

Förmliche Stellungnahme des EDSB zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten.

1. Einleitung

Am 17. April 2018 legte die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung von Vorschriften zur Erleichterung der Nutzung von Finanz- und sonstigen Informationen für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung bestimmter Straftaten (nachstehend als „Vorschlag“ bezeichnet) vor.

Der Vorschlag zielt darauf ab, den Zugang und die Nutzung von Finanzinformationen für benannte zuständige Behörden zu erleichtern, um schwere Straftaten wirksamer zu verhindern und zu bekämpfen. Er zielt insbesondere darauf ab, den zuständigen Behörden direkten Zugriff auf Angaben zu ermöglichen, die in den durch die Vierte Geldwäscherichtlinie¹ geschaffenen zentralen Bankkontenregistern oder Datenabfragesystemen gespeichert sind. Durch den Vorschlag soll die Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen erleichtert werden, um sie in die Lage zu versetzen, Geldwäsche, damit verbundene Vortaten und Terrorismusfinanzierung zu verhindern und zu bekämpfen.

Eine der Aufgaben des EDSB besteht in der Beratung der Dienststellen der Kommission bei der Abfassung neuer Legislativvorschläge, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben. Der EDSB begrüßt, dass er zu dem Vorschlagsentwurf bereits informell von der Kommission konsultiert wurde und dass viele seiner Anmerkungen berücksichtigt wurden.

Der EDSB hat sich in seinen nachstehenden Anmerkungen auf die Bestimmungen des Vorschlags beschränkt, die unter dem Blickwinkel des Datenschutzes besonders relevant sind.

2. Allgemeine Bemerkungen

Vorbemerkungen

Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass der Ausschuss für Regulierungskontrolle zwei Stellungnahmen² zu dem Vorschlag abgegeben hat. In seiner zweiten Stellungnahme hat der Ausschuss seine verbleibenden Bedenken hinsichtlich des Umfangs der Initiative zum Ausdruck gebracht, insbesondere im Hinblick auf eine erweiterte grenzübergreifende Zusammenarbeit und die Rechtfertigung, ohne eine richterliche Genehmigung zu arbeiten.

Insbesondere äußerte der Ausschuss Bedenken in Bezug auf die potenziellen Risiken im Zusammenhang mit der Ausweitung des Informationsaustauschs auf einen breiteren

¹ Richtlinie (EU) 2015/849 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2015 zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und der Terrorismusfinanzierung, zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 648/2012 des Europäischen Parlaments und des Rates und zur Aufhebung der Richtlinie 2005/60/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der Richtlinie 2006/70/EG der Kommission (Text von Bedeutung für den EWR, ABl. L 141 vom 5.6.2015, S. 73).

² <http://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/2/2018/EN/SEC-2018-197-F1-EN-MAIN-PART-1.PDF>

Anwendungsbereich im Hinblick auf schwere Straftaten und darüber, dass die erwarteten Auswirkungen auf die Grundrechte wie das Recht auf Datenschutz, die Achtung des Privatlebens, das Recht auf Verteidigung und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht nicht umfassend untersucht wurden.

Der EDSB begrüßt, dass der Vorschlag einige seiner Anmerkungen berücksichtigt hat, insbesondere, dass im Text besser auf die von der Initiative verfolgten Ziele, auf den Notwendigkeitsgrundsatz sowie das Einzelfallprinzip Bezug genommen wird. Er begrüßt ferner, dass Artikel 16 des Vorschlags nunmehr vorsieht, dass die Mitgliedstaaten ein detailliertes Programm zur Überwachung der Ergebnisse und Auswirkungen des vorliegenden Vorschlags durchführen müssen.

3. Spezifische Anmerkungen

Zu Kapitel I des Vorschlags

Anwendungsbereich des Vorschlags

Nach Artikel 1 Absatz 1 verfolgt der Vorschlag zwei Hauptziele: die Erleichterung des Zugriffs der zuständigen Behörden auf Finanz- und Bankdaten zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung oder Verfolgung von schweren Straftaten und darüber hinaus die Erleichterung des Zugriffs der zentralen Meldestellen auf Strafverfolgungsinformationen sowie die Erleichterung der Zusammenarbeit zwischen den zentralen Meldestellen.

In Bezug auf das zweite Ziel wäre dieser Artikel jedoch klarer gefasst, wenn er den Zweck klarer darlegen würde, für den die zentralen Meldestellen Strafverfolgungsinformationen anfordern dürfen, die den benannten zuständigen Behörden vorliegen. Das könnte wie folgt formuliert werden: *„wenn diese Informationen im Einzelfall zur Verhütung und Bekämpfung der Geldwäsche, der damit verbundenen Vortaten sowie der Terrorismusfinanzierung erforderlich sind.“*

Der EPDS begrüßt, dass der Vorschlag dem Datenschutz besondere Aufmerksamkeit widmet und seine Bedeutung in verschiedenen Erwägungsgründen unterstreicht. Insbesondere wird in Erwägungsgrund 24 des Vorschlags betont, dass *„[es] ... unbedingt sichergestellt werden [muss], dass bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen dieser Richtlinie das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten in vollem Umfang gewahrt wird“* und darüber hinaus, dass *„[d]iese Verarbeitung in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680³ ... und der Verordnung (EU) 2016/679⁴ ... [unterliegt]“*.

Der EDSB vertritt jedoch die Auffassung, dass die Anwendbarkeit des EU-Datenschutzrechts in dem Vorschlag deutlicher herausgestellt werden sollte.

³ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

⁴ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung) (Text von Bedeutung für den EWR), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

Er empfiehlt daher, in Artikel 1 des Vorschlags die Inhalte der Erwägungsgründe 24 und 25 einzufügen, um – mit größerer Rechtssicherheit – eindeutig festzustellen, dass:

- jede Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Vorschlags in ihrem jeweiligen Anwendungsbereich der Richtlinie (EU) 2016/680 und der Verordnung (EU) 2016/679 unterliegt, und dass
- alle im Rahmen des Vorschlags erlangten personenbezogenen Daten nur von benannten zuständigen Behörden und zentralen Meldestellen verarbeitet werden dürfen, wenn dies für die Zwecke des Vorschlags erforderlich und verhältnismäßig ist.

Darüber hinaus empfiehlt der EDSB, in Artikel 1 des Vorschlags den Inhalt des Erwägungsgrundes 9 aufzunehmen, der besagt, dass „*Verwaltungsuntersuchungen ... nicht unter diese Richtlinie fallen [sollten]*“, da dies zu einer klaren Definition des Geltungsbereichs des Vorschlags führen würde.

Begriffsbestimmungen

Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass zwar „*benannte zuständige Behörden*“ in dem Vorschlag eine zentrale Rolle spielen, diese Behörden jedoch im vorliegenden Text nicht definiert sind. Da der EDSB der Ansicht ist, dass die Ausarbeitung präziser Rechtsvorschriften im Interesse der betroffenen Personen liegt, insbesondere im Hinblick auf die Bedingungen, unter denen die personenbezogenen Daten zu erheben und zu verarbeiten sind, empfiehlt er, die Definition der früheren Fassung des Vorschlags, die auf Artikel 3 Absatz 7 Buchstabe a der Richtlinie (EU) 2016/680 Bezug nahm, beizubehalten.

Des Weiteren stellt er fest, dass „*Steuerbehörden*“ und „*Korruptionsbekämpfungsbehörden*“ nur in Erwägungsgrund 9 genannt sind, aber im Text des Vorschlags nicht weiter definiert oder weiter ausgeführt werden. Nach diesem Erwägungsgrund sollten diese Behörden für die Zwecke dieser Richtlinie auch als Behörden benannt werden können, soweit sie nach nationalem Recht für die Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung und Verfolgung von Straftaten zuständig sind.

Da der Vorschlag jedoch „*schwere Straftaten*“ im Sinne des Anhangs I der Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates erfassen soll, und da Steuerstraftaten nicht in Anhang I aufgeführt sind, ist für den EDSB nicht klar, wann die „*Steuerbehörden*“ im Rahmen des Vorschlags als zuständige Behörden benannt werden könnten. Unter Berücksichtigung der fehlenden Definition in dem Vorschlag empfiehlt der EDSB daher, jede Bezugnahme auf „*Steuerbehörden*“ aus dem Vorschlag zu streichen, sofern keine weiteren Erläuterungen vorgelegt werden.

Was die in demselben Erwägungsgrund genannten „*Korruptionsbekämpfungsbehörden*“ betrifft, ist es erforderlich, dass diese Behörden im Text des Vorschlags definiert werden, ähnlich wie „*Vermögensabschöpfungsstellen*“ in Artikel 2 Buchstabe b.

Zu Kapitel II des Vorschlags

Kontrolle des Zugriffs und Aufzeichnungen von Auskunftersuchen

Der EDSB begrüßt, dass der Vorschlag detaillierte Bestimmungen über die Kontrolle der Zugriffsprotokolle (Artikel 6) sowie über die Aufzeichnungen von Auskunftersuchen (Artikel 14) enthält.

Bei der Kontrolle von Zugriffsprotokollen handelt es sich um ein Instrument zur Unterstützung der Aufdeckung von Verstößen gegen den Datenschutz und von Verletzungen der Sicherheit, z. B. unberechtigtem oder ungewöhnlichem Zugriff oder allgemein jedem Missbrauch des Systems. Der EDSB möchte daran erinnern, dass ein solches Instrument nur dann effizient sein kann, wenn entsprechende automatische oder halbautomatische Warnungen erstellt und diese rechtzeitig geprüft werden.

Aus diesem Grund spricht der EDSB folgende Empfehlungen aus:

- Alle Arten des Zugriffs sollten kontrolliert werden:

Die Rückverfolgbarkeit von Zugriffsprotokollen sollte nicht nur für die benannten zuständigen Behörden und deren Mitarbeiter gelten, sondern auch für die Stellen der Mitgliedstaaten und deren Mitarbeiter, die für die Führung der nationalen Bankkontenregister zuständig sind. Generell sollte jeder Zugriff durch Nutzer oder Administratoren, die Zugriff auf die in den zentralen Bankkontenregistern geführten Informationen haben, protokolliert werden.

- Der Grundsatz der Datenminimierung sollte angewandt werden:

Aus Gründen, die mit der Effizienz der Funktionsweise der Instrumente zur Kontrolle des Zugriffs zusammenhängen, aber auch aus Datenschutzgründen, wäre es vorzuziehen, die Ergebnisse der Suche oder Abfrage nicht in die Protokoll-Datenbank aufzunehmen. In der Tat könnte eine solche Aufnahme der Ergebnisse in die Protokolle dazu führen, dass erhebliche Mengen an Daten erfasst werden. Daher empfehlen wir, im Einklang mit dem Grundsatz der Datenminimierung den Wortlaut von Artikel 6 Buchstabe d des Vorschlags dahin gehend zu ändern, dass der Verweis auf „*Ergebnisse der Suche oder Abfrage*“ gestrichen und durch „*die eindeutigen Kennungen der Ergebnisse*“ ersetzt wird.

Schulungsprogramme im Bereich Datenschutz

Um deutlich zu machen, dass Mitarbeiter, die mit personenbezogenen Daten über Geldwäsche befasst sind, die Grundsätze des Datenschutzes und die Vertraulichkeit einhalten müssen, schlägt der EDSB vor, die Mitgliedstaaten zu verpflichten, dafür zu sorgen, dass die zentralen Bankkontenregister geeignete Maßnahmen ergreifen, damit die Arbeitnehmer die geltenden Bestimmungen einschließlich der einschlägigen Datenschutzbestimmungen kennen. Diese Maßnahmen sollten spezielle Ausbildungsprogramme umfassen.

Die Mitgliedstaaten sollten auch dafür sorgen, dass das Personal der benannten zuständigen nationalen Behörden hohe berufliche Standards für die Vertraulichkeit und den Datenschutz wahrt.

Zu Kapitel III des Vorschlags

Der EDSB merkt an, dass die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten nach Artikel 7 Absatz 2 des Vorschlags die von den zentralen Meldestellen erhaltenen Finanzinformationen und Finanzanalysen für die besonderen Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung schwerer Straftaten verarbeiten dürfen, „*die nicht mit den Zwecken identisch sind, für die nach Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2016/680 personenbezogene Daten erhoben werden*“. Auch wenn Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2016/680 auf Artikel 7 des Vorschlags Anwendung findet, empfiehlt der EDSB, die genannte Klausel aus Gründen der Klarheit zu streichen.

Darüber hinaus stellt der EDSB fest, dass in Erwägungsgrund 27 des Vorschlags zwar vorgesehen ist, dass die Übermittlung von Finanzdaten an Drittländer und internationale Partner nur unter den in dieser Richtlinie festgelegten Bedingungen und unter den Bedingungen des Kapitels V der Richtlinie (EU) 2016/680 und des Kapitels V der Verordnung (EU) 2016/679 gestattet werden sollte, der Vorschlag jedoch diesbezüglich keine einschlägigen Bestimmungen enthält.

Zu Kapitel V des Vorschlags

Verarbeitung sensibler Daten

In einer zuvor veröffentlichten Stellungnahme⁵ betonte der EDSB, dass die Erhebung und Verarbeitung sensibler personenbezogener Daten für die Zwecke der Geldwäschebekämpfung offenbar nicht erforderlich ist (auch wenn sensible Daten wie Daten über Straftaten im Rahmen des Verfahrens zur Erfüllung der Sorgfaltspflichten gegenüber Kunden verarbeitet werden könnten). Er wies auch auf das Risiko hin, dass die Verarbeitung sensibler Daten zu Diskriminierungen führen könnte.

Der EDSB begrüßt, dass Artikel 13 Absatz 2 des Vorschlags besagt, dass der Zugang und die Verarbeitung solcher Daten nur auf Weisung des Datenschutzbeauftragten erfolgen kann.

Er empfiehlt jedoch, den Wortlaut von Artikel 13 Absatz 1 zu ergänzen und diesem Satz folgenden Wortlaut hinzuzufügen : *„und vorbehaltlich geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person“*, um die Kohärenz mit den in Artikel 10 der Richtlinie (EU) 2016/680 vorgesehenen Garantien zu gewährleisten.

Einschränkung der Rechte der betroffenen Personen

Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag keine Bestimmungen enthält, die gewährleisten, dass die Rechte der betroffenen Personen, über den Zugriff auf ihre nach Kapitel II des Vorschlags in zentralen Bankkontenregistern geführten personenbezogenen Daten sowie über den Austausch ihrer personenbezogenen Daten gemäß den Kapiteln III und IV informiert zu werden, gewahrt werden.

Darüber hinaus stellt der EDSB fest, dass Artikel 15 des Vorschlags Folgendes vorsieht: *„Die Mitgliedstaaten erlassen Rechtsvorschriften, die das Recht betroffener Personen auf Einsicht ... ganz oder teilweise beschränken“*, um die zentralen Meldestellen und die zuständigen Behörden in die Lage zu versetzen, ihre Aufgaben ordnungsgemäß zu erfüllen oder um eine Untersuchung nicht zu gefährden.

Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass es im Rahmen des Vorschlags unter bestimmten Umständen gerechtfertigt sein kann, die Rechte der betroffenen Person einzuschränken, sofern dies erforderlich und verhältnismäßig ist. Unter Berücksichtigung der Sensibilität der verarbeiteten Daten sollten diese Rechte jedoch nicht vollständig verwehrt werden.

⁵ Siehe Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 4.7.2013 über einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Verhinderung der Nutzung des Finanzsystems zum Zwecke der Geldwäsche und Finanzierung des Terrorismus, und über einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Übermittlung von Angaben zum Auftraggeber bei Geldtransfers. https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/13-07-04_money_laundering_en.pdf

Der EDSB erinnert daran, dass das in Artikel 8 Absatz 2 der Charta verankerte Auskunftsrecht ein wesentlicher Bestandteil des Rechts auf Schutz personenbezogener Daten ist. Das ist insbesondere deshalb der Fall, weil das Auskunftsrecht eine betroffene Person in die Lage versetzt, andere in den Datenschutzvorschriften vorgesehene Rechte wahrzunehmen, wie das Recht auf Berichtigung, Löschung, Einschränkung oder Widerspruch. Daher muss jede Ausnahme von diesen wesentlichen Rechten betroffener Personen besonders gründlich geprüft werden.⁶

Wie in der oben genannten Stellungnahme zum Vorschlag zur Bekämpfung der Geldwäsche ausgeführt, erfordert der Umstand, dass Maßnahmen zur Bekämpfung der Geldwäsche potenziell einen starken Eingriff darstellen, dass betroffene Personen über solche Maßnahmen zu informieren sind und die Bedingungen für mögliche Einschränkungen der Rechte betroffener Personen in dem Vorschlag klar festgelegt werden sollten.

In diesem Zusammenhang möchte der EDSB auf Artikel 23 der Verordnung (EU) 2016/679 und auf die Artikel 13 und 15 der Richtlinie (EU) 2016/680 hinweisen, in denen die besonderen Bedingungen festgelegt sind, unter denen das Recht auf Unterrichtung und das Recht auf Auskunft eingeschränkt werden können. In jedem Fall muss eine Beschränkung dieser Rechte gesetzlich verankert sein, den Wesensgehalt der Grundrechte und Grundfreiheiten achten und darüber hinaus in einer demokratischen Gesellschaft eine erforderliche und verhältnismäßige Maßnahme darstellen. In Artikel 15 der Richtlinie (EU) 2016/680 wird ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Auskunftsrecht nur eingeschränkt werden kann, soweit und so lange wie diese teilweise oder vollständige Einschränkung in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich und verhältnismäßig ist und den Grundrechten und den berechtigten Interessen der betroffenen natürlichen Person Rechnung getragen wird.

Aus diesen Gründen empfiehlt der EDSB nachdrücklich, Artikel 15 des Vorschlags zu überarbeiten und an Artikel 23 der Verordnung (EU) 2016/679 und Artikel 15 der Richtlinie (EU) 2016/680 anzupassen.

Brüssel, den 10. September 2017

Giovanni BUTTARELLI

⁶ Vgl. Stellungnahme des EDSB zu Garantien und Ausnahmen gemäß Artikel 89 DS-GVO im Zusammenhang mit einem Vorschlag für eine Verordnung über integrierte Statistiken zu landwirtschaftlichen Betrieben, https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-20_opinion_farm_statistics_de.pdf