

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zur künftigen Entwicklung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in englischer, französischer und deutscher Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu erhältlich)

(2014/C 224/04)

1. EINLEITUNG

1. Diese Stellungnahme ist als Beitrag zur weiteren Entwicklung der EU-Politiken im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch vollständige Integration des Schutzes der Privatsphäre und des Datenschutzes in die Tätigkeiten aller EU-Organen gedacht. Sie stellt die Reaktion auf zwei von der Kommission am 11. März 2014 angenommene Mitteilungen über die Zukunft des Bereichs Justiz und Inneres⁽¹⁾, die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. April 2014 zur Überarbeitung des Stockholmer Programms und Diskussionen im Rat dar, in denen es zum ersten Mal, wie in Artikel 68 AEUV vorgesehen, um die Festlegung strategischer Leitlinien durch den Europäischen Rat für die gesetzgeberische und operative Programmplanung geht.
2. Im Hinblick auf die Rolle der EU in den Bereichen Justiz und Inneres stehen wir an einem kritischen Punkt. Es rückt das Ende des im Vertrag von Lissabon festgelegten Übergangszeitraums näher, nach dessen Ablauf die Befugnisse der Kommission zur Einleitung von Vertragsverletzungsverfahren und die Befugnisse des Europäischen Gerichtshofs sich in vollem Umfang auch auf EU-Rechtsvorschriften über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen⁽²⁾ gemäß dem Vertrag ist die Charta der Grundrechte Bestandteil des Primärrechts, und der Europäische Gerichtshof hat in der jüngeren Vergangenheit in mehreren Urteilen die Grenzen des Handlungsspielraums des Gesetzgebers für den Fall abgesteckt, dass eine Maßnahme einen Eingriff in diese Rechte darstellt⁽³⁾.
3. Darüber hinaus haben in den vergangenen fünf Jahren Bedenken in Fragen der Privatsphäre und des Datenschutzes im Vergleich zu früher deutlich an Gewicht gewonnen. Im Januar 2012 legte die Kommission ein Paket zur Reform des Datenschutzrechts in der EU vor⁽⁴⁾. Seit Juni 2013 haben Enthüllungen über die massenhafte Überwachung von Privatpersonen in der EU durch Nachrichtendienste der USA und anderer Länder das Vertrauen in die Vertraulichkeit personenbezogener Daten schwer beschädigt. Erst vor kurzem, im April 2014, hat der Gerichtshof in einem der beiden eben zitierten Urteile die Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung⁽⁵⁾ wegen ihrer übermäßigen Eingriffe in Grundrechte für ungültig erklärt. Jede datenschutzrechtliche Maßnahme auf EU-Ebene findet unterdessen weltweit Beachtung, wie es z. B. das Ausmaß der internationalen Berichterstattung und die umfangreiche Tätigkeit von Lobbyisten im Zusammenhang mit der Reform des Datenschutzregelwerks zeigen, die zur Einreichung rund 4 000 Änderungsanträgen im Verlauf der ersten Lesung im Europäischen Parlament führte⁽⁶⁾.

⁽¹⁾ Siehe weiter unten Punkt [8] dieser Stellungnahme.

⁽²⁾ Die Übergangsbestimmungen gelten bis zum 1. Dezember 2014; Artikel 10, Protokoll Nr. 36 über die Übergangsbestimmungen, Anhang zum Vertrag von Lissabon.

⁽³⁾ Siehe in diesem Zusammenhang die Urteile des Gerichtshofs (Große Kammer) vom 9. November 2010 *Schecke und Eifert* (verbundene Rechtssachen C-92/09 und C-93/09) und insbesondere vom 8. April 2014 in *Digital Rights Ireland and Seitlinger* (verbundene Rechtssachen C-293/12 und C-594/12). In der ersten Rechtssache unterstrich der Gerichtshof die Notwendigkeit für den Gesetzgeber, bei einer bestimmten Maßnahme ausreichend weniger die Privatsphäre beeinträchtigende Alternativen in Erwägung zu ziehen.

⁽⁴⁾ KOM(2012) 11 endgültig und KOM(2012) 10 endgültig.

⁽⁵⁾ Richtlinie 2006/24/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über die Vorratspeicherung von Daten, die bei der Bereitstellung öffentlich zugänglicher elektronischer Kommunikationsdienste oder öffentlicher Kommunikationsnetze erzeugt oder verarbeitet werden, und zur Änderung der Richtlinie 2002/58/EG, ABl. L 105 vom 13.4.2006, S. 54.

⁽⁶⁾ Das Ergebnis der ersten Lesung im Europäischen Parlament war die legislative Entschließung vom 12. März 2014 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (allgemeine Datenschutzverordnung) (KOM(2012)0011 — C7-0025/2012-2012/0011(COD)) (Ordentliches Gesetzgebungsverfahren: erste Lesung).

4. In dem von den strategischen Leitlinien abgedeckten Zeitraum dürften politische Entscheidungsträger und Gesetzgeber im Bereich Justiz und Inneres vor wachsenden rechtlichen, technologischen und gesellschaftlichen Herausforderungen stehen. Die neuen Leitlinien des Europäischen Rates bieten überdies Gelegenheit zur Bekräftigung der Absicht, das Vertrauen in die Fähigkeit der EU wiederherzustellen stärken, den Einzelnen wirksam zu schützen. Daher schlagen wir dem Europäische Rat vor, in den neuen Leitlinien ausdrücklich auf folgende Themen einzugehen:
- a) die Verarbeitung der riesigen Mengen personenbezogener Daten, die in vielen Rechtsvorschriften und Politiken der EU im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht verlangt wird;
 - b) die Fragilität aller Maßnahmen, die gegen Grundrechte verstoßen, wie in der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung bestätigt wurde, die auch für andere derzeitige Initiativen wie das Paket „Intelligente Grenzen“⁽¹⁾ und die verschiedenen Instrumente im Zusammenhang mit Fluggastdatensätzen gelten kann⁽²⁾;
 - c) die Bedeutung einer möglichst baldigen Annahme eines starken und modernisierten Datenschutzregelwerks in der EU, das auch als Richtschnur für die Außenpolitik der EU gelten sollte, und
 - d) das Erfordernis einer Berücksichtigung von Erwägungen zu Privatsphäre und Datenschutz bei der Ausarbeitung aller neuen Maßnahmen und Rechtsvorschriften im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.
5. Nachdem wir bereits vor fünf Jahren in einem ähnlichen Zusammenhang einen Beitrag geleistet haben, bieten wir in dieser Stellungnahme den EU-Organen als Teil eines neuen Konzepts für die Zusammenarbeit an, mit ihnen gemeinsam an einer Verbesserung der Rechtsvorschriften aus dem Blickwinkel des Datenschutzes zu arbeiten⁽³⁾.

6. SCHLUSSFOLGERUNGEN UND EMPFEHLUNGEN

36. Insbesondere Mitgliedstaaten stellen immer wieder den Mehrwert eines Tätigwerdens der EU in den Bereichen Freiheit, Sicherheit und Recht in Frage. Der Nutzen liegt in einem einheitlichen Ansatz, beispielsweise durch den Entwurf verhältnismäßiger interoperabler Systeme, die sich gleichzeitig auch positiv auf Sicherheit und Datenschutz auswirken können. Die neuen strategischen Leitlinien bieten unserer Auffassung nach den Organen eine hervorragende Gelegenheit, Lehren aus den Erfahrungen zu ziehen und ein Instrumentarium zusammenzustellen, mit dem sich die oft unzureichenden Garantien für das Grundrecht auf Schutz personenbezogener Daten verbessern lassen.
37. Die EU muss beweisen, dass sie ihre Lektion aus den letzten fünf Jahren gelernt hat und keine Maßnahmen erlassen kann, die bei genauem Hinsehen einen Eingriff in Grundrechte darstellen und die Prüfung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit nicht bestehen. Wie die Kommission immer wieder ausgeführt hat, muss nun die Charta die Richtschnur für Politiken und Rechtsvorschriften der EU sein. Der EDSB ist bereit, bei diesem Prozess Hilfestellung zu leisten.
38. Die neuen Leitlinien des Europäischen Rates bieten der Union eine gute Möglichkeit zur Belegung ihrer Absicht, das Vertrauen in ihre Fähigkeit zum wirksamen Schutz von Personen wiederherzustellen. Daher schlagen wir dem Europäischen Rat vor, in den neuen Leitlinien ausdrücklich auf folgende Themen einzugehen:
- a) die Verarbeitung der riesigen Mengen personenbezogener Daten, die in vielen Rechtsvorschriften und Politiken der EU im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht verlangt wird;
 - b) die Fragilität von Maßnahmen, die Grundrechte nicht achten, wie an der Richtlinie über die Vorratsdatenspeicherung deutlich wurde; diese Fragilität kann auch bei anderen laufenden Initiativen wie dem Paket „Intelligente Grenzen“ und verschiedenen Instrumenten zum Thema Fluggastdatensätze auftreten;

⁽¹⁾ Siehe die Stellungnahme des EDSB vom 18. Juli 2013 zu den Vorschlägen für eine Verordnung über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) und für eine Verordnung über ein Registrierungsprogramm für Reisende (RTP).

⁽²⁾ Dazu gehört ein EU-System für Fluggastdatensätze (KOM(2011) 32 endgültig) und ein möglicher Vorschlag über die Übermittlung von Fluggastdaten an Drittstaaten (http://ec.europa.eu/smart-regulation/impact/planned_ia/docs/2014_home_004_transfer_pnr_data_3rd_countries_en.pdf (aufgerufen am 3. Juni 2014)).

⁽³⁾ Siehe nähere allgemeine Ausführungen zu diesem Konzept im Strategiepapier des EDSB aus dem Jahr 2014 „The EDPS as an advisor to EU institutions on policy and legislation: building on ten years of experience“ (Der EDSB als Berater von EU-Organen in Fragen von Politik und Gesetzgebung, gestützt auf zehnjährige Erfahrungen), einzusehen auf der Website des EDSB.

- c) die Bedeutung einer möglichst baldigen Annahme eines starken und modernisierten Datenschutzregelwerks in der EU, der auch der Außenpolitik der EU als Richtschnur dienen sollte, und
- d) das Erfordernis einer Berücksichtigung von Erwägungen zu Privatsphäre und Datenschutz bei der Ausarbeitung aller neuen Maßnahmen und Rechtsvorschriften im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.
39. Sichergestellt werden könnte eine Berücksichtigung von Erwägungen zu Privatsphäre und Datenschutz bei der Ausarbeitung aller neuen Maßnahmen und Rechtsvorschriften im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts durch:
- Berücksichtigung von Datenschutzerwägungen in allgemeinen Folgenabschätzungen;
 - Bewertung von alternativen, weniger eingreifenden Mitteln zum Erreichen politischer Ziele;
 - Verbesserung der Datenqualität und Stärkung der Rechte und Rechtsbehelfsmöglichkeiten betroffener Personen;
 - Bewertung des Informationsaustauschs vor dem Hintergrund der politischen Ziele und
 - Gewährleistung, dass internationale Abkommen mit Drittstaaten das Recht von Personen aus der EU auf Datenschutz achten.

Brüssel, den 4. Juni 2014

Peter HUSTINX

Europäischer Datenschutzbeauftragter
