



Rat der Europäischen Union / Arbeitsgruppe Strafverfolgung

Brüssel, 12. Februar 2014

Anmerkungen zur Datenschutzkontrolle bei Europol

Peter Hustinx

Europäischer Datenschutzbeauftragter

Zunächst einmal möchte ich mich beim griechischen Vorsitz für die Einladung zu dieser Aussprache über die Kapitel VII-VIII des Entwurfs der Europol-Verordnung und insbesondere über die Artikel 45 bis 47 über die Kontrollstruktur bedanken. Ich darf auch gleich auf diese Bestimmungen eingehen.

Meiner Ansicht nach enthalten die überarbeiteten Artikel 45 bis 47, die der Vorsitz vorgeschlagen hat, die richtigen Bestandteile für ein ausgewogenes und wirksames Kontrollsystem.

Hierfür gibt es im Wesentlichen drei Gründe:

1) Die Kontrolle sollte sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene dem für die Verarbeitung Verantwortlichen folgen. Werden die Daten auf nationaler Ebene verarbeitet, sollte auch die Kontrolle durch eine nationale Datenschutzbehörde erfolgen. Erfolgt die Verarbeitung auf EU-Ebene, sollte die Kontrolle durch die entsprechende europäische Datenschutzbehörde erfolgen.

2) Grundlage für die Kontrolle sollte eine enge Zusammenarbeit zwischen den beiden Ebenen sowie eine strukturelle Einbeziehung nationaler Datenschutzbehörden sein. Diese Einbeziehung sollte in der Verordnung klar geregelt und nicht mit allgemeinen Formulierungen wie „wo erforderlich“ oder „bei Bedarf“ abgetan werden.

3) Das Ergebnis sollte immer eine klare Entscheidung sein, für die die zuständige Behörde in vollem Umfang zur Rechenschaft gezogen werden kann und die der gerichtlichen Kontrolle durch das zuständige Gericht entweder auf nationaler oder auf EU-Ebene unterliegen kann.

Gestatten Sie mir nunmehr, auf diese drei Punkte etwas näher einzugehen.

Die Kontrolle folgt dem für die Verarbeitung Verantwortlichen

Erstens: Europol genießt beim Datenschutz einen guten Ruf, und das derzeitige Datenschutzniveau sollte aufrechterhalten werden. Mit der neuen Verordnung wird Europol jedoch neue Funktionen und Aufgaben bekommen. Folglich wird eine stärkere und solidere Kontrolle erforderlich.

Der EDSB kann diese stärkere Kontrolle bieten. Er ist eine ständige Einrichtung, ist nicht von gelegentlichen Sitzungen abhängig und verfügt über eine lange Erfahrung in der Kontrolle von Organen und Einrichtungen der EU, davon einige im Bereich der Strafverfolgung. Er ist daher durchaus in der Lage, wirksam und effizient zu handeln.

So gehören unseren Dienststellen beispielsweise mindestens acht Mitarbeiter mit Erfahrung in der Strafverfolgung an, die teilweise „aus erster Hand“ bei Europol gewonnen wurde. Und bei unseren Beratungen zu Entwürfen neuer Rechtsvorschriften entfallen schon seit vielen Jahren im Durchschnitt 40 % der Fälle auf Fragen der Strafverfolgung.

Und mehr noch: Der EDSB kann aufgrund unserer Fähigkeit zur Vereinbarung und Durchsetzung einer langfristigen Kontrollstrategie Europol ein langfristiges Engagement und langfristige Sicherheit bieten. Damit könnte Europol unter angemessener Berücksichtigung aller Datenschutzerfordernisse seine Funktion weiterentwickeln und dabei in vollem Umfang rechenschaftspflichtig bleiben.

Nach dem gleichen Prinzip würden die nationalen Datenschutzbehörden für die Kontrolle der nationalen Behörden einschließlich der nationalen Stellen und der Verbindungsbeamten bei Europol zuständig bleiben.

Strukturelle Einbeziehung nationaler Datenschutzbehörden

Zweitens: Der engen Zusammenarbeit mit nationalen Kontrollbehörden kommt eine wichtige Rolle zu, und deren strukturelle Einbeziehung sollte in der Verordnung eindeutig geregelt werden. Artikel 47 in seiner vorgeschlagenen Fassung tut genau dies und ist daher zu begrüßen. Im vorgeschlagenen Wortlaut wird unterschieden zwischen „speziellen Fragen“, die eine Einbeziehung der Mitgliedstaaten erfordern, und strategischen und allgemeinen politischen Fragen.

Zu den „speziellen Fragen“ würde z. B. die Ausübung des Auskunftsrechts oder des Rechts auf Berichtigung gehören, wie sie in Artikel 39 und 40 sowie in Artikel 49 Absatz 2 erwähnt werden. Sie würden aber auch andere Kategorien von Fragen umfassen, bei denen Bedarf an einer konkreten Beurteilung durch eine nationale Datenschutzbehörde besteht. In solchen Fällen würden wir natürlich die betreffenden nationalen Datenschutzbehörden einbeziehen und auf ihrem Beitrag aufbauen.

Strategische und allgemeine politische Fragen dürften typischerweise auf der Tagesordnung der regelmäßigen Koordinierungssitzungen aller beteiligten Datenschutzbehörden stehen, die mindestens ein-, zwei- oder dreimal jährlich stattfinden sollten. Solche Sitzungen werden auch in anderen Bereichen wie Eurodac, VIS, CIS und seit kurzem auch SIS II abgehalten, und es herrscht dort weitgehend das Konsensprinzip.

Zu den Themen könnte die Frage gehören, wie sich „Datenverwaltung“ und „Rechenschaft“ über die Einhaltung der Datenschutzvorschriften bei Europol entwickeln, oder auch „Normen für die Informationssicherheit“ oder die wirksamste Form des Zusammenwirkens mit dem Büro des behördlichen Datenschutzbeauftragten. Derartige Themen sind zwar für alle von Bedeutung, würden aber nicht in jedem Einzelfall die direkte Beteiligung aller Datenschutzbehörden erfordern.

Beim jetzigen Stand der Dinge würde ich allerdings die Beteiligung nationaler Sachverständiger an gemeinsamen Überprüfungen oder Inspektionen nicht ausschließen. Sie hat sich alljährlich über viele Jahre hinweg bewährt, und ich wüsste nicht, weshalb sich an dieser Praxis nach dem Inkrafttreten der Europol-Verordnung etwas ändern sollte.

Entscheidungen, die einer gerichtlichen Kontrolle unterzogen werden

Drittens: Für eine wirksame gerichtliche Überprüfung einer Entscheidung, die als Ergebnis enger Zusammenarbeit getroffen wurde, ist eine klare Verteilung der Zuständigkeiten von wesentlicher Bedeutung. Werden Entscheidungen gemeinsam getroffen, ohne dass eine einzelne Datenschutzbehörde in vollem Umfang verantwortlich und rechenschaftspflichtig ist, besteht kein Raum mehr für eine wirksame gerichtliche Überprüfung.

Ganz ohne Zweifel wird die gerichtliche Überprüfung in Zukunft schwieriger sein, insbesondere nach dem 1. Dezember 2014, wenn der im Protokoll Nr. 36 des Vertrags von Lissabon vorgesehene Übergangszeitraum abläuft. Ich darf in diesem Zusammenhang auch die Auswirkungen von Artikel 8 der Charta und Artikel 16 AEUV unterstreichen. Deshalb ist das Problem der derzeitigen Kontrollregelungen dringend zu lösen.

Die bestehenden Regelungen für die Kontrolle von Europol lassen sich nicht länger aufrechterhalten: Die derzeitige Gemeinsame Kontrollinstanz (GKI) verfügt nur über unzureichende Befugnisse, ihre derzeitige Stellung entspricht nicht den Normen für vollständige Unabhängigkeit, und eine gerichtliche Überprüfung ist momentan unmöglich und wurde einem Beschwerdeausschuss übertragen, der lediglich ein Unterausschuss der GKI ist.

In Anbetracht der wachsenden Herausforderungen, vor denen Europol steht, sind solidere Regelungen erforderlich; dies ist außerdem eindeutig nicht nur im Interesse der betroffenen Personen, sondern auch im Interesse von Europol und etwaiger beteiligter Dritter.

GKI oder GKI+

Ich habe großes Verständnis dafür, dass der Mensch dazu neigt, den Status quo zu idealisieren, der vor vielen Jahren erreicht wurde, oder dass er vielleicht lieber ein Update des jetzigen Zustands in Form einer GKI+ hätte. Mein Verständnis hierfür ist umso größer, als ich selbst früher Mitglied der GKI von Europol und Vorsitzender des Beschwerdeausschusses war.

Die Wahrheit ist jedoch, dass die aktuellen Regelungen viele versteckte Mängel aufweisen, die nunmehr ans Tageslicht kommen. Eine Aufwertung der GKI und ihre Umwandlung in eine kleine „eigenständige“ Einrichtung wäre keine Lösung des Problems und auch nicht kosteneffizient. Auch eine Erweiterung ihres Zuständigkeitsbereichs durch Integration von

Eurojust und der vorgeschlagenen europäischen Staatsanwaltschaft würde aufgrund der vorhandenen Mängel in der Struktur und Arbeitsweise einer GKI das Problem nicht lösen.

Das Hauptproblem liegt darin, dass in einer GKI die Verantwortlichkeiten auf verschiedenen Ebenen vermischt werden, und dass sie die laut Rechtsprechung des EuGH Hauptbedingung für vollständige Unabhängigkeit einer Kontrollstelle nicht erfüllt, nämlich frei von jeglichem äußeren Einfluss zu sein. Stattdessen gehört zu ihren Hauptmerkmalen, auf die sie sich stützt, der direkte äußere Einfluss nationaler Aufsichtsbehörden.

Lassen Sie mich schließlich in diesem Zusammenhang noch einen Punkt erwähnen, der auch in einem vor kurzem verfassten und weithin verbreiteten Schreiben der GKI Eurojust angesprochen wurde. Es trifft zu, dass sich die Kontrollbefugnis des EDSB nicht auf die gerichtliche Tätigkeit des EuGH erstreckt (siehe Artikel 46 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 45/2001).

Das bedeutet jedoch nicht, dass der EuGH als solcher nicht der Kontrolle durch den EDSB untersteht; allerdings nur in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zuge gerichtlicher Tätigkeiten wie dem Erlass von Urteilen in anhängigen Rechtssachen.

Die alleinige Tatsache, dass Eurojust aus Richtern und Staatsanwälten besteht, stellt daher seine Rolle bei der Unterstützung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit bei strafrechtlichen Ermittlungen und Verfolgungsmaßnahmen noch nicht auf die gleiche Ebene wie die Rechtsprechung durch ein Gericht. Mit anderen Worten: Es besteht auch in diesem Fall kein stichhaltiger Grund, auf einer GKI zu beharren.

Befugnisse des EDSB

Schließlich scheinen die in Artikel 46 Absatz 3 geregelten Befugnisse des EDSB Bedenken hervorgerufen zu haben, vor allem seine Befugnis, eine Verarbeitung vorübergehend oder endgültig zu untersagen. Dieses Thema weist mindestens zwei Facetten auf.

Erstens gehört diese Befugnis zu den Standardbefugnissen, über die der EDSB auch gegenüber allen anderen Organen und Einrichtungen der EU verfügt. Bisher ist allerdings noch kein vorübergehendes oder endgültiges Verbot einer Verarbeitung verhängt worden, und dies aus dem einfachen Grund, dass sich die Organe und Einrichtungen, lange bevor diese

äußerste Sanktion hätte erwogen werden können, vorschriftsgemäß verhalten haben. Dies dürfte vermutlich auch auf Europol zutreffen.

Gleichzeitig wirft die Verkleinerung des Anwendungsbereichs dieser äußersten Sanktion oder die Erschwerung ihres Einsatzes – z. B. durch die Forderung nach einer Zweidrittelmehrheit im Verwaltungsrat, wie sie der LIBE-Ausschuss gestellt hat – Zweifel an der Verfügbarkeit eines äußersten Mittels in Extremsituationen und damit auch an der Vereinbarkeit des Vorschlags mit Artikel 47 der Charta auf.

Der jetzt vom Vorsitz vorgelegte überarbeitete Wortlaut von Artikel 46 Absatz 3 Buchstabe f dürfte die gewünschte Klarstellung bringen.

Schlussbemerkungen

Ich fasse zusammen: Die vom Vorsitz vorgeschlagenen überarbeiteten Artikel 45 bis 47 sehen ein ausgewogenes und wirksames System vor, das dem derzeitigen Kontrollsystem mit einer aufgewerteten oder auch nicht aufgewerteten GKI eindeutig vorzuziehen ist.

Wichtig ist eine eindeutige Unterscheidung zwischen den Zuständigkeiten auf nationaler und auf EU-Ebene. Kurz: Eine wirksame Kontrolle bedarf keiner großen und häufigen Sitzungen, und eine enge Zusammenarbeit darf nicht mit „kollektivem Händchenhalten“ in jeder Etappe des Weges verwechselt werden.

Es ist an der Zeit, einen realistischeren Blick auf eine wirksame Kontrolle von Europol zu werfen und in Anlehnung an die Vorschläge des Vorsitzes Schritte in diese Richtung zu unternehmen.