



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Stellungnahme 1/2020

Stellungnahme des EDSB zum Mandat für Verhandlungen über den Abschluss eines internationalen Abkommens über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und neuseeländischen Strafverfolgungsbehörden



31. Januar 2020

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung 2018/1725 „[i]m Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten (...) sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“; er ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig.

Gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung 2018/1725 muss die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten „[n]ach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben, [konsultieren]“.

In dieser Stellungnahme geht es um den Auftrag des EDSB, die EU-Organe bezüglich der kohärenten und konsequenten Anwendung der EU-Datenschutzgrundsätze im Zusammenhang mit der Aushandlung von Abkommen im Bereich der Strafverfolgung zu beraten. Diese Stellungnahme basiert auf der allgemeinen Verpflichtung, dass von der EU geschlossene internationale Abkommen im Einklang mit den Bestimmungen des AEUV stehen und die Grundrechte, die ein zentraler Grundsatz des Unionsrechts sind, wahren müssen. Insbesondere ist die Einhaltung von Artikel 7 und 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union sowie Artikel 16 AEUV sicherzustellen.

Zusammenfassung

Am 30. Oktober 2019 wurde von der Kommission eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Neuseeland über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen neuseeländischen Behörden angenommen. Als Rechtsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen Europol und den zuständigen Behörden Neuseelands soll das geplante Abkommen deren Tätigkeit und Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von schwerer grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus unterstützen und verstärken. Gleichzeitig sollen geeignete Garantien für den Schutz der Privatsphäre, der personenbezogenen Daten und der Grundrechte und Grundfreiheiten des Einzelnen gewährleistet werden.

Werden personenbezogene Daten, die im Zuge strafrechtlicher Ermittlungen erhoben und von Europol zur polizeilichen Erkenntnisgewinnung weiterverarbeitet werden, übermittelt, so hat dies wahrscheinlich bedeutende Auswirkungen auf das Leben und die Freiheiten der betroffenen Personen. Deshalb muss das internationale Abkommen sicherstellen, dass die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und auf Datenschutz nur insoweit eingeschränkt werden, als es zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus absolut notwendig ist.

Der EDSB stellt fest, dass Neuseeland bewährte nationale Datenschutzvorschriften hat sowie eine unabhängige Datenschutzbehörde, die für die Aufsicht über die Strafverfolgungsbehörden zuständig ist. Darüber hinaus begrüßt er den Umstand, dass die Kommission in den Vorschlag für das Mandat für die Verhandlungen mit Neuseeland einige der spezifischen Empfehlungen aufgenommen hat, die der EDSB bereits in seiner Stellungnahme 2/2018 zu acht Mandaten für Verhandlungen über den Abschluss internationaler Abkommen über den Datenaustausch zwischen Europol und Drittländern formuliert hat.

Die in dieser Stellungnahme gegebenen Empfehlungen zielen daher darauf ab, die Garantien und Kontrollen zum Schutz personenbezogener Daten klarzustellen und, soweit erforderlich, unter Berücksichtigung der besonderen Gegebenheiten in Neuseeland weiterzuentwickeln. Zu diesem Zweck empfiehlt der EDSB:

- dass der Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen gemäß Artikel 218 AEUV nicht nur auf die verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage, sondern auch auf die einschlägige materielle Rechtsgrundlage, die Artikel 16 AEUV einschließen sollte, verweisen sollte;
- dass – im Hinblick auf den Grundsatz der Zweckbindung – der Katalog der Straftaten, bei denen der Austausch personenbezogener Daten zulässig ist, im geplanten Abkommen ausdrücklich aufgeführt werden sollte;
- dass – im Hinblick auf die praktische Umsetzung des Grundsatzes der Speicherbegrenzung – die regelmäßige Überprüfung der Erforderlichkeit der Speicherung der übermittelten personenbezogenen Daten im künftigen Abkommen spezifisch geregelt werden sollte;
- dass – im Hinblick auf die Bedeutung des Rechts auf Information für die Ausübung der anderen Datenschutzrechte – das Abkommen klare und detaillierte Vorschriften dazu enthalten sollte, welche Informationen den betroffenen Personen mitgeteilt werden sollten.

Der EDSB geht davon aus, dass er gemäß Artikel 42 der Verordnung (EU) 2018/1725 in späteren Phasen der Fertigstellung des Entwurfs des Abkommens konsultiert wird. Auch während der Verhandlungen steht er für weitere Beratung zur Verfügung.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND.....	5
2. ALLGEMEINE ANMERKUNGEN	7
3. EMPFEHLUNGEN	8
3.1. MATERIELLE RECHTSGRUNDLAGE DES BESCHLUSSES DES RATES.....	8
3.2. ZWECKBINDUNG	9
3.3. SPEICHERBEGRENZUNG.....	9
3.4. RECHT AUF INFORMATION	10
4. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	10
Endnoten.....	12

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 die Artikel 7 und 8,

gestützt auf die 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)¹,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG², insbesondere Artikel 42 Absatz 1,

gestützt auf die 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 Rates³ –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Die Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI des Rates⁴ (im Folgenden: Europol-Verordnung) enthält spezifische Vorschriften für die Datenübermittlung von Europol an Staaten außerhalb der EU. In Artikel 25 Absatz 1 dieser Verordnung sind die Rechtsgrundlagen aufgeführt, die Europol zur Datenübermittlung an Behörden von Drittländern berechtigen. Eine Möglichkeit wäre ein Angemessenheitsbeschluss der Kommission gemäß Artikel 36 der Richtlinie (EU) 2016/680, dem zufolge der Drittstaat, an den Europol Daten übermittelt, einen ausreichenden Datenschutz gewährleistet. Da zurzeit kein solcher Angemessenheitsbeschluss vorliegt, wäre eine alternative Rechtsgrundlage für die regelmäßige Datenübermittlung von Europol an einen Drittstaat der Abschluss eines verbindlichen internationalen Abkommens zwischen der EU und dem die Daten empfangenden Drittstaat, das angemessene Garantien hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre, der Grundrechte und der Grundfreiheiten von Personen bietet.
2. Zurzeit gibt es keine Rechtsgrundlage für den regelmäßigen und strukturierten Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den neuseeländischen Strafverfolgungsbehörden. Im April 2019 haben Europol und die neuseeländische Polizei eine Arbeitsvereinbarung unterzeichnet. Diese Vereinbarung bildet den Rahmen für eine strukturierte Zusammenarbeit auf strategischer Ebene, welche u. a. eine sichere Verbindungsleitung zur Ermöglichung direkter sicherer Kommunikation enthält; außerdem hat

Neuseeland einen Verbindungsbeamten zu Europol entsandt. Die Vereinbarung bietet jedoch keine Rechtsgrundlage für den Austausch personenbezogener Daten.

3. Angesichts der politischen Strategie, die in der Europäischen Sicherheitsagenda⁵, den Schlussfolgerungen des Rates zum auswärtigen Handeln der EU im Bereich Terrorismusbekämpfung⁶ und der Globalen Strategie⁷ umrissen ist, sowie der unionsweiten operativen Erfordernisse der Strafverfolgungsbehörden hält es die Kommission für erforderlich, Neuseeland als vorrangiges Land für die kurzfristige Verhandlungsaufnahme einzustufen. Dabei ist hervorzuheben, dass sich der potenzielle Nutzen einer engen Zusammenarbeit auch im Nachgang zum Anschlag von Christchurch im März 2019 erwiesen hat. Neuseeland hat am 23. August 2019 förmlich um diese Initiative ersucht.
4. Am 30. Oktober 2019 wurde von der Kommission eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Neuseeland über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen neuseeländischen Behörden⁸ (im Folgenden: „die Empfehlung“) angenommen. Der Anhang zur Empfehlung (im Folgenden: „der Anhang“) enthält die Verhandlungsrichtlinien des Rates für die Kommission, also die Ziele, die die Kommission im Namen der EU im Zuge der Verhandlungen erreichen sollte.
5. Als Rechtsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten zwischen Europol und den zuständigen Behörden Neuseelands sollte das geplante Abkommen die Tätigkeit der zuständigen Behörden dieses Landes und der Mitgliedstaaten sowie deren Zusammenarbeit bei der Prävention und Bekämpfung von Terrorismus und schwerer grenzüberschreitender Kriminalität unterstützen und verstärken. Gleichzeitig sollten geeignete Garantien für den Schutz der Privatsphäre, der personenbezogenen Daten und der Grundrechte und Grundfreiheiten des Einzelnen gewährleistet werden.⁹
6. Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung 2018/1725 bestimmt, dass die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten konsultieren muss, nachdem sie einen Vorschlag für eine Empfehlung an den Rat nach Artikel 218 AEUV angenommen hat, der Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten hat.
7. In Erwägungsgrund 35 der Europol-Verordnung heißt es: „Die Kommission sollte, sofern dies angebracht ist, nach Maßgabe der Verordnung [2018/1725] vor den Verhandlungen und während der Verhandlungen über eine internationale Übereinkunft den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) konsultieren können“; dies gilt auch für Verhandlungen über eine internationale Übereinkunft zwischen der EU und einem Drittland über die Gestattung des Austauschs von Daten zwischen Europol und den Behörden des betreffenden Drittlandes.
8. Der EDSB begrüßt es, dass er bezüglich der Empfehlung von der Europäischen Kommission konsultiert wurde, und erwartet, dass in der Präambel des Ratsbeschlusses auf die vorliegende Stellungnahme verwiesen wird. Die vorliegende Stellungnahme lässt etwaige zusätzliche Anmerkungen, die der EDSB möglicherweise später auf der Grundlage dann vorliegender weiterer Informationen abgibt, unberührt.

2. ALLGEMEINE ANMERKUNGEN

9. Die im Abkommen vorgesehene Übermittlung personenbezogener Daten, die im Zuge strafrechtlicher Ermittlungen erhoben und dann von Europol zur polizeilichen Erkenntnisgewinnung weiterverarbeitet werden, hat wahrscheinlich bedeutende Auswirkungen auf das Leben und die Freiheiten der betroffenen Personen, da die Daten unter Umständen nach dem nationalen Recht des empfangenden Staats zur Strafverfolgung verwendet werden.
10. Da Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer einen Eingriff in die in den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte der EU (Charta) garantierten Rechte natürlicher Personen auf Privatsphäre und Datenschutz darstellen, sind die Anforderungen im Hinblick auf die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der geplanten Verarbeitung mit Blick auf Artikel 52 Absatz 1 der Charta zu prüfen.¹⁰ Deshalb muss das internationale Abkommen sicherstellen, dass die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und auf Datenschutz nur insoweit eingeschränkt werden, als es zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus absolut notwendig ist.¹¹
11. Die Europol-Verordnung sieht autonome Datenschutzbestimmungen für Europol vor, doch in Erwägungsgrund 40 wird klargestellt, dass diese *„mit anderen einschlägigen Datenschutzvorschriften, die im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit in der Union Anwendung finden, vereinbar sein [sollten], [...] insbesondere mit [der] Richtlinie (EU) 2016/680 [...]“*. Diesbezüglich sind in Erwägungsgrund 68 der Richtlinie (EU) 2016/680 unter den verschiedenen Faktoren, die im Zusammenhang mit der Beurteilung von Übermittlungen personenbezogener Daten an Strafverfolgungsbehörden in Drittländern berücksichtigt werden sollten, ihre *„internationalen Verpflichtungen“* wie auch *„alle maßgeblichen Angemessenheitsbeschlüsse [...], die [die Kommission] nach Artikel 45 der Verordnung (EU) 2016/679 angenommen hat“*, aufgeführt.
12. Dazu stellt der EDSB fest, dass Neuseeland seit 1993 nationale Datenschutzgesetze hat, nämlich das Gesetz „Privacy Act“, sowie eine unabhängige Datenschutzbehörde, den „Privacy Commissioner“, der für die Aufsicht über privat- und öffentlich-rechtliche Stellen einschließlich der Strafverfolgungsbehörden zuständig ist.¹² Darüber hinaus hat die Kommission im Dezember 2012 einen Durchführungsbeschluss gemäß der Richtlinie 95/46/EG über die Angemessenheit des Datenschutzniveaus in Neuseeland¹³ erlassen. Neuseeland ist Beobachter im Beratenden Ausschuss der Europäischen Datenschutzkonvention des Europarats¹⁴. Darüber hinaus hat die Behörde des neuseeländischen Datenschutzbeauftragten („Office of the Privacy Commissioner of New Zealand“) bis vor Kurzem als Sekretariat der Internationalen Konferenz der Datenschutzbeauftragten („International Conference of the Data Protection and Privacy Commissioners“ [ICDPPC]) fungiert, die jetzt in „Global Privacy Assembly“ (GPA) umbenannt wurde.
13. Der EDSB hatte bereits Gelegenheit, zum Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den Strafverfolgungsbehörden von acht Drittländern auf Grundlage von Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b der Europol-Verordnung Stellung zu nehmen.¹⁵ Der EDSB begrüßt es, dass die Kommission einige der in der Stellungnahme von 2018 gegebenen Empfehlungen in den Vorschlag für das Mandat für die Verhandlungen mit Neuseeland aufgenommen hat, unter anderem: die Aufnahme eines Anhangs mit einer erschöpfenden Liste der zuständigen Behörden in Neuseeland, an die Europol personenbezogene Daten übermitteln darf, mit kurzer Beschreibung ihrer Zuständigkeiten (Verhandlungsrichtlinie 3 Buchstabe d des Anhangs)¹⁶; die Gestattung der Weiterübermittlung von Informationen durch die zuständigen neuseeländischen Behörden nur für die Zwecke der ursprünglichen Übermittlung durch Europol

(Verhandlungsrichtlinie 3 Buchstabe i des Anhangs)¹⁷; die Verpflichtung der zuständigen Behörden Neuseelands, den von Europol mitgeteilten Einschränkungen bezüglich der übermittelten personenbezogenen Daten Folge zu leisten und klarzustellen, wie deren Einhaltung in der Praxis durchgesetzt wird (Verhandlungsrichtlinie 3 Buchstabe c des Anhangs)¹⁸; sowie die Klarstellung der rechtlichen Möglichkeiten für die weitere Verarbeitung bereits übermittelter personenbezogener Daten nach Aussetzung oder Beendigung des Abkommens (Verhandlungsrichtlinie 6 des Anhangs)¹⁹.

14. Vor diesem Hintergrund zielen die Empfehlungen in dieser Stellungnahme darauf ab, die Garantien und Kontrollen zum Schutz personenbezogener Daten im künftigen Abkommen klarzustellen und, soweit erforderlich, weiterzuentwickeln. Diese Empfehlungen lassen weitere Empfehlungen, die der EDSB möglicherweise im Verlauf der Verhandlungen auf der Grundlage weiterer Informationen und der Bestimmungen der Abkommensentwürfe formulieren wird, unberührt.
15. Der EDSB ist auch der Meinung, dass es einen besonderen Mehrwert bieten wird, wenn die Aufsichtsbehörden der EU und Neuseelands eine internationale Zusammenarbeit zum Schutz personenbezogener Daten im Einklang mit Artikel 51 der Verordnung (EU) 2018/1725 und Artikel 40 der Richtlinie (EU) 2016/680 entwickeln. Darüber hinaus kann eine solche Zusammenarbeit zur Vermeidung von Missverständnissen und Konflikten bei der Anwendung des Abkommens sowie, falls erforderlich, zum ordnungsgemäßen Funktionieren des in der Verhandlungsrichtlinie 4 des Anhangs vorgesehenen Streitbeilegungsverfahrens beitragen.

3. EMPFEHLUNGEN

3.1. Materielle Rechtsgrundlage des Beschlusses des Rates

16. In der Begründung der Empfehlung heißt es, sie sei auf Artikel 218 AEUV gestützt. Die Präambel des Entwurfs des Ratsbeschlusses nimmt insbesondere Bezug auf Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV. Die Präambel enthält jedoch keine Bezugnahme auf eine materiellrechtliche Grundlage für das geplante Abkommen.
17. Im Einklang mit Artikel 296 Absatz 2 AEUV und der ständigen Rechtsprechung des EuGH²⁰ beanstandet der EDSB die Tatsache, dass in den Bezugsvermerken in der Präambel des Beschlusses des Rates nur die einschlägige verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage und nicht gleichermaßen die einschlägige materielle Rechtsgrundlage genannt wird. Der EDSB erinnert daran, dass der EuGH in einem ähnlichen Strafverfolgungskontext festgestellt hat, dass „*der Beschluss des Rates über den Abschluss des geplanten Abkommens [zwischen Kanada und der Europäischen Union über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen] auf Art. 16 Abs. 2 gemeinsam mit Art. 87 Abs. 2 Buchst. a AEUV zu stützen ist*“²¹.
18. Aus den Verhandlungsrichtlinien geht bereits hervor, dass die Kommission in den Verhandlungen zum geplanten Abkommen gleichzeitig mehrere Ziele anstreben sollte, darunter die Ermöglichung der Übermittlung personenbezogener Daten und die Achtung der in der Charta verankerten Grundrechte, darunter das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten. Das geplante Abkommen würde sich damit direkt auf das in Artikel 16 AEUV verfolgte Ziel beziehen. **Daher empfiehlt der EDSB, in die Präambel des Ratsbeschlusses einen Verweis auf die geeigneten materiellen Rechtsgrundlagen für das künftige Abkommen aufzunehmen, der Artikel 16 AEUV einschließen sollte.**

3.2. Zweckbindung

19. Die Zweckbindung ist einer der Eckpfeiler des EU-Datenschutzregelwerks. Die Zweckbindung erfordert zum einen, dass personenbezogene Daten für genau festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben werden, und zum anderen, dass personenbezogene Daten nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden. In der Europol-Verordnung heißt es hierzu: „[...] insbesondere trägt sie zu Transparenz, rechtlicher Sicherheit und Berechenbarkeit bei und ist insbesondere bei der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung von großer Bedeutung, in dem sich betroffene Personen für gewöhnlich nicht darüber bewusst sind, dass ihre personenbezogenen Daten erhoben und verarbeitet werden, und in dem die Nutzung von personenbezogenen Daten sehr bedeutende Auswirkungen auf das Leben und die Freiheiten des Einzelnen haben kann“²². Artikel 18 der Europol-Verordnung enthält eine erschöpfende Liste spezifischer Zweckbestimmungen für die Datenverarbeitungstätigkeiten von Europol, die als rechtmäßig anzusehen sind.
20. Der EDSB begrüßt es, dass die Verhandlungsrichtlinie 2 des Anhangs den Datenaustausch im Rahmen des geplanten Abkommens auf Verbrechen und damit im Zusammenhang stehende Straftaten beschränkt, die nach Artikel 3 der Europol-Verordnung in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen, wozu insbesondere die Prävention und Bekämpfung von Terrorismus, der Kampf gegen organisierte Kriminalität und die Bekämpfung der Computerkriminalität (Cybercrime) zählen; er denkt, dass der Anwendungsbereich des Abkommens und die Zwecke, zu denen Europol personenbezogene Daten an zuständige Behörden in Neuseeland übermitteln darf, im Abkommen genau angegeben sein sollten. Verhandlungsrichtlinie 3 Buchstabe b des Anhangs hebt darüber hinaus den Grundsatz der Spezialität hervor, der vorsieht, dass Daten ausschließlich zu den Zwecken verarbeitet werden, zu denen sie übermittelt wurden.
21. Im Hinblick auf den hohen Stellenwert der Zweckbindung in der Europol-Verordnung und im Interesse zusätzlicher Rechtssicherheit **empfiehlt der EDSB, den Katalog der Straftaten, in Bezug auf die der Austausch personenbezogener Daten gestattet ist, ausdrücklich im geplanten Abkommen festzulegen. Darüber hinaus sollten sich die übermittelten personenbezogenen Daten auf Einzelfälle beziehen.**

3.3. Speicherbegrenzung

22. In Verhandlungsrichtlinie 3 Buchstabe c des Anhangs heißt es, dass personenbezogene Daten „nicht länger aufbewahrt werden [sollten,] als für die Zwecke notwendig ist, zu denen sie übermittelt wurden“. Verhandlungsrichtlinie 3 Buchstabe f sieht ferner vor, dass in den Abkommen die Speicherung, Überprüfung, Berichtigung und Löschung personenbezogener Daten zu regeln sind. In diesem Zusammenhang möchte der EDSB darauf hinweisen, dass die Europol-Verordnung eine differenzierte Regelung für die Datenspeicherung enthält, mit technischen und Verfahrensgarantien, die gewährleisten, dass die Verpflichtungen in Bezug auf Datenspeicherung und Datenlöschung in der Praxis eingehalten werden. Gemäß Artikel 31 muss Europol alle drei Jahre überprüfen, ob die weitere Speicherung von Daten erforderlich und verhältnismäßig ist. Dies geschieht unbeschadet anderer Speicherungsfristen, die Datenlieferanten bei der Übermittlung von Daten an Europol angeben und die für Europol verbindlich sind. Jede Entscheidung, die Daten nach Ablauf der drei Jahre weiter zu speichern, ist zu begründen und die Begründung ist schriftlich festzuhalten. Europol ist auch gehalten, die Daten, die in den Systemen der Datenlieferanten gelöscht wurden, zu löschen, sobald die Löschung Europol mitgeteilt wird.

23. **Der EDSB empfiehlt, dass das geplante Abkommen eine regelmäßige Überprüfung der Erforderlichkeit der Speicherung übermittelter personenbezogener Daten vornimmt sowie andere geeignete Maßnahmen vorsieht, die die Einhaltung der Speicherungsfristen sicherstellen; z. B. dass Europol den neuseeländischen Behörden, denen Daten mitgeteilt oder übermittelt wurden, den Zeitpunkt mitteilt, zu dem die Daten in Europol's Systemen gelöscht werden.**

3.4. Recht auf Information

24. Der EDSB begrüßt, dass Verhandlungsrichtlinie 3 Buchstabe e des Anhangs vorsieht, dass das geplante internationale Abkommen *„das Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung von Daten [sicherstellt] sowie die besonderen Gründe [regelt], die unter Umständen notwendige, verhältnismäßige Einschränkungen zulassen, und so dafür [sorgt], dass natürliche Personen, deren personenbezogene Daten verarbeitet werden, über durchsetzbare Rechte verfügen“*. Verhandlungsrichtlinie 3 Buchstabe f sieht vor, dass das Abkommen unter anderem Regeln über *„Informationen, die natürlichen Personen zur Verfügung zu stellen sind“*, enthalten sollte.
25. Dem Recht auf Auskunft kommt allergrößte Bedeutung zu, da es die Ausübung anderer Datenschutzrechte, unter anderem des Rechts auf Rechtsbehelf, ermöglicht und eine Verarbeitung der Daten nach Treu und Glauben gewährleistet.²³ In der Regel ist den betroffenen Personen die Tatsache, dass ihre Daten für Strafverfolgungszwecke verarbeitet und übermittelt werden, nicht bekannt. Im Fall von Europol enthält die Europol-Verordnung keinerlei Verpflichtung für Europol, betroffene Personen von sich aus über die Tatsache in Kenntnis zu setzen, dass die Agentur sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet. Betroffene Personen müssen ihr Recht auf Auskunft wahrnehmen, um herauszufinden, ob Europol sie betreffende Daten verarbeitet. Dessen ungeachtet hat der EuGH in seinem Gutachten 1/15 festgestellt, dass *„den Fluggästen die Weitergabe ihrer PNR-Daten an Kanada und die Verwendung dieser Daten mitgeteilt werden [muss], sobald dies die Ermittlungen der [...] Behörden nicht mehr beeinträchtigen kann. Diese Mitteilung ist nämlich der Sache nach erforderlich, damit die Fluggäste ihr Recht auf Auskunft über die sie betreffenden PNR-Daten und gegebenenfalls auf Berichtigung der Daten sowie ihr Recht, gemäß Art. 47 Abs. 1 der Charta bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen, ausüben können“*²⁴.
26. **Der EDSB empfiehlt, dass das geplante internationale Abkommen klare und detaillierte Regelungen über die Informationen trifft, die den betroffenen Personen mitgeteilt werden sollten; dazu sollten Informationen darüber gehören, nach welcher Regelung betroffene Personen in der EU ihre Rechte auf Auskunft, Berichtigung und Löschung in Neuseeland ausüben können.**

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

27. Die Übermittlung personenbezogener Daten, die im Zuge strafrechtlicher Ermittlungen erhoben und dann von Europol zur polizeilichen Erkenntnisgewinnung weiterverarbeitet werden, hat wahrscheinlich bedeutende Auswirkungen auf das Leben und die Freiheiten der betroffenen Personen, da die Daten unter Umständen nach dem nationalen Recht des empfangenden Staats zur Strafverfolgung verwendet werden. Deshalb muss das internationale Abkommen sicherstellen, dass die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und auf Datenschutz nur insoweit eingeschränkt werden, als es zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus absolut notwendig ist.

28. Der EDSB begrüßt es, dass das Mandat für die Verhandlungen das Ziel hat, die Grundrechte zu wahren und die in der Charta anerkannten Grundsätze einzuhalten, insbesondere das in Artikel 7 der Charta anerkannte Recht auf Privat- und Familienleben, das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten in Artikel 8 der Charta sowie das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht in Artikel 47 der Charta. Darüber hinaus begrüßt der EDSB den Umstand, dass die Kommission in den Vorschlag für das Mandat für die Verhandlungen mit Neuseeland einige der spezifischen Empfehlungen aufgenommen hat, die der EDSB bereits in seiner Stellungnahme 2/2018 zu acht Mandaten für Verhandlungen über den Abschluss internationaler Abkommen über den Datenaustausch zwischen Europol und Drittländern formuliert hat.
29. Die in dieser Stellungnahme gegebenen Empfehlungen des EDSB stellen darauf ab, die im künftigen Abkommen enthaltenen Garantien und Kontrollen zum Schutz personenbezogener Daten im spezifischen Zusammenhang mit Neuseeland klarzustellen und, soweit erforderlich, weiterzuentwickeln. Sie lassen weitere Empfehlungen, die der EDSB möglicherweise im Verlauf der Verhandlungen auf der Grundlage weiterer Informationen formulieren wird, unberührt.
30. Der EDSB bekräftigt daher seinen Standpunkt aus früheren Stellungnahmen²⁵, wonach der Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen gemäß Artikel 218 AEUV nicht nur auf die verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage, sondern auch auf die einschlägige materielle Rechtsgrundlage, die Artikel 16 AEUV einschließen sollte, verweisen sollte. Ferner sollte im Hinblick auf den Zweckbindungsgrundsatz der Katalog der Straftaten, bei denen der Austausch personenbezogener Daten zulässig ist, im geplanten Abkommen ausdrücklich aufgeführt sein. Des Weiteren sollte das geplante Abkommen im Hinblick auf die praktische Umsetzung des Grundsatzes der Speicherbegrenzung eine spezifische Regelung für die regelmäßige Überprüfung der Erforderlichkeit der Speicherung der übermittelten personenbezogenen Daten enthalten. Im Hinblick auf die besondere Bedeutung des Rechts auf Information für die Ausübung der anderen Datenschutzrechte betont der EDSB die Notwendigkeit klarer und detaillierter Vorschriften über die Informationen, die den betroffenen Personen mitgeteilt werden sollten.
31. Der EDSB steht der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament in den weiteren Phasen dieses Prozesses weiterhin beratend zur Verfügung. Die Anmerkungen in dieser Stellungnahme lassen zusätzliche Anmerkungen, die der EDSB im Hinblick auf etwaige weitere Problematiken auf Grundlage dann vorliegender weiterer Informationen ergänzen könnte, unberührt. Der EDSB geht deshalb davon aus, vor der abschließenden Bearbeitung zu den Bestimmungen des Entwurfs des Abkommens nochmals konsultiert zu werden.

Brüssel, den 31. Januar 2020

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Endnoten

¹ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

² ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

³ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

⁴ ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53.

⁵ COM(2015) 185 final.

⁶ Ratsdokument 10384/17 vom 19. Juni 2017.

⁷ Gemeinsame Vision, gemeinsames Handeln: Ein stärkeres Europa – Eine Globale Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der Europäischen Union, <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

⁸ COM(2019) 551 final.

⁹ Siehe Verhandlungsrichtlinie 1 des Anhangs.

¹⁰ Vgl. im Einzelnen die Leitlinien des EDSB für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen, die die Grundrechte auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten einschränken (https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-12-19_edps_proportionality_guidelines_en.pdf).

¹¹ Siehe die Urteile des Gerichtshofs in den verbundenen Rechtssachen C-293/12 und C-594/12, Digital Rights Ireland, Rn. 52; Rechtssache C-73/07, Satakunnan Markkinapörssi und Satamedia, Rn. 56; sowie in den verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/09 Volker und Markus Schecke und Eifert, Rn. 77 und 86.

¹² <https://www.privacy.org.nz/>

¹³ Durchführungsbeschluss der Kommission 2013/65/EU vom 19. Dezember 2012 gemäß der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angemessenheit des Datenschutzniveaus in Neuseeland (AbL. L 28/12 vom 30.1.2013).

¹⁴ Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten (Übereinkommen Nr. 108).

¹⁵ Siehe Stellungnahme 2/2018 des EDSB zu acht Mandaten für Verhandlungen über den Abschluss internationaler Abkommen über den Datenaustausch zwischen Europol und Drittländern vom 14. März 2018 (https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-03-19_opinion_international_agreements_europol_de.pdf).

¹⁶ Siehe Nummer 4.1. der Stellungnahme 2/2018 des EDSB.

¹⁷ Siehe Nummer 4.2. der Stellungnahme 2/2018 des EDSB.

¹⁸ Siehe Nummer 4.3. der Stellungnahme 2/2018 des EDSB.

¹⁹ Siehe Nummer 4.8. der Stellungnahme 2/2018 des EDSB.

²⁰ Urteile des EuGH in den Rechtssachen C-43/12 (Kommission/Parlament und Rat, Rn. 29) und C-263/14 (Parlament/Rat, Rn. 43).

²¹ EuGH, Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 232.

²² Erwägungsgrund 26 der Europol-Verordnung.

²³ EuGH, Rechtssache C-201/14, Bara u. a. gegen Președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate u. a., ECLI:EU:C:2015:638, insbesondere Rn. 32 und 33, in denen der Gerichtshof ausführte, dass das „*Erfordernis einer Unterrichtung der von der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten betroffenen Personen umso wichtiger [ist], als es die Voraussetzung dafür schafft, dass sie ihr [...] Auskunfts- und Berichtigungsrecht in Bezug auf die verarbeiteten Daten und ihr [...] Recht, der Verarbeitung zu widersprechen, ausüben können*“ und dass „*diese Informationen [...] die Identität des für die Verarbeitung der Daten Verantwortlichen, die Zweckbestimmungen der Verarbeitung sowie weitere Informationen [betreffen], die notwendig sind, um eine Verarbeitung der Daten nach Treu und Glauben zu gewährleisten*“.

²⁴ EuGH, Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 220.

²⁵ Siehe Stellungnahme 6/2019 des EDSB zum Verhandlungsmandat für ein Abkommen zwischen der EU und Japan über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen, Stellungnahme 2/2019 des EDSB zu dem Mandat für die Verhandlung eines Abkommens zwischen der EU und den USA über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln und Stellungnahme 3/2019 des EDSB zu der Teilnahme an den Verhandlungen mit Blick auf ein Zweites Zusatzprotokoll zum Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität, abrufbar unter https://edps.europa.eu/data-protection/our-work/our-work-by-type/opinions_de