

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu der Mitteilung der Kommission an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss — Eine europäische Strategie für die e-Justiz

(2009/C 128/02)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

II. HINTERGRUND UND KONTEXT

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⁽¹⁾,

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⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 41 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG

1. Die Kommission hat am 30. Mai 2008 die Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss „Eine europäische Strategie für die e-Justiz“ (nachstehend „Mitteilung“ genannt) angenommen. Gemäß Artikel 41 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 nimmt der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) hiermit Stellung dazu.
2. In der Mitteilung wird eine Strategie für den elektronischen Rechtsverkehr (E-Justiz) vorgeschlagen, durch die das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in den europäischen Rechtsraum gestärkt werden soll. Vorrangiges Ziel des elektronischen Rechtsverkehrs sollte es sein, zum Nutzen der Bürger europaweit zu einer effizienteren Rechtspflege beizutragen. Die diesbezüglichen Maßnahmen der EU sollen es den Bürgern ermöglichen, auf Informationen zuzugreifen, ohne durch sprachliche, kulturelle und rechtliche Barrieren, die durch die Vielzahl verschiedener Systeme entstehen können, behindert zu werden. Der Mitteilung ist der Entwurf eines Aktions — und Zeitplans für die verschiedenen Vorhaben beigefügt.
3. Der EDSB befasst sich in der vorliegenden Stellungnahme mit den Aspekten der Mitteilung, die mit der Verarbeitung personenbezogener Daten, dem Datenschutz im Bereich der elektronischen Kommunikation und dem freien Datenverkehr in Zusammenhang stehen.

4. Der Rat (Justiz und Inneres) hat im Juni 2007 mehrere Prioritäten für die Entwicklung des elektronischen Rechtsverkehrs festgelegt⁽³⁾:

— Einrichtung einer europäischen Schnittstelle, des E-Justiz-Portals;

— Schaffung der Voraussetzungen für die Vernetzung mehrerer Register, wie beispielsweise des Strafregisters, des Insolvenzregisters, des Handels- und Unternehmensregisters und des Grundbuchregisters;

— Aufnahme der Vorbereitungen für die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien für das europäische Mahnverfahren;

— besserer Einsatz der Videokonferenztechnologie für die Kommunikation in grenzüberschreitenden Verfahren, insbesondere bei der Beweisaufnahme;

— Entwicklung von Unterstützungsinstrumenten für Übersetzungs- und Dolmetschaufgaben.

5. Seitdem ist die Arbeit im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs kontinuierlich vorangeschritten. Nach Auffassung der Kommission muss bei der in diesem Bereich geleisteten Arbeit operativen Projekten und dezentralen Strukturen Priorität eingeräumt und gleichzeitig eine Koordination auf europäischer Ebene sichergestellt werden, wobei die geltenden Rechtsvorschriften als Grundlage dienen und deren Wirksamkeit mit Hilfe von IT-Werkzeugen zu verbessern ist. Das Europäische Parlament hat ebenfalls seine Unterstützung für das e-Justiz-Vorhaben zum Ausdruck gebracht⁽⁴⁾.

6. Die Kommission setzt sich seit langem dafür ein, dass sowohl auf zivilrechtlichem als auch auf strafrechtlichem Gebiet verstärkt Gebrauch von modernen Informationstechnologien gemacht wird. Dies führte zur Einführung von Instrumenten wie beispielsweise dem Europäischen Zahlungsbefehl. Die Kommission verwaltet seit 2003 das Internetportal des Europäischen Justiziellen Netzes für Zivil- und Handelssachen, das den Bürgern in 22 Sprachen zugänglich ist. Außerdem hat sie den Europäischen Justiziellen Atlas konzipiert und aufgebaut. Diese elektronischen Werkzeuge sind Vorläufersysteme für einen künftigen europäischen Rahmen für den elektronischen Rechtsverkehr. Auf strafrechtlichem Gebiet hat die Kommission an einem elektronischen Werkzeug für den Austausch von Informationen aus den Strafregistern der Mitgliedstaaten gearbeitet⁽⁵⁾. Neben der Kommission hat auch Eurojust in Zusammenarbeit mit den nationalen Behörden sichere Kommunikationssysteme entwickelt.

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁾ Dok. 10393/07 JURINFO 21.

⁽⁴⁾ Vgl. Berichtsentwurf des Rechtsausschusses des Europäischen Parlaments.

⁽⁵⁾ Siehe insbesondere das nachstehend erwähnte Europäische Strafregisterinformationssystem (ECRIS).

7. Durch den elektronischen Rechtsverkehr sollen zahlreiche Möglichkeiten geboten werden, durch die der Europäische Rechtsraum in den nächsten Jahren für den Bürger konkreter Gestalt annehmen soll. Die Kommission hat die Mitteilung zum elektronischen Rechtsverkehr angenommen, um eine Gesamtstrategie für dieses wichtige Thema festzulegen. In der Mitteilung werden objektive Kriterien für die Ermittlung von Prioritäten insbesondere für künftige Vorhaben auf europäischer Ebene festgelegt, um in absehbarer Zeit greifbare Ergebnisse erzielen zu können.
8. Die Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen, ein Begleitdokument zu der Mitteilung, enthält außer einer Zusammenfassung der Folgenabschätzung auch einige Hintergrundinformationen⁽⁶⁾. Im Folgenabschätzungsbericht sind die Reaktionen der Mitgliedstaaten, der Justizbehörden, der Angehörigen der Rechtsberufe, der Bürger und der Unternehmen berücksichtigt worden. Der EDSB ist nicht konsultiert worden. In dem Folgenabschätzungsbericht wurde für das Herangehen an die Fragestellung einer Politikoption der Vorzug gegeben, die die europäische Dimension mit nationalen Kompetenzen kombiniert. In der Mitteilung ist diese Politikoption gewählt worden. Im Rahmen der Strategie wird der Schwerpunkt auf die Nutzung von Videokonferenzen, die Einrichtung eines e-Justiz-Portals, die Verbesserung der Übersetzungsmöglichkeiten durch Entwicklung automatischer Online-Übersetzungstools, die Verbesserung der Kommunikation zwischen Justizbehörden, eine verstärkte Vernetzung der einzelstaatlichen Register und auf Online-Werkzeuge für europäische Verfahren (z.B. Europäisches Mahnverfahren) gelegt.
9. Der EDSB stimmt den vorstehend aufgeführten Maßnahmenschwerpunkten zu. Generell tritt er dafür ein, im Zusammenhang mit dem elektronischen Rechtsverkehr einen umfassenden Ansatz zu verfolgen. Er schließt sich der Auffassung an, dass in den drei Bereichen Zugang zur Justiz, Zusammenarbeit zwischen den europäischen Justizbehörden und Effizienz des Justizsystems Verbesserungen notwendig sind. Dieser Ansatz wird mehrere Institutionen, Organe und Personen betreffen, nämlich
- die Mitgliedstaaten, bei denen die Hauptverantwortung dafür liegt, dass effiziente und zuverlässige Justizsysteme bestehen,
 - die Europäische Kommission als Hüterin der Verträge,
 - die Justizbehörden der Mitgliedstaaten, die insbesondere in grenzübergreifenden Fällen bessere Kommunikationswerkzeuge benötigen,
 - Angehörige der Rechtsberufe, Bürger und Unternehmen, die eine bessere Nutzung von IT-Werkzeugen fordern, damit ihre Anforderungen an die Justiz zufriedenstellender erfüllt werden.
10. Die Mitteilung steht in engem Zusammenhang mit dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS). Der EDSB hat am 16. September 2008 eine Stellungnahme zu diesem Vorschlag abgegeben⁽⁷⁾. Darin befürwortet er den Vorschlag mit der Maßgabe, dass einigen von ihm vorgebrachten Bemerkungen Rechnung getragen wird. Insbesondere hat er darauf hingewiesen, dass das gegenwärtige Fehlen eines umfassenden rechtlichen Rahmens für den Datenschutz im Bereich der Zusammenarbeit von Polizei und Justizbehörden durch ergänzende Datenschutzgarantien ausgeglichen werden sollte. Deshalb hat er die Notwendigkeit einer wirksamen Koordinierung bei der Datenschutzaufsicht des Systems hervorgehoben, an der die Behörden der Mitgliedstaaten und die Kommission als die für die gemeinsame Kommunikationsinfrastruktur zuständige Stelle mitwirken.
11. Einige der in der genannten Stellungnahme ausgesprochenen Empfehlungen sollten an dieser Stelle in Erinnerung gerufen werden:
- Ein hoher Datenschutz sollte als Vorbedingung für alle festzulegenden Durchführungsmaßnahmen vorgesehen werden.
 - Aus Gründen einer höheren Rechtssicherheit sollten sowohl die Zuständigkeit der Kommission für die gemeinsame Systeminfrastruktur als auch die Anwendbarkeit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 eindeutig geregelt sein.
 - Die Kommission — und nicht die Mitgliedstaaten — sollte auch für die Verbindungssoftware zuständig sein, um den Datenaustausch effizienter durchführen zu können und eine bessere Aufsicht über das System zu ermöglichen.
 - Die Nutzung maschineller Übersetzungen sollte eindeutig festgelegt und eingegrenzt werden, um ein besseres wechselseitiges Verständnis der Straftatbestände zu bewirken, ohne die Qualität der übermittelten Informationen zu beeinträchtigen.
12. Diese Empfehlungen geben noch immer den Kontext wieder, in dem die Mitteilung analysiert wird.

III. IN DER MITTEILUNG VORGESEHENER INFORMATIONSAUSTAUSCH

13. Der elektronische Rechtsverkehr hat einen sehr ausgedehnten Anwendungsbereich, der generell auch die Nutzung von Informations- und Kommunikationstechnologien in der Rechtspflege in der Europäischen Union umfasst. Hierzu gehören unter anderem auch Vorhaben, die darauf abzielen, die Übermittlung von Informationen an Rechtssuchende effizienter zu gestalten. Dies schließt Online-Informationen über Justizsysteme, Rechtsvorschriften und Rechtsprechung, Systeme für die elektronische Kommunikation zwischen Rechtssuchenden und Gerichten

⁽⁶⁾ Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen — Begleitunterlage zur Mitteilung an den Rat, das Europäische Parlament und den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss „Eine europäische Strategie für die e-Justiz“ — Zusammenfassung der Folgenabschätzung vom 30.5.2008, SEK(2008) 1944.

⁽⁷⁾ Vgl. Stellungnahme des EDSB zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) gemäß Artikel 11 des Rahmenbeschlusses des Rates 2008/XX/JI, abrufbar auf der Website des EDSB www.edps.europa.eu, indem nacheinander „consultation“, „Opinions“ und 2008 angeklickt werden.

und die Schaffung von Verfahren, die vollständig elektronisch abgewickelt werden können, ein. Ebenfalls eingeschlossen sind europäische Vorhaben wie der Rückgriff auf elektronische Mittel für die Gerichtsprotokollierung und Vorhaben für den Informationsaustausch oder Verbundprojekte.

14. Der EDSB konnte feststellen, dass der Anwendungsbereich zwar sehr weit gefasst ist und Informationen über Strafverfahren und über Zivilrechts- und Handelsrechtssysteme verfügbar sein werden, dass jedoch keine Informationen über die Verwaltungsrechtssysteme verfügbar sein werden. Ferner wird eine Verbindung zu Gerichtsatlanten für Straf- und Zivilsachen bestehen, nicht jedoch zu einem Gerichtsatlas für Verwaltungssachen, obwohl es für Bürger und Unternehmen möglicherweise interessanter wäre, wenn ein Zugang zu den Verwaltungsrechtssystemen, d.h. zu Verwaltungsrecht und Beschwerdeverfahren, bestünde. Ferner sollte auch für eine Verbindung zur Vereinigung der Staatsräte gesorgt werden. Diese Erweiterung des Anwendungsbereichs könnte für Bürger von Vorteil sein, die versuchen, sich einen Weg durch das Dickicht des Verwaltungsrechts — mit allen zugehörigen Gerichtsbarkeiten — zu bahnen, um besser über die Verwaltungsrechtssysteme informiert zu sein.
15. Der EDSB empfiehlt daher, verwaltungsgerichtliche Verfahren in den elektronischen Rechtsverkehr einzuschließen. Im Zusammenhang mit diesem neuen Bestandteil sollten Vorhaben im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs eingeleitet werden, um die Datenschutzvorschriften und die nationalen Datenschutzbehörden insbesondere im Zusammenhang mit den im Rahmen des elektronischen Rechtsverkehrs verarbeiteten Arten von Daten deutlicher in Erscheinung treten zu lassen. Dies würde im Einklang mit der im November 2006 von den Datenschutzbehörden eingeleiteten „Londoner Initiative“ stehen, deren Zielsetzung lautet „Datenschutz vermitteln und effizienter gestalten“.

IV. DER NEUE RAHMENBESCHLUSS ÜBER DEN DATENSCHUTZ IM BEREICH DER POLIZEILICHEN UND JUSTIZIELLEN ZUSAMMENARBEIT IN STRAFSACHEN

16. Da in der Mitteilung vorgesehen ist, den Austausch personenbezogener Daten zwischen den Justizbehörden auszuweiten, gewinnt der geltende Rechtsrahmen für den Datenschutz immer stärker an Bedeutung. In diesem Zusammenhang stellt der EDSB fest, dass der Rat der Europäischen Union am 27. November 2008 — drei Jahre nach Vorlage des ursprünglichen Vorschlags der Kommission — einen Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden⁽⁸⁾, angenommen hat. Dieser neue Rechtsakt schafft einen allgemeinen Rechtsrahmen für den Datenschutz im Rahmen der dritten Säule und ergänzt damit die Datenschutzbestimmungen der Richtlinie 95/46/EG, die im Rahmen der ersten Säule anzuwenden sind.
17. Der EDSB begrüßt diesen Rechtsakt als einen ersten bedeutenden Schritt hin zum Datenschutz bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit. Das durch den endgülti-

gen Text sichergestellte Datenschutzniveau ist jedoch nicht vollständig zufriedenstellend anzusehen. Insbesondere erfasst der Rahmenbeschluss lediglich polizeiliche und justizielle Daten, die zwischen den Mitgliedstaaten, EU-Behörden und EU-Systemen ausgetauscht werden, nicht jedoch innerstaatlich verarbeitete Daten. Außerdem wird in dem verabschiedeten Rahmenbeschluss nicht die Verpflichtung festgeschrieben, zwischen verschiedenen Kategorien betroffener Personen, nämlich Verdächtigen, Kriminellen, Zeugen und Opfern, zu unterscheiden, um dafür zu sorgen, dass die Verarbeitung der jeweiligen Daten unter Anwendung angemessener Schutzbestimmungen erfolgt. Ferner steht der Rahmenbeschluss insbesondere in Bezug auf die Beschränkung der Zwecke, zu denen personenbezogene Daten weiterverarbeitet werden können, nicht völlig im Einklang mit der Richtlinie 95/46/EG. Überdies ist darin auch keine unabhängige Gruppe einschlägiger nationaler Datenschutzbehörden und EU-Datenschutzbehörden vorgesehen, die sowohl für eine bessere Koordinierung zwischen den Datenschutzbehörden sorgen als auch einen wesentlichen Beitrag zur einheitlichen Durchführung des Rahmenbeschlusses leisten könnten.

18. Daraus folgt, dass in einem Kontext, in dem viele Anstrengungen darauf verwendet werden, gemeinsame Systeme für den grenzüberschreitenden Austausch personenbezogener Daten zu entwickeln, nach wie vor unterschiedliche Regelungen dafür bestehen, wie diese Daten verarbeitet werden und wie Bürger in verschiedenen EU-Ländern ihre Rechte ausüben können.
19. Der EDSB weist erneut darauf hin, dass ein hohes Datenschutzniveau bei der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit sowie Kohärenz mit der Richtlinie 95/46/EG eine notwendige Ergänzung zu anderen Maßnahmen sind, die bereits eingeführt wurden oder noch eingeführt werden sollen, um den grenzüberschreitenden Austausch von personenbezogenen Daten in der Strafverfolgung zu vereinfachen. Dies leitet sich nicht nur aus dem Recht der Bürger auf Wahrung des Grundrechts auf Schutz personenbezogener Daten, sondern auch aus der für die Strafverfolgungsbehörden bestehenden Notwendigkeit her, die Qualität der ausgetauschten Daten (wie in der Anlage zu der Mitteilung in Bezug auf die Vernetzung der Strafregister bestätigt) sicherzustellen, Vertrauen zwischen den Behörden der verschiedenen Länder aufzubauen und schließlich dafür zu sorgen, dass in grenzüberschreitenden Fällen erhobenes Beweismaterial Rechtsgültigkeit besitzt.
20. Der EDSB fordert die Organe der EU deshalb auf, diesen Aspekten eigene Rechnung zu tragen, und zwar nicht nur bei der Durchführung der in der Mitteilung vorgesehenen Maßnahmen, sondern auch im Hinblick darauf, dass so frühzeitig wie möglich Überlegungen dazu angestellt werden, wie der Rechtsrahmen für den Datenschutz im Bereich der Strafverfolgung weiter verbessert werden kann.

V. VORHABEN IM BEREICH DES ELEKTRONISCHEN RECHTSVERKEHRS

Im elektronischen Rechtsverkehr europaweit eingesetzte Instrumente

21. Der EDSB verkennt nicht, dass der Austausch personenbezogener Daten bei der Schaffung des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts eine wesentliche Rolle spielt.

⁽⁸⁾ Noch nicht im Amtsblatt veröffentlicht.

Deshalb befürwortet der EDSB den Vorschlag für eine Strategie für die e-Justiz, weist jedoch nachdrücklich darauf hin, wie wichtig in diesem Zusammenhang der Datenschutz ist. Die Wahrung des Datenschutzes ist nicht nur eine rechtliche Verpflichtung, sondern es handelt sich dabei auch um einen Faktor, der wesentlich zum Erfolg der geplanten Systeme beiträgt, indem zum Beispiel die Qualität der ausgetauschten Daten sichergestellt wird. Dies gilt ebenso für die Organe und Einrichtungen, und zwar sowohl bei der Verarbeitung personenbezogener Daten als auch bei der Entwicklung neuer Strategien. Die Regelungen und Grundsätze sollten in der Praxis angewendet und befolgt und insbesondere bei der Konzeption und dem Aufbau von Informationssystemen berücksichtigt werden. Der Schutz der Privatsphäre und der Datenschutz sind im wesentlichen „entscheidende Erfolgsfaktoren“ im Hinblick auf eine prosperierende und durch Ausgewogenheit gekennzeichnete Informationsgesellschaft. Deshalb ist es sinnvoll, so frühzeitig wie möglich darin zu investieren.

22. In diesem Zusammenhang hebt der EDSB hervor, dass in der Mitteilung keine zentrale europäische Datenbank vorgesehen ist. Er begrüßt, dass einer dezentralen Systemarchitektur der Vorzug gegeben wird. Der EDSB erinnert an seine Stellungnahmen zum Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS)⁽⁹⁾ und zur Prümer Initiative⁽¹⁰⁾. In seiner Stellungnahme zum ECRIS hat der EDSB festgestellt, dass durch eine dezentrale Architektur verhindert wird, dass personenbezogene Daten noch ein weiteres Mal in einer zentralen Datenbank gespeichert werden. In seiner Stellungnahme zur Prümer Initiative ersuchte er darum, bei den Beratungen über die Vernetzung von Datenbanken die Größenordnung des Systems gebührend zu berücksichtigen. Insbesondere sollten spezifische Datenaustauschformate, wie beispielsweise Online-Abfragen von Strafregisterdaten, festgelegt werden, die auch den sprachlichen Unterschieden Rechnung tragen; zudem sollte die Treffergenauigkeit bei den ausgetauschten Daten ständig überwacht werden. Diese Aspekte sollten auch bei Initiativen, die auf die Strategie für die e-Justiz zurückgehen, berücksichtigt werden.
23. Die Europäische Kommission möchte in enger Absprache mit den Mitgliedstaaten und weiteren Partnern zur Verstärkung und zur Weiterentwicklung der Instrumente des elektronischen Rechtsverkehrs auf europäischer Ebene beitragen. Dabei will sie sowohl die Anstrengungen der Mitgliedstaaten unterstützen als auch eigene IT-Werkzeuge entwickeln, wobei letztere die Kompatibilität der verschiedenen Systeme verbessern, den Zugang der Öffentlichkeit zum Recht und die Kommunikation zwischen den Justizbehörden erleichtern sowie beachtliche Skalenerträge auf europäischer Ebene ermöglichen sollen. Zur Kompatibilität der von den Mitgliedstaaten eingesetzten Software sei angemerkt, dass nicht alle Mitgliedstaaten unbedingt dieselbe Software einsetzen müssen (obwohl dies die praktischste Option wäre), dass die von ihnen verwendete Software jedoch vollständig kompatibel sein muss.
24. Der EDSB empfiehlt, dass bei Vernetzung und Kompatibilität der Systeme der Grundsatz der Zweckbindung angemessen berücksichtigt werden sollte, und dass die Systeme

unter Berücksichtigung von Datenschutzstandards konzipiert werden sollten („privacy by design“ — Konzept des „eingebauten Datenschutzes“). Jede Form der Interaktion verschiedener Systeme sollte gründlich dokumentiert werden. Die Kompatibilität der Systeme darf niemals eine Situation entstehen lassen, in der eine Behörde, die für bestimmte Daten nicht über eine Zugriffs- oder Nutzungsberechtigung verfügt, über ein anderes IT-System dennoch auf die besagten Daten zugreifen könnte. Der EDSB unterstreicht erneut, dass die Kompatibilität der Systeme an sich nicht eine Umgehung des Grundsatzes der Zweckbindung rechtfertigen darf⁽¹¹⁾.

25. Als weiterer entscheidender Punkt muss sichergestellt sein, dass mit dem verstärkten grenzüberschreitenden Austausch personenbezogener Daten auch eine verstärkte Aufsicht und eine bessere Zusammenarbeit der Datenschutzbehörden einhergeht. Der EDSB hat schon in seiner Stellungnahme vom 29. Mai 2006 zu dem Rahmenbeschluss über den Austausch von Informationen aus den Strafregistern⁽¹²⁾ die Auffassung vertreten, dass der vorgeschlagene Rahmenbeschluss nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbehörden, sondern auch die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen zuständigen Datenschutzbehörden regeln sollte. Diese Notwendigkeit besteht umso mehr, als im Laufe der Verhandlungen über den jüngst verabschiedeten Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden⁽¹³⁾, die Bestimmung über die Einsetzung einer Arbeitsgruppe gestrichen wurde, in der die EU-Datenschutzbehörden hätten vertreten sein sollen und deren Aufgabe es gewesen wäre, die Tätigkeit dieser Behörden in Bezug auf die Verarbeitung von Daten im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen zu koordinieren. Deshalb wäre es im Hinblick auf eine effektive Aufsicht und einen hohen Qualitätsstandard bei der grenzüberschreitenden Übermittlung von Strafregisterdaten erforderlich, Mechanismen für eine wirksame Koordinierung zwischen den Datenschutzbehörden zu schaffen⁽¹⁴⁾. Diese Mechanismen sollten auch der Tatsache Rechnung tragen, dass die Aufsicht über die Infrastruktur des s-TESTA-Netzes in die Zuständigkeit des EDSB fällt⁽¹⁵⁾. Diese Mechanismen, die in enger Zusammenarbeit mit den Datenschutzbehörden weiter entwickelt werden könnten, könnten durch die Instrumente des elektronischen Rechtsverkehrs untermauert werden.
26. Unter Nummer 4.2.1 der Mitteilung wird darauf hingewiesen, dass es wichtig ist, dass der Austausch von Strafregisterdaten über die justizielle Zusammenarbeit hinausgeht und auch andere Ziele wie den Zugang zu bestimmten Stellen mit einbezieht. Der EDSB weist nachdrücklich darauf hin, dass bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken, die nicht denjenigen entsprechen, zu denen die Daten erhoben wurden, die besonderen Bedingungen, die in den geltenden Rechtsvorschriften zum Datenschutz festgelegt sind, eingehalten werden müssen. Insbesondere sollte die Verarbeitung personenbezogener

⁽⁹⁾ Siehe Fußnote 4, Nummer 18.

⁽¹⁰⁾ ABl. C 89 vom 10.4.2008, S. 4.

⁽¹¹⁾ ABl. C 91 vom 19.4.2006, S. 53. Vgl. auch die Kommentare des EDSB zu der Mitteilung der Kommission über die Interoperabilität der europäischen Datenbanken, Brüssel, den 10. März 2006.

⁽¹²⁾ ABl. C 313 vom 20.12.2006, S. 26.

⁽¹³⁾ Siehe oben, Kapitel IV.

⁽¹⁴⁾ Siehe Stellungnahme des EDSB zum ECRIS, Nummern 8 und 37-38.

⁽¹⁵⁾ Siehe hierzu die nachstehenden Nummern 27 und 28.

Daten zu anderen Zwecken nur dann erlaubt sein, wenn diese Verarbeitung zur Verfolgung von Interessen, die in den Datenschutzvorschriften der Gemeinschaft⁽¹⁶⁾ aufgeführt sind, erforderlich ist, und sofern diese Zwecke in Rechtsvorschriften festgeschrieben sind.

27. In der Mitteilung heißt es im Zusammenhang mit der Vernetzung von Strafregistern, dass die Kommission mit Blick auf das Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses über den Austausch von Informationen aus den Strafregistern zwei Machbarkeitsstudien in die Wege leiten wird, um die weitere Entwicklung des Projekts zu steuern und den Informationsaustausch auf strafrechtlich verurteilte Drittstaatsangehörige auszuweiten. Im Jahr 2009 wird die Kommission den Mitgliedstaaten Software zur Verfügung stellen, mit der in kurzer Zeit ein Austausch sämtlicher Strafregisterinformationen ermöglicht werden soll. Dieses Referenzsystem wird zusammen mit dem für den Informationsaustausch verwendeten System „s-TESTA“ Skaleneffekte ermöglichen, da die Mitgliedstaaten keine eigene Entwicklungsarbeit leisten müssen. Außerdem wird dadurch die technische Durchführung des Projekts vereinfacht.
28. Vor diesem Hintergrund begrüßt der EDSB, dass die s-TESTA-Infrastruktur, die sich als ein verlässliches System für den Datenaustausch erwiesen hat, genutzt wird, und empfiehlt, dass die zu den vorgesehenen Datenaustauschsystemen zu erhebenden statistischen Daten im einzelnen festgelegt werden sollten und dass dabei die Notwendigkeit einer Datenschutzaufsicht gebührend berücksichtigt werden sollte. Die Statistiken könnten beispielsweise ausdrücklich Angaben enthalten wie die Anzahl von Anträgen auf Zugang zu personenbezogenen Daten oder auf Berichtigung dieser Daten, Angaben zu Dauer und Vollständigkeit des Aktualisierungsprozesses, Angaben zum Status der Personen, die Zugang zu diesen Daten haben, sowie Angaben zu Sicherheitsverletzungen. Außerdem sollten die statistischen Daten und die auf diesen Daten basierenden Berichte den zuständigen Datenschutzbehörden vollständig zur Verfügung gestellt werden.

Maschinelle Übersetzung und Datenbank der Übersetzer

29. Der Einsatz der maschinellen Übersetzung kann sich als ein nützliches Instrument erweisen, das voraussichtlich ein besseres gegenseitiges Verständnis der relevanten Akteure in den Mitgliedstaaten bewirken wird. Die Nutzung der maschinellen Übersetzung sollte jedoch nicht zu einer Beeinträchtigung der Qualität der ausgetauschten Informationen führen, insbesondere dann nicht, wenn die übersetzten Informationen dazu genutzt werden, Entscheidungen zu treffen, die rechtliche Folgen für die betroffenen Personen haben. Der EDSB weist darauf hin, wie wichtig es ist, eindeutig festzulegen und einzugrenzen, wie die maschinelle Übersetzung genutzt wird. Würde bei der Übermittlung von Informationen, für die keine exakte Vorübersetzung vorliegt, auf die maschinelle Übersetzung zurückgegriffen, beispielsweise bei ergänzenden Bemerkungen oder Festlegungen, die in Einzelfällen angefügt sein können, so könnte dies die Qualität der übermittelten Informationen

— und somit auch die Qualität der auf dieser Grundlage getroffenen Entscheidungen — beeinträchtigen und sollte deshalb grundsätzlich ausgeschlossen sein⁽¹⁷⁾. Der EDSB schlägt vor, diese Empfehlung bei den Maßnahmen zu berücksichtigen, die auf der Grundlage der Mitteilung getroffen werden.

30. In der Mitteilung ist vorgesehen, dass eine Datenbank der Gerichtsübersetzer und -dolmetscher geschaffen werden soll, wodurch eine Qualitätsverbesserung der Übersetzungs- und Dolmetschleistungen im Rechtsbereich bewirkt werden soll. Der EDSB befürwortet diese Zielsetzung, erinnert jedoch daran, dass auf eine solche Datenbank die einschlägigen Datenschutzbestimmungen anzuwenden sind. Insbesondere gilt, dass eine Vorabkontrolle durch die zuständigen Datenschutzbehörden unerlässlich wäre, wenn die Datenbank Daten zur Leistungsbewertung der Übersetzer enthielte.

Ein europäischer Aktionsplan für die e-Justiz

31. Unter Nummer 5 der Mitteilung wird darauf hingewiesen, dass es einer klaren Aufgabenverteilung auf die Kommission, die Mitgliedstaaten und die sonstigen Akteure der justiziellen Zusammenarbeit bedarf. Die Kommission wird die allgemeine Koordinierung vornehmen und dabei den Austausch bewährter Praktiken fördern; ferner wird sie die Inhalte des e-Justiz-Portals konzipieren und das Portal einrichten und koordinieren. Überdies wird die Kommission die Vernetzung der Strafregister vorantreiben und weiterhin unmittelbar für das Ziviljustiznetz verantwortlich bleiben und das Strafjustiznetz weiterhin unterstützen. Aufgabe der Mitgliedstaaten wird es sein, die Informationen über ihr Justizsystem, die auf der e-Justiz-Webseite abrufbar sind, auf dem neuesten Stand zu halten. Weitere Akteure sind die justiziellen Netze für Zivil- beziehungsweise Strafsachen und Eurojust. Sie werden in engem Zusammenwirken mit der Kommission Instrumente für eine effizientere justizielle Zusammenarbeit, insbesondere Instrumente für die maschinelle Übersetzung und ein System für einen sicheren Informationsaustausch, entwickeln. Der Mitteilung ist der Entwurf eines Aktions- und Zeitplans für die verschiedenen Vorhaben beigefügt.
32. In diesem Zusammenhang hebt der EDSB hervor, dass im Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS) einerseits keine zentrale europäische Datenbank eingerichtet wird und kein unmittelbarer Zugriff auf die Strafregisterdatenbanken anderer Mitgliedstaaten vorgesehen ist, während andererseits auf der nationalen Ebene die Zuständigkeiten für die Richtigkeit der Angaben bei den zentralen Behörden der Mitgliedstaaten zusammenlaufen. In diesem System sind die Mitgliedstaaten für den Betrieb der nationalen Datenbanken und für den effizienten Ablauf des Informationsaustauschs verantwortlich. Unklar ist, ob die Verbindungssoftware in ihre Zuständigkeit fällt. Die Kommission wird den Mitgliedstaaten Software zur Verfügung stellen, mit der in kurzer Zeit ein Austausch sämtlicher Strafregisterinformationen ermöglicht werden soll. Dieses Referenzsystem wird zusammen mit dem System s-TESTA für den Informationsaustausch genutzt.
33. Der EDSB geht davon aus, dass auch im Zusammenhang mit analogen Initiativen im Bereich des elektronischen

⁽¹⁶⁾ Siehe insbesondere Artikel 13 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

⁽¹⁷⁾ Siehe die Randnummern 39 und 40 der Stellungnahme des EDSB zum ECRIS.

Rechtsverkehrs vergleichbare Systeme eingesetzt werden können, und dass die Zuständigkeit für die gemeinsame Infrastruktur bei der Kommission liegt, obwohl in der Mitteilung hierzu keine Festlegung getroffen wird. Er schlägt vor, aus Gründen der Rechtssicherheit diese Zuständigkeit für die Maßnahmen, die auf der Mitteilung beruhen, eindeutig zu regeln.

Vorhaben im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs

34. In der Anlage zu der Mitteilung ist eine Reihe von Vorhaben aufgeführt, die in den kommenden fünf Jahren durchgeführt werden sollen. Das erste Vorhaben mit dem Titel „Entwicklung der e-Justiz-Webseiten“ betrifft das e-Justiz-Portal. Als Maßnahmen sind hierfür eine Machbarkeitsstudie und die Entwicklung des Portals erforderlich. Außerdem ist die Einführung von Methoden für die Webseiten-Pflege und die Bereitstellung von Online-Informationen in allen EU-Sprachen erforderlich. Das zweite und das dritte Vorhaben haben die Vernetzung der Strafregister zum Gegenstand. Mit Vorhaben 2 wird eine Vernetzung der einzelstaatlichen Strafregister angestrebt. Mit Vorhaben 3 wird das Ziel verfolgt, einen Index von in der Europäischen Union verurteilten Drittstaatsangehörigen zu erstellen, was eine Machbarkeitsstudie und die Vorlage eines Legislativvorschlags erforderlich macht. Der EDSB stellt fest, dass das letztgenannte Vorhaben im Arbeitsprogramm der Kommission nicht mehr aufgeführt ist, so dass sich ihm die Frage aufdrängt, ob dies eine Änderung in den von der Kommission geplanten Vorhaben bedeutet oder ob lediglich die Durchführung dieses speziellen Vorhabens verschoben wurde.
35. In der Mitteilung werden darüber hinaus drei Vorhaben auf dem Gebiet des elektronischen Datenaustauschs und drei Vorhaben im Bereich der Übersetzungshilfe aufgeführt. Hier ist ein Pilotprojekt geplant, das der schrittweisen Zusammenstellung eines vergleichenden mehrsprachigen Rechtsvokabulars dienen soll. Weitere relevante Vorhaben haben die Einführung dynamischer Formulare zu einschlägigen europäischen Rechtsvorschriften und die Förderung der Durchführung von Videokonferenzen durch die Justizbehörden zum Gegenstand. Und schließlich sollen im Rahmen der e-Justiz-Foren jährliche Konferenzen zu Themen des elektronischen Rechtsverkehrs durchgeführt und Schulungen für Angehörige der Rechtsberufe auf dem Gebiet der justiziellen Zusammenarbeit entwickelt werden. Der EDSB weist darauf hin, dass bei diesen Konferenzen und Schulungsmaßnahmen den Datenschutzbestimmungen und -praktiken hinreichend Rechnung getragen werden muss.
36. In der Anlage ist somit ein breites Spektrum an Instrumenten aufgeführt, die auf europäischer Ebene eingesetzt werden sollen, um den Informationsaustausch zwischen den Akteuren in verschiedenen Mitgliedstaaten zu vereinfachen. Unter diesen Instrumenten wird dem e-Justiz-Portal, für das die Kommission die Hauptverantwortung trägt, eine wichtige Rolle zukommen.
37. Zahlreichen dieser Instrumente ist gemeinsam, dass sie dazu dienen sollen, dass Informationen und personenbezogene Daten von verschiedenen Akteuren sowohl auf einzelstaatlicher Ebene als auch auf EU-Ebene ausgetauscht und verwaltet werden können, wobei diese Akteure den Datenschutzpflichten und der Aufsicht der Datenschutzbe-

hörden gemäß der Richtlinie 95/46/EG bzw. der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 unterworfen sind. Wie der EDSB bereits in seiner Stellungnahme zum Binnenmarktinformationssystem (IMI) ⁽¹⁸⁾ deutlich gemacht hat, ist es in diesem Zusammenhang von grundlegender Bedeutung, dafür zu sorgen, dass die Verantwortung in Bezug auf die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen auf wirksame Weise und lückenlos wahrgenommen wird.

38. Hierfür ist es im wesentlichen unerlässlich, dass einerseits die Zuständigkeiten für die Verarbeitung personenbezogener Daten in diesen Systemen eindeutig festgelegt und zugewiesen werden, und dass andererseits geeignete Koordinierungsmechanismen — insbesondere im Hinblick auf die Beaufsichtigung — vorgesehen werden, wo sie sich als erforderlich erweisen.
39. Der Einsatz neuer Techniken ist einer der Eckpfeiler der Initiativen im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs: die Vernetzung der nationalen Register, die Weiterentwicklung der elektronischen Unterschrift, die Entwicklung gesicherter Netze und virtueller Austausch-Plattformen sowie die vermehrte Nutzung von Videokonferenzen werden in den nächsten Jahren grundlegende Bestandteile der Initiativen im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs sein.
40. Vor diesem Hintergrund ist es von wesentlicher Bedeutung, dass Datenschutzbelange möglichst frühzeitig berücksichtigt und in der Architektur der geplanten Instrumente verankert werden. Hierbei sind sowohl die Systemarchitektur als auch die Durchführung geeigneter Sicherheitsmaßnahmen besonders wichtig. Das solcherart angewendete Konzept des „eingebauten Datenschutzes“ würde es ermöglichen, dass durch die einschlägigen Initiativen im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs für eine effiziente Verwaltung personenbezogener Daten und gleichzeitig für die Einhaltung der Datenschutzgrundsätze und für Sicherheit beim Datenaustausch zwischen Behörden gesorgt wird.
41. Überdies hebt der EDSB hervor, dass die Instrumente der Informationstechnologie nicht nur dafür eingesetzt werden sollten, den Datenaustausch sicherzustellen, sondern auch dazu verwendet werden sollten, die Rechte der betroffenen Personen zu stärken. In dieser Hinsicht begrüßt der EDSB, dass der Mitteilung zufolge die Möglichkeit geprüft werden soll, dem Bürger die Möglichkeit zu bieten, online Einblick in sein Strafregister zu beantragen und diesen in der Sprache seiner Wahl zu erhalten ⁽¹⁹⁾. In dieser Frage weist der EDSB auf seine Stellungnahme zu dem Vorschlag der Kommission zum Austausch von Strafregisterdaten hin, in der er begrüßt hat, dass betroffenen Personen die Möglichkeit eingeräumt werden soll, Angaben zu ihrem Strafregister bei der Zentralbehörde eines Mitgliedstaats anfordern zu können, sofern sie Gebietsansässige oder Staatsangehörige des ersuchten oder des ersuchenden Mitgliedstaats sind. Der EDSB hat bereits im Zusammenhang mit der Koordinierung der Systeme der sozialen Sicherheit den Gedanken vorgebracht, die Behörde, die sich in größerer räumlicher Nähe zur betroffenen Person befindet, als zentrale Anlaufstelle fungieren zu lassen. Der EDSB ersucht deshalb die Kommission, den eingeschlagenen Weg weiterzuverfolgen und neben dem Online-Zugang solche Instrumente der

⁽¹⁸⁾ ABl. C 270 vom 25.10.2008, S. 1.

⁽¹⁹⁾ Siehe Nummer 4.1 Buchstabe c der Mitteilung.

Kommunikationstechnologie zu fördern, die es den Bürgern ermöglichen, besser darüber im Bilde zu sein, welche sie betreffenden personenbezogenen Daten wo gespeichert sind, insbesondere, wenn sie von einem Mitgliedstaat in einen anderen umziehen.

VI. FAZIT

42. Der EDSB befürwortet den Vorschlag zur Einführung des elektronischen Rechtsverkehrs und empfiehlt, dass den nachstehenden in dieser Stellungnahme vorgebrachten Bemerkungen Rechnung getragen wird:

- Dem jüngsten Rahmenbeschluss über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, sollte — auch im Hinblick auf dessen Unzulänglichkeiten — Rechnung getragen werden, und zwar nicht nur bei der Durchführung der in der Mitteilung vorgesehenen Maßnahmen, sondern auch im Hinblick darauf, dass so bald wie möglich Überlegungen zu der Frage angestellt werden, wie der rechtliche Rahmen für den Datenschutz im Bereich der Strafverfolgung weiter verbessert werden kann.
- Verwaltungsgerichtliche Verfahren sollten in den elektronischen Rechtsverkehr eingeschlossen werden. Im Zusammenhang mit diesem neuen Bestandteil sollten Vorhaben im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs eingeleitet werden, um die Datenschutzvorschriften und die nationalen Datenschutzbehörden insbesondere im Zusammenhang mit den im Rahmen von Vorhaben im Bereich des elektronischen Rechtsverkehrs verarbeiteten Arten von Daten deutlicher in Erscheinung treten zu lassen.
- Einer dezentralen Systemarchitektur sollte nach wie vor der Vorzug gegeben werden.
- Es sollte sichergestellt sein, dass der Grundsatz der Zweckbindung bei der Vernetzung und Kompatibilität der Systeme gebührend berücksichtigt wird.

- Allen Akteuren, die innerhalb der geplanten Systeme mit der Verarbeitung personenbezogener Daten befasst sind, müssen klare Kompetenzen zugewiesen werden; darüber hinaus muss für Mechanismen gesorgt werden, die eine wirksame Koordinierung der Datenschutzbehörden ermöglichen.
- Bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu Zwecken, die nicht denjenigen entsprechen, zu denen die Daten erhoben wurden, müssen die besonderen Bedingungen, die in den geltenden Rechtsvorschriften zum Datenschutz festgelegt sind, eingehalten werden.
- Die Nutzung maschineller Übersetzungen sollte eindeutig festgelegt und eingegrenzt werden, um ein besseres wechselseitiges Verständnis der Straftatbestände zu bewirken, ohne die Qualität der übermittelten Informationen zu beeinträchtigen.
- Es sollte eindeutig klargestellt werden, dass die Zuständigkeit für die gemeinsame Infrastruktur, wie beispielsweise das s-TESTA-System, bei der Kommission liegt.
- Bei der Verwendung neuer Technologien muss sichergestellt werden, dass Datenschutzanliegen möglichst frühzeitig (Konzept des „eingebauten Datenschutzes“) berücksichtigt werden und dass Instrumente der Kommunikationstechnologie gefördert werden, die es den Bürgern erlauben, besser darüber im Bilde zu sein, welche sie betreffenden personenbezogenen Daten wo gespeichert sind, insbesondere, wenn sie von einem Mitgliedstaat in einen anderen umziehen.

Brüssel, den 19. Dezember 2008

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter