

# DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

## **Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister (KOM(2004) 664 endg. vom 13. Oktober 2004)**

(2005/C 58/03)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 286,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr,

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 41 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

### **A. Einleitung**

1. Der Vorschlag stützt sich auf Titel VI des Vertrags über die Europäische Union (dritte Säule). Der Europäische Datenschutzbeauftragte soll nicht nur Gutachten zu Vorschlägen für Rechtsvorschriften im Bereich des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, sondern auch zu unter die dritte Säule fallenden Vorschlägen abgeben. Er hat den allgemeinen Auftrag, für die Einhaltung der Grundrechte und Grundfreiheiten im Zusammenhang mit der Verarbeitung personenbezogener Daten zu sorgen — ein Auftrag, der nicht leicht zu erfüllen ist, wenn ein so wichtiger Bereich wie die dritte Säule ausgenommen wird. Es gehört auch zu diesem Auftrag, darauf zu achten, dass das Schutzniveau für natürliche Personen in unterschiedlichen rechtlichen Zusammenhängen einheitlich ist.

2. Der Europäische Datenschutzbeauftragte ist nicht nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung Nr. 45/2001 von der Kommission konsultiert worden. Somit gibt er diese Stellungnahme aus eigener Initiative ab.

### **B. Die wichtigsten Aspekte des Vorschlags aus Sicht des Datenschutzes**

3. Der Vorschlag bezieht sich auf einen befristeten Zeitraum. Er soll eine dringend zu schließende Lücke in den Bestimmungen zum Informationsaustausch füllen, bis ein neues System für den Datenaustausch eingeführt wird. Er enthält im Wesentlichen zwei neue Bestimmungen:

— In Artikel 3 ist vorgesehen, dass ein Mitgliedstaat den betreffenden anderen Mitgliedstaat aus eigener Initiative über Verurteilungen seiner Staatsangehörigen informiert.

— Artikel 4 betrifft den auf Antrag hin erfolgenden Austausch von Informationen über Verurteilungen.

Beide Bestimmungen haben ihren Ursprung im Europäischen Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen (Europarat, 1959) sowie dem Übereinkommen von 2000 über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten, das bislang noch nicht in Kraft getreten ist. Der wichtigste neue Aspekt des Textes ist, dass der Informationsaustausch innerhalb kurzer Fristen und auf strukturierte Weise erfolgen soll. Außerdem sollen die Mitgliedstaaten eine Zentralbehörde benennen.

4. Der Vorschlag ist darauf zurückzuführen, dass es dringend einer Lösung bedarf. In der Begründung werden einige tragische Fälle als Beispiel für die Mängel der geltenden Rechtsvorschriften angeführt. Vor allem ist im geltenden Recht nur vorgeschrieben, dass die anderen Mitgliedstaaten einmal im Jahr über Verurteilungen aufgrund von Straftaten unterrichtet werden. Dieser Vorschlag hat hohe Priorität im Rat. Er soll für eine Übergangszeit gelten; die Kommission arbeitet an der Entwicklung eines europäischen Strafregisters oder einer möglicherweise weniger weit reichenden Variante: In der Begründung des vorliegenden Vorschlags wird ein computergestütztes System für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten erwähnt. Die Kommission wird in den nächsten Monaten ein Weißbuch vorlegen. Der luxemburgische Ratsvorsitz bezeichnet das Thema als Priorität.

5. Der Anwendungsbereich des Vorschlags ist weit gefasst. Er ist nicht auf Verurteilungen aufgrund bestimmter Straftaten begrenzt. Anhang B enthält eine Liste schwerwiegender Straftaten, aber diese Liste ist nicht erschöpfend und einige Kategorien in dieser Liste sind recht allgemein gehalten (z.B. Verstöße gegen die Straßenverkehrsordnung). Überdies ist in Artikel 1 Buchstabe b vorgesehen, dass nicht nur Urteile, sondern auch Entscheidungen von Verwaltungsbehörden in den Anwendungsbereich des Vorschlags fallen. Das heißt, dass der Vorschlag weit über den Bereich der Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität im üblichen Sinne hinausgeht.

Dieser weit gefasste Anwendungsbereich ist vor dem Hintergrund erheblicher Unterschiede zwischen den die Strafregister betreffenden Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zu sehen. Solche Unterschiede bestehen in Bezug auf die in die Strafregister aufzunehmenden Verurteilungen, die Dauer, für die die Verurteilungen in diese Register aufgenommen werden, und die Informationen aus den Strafregistern, die an Dritte weitergegeben werden, sowie die Zwecke, zu denen dies geschehen kann. Der Vorschlag sieht somit einen Informationsaustausch und eine Koordinierung von Informationen in einem heterogenen rechtlichen Umfeld vor.

6. In dem Vorschlag ist ein Artikel zum Datenschutz enthalten, der nur eine Bestimmung umfasst, mit der die Zwecke des Datenaustauschs bei einem auf Antrag erfolgenden Austausch von Informationen über Verurteilungen (nach Artikel 4) eingegrenzt werden.

Daten können zum Zweck von Strafverfahren, aber auch zu sonstigen Zwecken (gemäß dem innerstaatlichen Recht des ersuchenden Mitgliedstaats) beantragt werden. Der ersuchte Staat kann in diesem Fall den Informationsaustausch einschränken und den ersuchenden Staat bitten, ihn über die Verwendung dieser Daten zu informieren. Weitere Garantien für eine faire Behandlung der betroffenen Person sind im Vorschlag nicht enthalten.

Der Artikel zum Datenschutz gilt nicht für Informationen über Verurteilungen, die aus eigener Initiative (nach Artikel 3) erteilt werden, woraus folgt, dass es keine Beschränkungen für die Zwecke gibt, zu denen diese Informationen verwendet werden dürfen.

### C. Folgenabschätzung

7. Der Europäische Datenschutzbeauftragte hat die Folgen des Vorschlags für den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen in Bezug auf personenbezogene Daten abgeschätzt. Angesichts der Art des Vorschlags — seine Wirkung ist zeitlich befristet und er hat wichtige, aber in sich begrenzte Konsequenzen für das derzeitige Datenschutzniveau — erfolgt diese Abschätzung in Form einer schnellen Prüfung.

8. Beschreibung der Folgen des Vorschlags

- Die Folgen für das derzeitige Datenschutzniveau sind begrenzt, da ein Austausch von Informationen aus den Strafregistern bereits in einem internationalen Rechtsinstrument vorgesehen ist, das für die Mitgliedstaaten verbindlich ist.
- Der Vorschlag geht allerdings über den geltenden Rechtsrahmen insofern hinaus, als dass er einen unverzüglichen Austausch von Informationen vorschreibt, wozu insbesondere in jedem Mitgliedstaat eine Zentralbehörde geschaffen wird, und der Anwendungsbereich weit gefasst ist (in Bezug auf die Straftaten und unter Einbeziehung der Entscheidungen von Verwaltungsbehörden).
- Er enthält keine Garantien dafür, dass Datenschutzmaßnahmen, die im einzelstaatlichen Recht in Bezug auf die Weitergabe von Informationen aus den Strafregistern gelten, immer Anwendung finden.

- Dies ist umso wichtiger, als die personenbezogenen Daten — zur kriminellen Vergangenheit einer Person — von sensibler Art sind. Solche Daten sind in Artikel 8 Absatz 5 der Richtlinie 95/46/EG aufgeführt. Eine zu weite Verbreitung der in einem Strafregister enthaltenen Informationen könnte die Chancen einer verurteilten Person auf soziale Wiedereingliederung schmälern, wie in Erwägungsgrund Nr. 10 des Vorschlags angeführt wird.

#### 9. Vereinbarkeit mit dem für den Datenschutz geltenden Rechtsrahmen

- Der Vorschlag gilt für einen Bereich, der nicht im Anwendungsbereich der Richtlinie 95/46 liegt. Anwendbar sind hingegen das Übereinkommen 108 und andere im Rahmen des Europarates angenommene internationale Rechtsinstrumente. Der Text muss vor dem Hintergrund von Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten gesehen werden. Der Vorschlag darf nicht dazu führen, dass einer Privatperson ihre auf dem Rechtsweg durchsetzbaren Rechte auf Datenschutz entzogen werden oder die Ausübung dieser Rechte ungerechtfertigt eingeschränkt wird.
- Nach Auffassung des Europäischen Datenschutzbeauftragten ist diese Vorgabe nicht erfüllt.
- Der Vorschlag enthält keine Garantien dafür, dass der Zugang zu den personenbezogenen Daten auf Personen begrenzt ist, die in besonderer Eigenschaft handeln, und auf das beschränkt ist, was für die Sicherheit der Bürger erforderlich ist. Es gibt keine besonderen Beschränkungen in Bezug auf die Verarbeitung und Weiterverwendung der personenbezogenen Daten, die ausgetauscht werden.
- Hinzu kommt, dass die Maßnahmen zum Datenschutz (Artikel 5) nicht für auf eigene Initiative erteilte Informationen über Verurteilungen gelten.
- Ferner wirft Anhang B des Vorschlags die Frage auf, ob die betroffene Person ein Recht darauf hat, informiert zu werden, da frei entschieden werden kann, ob das Formular bzw. der Strafregisterauszug auch der betroffenen Person übermittelt wird.

#### 10. Die Qualität des Vorschlags

- Der Vorschlag ist klar und einfach verfasst, was mit Blick auf die Qualität der Rechtsvorschriften (siehe z.B. die gemeinsamen Leitlinien für die redaktionelle Qualität der gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften, ABl. C 73 aus 1999, S. 1) positiv zu bewerten ist.
- Das rechtliche Umfeld ist jedoch heterogen. Die erheblichen Unterschiede zwischen den nationalen Rechtsvorschriften machen ein Eingreifen des europäischen Gesetzgebers erforderlich, mit dem Ziel einer Harmonisierung oder zumindest einer präzisen Koordinierung — zum Beispiel durch ein System der gegenseitigen Anerkennung mit bestimmten Einschränkungen zur Wahrung der Rechte der betroffenen Personen.

#### 11. Die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit eines Austauschs von Informationen aus den Strafregistern

Einerseits ist zu berücksichtigen, dass

- der Austausch personenbezogener Daten durch die Notwendigkeit gerechtfertigt ist, den Bürgern ein hohes Maß an Sicherheit in einem Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu bieten;
- der Vorschlag eine dringend zu schließende Lücke in den Bestimmungen über den Informationsaustausch füllen soll, bis ein neues System für den Datenaustausch eingeführt wird. Durch den Vorschlag werden die Mitgliedstaaten rechtlich verpflichtet, unverzüglich Informationen aus den Strafregistern auszutauschen;
- das Allgemeininteresse an der Verhütung und Bekämpfung von Kriminalität unter bestimmten Umständen und Voraussetzungen erfordern kann, dass Dritten Zugang zu Informationen aus den Strafregistern gewährt wird, ohne dass ein Zusammenhang mit einem Strafverfahren besteht. Dies könnte beispielsweise für (künftige) Arbeitgeber gelten, die ein Recht auf Zugang zu Informationen über Verurteilungen haben, die für die Arbeitsstelle von Relevanz sind, oder für Verwaltungsbehörden, die zu eigenen Zwecken Informationen sammeln.

Andererseits ist anzuführen, dass

- der Vorschlag, wie oben dargelegt wurde, Folgen für den Datenschutz hat, da er keine ausreichenden Garantien für einen angemessenen Datenschutz nach Maßgabe des geltenden Rechtsrahmens gibt und nicht so präzise ist, wie es in einem heterogenen rechtlichen Umfeld erforderlich ist;
- die Dringlichkeit zur Schaffung eines zusätzlichen Rechtsinstruments nur im Falle von Verurteilungen aufgrund bestimmter schwerer Straftaten (und nicht aller in Anhang B genannten Straftaten) gegeben ist. Für die anderen Fälle ist nicht nachgewiesen, dass das Europäische Übereinkommen von 1959 über die Rechtshilfe in Strafsachen nicht effektiv genug ist;
- darüber hinaus der Austausch von Informationen aus den Strafregistern durch den Vorschlag beschleunigt wird, ohne dass die Konsequenzen für den Datenschutz sorgfältig abgeschätzt würden. Daraus folgt, dass der Vorschlag nicht verhältnismäßig ist.

#### D. Schlussfolgerung

12. In Anbetracht der oben dargelegten Sachverhalte empfiehlt der Europäische Datenschutzbeauftragte, den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister auf Strafregister zu beschränken, in die Verurteilungen aufgrund bestimmter schwerer Straftaten aufgenommen werden. Außerdem sollten in dem Vorschlag die Maßnahmen zum Schutz der betroffenen Person in einer Weise präzisiert werden, die dem geltenden Rechtsrahmen zum Datenschutz entspricht. Zumindest muss sichergestellt werden, dass Artikel 5 auch für aus eigener Initiative erteilte Informationen über Verurteilungen gilt und bestehende einzelstaatliche Datenschutzmaßnahmen Anwendung finden.

13. Bei der Konzeption eines neuen, als „Europäisches Strafregister“ bezeichneten Systems müssen die Konsequenzen für den Datenschutz sorgfältig geprüft werden.

Brüssel, den 13. Januar 2005

Peter HUSTINX

*Der Europäische Datenschutzbeauftragte*

---