährleisten. Es ist daher für die EU noch wichtiger, diesen Austausch unter Wahrung der Menschenrechte, einschließlich Schutz der Privatsphäre und Datenschutz, weiterzuentwickeln. In einem System für den Austausch personenbezogener Daten mit Drittländern muss ein ausgewogenes Verhältnis zwischen dem Erfordernis einer wirksamen Strafverfolgung und dem eines starken Datenschutzes hergestellt werden.
86. Der EDSB begrüßt daher, dass grundsätzlich eine Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer und internationale Organisationen nur auf der Grundlage der Angemessenheit oder einer verbindlichen Vereinbarung stattfinden darf, die angemessene Garantien bietet. Eine verbindliche Vereinbarung sollte Rechtssicherheit sowie eine umfassende Rechenschaftspflicht von Europol für die Übermittlung gewährleisten. Auf jeden Fall sollte bei massiven, strukturellen und wiederholten Übermittlungen grundsätzlich eine verbindliche Vereinbarung geschlossen werden.<sup>62</sup>
87. Es wird immer wieder vorkommen, dass eine rechtverbindliche Vereinbarung nicht möglich ist. Dabei sollte es sich jedoch um Ausnahmen handeln, die nur bei wirklichem Bedarf und in begrenzten Fällen gelten, und die mit starken Garantien bezüglich sowohl des Inhalts als auch des Verfahrens einhergehen sollten.

### *Gemeinsame Bestimmungen (Artikel 29)*

88. Artikel 29 des Vorschlags enthält gemeinsame Bestimmungen über den Austausch von Informationen zwischen Europol, EU-Einrichtungen, Drittländern, internationalen Organisationen und Dritten. Wurden die zu übermittelnden Daten von einem Mitgliedstaat bereitgestellt, sollte Europol die Zustimmung des Mitgliedstaats einholen, sofern

---

<sup>62</sup> Siehe Arbeitspapier der Artikel 29-Datenschutzgruppe vom 24. Juli 1998 „Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer: Anwendung von Artikel 25 und 26 der EU-Datenschutzrichtlinie“ (WP12).

- nicht von einer Zustimmung ausgegangen werden kann, weil der Mitgliedstaat die Möglichkeit von Weiterübermittlungen nicht ausdrücklich eingeschränkt hat;
- der Mitgliedstaat nicht für eine solche Weiterübermittlung seine vorherige allgemeine oder unter bestimmten Bedingungen stehende Zustimmung in dem Wissen erteilt hat, dass diese Genehmigung jederzeit widerrufen werden kann.<sup>63</sup>

89. Nach Auffassung des EDSB sollte der Mitgliedstaat seine Zustimmung zur Übermittlung personenbezogener Daten ausdrücklich erteilen; es kann von dieser Zustimmung nicht „ausgegangen“ werden, wie es derzeit in Artikel 29 Absatz 4 Buchstabe a des Vorschlags heißt. Bei der Bereitstellung der Daten für Europol sollten die Mitgliedstaaten die Übermittlung beschränken. Geben sie zu diesem Zeitpunkt keine Beschränkung an, sollten sie vor Vornahme der Übermittlung zumindest die Möglichkeit erhalten, Einwände zu erheben oder Beschränkungen auszusprechen. Eine Zustimmung in dieser Phase würde auch die Datenqualität und sachliche Richtigkeit der Daten gewährleisten. Der EDSB empfiehlt daher nachdrücklich, durch eine Streichung von Artikel 29 Absatz 4 Buchstabe a Europol die Möglichkeit zu nehmen, von der Zustimmung der Mitgliedstaaten auszugehen. Der EDSB rät weiter, im zweiten Satz von Artikel 29 Absatz 4 hinzuzufügen, dass die Zustimmung „vor der Übermittlung“ erteilt werden muss.

90. In Anbetracht des sensiblen Charakters der Übermittlungen und obwohl Artikel 29 Absatz 5 des Vorschlags eine Weiterübermittlung ohne die ausdrückliche Zustimmung von Europol untersagt, empfiehlt der EDSB hinzuzufügen, dass die Daten nur übermittelt werden dürfen, wenn der Empfänger – entweder eine EU-Einrichtung oder ein Drittstaat oder eine internationale Organisation – zusagt, dass die Daten nur für den Zweck verwendet werden, für den sie übermittelt worden sind.<sup>64</sup> Der EDSB empfiehlt ferner, im Einklang mit Artikel 44 Absatz 2 Buchstabe b des Vorschlags in Artikel 29 einen Absatz einzufügen, der von Europol verlangt, detaillierte Aufzeichnungen über die Übermittlungen personenbezogener Daten und die Gründe für solche Übermittlungen zu führen.

#### *Übermittlungen an EU-Einrichtungen (andere als Eurojust und OLAF) (Artikel 30)*

91. Gemäß Artikel 30 des Vorschlags darf Europol personenbezogene Daten direkt an Einrichtungen der Union übermitteln, sofern dies für die Erfüllung der Aufgaben von Europol oder der empfangenden Einrichtung der Union erforderlich ist und vorbehaltlich etwaiger Einschränkungen durch den Mitgliedstaat, die Einrichtung der Union, der Drittstaat oder die internationale Organisation, von dem/der die betreffenden Informationen stammen.

92. In Verbindung mit Artikel 41 Absatz 5 des Vorschlags steht diese Bestimmung im Einklang mit Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001, in dem es um Datenübermittlungen innerhalb von Einrichtungen der Union oder zwischen ihnen geht.<sup>65</sup> Da Übermittlungen an OLAF und Eurojust<sup>66</sup> bereits Gegenstand von

<sup>63</sup> Artikel 29 Absatz 4 des Vorschlags.

<sup>64</sup> Diese Anforderung ist in Artikel 24 Absatz 2 des Europol-Beschlusses enthalten.

<sup>65</sup> Siehe jedoch weiter unten Punkt 143 mit Anmerkungen des EDSB zu Artikel 41 Absatz 5 des Vorschlags.

<sup>66</sup> Einschließlich Zugang (siehe Definition des Begriffs „Übermittlung“ in Artikel 2 Absatz 1 des Vorschlags).

Artikel 27 des Vorschlags sind, empfiehlt der EDSB, der Klarheit halber in Artikel 30 hinzuzufügen, dass dieser unbeschadet Artikel 27 gilt.

93. Im Sinne der Transparenz empfiehlt der EDSB schließlich noch, dass Europol die Liste der Organe und Einrichtungen der EU, mit denen es Informationen austauscht, durch Einstellung einer regelmäßig aktualisierten Liste auf seine Website der Öffentlichkeit zugänglich macht. Artikel 30 des Vorschlags sollte entsprechend geändert werden.

#### *Übermittlungen an Drittländer und internationale Organisationen (Artikel 31)*

94. Der EDSB begrüßt Artikel 31 mit strengen Regeln für die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittstaaten und internationale Organisationen.
95. Allgemein sieht Artikel 31 Absatz 1 des Vorschlags vor, dass eine Übermittlung nur dann erfolgen darf, wenn die Kommission befunden hat, dass der Drittstaat bzw. die internationale Organisation ein angemessenes Schutzniveau gewährleistet. Liegt kein Angemessenheitsbeschluss vor, darf die Übermittlung nur auf der Grundlage eines verbindlichen Abkommens zwischen der EU und dem Drittland bzw. der internationalen Organisation vorgenommen werden. Dieses Abkommen muss angemessene Garantien für den Schutz der Privatsphäre sowie der Grundrechte und der persönlichen Freiheit bieten.
96. Der EDSB begrüßt, dass der Grundsatz der Angemessenheit Grundlage für internationale Übermittlungen ist. Er begrüßt ferner, dass in Fällen, in denen kein Angemessenheitsbeschluss angenommen wurde, angemessene verbindliche Garantien gegeben werden müssen. Diese angemessenen Garantien sollten als *ad hoc* geschaffene Datenschutzgarantien die von der Artikel 29-Datenschutzgruppe im Zusammenhang mit der Angemessenheitsbeurteilung von Drittländern beschriebenen Kernelemente enthalten.<sup>67</sup> Der EDSB schlägt vor, am Ende von Artikel 31 Absatz 1 hinzuzufügen, dass er während der Aushandlung eines internationalen Abkommens zwischen der EU und einem Drittland oder einer internationalen Organisation und insbesondere vor der Annahme des Verhandlungsmandats sowie vor der Fertigstellung des Abkommens rechtzeitig zu konsultieren ist.
97. Neben dem Abschluss künftiger internationaler Abkommen sieht Artikel 31 Absatz 1 Buchstabe c des Vorschlags vor, dass Europol personenbezogene Daten auch an Behörden in Drittländern oder an internationale Organisationen auf der Grundlage bestehender internationaler Kooperationsabkommen mit diesen Ländern und Organisationen übermitteln darf, die vor dem Inkrafttreten des Vorschlags abgeschlossen wurden. Der EDSB empfiehlt, in den Vorschlag eine Übergangsklausel zu bereits bestehenden Kooperationsabkommen über Übermittlungen personenbezogener Daten durch Europol aufzunehmen. Diese Klausel sollte eine annehmbare Frist für die Überarbeitung dieser Abkommen zwecks Anpassung an die Anforderungen des Vorschlags enthalten. Diese Klausel

---

<sup>67</sup> Siehe Arbeitspapier der Artikel 29-Datenschutzgruppe vom 24. Juli 1998 „Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer: Anwendung von Artikel 25 und 26 der EU-Datenschutzrichtlinie“ (WP12). Eine restriktive Auslegung einer Ausnahme vom Datenschutz steht auch im Einklang mit der Rechtsprechung des EuGH. Siehe ferner Stellungnahme vom 7. März 2012 zum Datenschutzreformpaket, Punkte 224ff, 417.

sollte in den verfügbaren Teil des Vorschlags aufgenommen werden und eine Frist von höchstens zwei Jahren nach Inkrafttreten des Vorschlags enthalten.<sup>68</sup>

98. Der Transparenz halber schlägt der EDSB vor, am Ende von Artikel 31 Absatz 1 hinzuzufügen, dass Europol die Liste seiner internationalen Kooperationsabkommen mit Drittländern und internationalen Organisationen durch Einstellung dieser regelmäßig aktualisierten Liste auf seine Website der Öffentlichkeit zugänglich macht.

#### *Ausnahmeregelungen und Ad-hoc-Instrumente*

99. Artikel 31 Absatz 2 des Vorschlags sieht für eine Reihe von Umständen Ausnahmen von den Vorgaben von Artikel 31 Absatz 1 für Angemessenheit und angemessene Garantien vor. In diesem Zusammenhang weist der EDSB darauf hin, dass in Erwägungsgrund 29 irrtümlicherweise von einer weiteren Ausnahme (Zustimmung des Betroffenen) die Rede ist, die aber in Artikel 31 Absatz 2 nicht erwähnt wird. Daher sollten die Wörter „falls der Betroffene der Übermittlung zugestimmt hat“ aus Erwägungsgrund 29 gestrichen werden.

100. Der EDSB begrüßt, dass gemäß Artikel 31 Absatz 2 *diese* Ausnahmen als Begründung für eine Übermittlung ohne vorherige Genehmigung durch den EDSB nur fallweise angewandt werden dürfen (siehe allerdings weiter unten Punkt 102). Der EDSB erinnert jedoch daran, dass *jedwede* Ausnahme als Begründung für eine Übermittlung restriktiv auszulegen ist und nur für gelegentliche Übermittlungen gilt, die man nicht als häufig, massiv oder strukturell bezeichnen kann.<sup>69</sup> Um alle Zweifel zu beseitigen, empfiehlt der EDSB, in Artikel 31 Absatz 2 ausdrücklich hinzuzufügen, dass Ausnahmen nicht für häufige, massive oder strukturelle Übermittlungen gelten dürfen, also für Kategorien von Übermittlungen (und nicht nur für gelegentliche Übermittlungen).

101. Die derzeitige Formulierung der in Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe a genannten Ausnahmen, nämlich der für die Wahrung der „*grundlegenden Interessen*“ eines Mitgliedstaats erforderlichen Übermittlungen, und der in Artikel 31 Absatz 2 Buchstabe c aufgeführten Ausnahmen bei Übermittlungen, die für die „*Wahrung eines öffentlichen Interesses*“ erforderlich sind, sind zu vage. In Artikel 31 sollte erwähnt werden, dass diese Ausnahme nur genutzt werden darf, wenn die Übermittlung im Interesse der EU oder der Mitgliedstaaten und nicht nur im Interesse einer oder mehrerer Behörden im Drittland oder einer internationalen Organisation liegt.<sup>70</sup> Bezüglich der Ausnahme aus Gründen des öffentlichen Interesses sollte Artikel 31 zumindest fordern, dass dieses öffentliche Interesse im EU-Recht oder im innerstaatlichen Recht eines Mitgliedstaats der Europäischen Union anerkannt sein muss.

102. Neben der fallweisen Nutzung von Ausnahmen sieht Artikel 31 Absatz 2 des Vorschlags die Genehmigung einer „Kategorie von Übermittlungen“ vor. Diese

---

<sup>68</sup> Siehe auch Punkt 217 der Stellungnahme des EDSB vom 7. März 2012 zum Datenschutzreformpaket.

<sup>69</sup> Siehe Arbeitspapier der Artikel 29-Datenschutzgruppe vom 26. November 2005 über eine gemeinsame Auslegung des Artikels 26 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 (WP 114), S. 7.

<sup>70</sup> Siehe Arbeitspapier der Artikel 29-Datenschutzgruppe vom 26. November 2005 über eine gemeinsame Auslegung des Artikels 26 Absatz 1 der Richtlinie 95/46/EG vom 24. Oktober 1995 (WP 114), S. 15.

Bestimmung steht nicht im Einklang mit dem Grundsatz, dass Ausnahmen auf gelegentliche Übermittlungen beschränkt werden sollten.

103. Es wäre keinesfalls wünschenswert, Europol zu gestatten, in erheblichem Umfang Übermittlungen an ein Drittland oder eine internationale Organisation vorzunehmen, dessen Schutzniveau nicht als angemessen gilt, ohne dass mithilfe eines verbindlichen Instruments mit angemessenen Garantien ein angemessener Rahmen für die Übermittlung geschaffen wird. Der EDSB räumt ein, dass es in der Praxis in gewissen Fällen vielleicht nicht möglich ist, „angemessene Garantien“ in Form eines „verbindlichen Instruments“ zwischen der EU und den betreffenden Drittland bzw. der betreffenden internationalen Organisation zu schaffen.<sup>71</sup> Der Vorschlag sollte diese Ausnahmen auf Fälle beschränken, in denen weder Angemessenheit vorliegt noch mit dem Empfängerland oder der empfangenden internationalen Organisation ein internationales Abkommen besteht oder abgeschlossen werden könnte und in denen die beschriebenen Ausnahmen nicht angewandt werden könnten, weil die Übertragungen häufig, massiv oder strukturell sind (siehe Punkt 100 weiter oben).
104. In solchen Fällen und nur, wenn ein verbindliches Abkommen nicht erzielt werden kann, sollte eine andere Art von *Ad-hoc*-Schutzinstrument in Erwägung gezogen werden.<sup>72</sup> Dieses *Ad-hoc*-Instrument sollte auf die konkreten Gegebenheiten der geplanten Übermittlungen zugeschnitten sein, wie Umfang und Zahl der geplanten Datenübermittlungen, Art der Daten (ob sie besondere Kategorien von betroffenen Personen betreffen oder nicht) und Qualität des Empfängers. Unabhängig von der Art des angenommenen Instruments und seines nicht verbindlichen Charakters sollte ein *Ad-hoc*-Instrument eine Beschreibung der Datenschutzgrundsätze enthalten, die von Europol und der einführenden/empfangenden Behörde einzuhalten sind, sowie der Mittel, mit denen die Einhaltung der Vorschriften und die Durchsetzung kontrolliert werden sollen (für einen wirksamen Schutz erforderliche Mechanismen). Europol sollte für die Einhaltung der Datenschutzerfordernungen des betreffenden Instruments rechenschaftspflichtig sein. Sollte daher eine betroffene Person aus der EU aufgrund einer durch ein *Ad-hoc*-Instrument abgedeckten Datenübermittlung einen Schaden erleiden, sollte Europol vollumfänglich haften und die Kosten für Schäden übernehmen, die aus Handlungen und Unterlassungen des Empfängers entstanden sind. Schließlich sollte die Verwendung eines solchen nicht verbindlichen Instruments immer einer vorherigen Genehmigung durch den EDSB unterliegen.<sup>73</sup>
105. In Anbetracht der vorstehenden Ausführungen empfiehlt der EDSB, einen Absatz über vom EDSB genehmigte Übermittlungen vorzusehen. Dieser Absatz, der logischerweise vor dem Absatz über Ausnahmen (siehe weiter oben Punkt 99) stehen sollte, sollte vorsehen, dass der EDSB eine Übermittlung oder eine Kategorie von Übermittlungen genehmigen kann, wenn Europol angemessene Garantien für die Wahrung der Privatsphäre und der Grundrechte und der persönlichen Freiheiten sowie für die Ausübung der entsprechenden Rechte bietet. Diese Genehmigung

---

<sup>71</sup> Als EU-Agentur kann Europol nicht mehr wie vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon internationale verbindliche Instrumente abschließen.

<sup>72</sup> Siehe auch Punkt 222f. der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Datenschutzreformpaket, 7. März 2012, abrufbar unter:

<sup>73</sup> Siehe Artikel 9 Absatz 7 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

kann vor der Übermittlung / Kategorie von Übermittlungen für einen Zeitraum von höchstens einem Jahr erteilt und verlängert werden.

106. Sollte Artikel 31 Absatz 2 doch im Wortlaut verbleiben, empfiehlt der EDSB Folgendes:

- Übermittlungen werden unter der Voraussetzung genehmigt, dass Europol „Garantien“ bietet, wenn Europol angemessene Garantien bieten sollte, wie es in Erwägungsgrund 29 des Vorschlags heißt;
- die Genehmigung wird vom Verwaltungsrat „in Abstimmung mit dem EDSB“ erteilt, wenn die Genehmigung vom EDSB allein (nicht) erteilt werden sollte, der als unabhängige Kontrollstelle fungiert.

107. Artikel 31 Absatz 3 des Vorschlags besagt, dass Europol den EDSB die Fälle zu mitzuteilen hat, in denen es Artikel 31 Absatz 2 angewendet hat. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EDSB, alle auf einer Ausnahme beruhenden Übermittlungen gesondert zu dokumentieren (z. B. übermittelte Daten, Zeitpunkt der Übermittlung, Daten über den Empfänger, Grund für die Übermittlung usw.).

### **SPEZIFISCHE ANMERKUNGEN**

#### **Definition des Begriffs „verwaltungstechnische personenbezogene Daten“ (Artikel 2)**

108. In Artikel 2 Buchstabe o des Vorschlags werden „verwaltungstechnische personenbezogene Daten“ definiert als „alle von Europol verarbeiteten personenbezogenen Daten mit Ausnahme der zu den Zwecken von Artikel 3 Absätze 1 und 2 verarbeiteten personenbezogenen Daten“. Der EDSB begrüßt diese Begriffsbestimmung, da sie klar zwischen den von Europol im Rahmen seiner Verwaltungsaufgaben verarbeiteten Daten („verwaltungstechnische Daten“) und den zur Erfüllung seiner Hauptaufgaben verarbeiteten personenbezogenen Daten („operative Daten“) unterscheidet. Damit steht auch der Rechtsrahmen fest, der für die Verarbeitung dieser Daten gilt (nämlich die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 für verwaltungstechnische personenbezogene Daten und der Vorschlag für operative Daten).<sup>74</sup>

109. In Anbetracht der Tatsache, dass die Definition der verwaltungstechnischen personenbezogenen Daten auch die Daten des Europol-Personals einschließt, schlägt der EDSB der Klarheit halber vor, die Erwähnung von Personaldaten im Titel und im Wortlaut von Artikel 48 zu streichen.

#### **Aufgaben im Bereich der Fortbildung von Strafverfolgungsbeamten (Artikel 9 bis 11)**

110. Gemäß Artikel 9 Absatz 1 unterstützt, entwickelt, erbringt und koordiniert die Europol-Akademie die Fortbildung von Strafverfolgungsbeamten, um insbesondere zu sensibilisieren und das Wissen über verschiedene in dieser Bestimmung genannte Aspekte zu verbessern. Da die Verarbeitung personenbezogener Daten ein wichtiger Bestandteil der Tätigkeit von Strafverfolgungsbehörden ist, empfiehlt der EDSB, in

---

<sup>74</sup> Siehe auch nachstehende Punkt 154f.

Artikel 9 Buchstabe a den Datenschutz als ein Thema aufzuführen, das Gegenstand der Fortbildungskurse der Europol-Akademie sein wird.<sup>75</sup>

### **Aufgaben des Verwaltungsrats und Arbeitsprogramm (Artikel 14 und 15)**

111. Der EDSB schlägt vor, in Artikel 14 zu regeln, dass der Datenschutzbeauftragte vom Verwaltungsrat benannt wird, und diesen Punkt aus Artikel 44 zu streichen. Damit sind alle Hauptaufgaben des Verwaltungsrats in einem Artikel gebündelt. In Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe d und in Artikel 15 sollte ferner hinzugefügt werden, dass der EDSB auch den jährlichen Tätigkeitsbericht erhält. Nach Fertigstellung und Billigung des Jahresarbeitsprogramms durch den Verwaltungsrat sollte ein Exemplar ebenfalls an den EDSB gesandt werden. Weiter sollte in Artikel 14 Absatz 1 aufgenommen werden, dass der Verwaltungsrat für eine angemessene Nachverfolgung der Befunde und Empfehlungen nach Kontrollen des EDSB sorgt, ähnlich wie es in Artikel 14 Absatz 1 Buchstabe o für interne oder externe Auditberichte, Bewertungen und OLAF-Untersuchungen beschrieben ist.

### **Informationsquellen (Artikel 23)**

#### *Zugang zu nationalen, EU- oder internationalen Informationssystemen*

112. Gemäß Artikel 23 Absatz 3 hat Europol Zugang zu nationalen und internationalen Informationssystemen und Informationssystemen der Union (auch mittels computergestütztem direktem Zugang), sofern dies nach internationalen oder nationalen Rechtsakten oder Rechtsakten der Union zulässig ist. Die anzuwendenden Bestimmungen solcher Rechtsakte regeln den Zugang zu diesen Informationen und deren Nutzung, wenn sie strengere Regeln für Zugang und Nutzung als der Vorschlag vorsehen.

113. Bezüglich des Zugangs zu nationalen Informationssystemen verlangt Artikel 7 Absatz 5 des Vorschlags von den Mitgliedstaaten bereits, an Europol Informationen und Erkenntnisse weiterzugeben.<sup>76</sup> Daher ist der EDSB der Ansicht, dass ein Zugriff auf nationale Datenbanken nicht gerechtfertigt ist. Ein direkter Zugriff von Europol auf nationale Datenbanken wirft außerdem Bedenken bezüglich des Datenschutzes und der Datensicherheit auf. Bei direktem Zugriff auf die Daten besteht die Gefahr, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche, der Eigentümer der Daten ist, die Kontrolle über die Übermittlung verliert, insbesondere im Hinblick auf die Zwecke der Übermittlung, die Kategorien der übermittelten Daten sowie die Bedingungen für die Übermittlung. Dessen ungeachtet bleibt er für die Rechtmäßigkeit der Übermittlung und die sachliche Richtigkeit der übermittelten Daten verantwortlich. Der EDSB empfiehlt daher, die Möglichkeit eines direkten Zugangs von Europol zu nationalen Datenbanken zu streichen.

114. Geht es um den Zugang zu EU-Informationssystemen, und hier vor allem zu Datenbanken, die ursprünglich nicht für Strafverfolgungszwecke angelegt wurden, sollte die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit dieses Zugangs nachgewiesen

---

<sup>75</sup> Siehe auch nachstehende Punkte 164 bis 166.

<sup>76</sup> Siehe auch die Folgenabschätzung, in der ausdrücklich auf die rechtliche Klarstellung verwiesen wird, dass Mitgliedstaaten zur Bereitstellung von Daten an Europol verpflichtet sind (S. 21).

werden.<sup>77</sup> Liegen hinreichende Nachweise vor, sollte das Gesetz, das den Zugriff genehmigt, ausdrückliche und detaillierte Bestimmungen enthalten, in denen zumindest Folgendes festgelegt ist: i) die Ziele der Verarbeitung, ii) die zu verarbeitenden personenbezogenen Daten, iii) die Zwecke und Mittel der Verarbeitung, iv) die Benennung des für die Verarbeitung Verantwortlichen, und v) das Verfahren für die Verarbeitung personenbezogener Daten.

115. Ein Zugriff sollte auch nur auf einer Treffer/kein-Treffer-Basis (also einer positiven oder negativen Antwort) gewährt werden. Alle den Treffer betreffenden Informationen sollten nach ausdrücklicher Billigung und Genehmigung der Übermittlung durch den Mitgliedstaat (wenn es bei dem Zugriff um von einem Mitgliedstaat bereitgestellte Daten geht), die EU-Einrichtung oder die internationale Organisation Europol mitgeteilt und der in Artikel 35 des Vorschlags genannten Bewertung unterzogen werden. Der EDSB empfiehlt, diese Bedingungen in Artikel 23 des Vorschlags niederzulegen.

### **Festlegung der Zwecke (Artikel 25)**

116. Gemäß Artikel 25 des Vorschlags legen Mitgliedstaaten, Einrichtungen der Union, Drittländer oder internationale Organisationen die Zwecke fest, für die die von ihnen bereitgestellten Daten weiterverarbeitet werden. Andernfalls bestimmt Europol, wie sachdienlich die Informationen sind und zu welchem Zweck sie verarbeitet werden. Nach Ansicht des EDSB haben der Mitgliedstaat ebenso wie der für die Verarbeitung Verantwortliche stets dafür zu sorgen, dass der Grundsatz der Zweckbindung eingehalten und die personenbezogenen Daten nur für einen konkreten und genau festgelegten Zweck verarbeitet werden. In Anbetracht dessen empfiehlt der EDSB, den letzten Satz von Artikel 25 zu streichen, dem zufolge Europol den Zweck der von einem Mitgliedstaat bereitgestellten Informationen bestimmt, falls dieser hierzu keine Angaben gemacht hat.

### **Verschiedene Grade von Richtigkeit und Zuverlässigkeit (Artikel 35)**

117. Der EDSB unterstreicht, dass der Unterscheidung der Daten anhand ihres Richtigkeits- und Zuverlässigkeitsgrades sowohl für betroffene Personen als auch für Strafverfolgungsbehörden große Bedeutung zukommt. Das ist besonders wichtig, wenn Daten fern von ihrer Quelle und völlig außerhalb des Kontexts verarbeitet werden, in dem sie ursprünglich erhoben und verwendet wurden. Werden die sachliche Richtigkeit und Zuverlässigkeit von Daten nicht bestimmt, könnte dies die Effizienz des Datenaustauschs gefährden, da der Empfänger nicht beurteilen könnte, ob die Daten als „Beweis“, „Tatsache“, „harte Daten“ oder „weiche Daten“ einzustufen sind. Die betroffene Person könnte auch durch fehlende Richtigkeit von Daten zu Verdachtsmomenten gegen sie unverhältnismäßig betroffen sein.<sup>78</sup>

118. In Anbetracht dessen ist der EDSB der Ansicht, dass Artikel 35 des Vorschlags gestärkt werden sollte, indem die Bewertung durch den die Informationen bereitstellenden Mitgliedstaat obligatorisch gemacht wird. Er schlägt vor, in

---

<sup>77</sup> Siehe beispielsweise die Stellungnahmen des EDSB zu VIS, Eurodac, PNR.

<sup>78</sup> Siehe die Stellungnahme des EDSB vom 7. März 2012 zum Datenschutzreformpaket, Punkte 355 bis 358:

[http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-03-07\\_EDPS\\_Reform\\_package\\_DE.pdf](http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2012/12-03-07_EDPS_Reform_package_DE.pdf)

Artikel 35 Absatz 1 und 2 die Worte „nach Möglichkeit“ zu streichen und Artikel 36 Absatz 4 entsprechend zu ändern.

119. Gemäß Artikel 35 Absatz 6 des Vorschlags bewertet Europol die aus öffentlich zugänglichen Quellen abgerufenen Informationen. Der EDSB weist darauf hin, dass diese Quellen keine Garantien für die Qualität der Daten abgeben. Soweit und solange die Richtigkeit der Informationen und die Zuverlässigkeit ihrer Quelle nicht durch andere zuverlässige Quellen bestätigt wurde, sollte Europol solche Informationen oder Daten bei der Bewertung mit den in den Absätzen 1 und 2 erwähnten Kodes (X) und (4) versehen. Der EDSB empfiehlt eine entsprechende Änderung von Artikel 35 Absatz 6.

### **Besondere Kategorien personenbezogener Daten und Kategorien betroffener Personen (Artikel 36)**

120. Artikel 36 des Vorschlags sieht besondere Garantien für die Verarbeitung besonderer Datenkategorien (also Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie Daten über Gesundheit oder Sexualleben) und für verschiedene Kategorien betroffener Personen (also Opfer von Straftaten, Zeugen oder andere Personen, die Auskünfte über Straftaten geben können, sowie Personen unter 18 Jahren) vor.

121. Die in Artikel 36 Absatz 1 genannten besonderen Kategorien personenbezogener Daten sind besonders sensibler Art und bedürfen besonderen Schutzes.<sup>79</sup> Die in Artikel 36 Absatz 2 erwähnten Kategorien betroffener Personen sollen nicht Bestandteil der von Europol zur Erfüllung seiner Kernaufgaben üblicherweise vorgenommenen normalen Verarbeitung sein. Der EDSB begrüßt daher, dass der Vorschlag weitere Garantien für die Verarbeitung sowohl sensibler Daten als auch von Daten besonderer Kategorien betroffener Personen vorsieht.

122. Insbesondere begrüßt der EDSB, dass i) die Verarbeitung von vorstehend genannten Daten untersagt ist, sofern sie nicht unbedingt erforderlich ist (und dass außerdem sensible Daten andere bereits von Europol verarbeitete Daten ergänzen), und dass ii) Zugriff auf diese Daten nur wenige, vom Exekutivdirektor offiziell benannte Beamte von Europol haben. Nach Auffassung des EDSB sollte das Vorliegen einer dringenden Notwendigkeit ordnungsgemäß belegt werden. Nur so kann eine effiziente Kontrolle gewährleistet werden, und nur so kann Europol gemäß dem Grundsatz der Rechenschaftspflicht nachweisen, dass es die Datenschutzvorschriften eingehalten hat (siehe weiter unten Punkt 161 bis 163). Der EDSB empfiehlt daher, in Artikel 36 Absatz 1 und 2 jeweils die Worte „und ordnungsgemäß begründet“ hinzuzufügen.

123. Gemäß Artikel 36 Absatz 5 ist die Übermittlung sensibler Daten oder besonderer Kategorien von Daten an Mitgliedstaaten, Unionseinrichtungen, Drittländer oder internationale Organisationen untersagt, sofern sie nicht in konkreten Fällen von Straftaten erforderlich ist, die in die Zuständigkeit von Europol fallen. Der EDSB erinnert daran, dass solche Übermittlungen im Einklang mit den Vorschriften in Kapitel VI des Vorschlags zu erfolgen haben. Um alle Zweifel auszuräumen, sollte

---

<sup>79</sup> Siehe das Übereinkommen Nr. 108 des Europarates zum Schutz der Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, Straßburg, 28. Januar 1981, sowie die Richtlinie 95/46/EG.

dieses Kriterium in Artikel 36 Absatz 5 aufgenommen werden. Im Einklang mit seinen Anmerkungen zu Artikel 36 Absatz 1 und 2 empfiehlt er, in Artikel 36 Absatz 5 nach „dringend erforderlich“ die Worte „und ordnungsgemäß begründet“ einzufügen.

124. Schließlich hält der EDSB fest, dass gemäß Artikel 36 Absatz 6 des Vorschlags Europol dem EDSB alle sechs Monate eine Aufstellung der sensiblen Daten einreicht. Der EDSB ist zwar im Rahmen seines Mandats befugt, auf personenbezogene Daten zuzugreifen, wenn dies für die Wahrnehmung seiner Kontrollaufgaben erforderlich ist<sup>80</sup>, doch bedeutet dies nicht, dass er zwangsläufig alle Einzelheiten über die verarbeiteten personenbezogenen Daten erhält. Der EDSB empfiehlt, den in Artikel 36 Absatz 2 erwähnten Überblick über alle personenbezogenen Daten durch Statistiken über diese Daten für die einzelnen Zwecke zu ersetzen. Da die in Artikel 36 Absatz 1 aufgeführten besonderen Kategorien betroffener Personen ebenfalls besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, empfiehlt der EDSB, Statistiken auch zu diesen Daten vorzusehen.

### **Speicher- und Löschfristen für personenbezogene Daten (Artikel 37)**

125. In Artikel 37 Absatz 1 heißt es, dass personenbezogene Daten von Europol nur so lange gespeichert werden, wie dies „zur Erreichung seiner Ziele“ erforderlich ist. Nach Ansicht des EDSB ist dieses Kriterium für die Bestimmung der Speicherfrist zu weit gefasst und sollte auf den Zweck beschränkt werden, für den die Daten verarbeitet werden. Der EDSB empfiehlt daher, den Ausdruck „zur Erreichung seiner Ziele“ durch die Formulierung „für den Zweck, für den die Daten verarbeitet werden“ zu ersetzen.

126. Der EDSB begrüßt, dass in Artikel 37 Fristen für die Speicherung und Löschung personenbezogener Daten festgelegt werden und eine regelmäßige Überprüfung der gespeicherten Daten vorgesehen ist. Insbesondere hält er mit Zufriedenheit fest, dass

- i) eine fortgesetzte Speicherung personenbezogener Daten begründet und dokumentiert werden muss und dass bei Ausbleiben einer Entscheidung über die fortgesetzte Speicherung die Daten automatisch gelöscht werden;
- ii) bei einer Speicherung sensibler Daten und von Daten über bestimmte Kategorien betroffener Personen über einen Zeitraum von fünf Jahren hinaus der EDSB hierüber in Kenntnis gesetzt wird;
- iii) Fälle, in denen personenbezogene Daten zum Schutz der Interessen betroffener Personen nicht gelöscht werden, aufgeführt werden.

### **Sicherheit der Verarbeitung (Artikel 38)**

127. Der EDSB begrüßt die Garantien in Artikel 38, mit denen ausreichende Sicherheit beim Schutz personenbezogener Daten vor Bedrohungen gewährleistet werden soll. Angemessener Sicherheitsmaßnahmen nur für personenbezogene Daten reichen allerdings nicht aus: Es können nämlich Informationen, die keine personenbezogenen Daten sind, zur Gefährdung automatischer Datenverarbeitungseinrichtungen verwendet werden, die unter Umständen auch die Sicherheit personenbezogener Daten gefährden könnte. So enthalten beispielsweise Auditergebnisse, Risikobewertungen, Berichte über Sicherheitszwischenfälle,

---

<sup>80</sup> Artikel 47 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

Berichte über technische Schwachstellen usw. üblicherweise keine personenbezogenen Daten, doch ist ein Wissen um ihren Inhalt von erheblichem Wert für böswillige Menschen, die Anlagen gefährden oder weitere Informationen gewinnen wollen, die personenbezogene Daten enthalten können.

128. Weiter empfiehlt der EDSB, in Artikel 38 Absatz 1 klarzustellen, dass mithilfe von Informationsrisikomanagement die angemessenen technischen und organisatorischen Maßnahmen bestimmt werden sollten, mit denen unter Berücksichtigung des gesamten Datenschutzbedarfs alle Europol-Daten geschützt werden können. Es sollte festgelegt werden, dass geeignete Methoden des Informationsrisikomanagements eingesetzt werden, die sich auf i) anerkannte internationale Normen und regelmäßige Überprüfungen aller in diesem Zusammenhang durchgeführten Analysen und ii) die Überwachung und Überprüfung aller in diesem Zusammenhang vorgenommenen technischen und organisatorischen Maßnahmen stützen. Aus den in den vorstehenden Absätzen dargelegten Gründen sollten ferner die in Artikel 38 Absatz 2 aufgelisteten Ziele so überarbeitet werden, dass sie alle Daten abdecken.
129. Der EDSB begrüßt die in Artikel 38 Absatz 3 erwähnte Zusammenarbeit zwischen Europol und Mitgliedstaaten in Sicherheitsfragen über die Grenzen von Informationssystemen hinaus. Der EDSB würde es begrüßen, wenn nicht nur in Artikel 7 Absatz 9, sondern auch in Artikel 38 Absatz 3 ausdrücklich vorgesehen würde, dass sich die Zusammenarbeit zwischen Europol und Mitgliedstaaten auch auf das Informationsrisikomanagement erstreckt.

#### **Rechte betroffener Personen (Artikel 39 und 40)**

130. Zunächst unterstreicht der EDSB, dass Transparenz ein Kernelement des Datenschutzes ist, nicht nur weil sie einen Wert an sich hat, sondern auch weil sie die Ausübung anderer Datenschutzgrundsätze ermöglicht. Betroffene Personen können ihre Rechte nur ausüben, wenn sie über die Verarbeitung ihrer Daten informiert sind. Noch wichtiger ist dies im Bereich der Strafverfolgung, in dem sich die Verwendung personenbezogener Daten in erheblichem Maße auf das Leben und die Freiheiten von Privatpersonen auswirkt. Der EDSB empfiehlt daher, in dem Vorschlag von Europol zu verlangen, eine nachvollziehbare und leicht zugängliche Strategie zu verfassen, in der es seine Verarbeitung personenbezogener Daten und die Mittel erläutert, mit denen betroffene Personen ihre Rechte ausüben können. Dies sollte in verständlicher Form unter Verwendung einer klaren und einfachen Sprache geschehen. Der Bestimmung sollte auch zu entnehmen sein, dass diese Strategie auf der Website von Europol und auf den Websites der nationalen Kontrollstellen leicht zu finden sein sollte.
131. In Artikel 39 und 40 des Vorschlags geht es um das Recht der betroffenen Person auf Information, Auskunft, Berichtigung und Löschung. Der EDSB begrüßt diese Bestimmungen, denn sie bieten betroffenen Personen ein Bündel von Rechten, berücksichtigen dabei jedoch den besonderen Charakter der Verarbeitung durch Strafverfolgungs- und Justizbehörden.
132. Gegenstand von Artikel 39 Absatz 1 des Vorschlags sind die der betroffenen Person zu erteilenden Informationen. Der EDSB empfiehlt, folgende Angaben hinzuzufügen:

- die Speicherfrist für die Daten;
- das Recht, von Europol die Berichtigung oder Löschung von Daten oder die Beschränkung der Verarbeitung die betroffene Person betreffender personenbezogener Daten zu verlangen;
- weitere Angaben, sofern diese für die Gewährleistung einer Verarbeitung nach Treu und Glauben für die betroffene Person erforderlich sind, wobei den jeweiligen Umständen der Verarbeitung personenbezogener Daten Rechnung zu tragen ist.

133. Um den in den geltenden Datenschutzvorschriften der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und den im Reformpaket vorgesehenen Vorschriften Genüge zu tun, schlägt der EDSB außerdem vor, das Recht für die betroffene Person auf Aushändigung einer Kopie der zu verarbeitenden Daten durch Europol aufzunehmen.
134. Laut Vorschlag wird das Recht auf Auskunft durch einen Antrag bei der zu diesem Zweck in dem Mitgliedstaat der Wahl der betroffenen Person benannten Behörde ausgeübt, die den Antrag innerhalb eines Monats nach Erhalt an Europol weiterleitet.<sup>81</sup> Europol hat über den Antrag innerhalb von drei Monaten nach seinem Eingang zu entscheiden.<sup>82</sup> Um jegliche Verwirrung bezüglich der beiden oben genannten Fristen zu vermeiden, empfiehlt der EDSB, ausdrücklich zu erwähnen, dass Europol den Antrag innerhalb von drei Monaten nach dessen Erhalt von der nationalen Behörde beantworten muss.
135. Gemäß Artikel 39 Absatz 2 des Vorschlags kann jede betroffene Person, die ihr Recht auf Auskunft ausüben will, einen entsprechenden Antrag stellen, „ohne dass ihr dadurch übermäßige Kosten entstehen“. Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 besagt hingegen, dass die betroffene Person das Recht hat, ihr Recht „ungehindert“ und „unentgeltlich“ wahrzunehmen. Der Kohärenz wegen empfiehlt der EDSB, die Formulierung „ohne dass ihr dadurch übermäßige Kosten entstehen“ aus der Bestimmung zu streichen.
136. Der Vorschlag sieht vor, dass Europol die zuständigen Behörden des von der Auskunft über die Daten an die betroffene Person betroffenen Mitgliedstaats zu konsultieren hat, und wenn ein Mitgliedstaat die von Europol vorgeschlagene Antwort ablehnt, hat er Europol davon in Kenntnis zu setzen.<sup>83</sup>
137. In Artikel 39 Absatz 6 des Vorschlags heißt es, dass Informationen über die tatsächlichen und rechtlichen Gründe, auf denen die Entscheidung von Europol beruht, nicht mitgeteilt werden müssen, wenn diese Information die Gründe für die Beschränkung gemäß Artikel 39 Absatz 5 ihrer Wirkung berauben würde. Für diesen Fall empfiehlt der EDSB, von Europol zu verlangen, die Gründe für die Nichtweitergabe der faktischen oder rechtlichen Gründe, auf denen die Entscheidung beruht, zu dokumentieren. Für den allgemeinen Fall, dass auf einen Antrag auf Auskunft Angaben verweigert werden, sollte der Vorschlag vorsehen, dass Europol der betroffenen Person mitteilt, dass es Kontrollen vorgenommen hat, ohne Angaben zu machen, die der Person darüber Auskunft geben, ob sie betreffende personenbezogene Daten von Europol verarbeitet werden.

---

<sup>81</sup> Artikel 39 Absatz 2 des Vorschlags.

<sup>82</sup> Artikel 39 Absatz 3 des Vorschlags.

<sup>83</sup> Artikel 39 Absatz 3 und 4 des Vorschlags.

138. Zum Recht auf Berichtigung, Löschung und Sperrung besagt Artikel 40 Absatz 4, dass im Besitz von Europol befindliche Daten, die berichtigt, gelöscht oder gesperrt werden sollen, die von Drittländern oder internationalen Organisationen stammen oder das Ergebnis von Europol-Analysen sind, von Europol zu berichtigen, zu löschen oder zu sperren sind. Im Einklang mit der in Artikel 41 des Vorschlags geregelten Verteilung der Verantwortlichkeiten sollte Europol auch für die Berichtigung, Löschung und Sperrung von Daten zuständig sein, die von anderen EU-Einrichtungen stammen.
139. In Artikel 40 Absatz 6 des Vorschlags wird nicht klar, was unter „*auf sonstige geeignete Weise* [übermittelte] unrichtige Daten“ zu verstehen ist. Hier besteht Klärungsbedarf.
140. In Artikel 40 des Vorschlags sollten wie beim Auskunftsrecht auch die Gründe und Voraussetzungen für eine Einschränkung des Rechts auf Berichtigung, Löschung und Sperrung geregelt werden.

### **Datenschutzrechtliche Verantwortung (Artikel 41)**

141. In Artikel 41 sind die Verantwortlichkeiten für den Datenschutz geregelt. Nach Auffassung des EDSB werden dort jedoch nicht die Verantwortlichkeiten aller Beteiligten klar festgelegt. In Artikel 41 Absatz 4 sollte klargestellt werden, dass die Verantwortung für die Einhaltung sämtlicher Datenschutzgrundsätze (und nicht nur der „Rechtmäßigkeit der Übermittlung“) beim Versender der Daten liegt. Der EDSB empfiehlt eine entsprechende Änderung von Artikel 41.
142. Zu Artikel 41 Absatz 2 merkt der EDSB an, dass die Mitgliedstaaten für die Qualität der von ihnen gelieferten Daten verantwortlich sind, Europol hingegen als verantwortlich für die von EU-Einrichtungen stammenden Daten gilt. Der Kohärenz halber empfiehlt der EDSB, den EU-Einrichtungen die Verantwortung für die Datenqualität bis einschließlich zum Zeitpunkt der Übermittlung zu übertragen.
143. In Artikel 41 Absatz 5 des Vorschlags sind die Verantwortlichkeiten von Europol bzw. der empfangenden EU-Einrichtung bei Datenübermittlungen auf Ersuchen des Empfängers festgelegt. In Anlehnung an ähnliche Anforderungen in Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 empfiehlt der EDSB, Folgendes hinzuzufügen:
- Europol muss die Zuständigkeit des Empfängers überprüfen und eine erste Bewertung der Notwendigkeit der Übermittlung vornehmen;
  - treten Zweifel an der Notwendigkeit auf, hat Europol beim Empfänger nähere Informationen einzuholen;
  - der Empfänger sorgt dafür, dass die Notwendigkeit der Datenübermittlung im Nachhinein überprüft werden kann;
  - der Empfänger verarbeitet die personenbezogenen Daten nur für die Zwecke, für die sie übermittelt wurden.
- Artikel 41 Absatz 5 sollte entsprechend geändert werden. Es sollte gewährleistet werden, dass auch der Austausch zwischen Eurojust und OLAF gemäß Artikel 27 des Vorschlags abgedeckt ist.

## **Vorabkontrolle (Artikel 42)**

144. Artikel 42 des Vorschlags sieht ein Tätigwerden des EDSB in Form einer Meldung durch Europol zur Vorabkontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten für die Erstellung neuer Dateien vor, wenn
- bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auch in Artikel 36 Absatz 2 aufgeführte besondere Datenkategorien betroffen sind, also Daten, aus denen rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie Daten über Gesundheit oder Sexualleben;
  - die Art der Verarbeitung, vor allem beim Einsatz neuer Technologien, Mechanismen oder Verfahren, anderweitig besondere Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten und hier vor allem den Schutz personenbezogener Daten der betroffenen Personen birgt.
- Verwaltungstechnische personenbezogene Daten<sup>84</sup> unterliegen hingegen dem Verfahren der Vorabkontrolle gemäß Artikel 27 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (siehe weiter oben Punkt 57).
145. Der EDSB begrüßt das Erfordernis einer Vorabkontrolle, insbesondere, wenn die Art der Verarbeitung besondere Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten und hier vor allem den Schutz personenbezogener Daten der betroffenen Personen birgt<sup>85</sup>.
146. Laut Vorschlag soll jede „Erstellung neuer Dateien“ vorab kontrolliert werden. Wie bereits erwähnt (siehe weiter oben Punkt 35f.), hebt der Vorschlag auf Zwecke ab, für die die Daten bereitgestellt wurden, und weniger auf vorab definierte Dateien. Der EDSB weist daher darauf hin, dass nicht die Datei selbst, sondern ihre Verwendung für einen oder mehrere miteinander verbundene Zwecke darüber entscheidet, ob eine Vorabkontrolle erforderlich ist oder nicht. In Anbetracht dieser Entwicklung muss nicht von „Dateien“ als Auslöser einer Vorabkontrolle die Rede sein. Stattdessen sollte Europol beim EDSB alle Verarbeitungen zur Vorabkontrolle melden, die einem einzigen oder mehreren miteinander verbundenen Zwecken im Zusammenhang mit seinen Kerntätigkeiten dienen, sofern diese Verarbeitungen den Vorgaben für eine Vorabkontrolle entsprechen. Daher empfiehlt der EDSB eine entsprechende Änderung von Artikel 42.

## **Datenschutzbeauftragter (Artikel 44)**

147. Der EDSB begrüßt nicht nur, dass der Datenschutzbeauftragte (DSB) unmittelbar vom Verwaltungsrat ernannt wird, sondern auch die übrigen Bestimmungen vom Artikel 44 des Vorschlags, mit denen die Unabhängigkeit des DSB gewährleistet wird, sowie die Tatsache, dass er unabhängig handelt, nur mit Zustimmung des EDSB entlassen werden kann und bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben keinen Weisungen unterworfen sein darf.

---

<sup>84</sup> Verwaltungstechnische personenbezogene Daten werden in Artikel 2 Buchstabe o des Vorschlags definiert als „alle von Europol verarbeiteten personenbezogenen Daten mit Ausnahme der zu den Zwecken von Artikel 3 Absätze 1 und 2 verarbeiteten personenbezogenen Daten“. Siehe weiter oben Punkte 108f.

<sup>85</sup> Artikel 42 Absatz 1 Buchstabe a des Vorschlags:

148. Weiter schätzt der EDSB die Verpflichtung für den DSB, die Übermittlung und den Erhalt personenbezogener Daten gesondert zu erfassen (Artikel 44 Absatz 7 Buchstabe b). Der EDSB schlägt vor, diese gesonderte Erfassung als Teil des Registers der von Europol durchgeführten Verarbeitungen vorzusehen (siehe nachstehenden Punkt 151).
149. Artikel 44 Absatz 8 sieht vor, dass der DSB die in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 geregelten Aufgaben in Bezug auf „personenbezogene Daten des Personals von Europol sowie auf verwaltungstechnische personenbezogene Daten“ wahrnimmt. Da die Definition verwaltungstechnischer personenbezogener Daten<sup>86</sup> auch die Daten von Europol-Personal umfasst, empfiehlt der EDSB, der Kohärenz halber in dieser Bestimmung nur von verwaltungstechnischen personenbezogenen Daten zu sprechen.
150. Die Aufgabe des DSB, die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten und deren Übereinstimmung mit den Bestimmungen des Vorschlags zu gewährleisten, besteht unbeschadet der Verpflichtung von Europol, seinen ihm obliegenden Pflichten nachzukommen. Der EDSB empfiehlt daher, Artikel 44 Absatz 7 Buchstabe a dahin gehend zu ändern, dass der Satzteil „sorgt in unabhängiger Weise dafür, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten *rechtmäßig und unter Einhaltung* der einschlägigen Bestimmungen dieser Verordnung erfolgt“ durch die Formulierung „sorgt in unabhängiger Weise dafür, dass die Bestimmungen dieser Verordnung über die Verarbeitung personenbezogener Daten *intern angewendet werden*“ ersetzt wird.
151. Wie bereits erwähnt (siehe weiter oben Punkt 149), nimmt der DSB die in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 geregelten Aufgaben in Bezug auf verwaltungstechnische personenbezogene Daten wahr. Die Aufgaben des DSB im Zusammenhang mit den Hauptdatenverarbeitungsaktivitäten von Europol (operative Daten) sind in Artikel 44 Absatz 2 des Vorschlags beschrieben. Um die Aufgaben des DSB bezüglich verwaltungstechnischer wie operativer Daten in Einklang zu bringen, schlägt der EDSB vor, noch folgende Aufgaben in Artikel 44 Absatz 7 aufzunehmen:
- Führung eines Registers aller von Europol durchgeführten Verarbeitungen mit hinreichenden Angaben (Zweck/Zwecke der Verarbeitung, Beschreibung der Kategorien betroffener Personen und der Daten, Empfänger, Fristen für Sperrung und Löschung, Übermittlungen an Drittländer oder internationale Organisationen, Sicherheitsmaßnahmen);
  - Meldung der in Artikel 42 aufgeführten Verarbeitungen an den EDSB (Vorabkontrolle).<sup>87</sup>
152. Der DSB sollte die Mittel zur Überwachung von Zwischenfällen im Zusammenhang mit personenbezogenen Daten an die Hand bekommen. Damit könnte er in Zusammenarbeit mit dem Sicherheitsteam die Hauptschwachstellen im Sicherheitssystem und Bereiche ermitteln, in denen Verbesserungsbedarf besteht. Der EDSB schlägt daher vor, in Artikel 44 Absatz 7 die Aufgabe aufzunehmen, ein

---

<sup>86</sup> In Artikel 2 Buchstabe o des Vorschlags werden „verwaltungstechnische personenbezogene Daten“ definiert als „alle von Europol verarbeiteten personenbezogenen Daten mit Ausnahme der zu den Zwecken von Artikel 3 Absätze 1 und 2 verarbeiteten personenbezogenen Daten“.

<sup>87</sup> Zur Vorabkontrolle siehe die Anmerkungen in Punkt 144 bis 146.

Register solcher Zwischenfälle sowohl bei operativen als auch bei verwaltungstechnischen personenbezogenen Daten zu führen.

153. Artikel 44 Absatz 9 sieht vor, dass der DSB in Wahrnehmung seiner Aufgaben Zugriff auf alle von Europol verarbeiteten Daten und Zugang zu allen Räumlichkeiten von Europol hat. Artikel 44 Absatz 11 gewährt den Mitarbeitern des DSB denselben Zugang, soweit dieser für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Der EDSB schlägt vor, in beiden Artikeln hinzuzufügen, dass dieser Zugang jederzeit und ohne vorherige Beantragung möglich ist.

#### **Verwaltungstechnische personenbezogene Daten und Personaldaten (Artikel 48)**

154. In Anbetracht der Tatsache, dass die Definition der verwaltungstechnischen personenbezogenen Daten auch die Daten des Europol-Personals einschließt (siehe weiter oben Punkt 108f.), schlägt der EDSB der Klarheit halber vor, die Erwähnung von Personaldaten im Titel und im Wortlaut von Artikel 48 zu streichen.
155. Um jegliche Verwirrung bezüglich des Anwendungsbereichs des Vorschlags zu vermeiden, schlägt der EDSB ferner vor, in Artikel 48 ausdrücklich zu erwähnen, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 unter Ausschluss der Bestimmungen des Vorschlags auf alle verwaltungstechnischen personenbezogenen Daten Anwendung findet.

#### **Recht auf Beschwerde beim EDSB (Artikel 49)**

156. Artikel 49 des Vorschlags regelt das Recht betroffener Personen, beim EDSB wegen mutmaßlicher Verstöße gegen die Bestimmungen des Vorschlags über die Verarbeitung personenbezogener Daten Beschwerde einzulegen.
157. Gemäß Artikel 29 Absatz 2 des Vorschlags konsultiert der EDSB bei einer Beschwerde im Zusammenhang mit der Ausübung des Rechts auf Auskunft (also Verweigerung oder Einschränkung der Auskunft durch Europol) oder mit dem Recht auf Berichtigung, Löschung und Sperrung (also Verweigerung der Berichtigung, Löschung oder Sperrung durch Europol) die nationale Kontrollstelle oder die zuständige Justizbehörde des Mitgliedstaats, aus dem die Daten stammten, oder den unmittelbar betroffenen Mitgliedstaat. Der EDSB trifft seine Entscheidung über eine Beschwerde in enger Abstimmung mit der nationalen Kontrollstelle oder der zuständigen Justizbehörde.
158. Der EDSB begrüßt, dass Artikel 49 Absatz 2 des Vorschlags die Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden und ihre enge Einbindung in die Entscheidung des EDSB vorsieht, wenn die fraglichen Daten von Mitgliedstaaten stammten. Zu dieser Bestimmung merkt der EDSB Folgendes an:
- Der EDSB bejaht zwar nachdrücklich das Erfordernis der Konsultation, versteht jedoch nicht, wie die Entscheidung „in enger Abstimmung“ erfolgen kann. Im Sinne der Rechtssicherheit, auch für die betroffene Person, muss klar sein, dass der EDSB die Entscheidung trifft, die vom Gerichtshof überprüft werden kann, dass aber die Behörden der Mitgliedstaaten an der Entscheidung nicht beteiligt sein können. Er schlägt daher die Streichung des zweiten Satzes von Artikel 49 Absatz 2 vor.

- Der Wortlaut sollte der Tatsache Rechnung tragen, dass mehr als ein Mitgliedstaat Daten über die betroffene Person bereitgestellt hat oder von der Mitteilung von Daten an die betroffene Person betroffen sein kann.
- Es sollte klaggestellt werden, dass bei Daten, die nicht von Mitgliedstaaten stammen, die nationalen Behörden nicht konsultiert werden sollten.

159. Es geht aus Artikel 49 Absatz 3 und 4 des Vorschlags nicht klar hervor, ob hier Beschwerden gemeint sind, bei denen es um die Ausübung des Auskunftsrechts oder des Rechts auf Berichtigung, Löschung und Sperrung geht, oder ob diese Bestimmungen Beschwerden allgemein betreffen. Gemäß der Verteilung der Verantwortlichkeiten in Artikel 41 des Vorschlags zielen diese Bestimmungen darauf ab, die Befugnisse des EDSB bei Beschwerden gegen die Datenverarbeitung von Europol je nach Ursprung der Daten klarzustellen. Vor allem in Fällen, in denen die Beschwerde von Mitgliedstaaten stammende Daten betrifft, arbeitet der EDSB mit den nationalen Kontrollstellen zusammen und überprüft, ob die Datenverarbeitung auf der Ebene der betreffenden Mitgliedstaaten rechtmäßig war.
160. Diese Bestimmungen erwähnen jedoch nicht die Verarbeitungen von Daten, die von Europol selbst generiert wurden, wenn sie beispielsweise aus öffentlich zugänglichen Quellen abgerufen wurden. Sie besagen nicht eindeutig, dass zwar die nationalen Kontrollstellen einzubeziehen sind, wenn die fraglichen Daten von einem Mitgliedstaat stammen, der EDSB aber unabhängig vom Ursprung der Daten die einzige Kontrollstelle für die Weiterverarbeitung der Daten durch Europol ist. Auch ist der Verweis auf die durchzuführende „erforderliche Überprüfung“ unklar und unzureichend. Die im Vorschlag vorgesehenen Kontrollbefugnisse des EDSB (siehe Artikel 46) sind nicht darauf beschränkt, zu gewährleisten, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche die „erforderlichen Überprüfungen“ vorgenommen hat. Um dieses vom EDSB angesprochene Problem zu lösen, sollten Artikel 49 Absatz 3 und 4 umformuliert werden.

### **Grundsatz der Rechenschaftspflicht**

161. Im Zusammenhang mit der Datenschutzreform hat der EDSB nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer größeren Verantwortung der für die Verarbeitung Verantwortlichen hingewiesen. Er setzte sich ferner dafür ein, dass der neue Rahmen Anreize für die für die Verarbeitung Verantwortlichen enthält, in ihre Geschäftsabläufe proaktiv neue Instrumente zu integrieren, mit denen sich die Einhaltung der Datenschutzvorschriften gewährleisten lässt (Grundsatz der Rechenschaftspflicht).<sup>88</sup> Der EDSB begrüßte daher, dass in den Vorschlag für die Datenschutzverordnung allgemeine Bestimmungen über „Rechenschaftspflicht“ und „Datenschutz durch Technik“ (eingebauter Datenschutz) aufgenommen wurden.<sup>89</sup>
162. Allgemein gilt, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche Strategien ausarbeiten und Maßnahmen durchführen muss, dank derer er die Einhaltung der Datenschutzvorschriften gewährleisten und nachweisen kann sowie sicherstellen kann, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüft wird. In diesem Zusammenhang führt die vorgeschlagene Datenschutz-Grundverordnung unter

---

<sup>88</sup> Siehe Stellungnahme des EDSB vom 14. Januar 2011 zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: „Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union“, Punkte 99 bis 117.

<sup>89</sup> Siehe die Stellungnahme des EDSB vom 7. März 2012 zum Datenschutzreformpaket, Punkt II.6.

anderem die Grundsätze des Datenschutzes durch Technik (eingebauter Datenschutz) und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen sowie die Verpflichtung für den für die Verarbeitung Verantwortlichen ein, vor der Aufnahme bestimmter Verarbeitungen eine Datenschutzfolgenabschätzung durchzuführen. Die vorgeschlagene Datenschutzrichtlinie enthält eine vereinfachte Fassung des gleichen Grundsatzes.

163. Der Kohärenz mit der Datenschutzreform halber und um zu gewährleisten, dass alle Datenschutzerfordernisse Berücksichtigung finden, empfiehlt der EDSB, in den verfügbaren Teil des Vorschlags Folgendes aufzunehmen: i) Für alle Verarbeitungen personenbezogener Daten wird eine Folgenabschätzung ähnlich der in der vorgeschlagenen Datenschutzverordnung beschriebenen durchgeführt, ii) der Grundsatz des Datenschutzes durch Technik und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen gilt für die Einrichtung oder Verbesserung von Systemen zur Verarbeitung personenbezogener Daten, iii) der für die Verarbeitung Verantwortliche arbeitet Strategien aus und führt Maßnahmen durch, dank derer er die Einhaltung der Datenschutzvorschriften gewährleisten und nachweisen kann sowie sicherstellen kann, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüft wird, und iv) der DSB von Europol und gegebenenfalls die Kontrollstellen werden in alle wichtigen Erörterungen im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten einbezogen.

#### **IV. ANMERKUNGEN ZUR MITTEILUNG**

164. In der Mitteilung wird ein Europäisches Fortbildungsprogramm für den Bereich Strafverfolgung („Fortbildungsprogramm“) vorgeschlagen, um den Strafverfolgungsbeamten das nötige Wissen und die nötigen Fähigkeiten zu vermitteln, damit sie effizient mit Kollegen in der EU zusammenarbeiten und Straftaten über Landesgrenzen hinaus wirksam verhüten und bekämpfen können. Mit dem Fortbildungsprogramm soll unter anderem gewährleistet werden, dass die von der EU im Laufe der Zeit entwickelten Kooperationsinstrumente (wie das Prüm-Informationssystem<sup>90</sup> und das Informationssystem von Europol) allen Beteiligten bekannt sind und in den bilateralen und multilateralen Kontakten zwischen den Mitgliedstaaten stärker genutzt werden.

165. In der Mitteilung heißt es, dass sich das Fortbildungsprogramm auf die Verbesserung der Kenntnisse, Fähigkeiten und Kompetenzen in vier Schwerpunktbereichen von Grundkenntnissen bis hin zu hochtechnischen Fachkompetenzen konzentrieren soll. Erster Schwerpunktbereich ist das Grundwissen über die EU-Dimension der Strafverfolgung, der die Grundsätze einer wirksamen Zusammenarbeit der Strafverfolgungsbehörden, die Grundrechte, die Aufgaben von Europol, Frontex und Eurojust sowie die Nutzung der EU-Instrumente für das Informationsmanagement, einschließlich des auf Initiative Schwedens angenommenen einschlägigen Rahmenbeschlusses<sup>91</sup> und des Schengener Informationssystems, umfassen sollte. Der EDSB unterstreicht, dass zu den Kenntnissen in diesem ersten Schwerpunktbereich auch Spezialkenntnisse des

---

<sup>90</sup> Beschluss 2008/615/JI des Rates und Beschluss 2008/616/JI des Rates, ABl. L 210 vom 6.8.2008.

<sup>91</sup> Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates, ABl. L 386 vom 29.12.2006, S. 89.

Datenschutzes gehören sollten. Dieses Thema sollte in das Fortbildungsprogramm aufgenommen werden.

166. In Absatz 5.5 sind die Aufgaben und Zuständigkeiten festgelegt und wird eine Reihe von Akteuren erwähnt, die bei der Durchführung des Fortbildungsprogramms eine Rolle spielen sollen. Der EDSB wird dort zwar nicht erwähnt, ist aber gerne bereit, seinen Beitrag zur Durchführung des Programms zu leisten. In der Strategie 2013-2014 wurde dem EDSB eine herausragende Stellung eingeräumt und ihm unter anderem aufgetragen, das Bewusstsein für den Datenschutz zu schärfen.<sup>92</sup>

## V. SCHLUSSFOLGERUNGEN

### *Allgemeines*

167. Der EDSB unterstreicht, dass dem Vorschlag aus dem Blickwinkel der Verarbeitung personenbezogener Daten große Bedeutung zukommt. Die Verarbeitung von Informationen einschließlich personenbezogener Daten ist einer der Hauptgründe für die Existenz von Europol, und der Vorschlag enthält bereits ausgeprägte Datenschutzelemente. Die vorliegende detaillierte Stellungnahme wurde daher mit dem Ziel angenommen, den Vorschlag noch weiter zu stärken.
168. Der EDSB weist darauf hin, dass der derzeitige Europol-Beschluss eine ausgeprägte Datenschutzregelung enthält, und ist der Auffassung, dass dieses Niveau unabhängig von den Diskussionen über die vorgeschlagene Datenschutzrichtlinie nicht gesenkt werden sollte. Dies sollte in dem Erwägungsgrund ausgeführt werden.
169. Der EDSB begrüßt, dass durch den Vorschlag Europol in Einklang mit den Anforderungen von Artikel 88 Absatz 2 AEUV gebracht wird, womit gewährleistet ist, dass alle betroffenen EU-Organe umfassend in die Tätigkeit von Europol einbezogen werden.
170. Der EDSB begrüßt Artikel 48 des Vorschlags, dem zufolge die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 einschließlich ihrer Bestimmungen zum Thema Kontrolle in vollem Umfang auf Personaldaten und verwaltungstechnische Daten Anwendung findet. Er bedauert allerdings, dass sich die Kommission nicht für eine Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf das Kerngeschäft von Europol entschieden hat und den Vorschlag auf zusätzliche Sondervorschriften und Ausnahmen beschränkt hat, die den Besonderheiten des Bereichs Strafverfolgung angemessen Rechnung tragen. Er hält jedoch fest, dass in Erwägungsgrund 32 des Vorschlags ausdrücklich erwähnt wird, dass die Datenschutzvorschriften bei Europol ausgebaut werden und auf den Grundsätzen beruhen sollten, die der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zugrunde liegen. Diese Grundsätze sind auch für die vorliegende Stellungnahme ein wichtiger Bezugspunkt.
171. Der EDPS empfiehlt, in den Erwägungsgründen des Vorschlags klarzustellen, dass der neue Datenschutzrahmen der Organe und Einrichtungen der EU nach seiner Annahme auch für Europol gelten soll. Weiterhin sollte die Anwendung der Datenschutzregelung für Organe und Einrichtungen der EU auf Europol in dem

---

<sup>92</sup> EDSB Strategie 2013-2014, abrufbar auf der Website des EDSB.

Instrument klargestellt werden, das an die Stelle der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 treten soll, wie 2010 im Zusammenhang mit der Reform des Datenschutzpakets ursprünglich angekündigt. Schließlich sollten spätestens ab dem Zeitpunkt der Annahme des neuen allgemeinen Rahmens die wichtigsten Neuerungen der Datenschutzreform (also Grundsatz der Rechenschaftspflicht, Datenschutzfolgenabschätzung, Datenschutz durch Technik (eingebauter Datenschutz) und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen sowie Meldung von Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten) auch für Europol gelten. Dies sollte auch in den Erwägungsgründen verdeutlicht werden.

#### *Neue Informationsstruktur bei Europol*

172. Der EDSB sieht ein, dass in dem sich wandelnden Umfeld sowie in Anbetracht der wachsenden Aufgaben von Europol Bedarf an Flexibilität besteht. Die bestehende Informationsarchitektur ist nicht unbedingt der Maßstab für die Zukunft. Es bleibt dem EU-Gesetzgeber überlassen, die Informationsstruktur von Europol festzulegen. In seiner Rolle als Berater des EU-Gesetzgebers konzentriert sich der EDSB auf die Frage, inwieweit die Entscheidungen des Gesetzgebers durch die Grundsätze des Datenschutzes eingengt werden.

173. Im Hinblick auf Artikel 24 des Vorschlags

- empfiehlt er, die Begriffe strategische, themenbezogene und operative Analyse im Vorschlag zu definieren und die Möglichkeit der Verarbeitung personenbezogener Daten für strategische oder themenbezogene Analysen zu streichen, es sei denn, es liegt ein stichhaltiger Grund hierfür vor.
- empfiehlt er, in Artikel 24 Absatz 1 Buchstabe c für jede operative Analyse einen eindeutigen Zweck festzulegen und zu verlangen, dass nur im Einklang mit diesem Zweck stehende relevante personenbezogene Daten verarbeitet werden.
- empfiehlt er, Folgendes in den Vorschlag aufzunehmen: i) alle Abgleiche durch Europol-Analysten sind gesondert zu begründen, ii) die Abfrage von Daten nach einer Konsultation ist auf das unbedingt Erforderliche zu beschränken und jeweils zu begründen, iii) es ist für die Rückverfolgbarkeit aller Vorgänge im Zusammenhang mit den Abgleichen zu sorgen, und iv) diese Daten dürfen nur von befugten Mitarbeitern geändert werden, die für den Zweck, für den die Daten ursprünglich erhoben wurden, zuständig sind. Dies entspräche der gegenwärtigen Praxis bei Europol.

#### *Stärkung der Datenschutzkontrolle*

174. Artikel 45 des Vorschlags erkennt an, dass die Kontrolle der im Vorschlag vorgesehenen Verarbeitungen eine Aufgabe ist, in die auch die nationalen Datenschutzbehörden aktiv eingebunden werden müssen.<sup>93</sup> Für eine wirksame Kontrolle in diesem Bereich kommt der Zusammenarbeit von EDSB und nationalen Kontrollstellen große Bedeutung zu.

175. Der EDSB begrüßt Artikel 45 des Vorschlags. Darin heißt es, dass die Datenverarbeitung durch die nationalen Behörden einzelstaatlicher Kontrolle

---

<sup>93</sup> Siehe auch die Entschließung Nr. 4 der Frühjahrskonferenz der Europäischen Datenschutzbehörden (Lissabon, 16./17. Mai 2013).

unterliegt; dies unterstreicht deutlich die Schlüsselrolle nationaler Kontrollstellen. Er begrüßt ferner die Vorgabe, dass die nationalen Kontrollstellen den EDSB über alle ihre Maßnahmen im Hinblick auf Europol zu unterrichten haben.

176. Der EDSB begrüßt

- die Bestimmungen zum Thema Kontrolle, die eine starke Kontrollarchitektur für Datenverarbeitungen vorsehen. Dort wird den Zuständigkeiten auf nationaler Ebene und auf EU-Ebene Rechnung getragen und ein System für die Koordinierung aller beteiligten Datenschutzbehörden vorgesehen.
- dass in dem Vorschlag die Rolle des EDSB als einer Behörde anerkannt wird, die zur Kontrolle aller Organe und Einrichtungen der EU eingerichtet wurde.
- Artikel 47 über die Zusammenarbeit und Koordinierung mit den nationalen Kontrollstellen, schlägt aber eine Klarstellung dahin gehend vor, dass die geplante Zusammenarbeit sowohl zwischen zwei als auch zwischen allen Beteiligten erfolgen kann. In einem Erwägungsgrund sollten die Bedeutung der Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Kontrollstellen unterstrichen und Beispiele für eine optimale Förderung dieser Zusammenarbeit gegeben werden.

#### Übermittlung

177. Der EDSB empfiehlt, in Artikel 26 Absatz 1 des Vorschlags einen Satz aufzunehmen, der besagt, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach Informationen suchen und sie abfragen dürfen, wenn sie diese benötigen, und soweit es für die rechtmäßige Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist. Artikel 26 Absatz 2 sollte geändert und an Artikel 27 Absatz 2 angeglichen werden.

178. Der EDSB begrüßt, dass grundsätzlich eine Übermittlung an Drittländer und internationale Organisationen nur auf der Grundlage der Angemessenheit oder einer verbindlichen Vereinbarung stattfinden darf, die angemessene Garantien bietet. Eine verbindliche Vereinbarung gewährleistet Rechtssicherheit sowie eine umfassende Rechenschaftspflicht von Europol für die Übermittlung. Eine verbindliche Vereinbarung sollte für massive, strukturelle und wiederholte Übermittlungen stets erforderlich sein. Er sieht jedoch ein, dass es Situationen gibt, in denen eine verbindliche Vereinbarung nicht verlangt werden kann. Bei diesen Situationen sollte es sich jedoch um Ausnahmen handeln; sie sollten auf einen echten Bedarf zurückgehen und nur für wenige Fälle zugelassen sein. Außerdem werden sowohl für den Inhalt als auch für das Verfahren starke Garantien benötigt.

179. Der EDSB empfiehlt nachdrücklich, Europol nicht die Möglichkeit einzuräumen, von der Zustimmung der Mitgliedstaaten auszugehen. Der EDSB rät weiter, im zweiten Satz von Artikel 29 Absatz 4 hinzuzufügen, dass die Zustimmung „vor der Übermittlung“ erteilt werden muss. Außerdem empfiehlt der EDSB, in Artikel 29 einen Absatz einzufügen, dem zufolge Europol detaillierte Aufzeichnungen der Übermittlungen personenbezogener Daten zu führen hat.

180. Der EDSB empfiehlt, in den Vorschlag eine Übergangsklausel zu bereits bestehenden Kooperationsabkommen über Übermittlungen personenbezogener Daten durch Europol aufzunehmen. Diese Klausel sollte eine annehmbare Frist für die Überarbeitung dieser Abkommen zwecks Anpassung an die Anforderungen des Vorschlags enthalten. Sie sollte in den verfügbaren Teil des Vorschlags aufgenommen werden und eine Frist von höchstens zwei Jahren nach Inkrafttreten der Verordnung enthalten.
181. Der Transparenz halber schlägt der EDSB vor, am Ende von Artikel 31 Absatz 1 hinzuzufügen, dass Europol die Liste seiner internationalen Kooperationsabkommen mit Drittländern und internationalen Organisationen durch Einstellung dieser regelmäßig aktualisierten Liste auf seine Website der Öffentlichkeit zugänglich macht.
182. Der EDSB empfiehlt, in Artikel 31 Absatz 2 ausdrücklich hinzuzufügen, dass Ausnahmen nicht für häufige, massive oder strukturelle Übermittlungen gelten dürfen, also für Kategorien von Übermittlungen (und nicht nur für gelegentliche Übermittlungen).
183. Der EDSB empfiehlt, einen eigenen Absatz über Übermittlungen mit Genehmigung des EDSB aufzunehmen. Dieser Absatz, der logischerweise vor dem Absatz über Ausnahmen stehen sollte, würde vorsehen, dass der EDSB eine Übermittlung oder eine Kategorie von Übermittlungen genehmigen kann, wenn Europol angemessene Garantien für die Wahrung der Privatsphäre und der Grundrechte und der persönlichen Freiheiten sowie für die Ausübung der entsprechenden Rechte gewährleistet. Diese Genehmigung kann vor der Übermittlung / Kategorie von Übermittlungen für einen Zeitraum von höchstens einem Jahr erteilt und verlängert werden.

#### Sonstiges

184. Die Stellungnahme enthält zahlreiche Empfehlungen für eine Verbesserung des Vorschlags. Nachstehend sind einige der wichtigeren Empfehlungen aufgeführt.
- a. Streichung der Möglichkeit für Europol, direkt auf nationale Datenbanken zuzugreifen (Artikel 23).
  - b. Soll der Zugriff auf EU-Informationssysteme erfolgen, sollte er nur auf einer Treffer/kein-Treffer-Basis (also einer positiven oder negativen Antwort) gewährt werden. Alle den Treffer betreffenden Informationen sollten nach ausdrücklicher Billigung und Genehmigung der Übermittlung durch den Mitgliedstaat (wenn es bei dem Zugriff um von einem Mitgliedstaat bereitgestellte Daten geht), die EU-Einrichtung oder die internationale Organisation Europol mitgeteilt und der in Artikel 35 des Vorschlags genannten Bewertung unterzogen werden. Der EDSB empfiehlt, diese Bedingungen in Artikel 23 des Vorschlags niederzulegen.
  - c. Stärkung von Artikel 35 des Vorschlags durch Vorschreiben der Bewertung durch den die Informationen bereitstellenden Mitgliedstaat. Der EDSB schlägt vor, in Artikel 35 Absatz 1 und 2 die Worte „nach Möglichkeit“ zu streichen und Artikel 36 Absatz 4 entsprechend zu ändern.

- d. Der EDSB empfiehlt, den in Artikel 36 Absatz 2 erwähnten Überblick über alle personenbezogenen Daten durch Statistiken über diese Daten für die einzelnen Zwecke zu ersetzen. Da die in Artikel 36 Absatz 1 aufgeführten besonderen Kategorien betroffener Personen ebenfalls besonderer Aufmerksamkeit bedürfen, empfiehlt der EDSB, Statistiken auch zu diesen Daten vorzusehen.
- e. Der EDSB empfiehlt, in den Vorschlag eine Bestimmung aufzunehmen, der zufolge Europol eine nachvollziehbare und leicht zugängliche Strategie für die Verarbeitung personenbezogener Daten und die Ausübung der Rechte der betroffenen Personen formulieren sollte, und zwar in verständlicher Form unter Verwendung einer klaren und einfachen Sprache. Der Bestimmung sollte auch zu entnehmen sein, dass diese Strategie auf der Website von Europol und auf den Websites der nationalen Kontrollstellen leicht zu finden sein sollte.
- f. Da in Artikel 41 die Verantwortlichkeiten aller Beteiligten nicht eindeutig definiert sind, sollte in Artikel 41 Absatz 4 klargestellt werden, dass die Verantwortung für die Einhaltung sämtlicher Datenschutzgrundsätze (und nicht nur der „Rechtmäßigkeit der Übermittlung“) beim Versender der Daten liegt. Der EDSB empfiehlt eine entsprechende Änderung von Artikel 41.
- g. In den verfügbaren Teil des Vorschlags soll Folgendes aufgenommen werden: i) Für alle Verarbeitungen personenbezogener Daten wird eine Folgenabschätzung ähnlich der in der vorgeschlagenen Datenschutzverordnung beschriebenen durchgeführt, ii) der Grundsatz des Datenschutzes durch Technik (eingebauter Datenschutz) und durch datenschutzfreundliche Voreinstellungen gilt für die Einrichtung oder Verbesserung von Systemen zur Verarbeitung personenbezogener Daten, iii) der für die Verarbeitung Verantwortliche arbeitet Strategien aus und führt Maßnahmen durch, dank derer er die Einhaltung der Datenschutzvorschriften gewährleisten und nachweisen kann sowie sicherstellen kann, dass die Wirksamkeit der Maßnahmen überprüft wird, und iv) der DSB von Europol und gegebenenfalls die Kontrollstellen werden in alle wichtigen Erörterungen im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten einbezogen.

Der EDSB hat ferner einige Empfehlungen bezüglich der Mitteilung formuliert, die gleichzeitig mit dem Vorschlag angenommen wurde.

Brüssel, den 31. Mai 2013

**(unterzeichnet)**

Peter Hustinx

Europäischer Datenschutzbeauftragter

## Anhang 1: Anmerkungen zu den finanziellen Auswirkungen des Vorschlags

Der EDSB hat die Schätzungen der Kommission betreffend die möglichen Auswirkungen der Kontrolle von Europol für das Organ sowohl im Hinblick auf Finanzmittel als auch auf Humanressourcen sorgfältig analysiert.

Diese potenziellen Auswirkungen wurden vom EDSB bereits im Zusammenhang mit der Festlegung des mehrjährigen Finanzrahmens (2014-2020) beurteilt, und seine Einschätzung wurde der Kommission und der Haushaltsbehörde Ende März 2013 nach Abschluss des Haushaltsverfahrens übermittelt und stützte sich auf folgende Annahmen:

- **Allgemeines Ziel:** Überwachung und Gewährleistung der Einhaltung der Datenschutzvorschriften durch die Agenturen des früheren dritten Pfeilers. Die Haushaltsansätze erfolgten auf der Grundlage des damals wahrscheinlichsten Szenariums (also Kontrolle einer Agentur ab 2016).
- **Spezifische Ziele:** Durchführung der Kontrolle sowohl der Verarbeitung von Personaldaten als auch von Daten aus dem Kerngeschäft.
  1. Kontrolle der Verarbeitung von Personaldaten: Diese Kontrolltätigkeit hätte keine starken Auswirkungen auf den Haushalt, da sie zur Aufsichtstätigkeit des EDSB gehören würde.
  2. Kontrolle der Kerntätigkeiten von Europol: Hierzu würden unter anderem folgende Aktivitäten gehören:
    - Koordinierungssitzungen mit den nationalen Datenschutzbehörden (ein Tag, Brüssel)
    - mindestens eine Kontrolle pro Jahr (fünf Tage, Den Haag)
    - Sitzungen im Zusammenhang mit der Jahreskontrolle, dreimal jährlich (ein Tag, Den Haag)
    - Veröffentlichung und Übersetzung von Berichten/Protokollen von Sitzungen und von Stellungnahmen

Damit diese Ziele erreicht werden können, müssten unbedingt zusätzliche Gelder und Mitarbeiter zur Verfügung gestellt werden. Zusätzliche Mittel wären zur Abdeckung der Reisekosten, für die Organisation von Sitzungen sowie die Erstellung, Übersetzung und Veröffentlichung von Unterlagen erforderlich; außerdem wären mindestens drei Vollzeitbeschäftigte notwendig: Es wären ein AD6, ein AST3 und ein abgeordneter nationaler Sachverständiger einer zuständigen Behörde erforderlich.

Zu Informationszwecken ist als Anhang die Tabelle mit der detaillierten Kostenkalkulation angefügt, die im Zusammenhang mit dem Mehrjährigen Finanzrahmen erstellt wurde.

Ein Vergleich der Ansätze im Kommissionsvorschlag und der Prognosen des EDSB ergibt einige Ähnlichkeiten und einen erheblichen Unterschied. Was den geschätzten Bedarf an zusätzlichen Verwaltungsausgaben angeht (S. 92 des Kommissionsvorschlags), fallen die in den beiden Vorschlägen veranschlagten Kosten für Sitzungen und Reisen ähnlich aus. Bei den Kostenschätzungen für Veröffentlichungen und Übersetzungen hingegen weichen die Voranschläge

voneinander ab, da der EDSP auch eine mögliche Veröffentlichung im Amtsblatt eingerechnet hat.

Was den geschätzten Personalbedarf angeht (S. 91 des Kommissionsvorschlags), dürfte die Kommission in ihrem Vorschlag den Mindestbedarf an Stellen, die für die Kontrolltätigkeiten erforderlich sind, deutlich unterschätzt haben. Ausgehend von unseren Erfahrungen mit solchen Tätigkeiten sind wir klar der Auffassung, dass zumindest drei Vollzeitäquivalente zur Verwirklichung der genannten Ziele notwendig sind (siehe beispielsweise die Schätzungen der Kommission für Tätigkeiten außerhalb der Kontrolle, die sich auf fünf Vollzeitäquivalente belaufen).

Auf der Grundlage dieser Erwägungen empfehlen wir, die angemessenen Kosten, die der EDSB veranschlagt und der Haushaltsbehörde im Zusammenhang mit dem mehrjährigen Finanzrahmen übermittelt hat, zu berücksichtigen und den Vorschlag der Kommission entsprechend zu ändern.

## MFF 2014-2020 - EUROPOL SUPERVISION

	Persons	Days	Times/ year	Daily allowance	Hotel	Transport	Eurest	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	MFF 2014-2020
<b>General objective:</b> monitor and ensure compliance with the DP rules of ex 3rd pillar agencies																
3 Coordination meetings in Bxl with national DPAs (meetings)	27	1	3	92	2.700	48.600	364	59.116,14	-	-	62.734,52	63.989,21	65.269,00	66.574,38	67.905,86	326.472,97
1 Inspection (5 days) at The Hague (DPAs experts - meetings)	8	5	1	93	6.800	4.800		15.320,00	-	-	16.257,71	16.582,86	16.914,52	17.252,81	17.597,86	84.605,76
<b>Subtotal meetings</b>								<b>74.436,14</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>78.992,23</b>	<b>80.572,07</b>	<b>82.183,51</b>	<b>83.827,18</b>	<b>85.503,73</b>	<b>411.078,72</b>
1 Inspection (5 days) at The Hague (EDPS staff - missions)	2	5	1	93	1.700	250		2.880,00	-	-	3.056,28	3.117,40	3.179,75	3.243,35	3.308,21	15.905,00
3 Meetings at The Hague in connection with the annual inspection (EDPS staff - missions)	2	1	3	93	1.020	750		2.328,00	-	-	2.470,49	2.519,90	2.570,30	2.621,71	2.674,14	12.856,54
<b>Subtotal missions</b>								<b>5.208,00</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>5.526,77</b>	<b>5.637,31</b>	<b>5.750,05</b>	<b>5.865,05</b>	<b>5.982,35</b>	<b>28.761,54</b>
<b>Publications</b>								<b>20.460,01</b>			<b>21.712,33</b>	<b>22.146,57</b>	<b>22.589,50</b>	<b>23.041,29</b>	<b>23.502,12</b>	<b>112.991,82</b>
<b>Translations</b>								<b>132.308,06</b>			<b>140.406,38</b>	<b>143.214,50</b>	<b>146.078,79</b>	<b>149.000,37</b>	<b>151.980,38</b>	<b>730.680,42</b>
<b>Total other administrative expenditure</b>								<b>232.412,21</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>246.637,70</b>	<b>251.570,45</b>	<b>256.601,86</b>	<b>261.733,90</b>	<b>266.968,58</b>	<b>1.283.512,50</b>
<b>Staff</b>																
1 AD7											96.000,00	99.360,00	102.837,60	106.436,92	110.162,21	514.796,72
1 AST5											84.000,00	86.940,00	89.982,90	93.132,30	96.391,93	450.447,13
1 END / 1 AC											60.000,00	62.100,00	64.273,50	66.523,07	68.851,38	321.747,95
<b>Total staff cost</b>								<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>240.000,00</b>	<b>248.400,00</b>	<b>257.094,00</b>	<b>266.092,29</b>	<b>275.405,52</b>	<b>1.286.991,81</b>
<b>GRAND TOTAL</b>								<b>232.412,21</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>486.637,70</b>	<b>499.970,45</b>	<b>513.695,86</b>	<b>527.826,19</b>	<b>542.374,10</b>	<b>2.570.504,31</b>

MFF 2014-2020 Europol Supervision	MFR 2014-2020 Europol-Aufsicht
Persons	Personen
Days	Tage
Times/year	Anzahl/Jahr
Daily allowance	Tagegeld
Hotel	Hotel
Transport	Transport
Eurest	Eurest
MFF 2014-2020	MFR 2014-2020
General objective: ...	Allgemeines Ziel: Überwachung und Gewährleistung der Einhaltung der Datenschutzvorschriften durch die Agenturen des früheren dritten Pfeilers
3 Coordination meetings ...	3 Koordinierungssitzungen in Brüssel mit nationalen Datenschutzbehörden (Sitzungen)
1 Inspection ...	1 Inspektion (5 Tage) in Den Haag (Experten der Datenschutzbehörden – Sitzungen)
Subtotal meetings	Zwischensumme Sitzungen
1 Inspection ...	1 Inspektion (5 Tage) in Den Haag (Mitarbeiter des EDSB – Dienstreisen)
3 Meetings ...	3 Sitzungen in Den Haag im Zusammenhang mit der jährlichen Kontrolle (Mitarbeiter des EDSB – Dienstreisen)
Subtotal missions	Zwischensumme Dienstreisen
Publications	Veröffentlichungen
Translations	Übersetzungen
Total ...	Summe Sonstige Verwaltungsausgaben
Staff	Personal
1 END/AC	1 ANS/AC
Total staff cost	Summe Personalkosten
Grand total	Gesamtsumme