

STELLUNGNAHMEN

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht sowie zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Übertragung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betriebsmanagement der Systeme SIS II und VIS auf die mit Verordnung XX errichtete Agentur in Anwendung von Titel VI EU-Vertrag

(2010/C 70/02)

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 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 das dem Europäischen Datenschutzbeauftragten am 11. August 2009 übermittelte Ersuchen um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der 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⁾ —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG — KONTEXT DER STELLUNGNAHME

Beschreibung der Vorschläge

1. Die Kommission hat am 24. Juni 2009 ein Legislativpaket zur Errichtung einer Agentur für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht angenommen. Das Paket umfasst einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Errichtung der Agentur sowie einen Vor-

schlag für einen Beschluss des Rates zur Übertragung der Aufgaben im Zusammenhang mit dem Betriebsmanagement der Systeme SIS II und VIS in Anwendung von Titel VI EU-Vertrag auf die Agentur ⁽³⁾. Die beiden Vorschläge werden in einer am gleichen Tag angenommenen Mitteilung näher erläutert ⁽⁴⁾. Die Vorschläge und die Mitteilung wurden dem EDSB am 11. August 2009 zusammen mit der Folgenabschätzung und der Zusammenfassung der Folgenabschätzung zwecks Konsultation übermittelt ⁽⁵⁾.

2. Rechtsgrundlage der vorgeschlagenen Verordnung ist Titel IV EG-Vertrag. Da sich die Nutzung des SIS II und des VIS zum Zwecke der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen derzeit auf Titel VI EU-Vertrag stützt, wird die vorgeschlagene Verordnung durch einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates ergänzt, der sich auf Titel VI EU-Vertrag stützt.

3. In den jeweiligen Rechtsinstrumenten zur Einrichtung des SIS II, des VIS und von Eurodac wird festgelegt, dass die Kommission für das Betriebsmanagement dieser drei Systeme zuständig ist ⁽⁶⁾. Im Falle des SIS II und des VIS soll dies nur für eine Übergangszeit gelten, danach soll eine Verwaltungsbehörde für das Betriebsmanagement zuständig sein. In einer gemeinsamen Erklärung vom 7. Juni 2007 haben das Europäische Parlament und der Rat die Kommission ersucht, im Anschluss an eine Folgenabschätzung, in der Alternativen untersucht werden, die erforderlichen Gesetzgebungsvorschläge für die Übertragung des langfristigen Betriebsmanagements des SIS II und des VIS auf eine Agentur zu unterbreiten ⁽⁷⁾. Mit den vorliegenden Vorschlägen wird diesem Ersuchen nachgekommen.

⁽³⁾ Siehe KOM(2009) 293 endg. und KOM(2009) 294 endg.

⁽⁴⁾ Siehe KOM(2009) 292 endg.

⁽⁵⁾ Siehe SEC(2009) 836 endg. und SEC(2009) 837 endg.

⁽⁶⁾ Siehe Artikel 15 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 über SIS II (ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4), Artikel 26 der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 über VIS (ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60) und Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates (ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1).

⁽⁷⁾ Siehe gemeinsame Erklärung vom 7. Juni 2007, die der legislativen Entschließung des Parlaments vom 7. Juni 2007 zum Vorschlag für die VIS-Verordnung beigelegt ist.

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

4. Die durch die vorgeschlagene Verordnung errichtete Agentur wird für das Betriebsmanagement des SIS II und des VIS, aber auch für Eurodac und etwaige weitere IT-Großsysteme zuständig sein. Auf den Begriff „weitere IT-Großsysteme“ wird unter den Nummern 28 bis 31 dieser Stellungnahme noch näher eingegangen. Nach der Präambel des Verordnungsvorschlags werden die drei IT-Großsysteme und etwaige weitere Systeme der Leitung einer Agentur unterstellt, um folgende Ziele zu erreichen: Synergien schaffen, Größenvorteile nutzen, eine kritische Masse schaffen und eine größtmögliche Auslastung von Kapital und Arbeit erreichen⁽⁸⁾.
5. Mit der vorgeschlagenen Verordnung wird eine rechtlich, verwaltungstechnisch und finanziell autonome Regulierungsagentur mit Rechtspersönlichkeit geschaffen. Die Agentur erfüllt die Aufgaben, die der Verwaltungsbehörde (oder der Kommission) in den Rechtsinstrumenten zur Einrichtung des SIS II, des VIS und von Eurodac übertragen werden. Die Agentur verfolgt überdies Entwicklungen in der Forschung und führt auf ausdrücklichen Wunsch der Kommission Pilotprojekte für die Entwicklung und/oder das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen in Anwendung von Titel IV EG-Vertrag und eventuell im weiteren Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht durch (siehe unten Nummern 28 bis 31).
6. Die Leitungs- und Verwaltungsstruktur der Agentur besteht aus einem Verwaltungsrat, der sich aus einem Vertreter je Mitgliedstaat und zwei Vertretern der Kommission zusammensetzt, und einem Exekutivdirektor, der vom Verwaltungsrat und den Beratergruppen ernannt wird, die ihrerseits dem Verwaltungsrat mit ihren Fachkenntnissen in Bezug auf die betreffenden IT-Systeme zur Seite stehen. Derzeit werden im Vorschlag drei Beratergruppen für SIS II, VIS und Eurodac vorgesehen.
7. Nach dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates übernimmt die Agentur die Aufgaben, die gemäß Beschluss 2007/533/JI des Rates über das SIS II und Beschluss 2008/633/JI des Rates über das VIS der Verwaltungsbehörde übertragen wurden⁽⁹⁾. Nach dem Beschlussvorschlag wird Europol Beobachterstatus bei den Sitzungen des Verwaltungsrates der Agentur gewährt, wenn auf der Tagesordnung Angelegenheiten im Zusammenhang mit dem SIS II oder dem VIS stehen. Europol kann ebenfalls einen Vertreter für die SIS-II- und VIS-Beratergruppen benennen⁽¹⁰⁾. Eurojust hat ebenfalls Beobachterstatus und kann einen Vertreter benennen, allerdings nur in Bezug auf das SIS II.
- Konsultation des EDSB*
8. Der EDSB begrüßt, dass er in dieser Angelegenheit konsultiert wird, und empfiehlt, eine Bezugnahme auf diese Konsultation in die Erwägungsgründe des Vorschlags aufzunehmen, wie dies üblicherweise bei Rechtstexten geschieht, zu denen er gemäß Verordnung (EG) Nr. 45/2001 konsultiert wurde.
9. Vor der Annahme des Vorschlags wurde der EDSB informell konsultiert. Der EDSB hat diese informelle Konsultation begrüßt und stellt mit Genugtuung fest, dass die meisten seiner Bemerkungen in der endgültigen Fassung des Vorschlags berücksichtigt wurden.
10. Selbstverständlich verfolgt der EDSB aufmerksam die Entwicklungen bezüglich der Errichtung einer Agentur, der die Zuständigkeit für den ordnungsgemäßen Betrieb und die Sicherheit von Datenbanken, wie SIS II, VIS und Eurodac, die große Mengen personenbezogener Daten enthalten, übertragen werden soll. Wie in dieser Stellungnahme noch näher erläutert wird, lehnt der EDSB die Errichtung einer solchen Agentur nicht ab, solange bestimmte mögliche Risiken, die sich erheblich auf die Privatsphäre von Personen auswirken könnten, in dem/den betreffenden Gründungsakt(en) in ausreichendem Maße berücksichtigt werden.
11. Bevor dieser Standpunkt in den Teilen III und IV ausführlicher erläutert wird, analysiert der EDSB zunächst in Teil II die Auswirkungen des am 1. Dezember 2009 in Kraft getretenen Vertrags von Lissabon auf die vorliegenden Vorschläge. Teil V enthält Kommentare des EDSB zu einigen spezifischen Bestimmungen der beiden Vorschläge.

II. AUSWIRKUNGEN DES VERTRAGS VON LISSABON

12. Die Rechtsstruktur der Europäischen Union hat sich durch das Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 erheblich verändert. Vor allem in Bezug auf den Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts wurde die Zuständigkeit der EU erweitert, und die Gesetzgebungsverfahren wurden angepasst. Der EDSB hat untersucht, wie sich diese Änderungen in den Verträgen auf die vorliegenden Vorschläge auswirken.
13. In dem Verordnungsvorschlag werden als Rechtsgrundlagen Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 62 Absatz 2 Buchstabe b Ziffer ii, Artikel 63 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe b und Artikel 66 EG-Vertrag genannt. Der Wortlaut dieser Artikel findet sich weitgehend in Artikel 77 Absatz 1 Buchstabe b, Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe b, Artikel 77 Absatz 2 Buchstabe a, Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe e, Artikel 79 Absatz 2 Buchstabe c und Artikel 74 AEUV wieder. Das für die Annahme von Maßnahmen nach diesen Rechtsgrundlagen anzuwendende Gesetzgebungsverfahren ändert sich nicht, das Mitentscheidungsverfahren war und ist weiterhin anwendbar, aber wird nun als „ordentliches Gesetzgebungsverfahren“ bezeichnet. Die Auswirkungen der geänderten Verträge auf die Rechtsgrundlage und das Gesetzgebungsverfahren der vorgeschlagenen Verordnung dürften sich daher in Grenzen halten.

⁽⁸⁾ Siehe Erwägungsgrund 5 des Verordnungsvorschlags.

⁽⁹⁾ ABl. L 205 vom 7.8.2007, S. 63, und ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 129.

⁽¹⁰⁾ Wenn Europol nach der Annahme des Vorschlags für einen Beschluss des Rates über die Beantragung eines Abgleichs mit Eurodac-Daten durch Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol zu Strafverfolgungszwecken (siehe KOM(2009) 344 endg.) Zugriff auf Eurodac gewährt wird, wird ihm wahrscheinlich jeweils die gleiche Rechtsstellung in Bezug auf Eurodac zugestanden. Siehe allerdings die kritische Stellungnahme des EDSB vom 7. Oktober 2009 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates, abrufbar unter: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2009/09-10-07_Access_Eurodac_EN.pdf

14. Der Vorschlag für einen Ratsbeschluss stützt sich derzeit auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a, Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b und Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe c EU-Vertrag. In den neuen Verträgen wurde Artikel 34 EU-Vertrag aufgehoben. Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a wird durch Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a AEUV ersetzt, der die Grundlage für Maßnahmen schafft, die das Einholen, Speichern, Verarbeiten, Analysieren und Austauschen sachdienlicher Informationen betreffen und nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren erlassen werden. Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe b EU-Vertrag über die operative Zusammenarbeit der zuständigen Behörden wird ersetzt durch Artikel 87 Absatz 3 AEUV, der ein besonderes Gesetzgebungsverfahren vorschreibt, wonach der Rat einstimmig nach Anhörung des Europäischen Parlaments beschließt. Da die beiden Gesetzgebungsverfahren nicht miteinander vereinbar sind, können Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a und Artikel 87 Absatz 3 AEUV nicht mehr gemeinsam die Rechtsgrundlage des Ratsbeschlusses bilden. Es muss folglich eine Wahl getroffen werden.

15. Nach Ansicht des EDSB könnte Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a AEUV als einzige Rechtsgrundlage für die vorgeschlagene Maßnahme herangezogen werden. Ihm wäre auch deshalb der Vorzug zu geben, weil die Anwendung des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens die uneingeschränkte Einbeziehung des Europäischen Parlaments mit sich bringt und die demokratische Legitimität des Vorschlags gewährleistet⁽¹¹⁾. In diesem Zusammenhang ist hervorzuheben, dass es in diesem Vorschlag um die Errichtung einer Agentur geht, die für den Schutz von personenbezogenen Daten zuständig sein wird, der sich von einem Grundrecht ableitet, das in Artikel 16 AEUV und Artikel 8 der seit dem 1. Dezember 2009 verbindlichen Charta der Grundrechte verankert ist.

16. Das Heranziehen von Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a AEUV als einzige Rechtsgrundlage würde überdies die Kommission in die Lage versetzen, die beiden derzeitigen Vorschläge in einem einzigen Instrument für die Errichtung der Agentur, nämlich einer nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren anzunehmenden Verordnung, zusammenzufassen.

17. Der EDSB ersucht die Kommission, diesen Punkt schnellstens zu klären.

III. DIE ERRICHTUNG EINER AGENTUR UNTER DEM BLICKWINKEL DES DATENSCHUTZES

18. Wie unter Nummer 3 bereits erwähnt, haben das Europäische Parlament und der Rat die Kommission ersucht, Alternativen auszuloten und die erforderlichen Gesetzgebungsvorschläge für die Übertragung des langfristigen Betriebsmanagements des SIS II und des VIS auf eine Agentur zu unterbreiten. Die Kommission hat Eurodac noch

hinzugefügt. In der Folgenabschätzung untersucht die Kommission fünf Optionen für das Betriebsmanagement der drei Systeme:

- Fortsetzung der derzeitigen Praxis, d. h. Betriebsmanagement durch die Kommission, einschließlich der Übertragung von Aufgaben in Bezug auf das SIS II und das VIS auf zwei Mitgliedstaaten (Österreich und Frankreich);
- wie Option 1, zusätzlich Übertragung des Betriebsmanagements von Eurodac auf die Behörden von Mitgliedstaaten;
- Errichtung einer neuen Regulierungsagentur;
- Übertragung des Betriebsmanagements an Frontex;
- Übertragung des Betriebsmanagements des SIS II an Europol und Fortführung des Betriebsmanagements des VIS und von Eurodac durch die Kommission.

Die Kommission hat diese Optionen unter vier verschiedenen Gesichtspunkten analysiert: operative Ebene, Verwaltungsstruktur sowie finanzielle und rechtliche Ebene.

19. Im Rahmen der rechtlichen Analyse hat die Kommission verglichen, in welcher Weise diese verschiedenen Strukturen jeweils einen wirksamen Schutz von Grundrechten und -freiheiten und insbesondere von personenbezogenen Daten ermöglichen würden. Sie kam zu dem Schluss, dass den Optionen 3 und 4 in dieser Hinsicht der Vorzug zu geben wäre⁽¹²⁾. Die Kommission hat bei den ersten beiden Optionen auf mögliche Schwierigkeiten in Bezug auf die Aufsicht durch den EDSB aufmerksam gemacht, die bereits während der Entwicklung des SIS II erörtert wurden. Bei den ersten beiden Optionen verwies die Kommission überdies auf die problematische Situation in Bezug auf die Haftung nach Artikel 288 EG-Vertrag (jetzt Artikel 340 AEUV), falls Verarbeitungsvorgänge angefochten würden, die von nationalen Bediensteten ausgeführt wurden.

20. Der EDSB stimmt mit der Kommission darin überein, dass unter dem Blickwinkel der Aufsicht durch den EDSB eine einzige europäische Einrichtung vorzuziehen wäre, die für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen wie SIS II, VIS und Eurodac zuständig ist. Die Errichtung einer einzigen Einrichtung würde außerdem für Klarheit in Bezug auf Fragen der Haftung und das anzuwendende Recht sorgen. Die Verordnung (EG) Nr. 45/2002 wäre auf alle Tätigkeiten einer solchen europäischen Einrichtung anwendbar.

21. Als nächstes stellt sich jedoch die Frage, um welche europäische Einrichtung es sich handeln soll. Die Kommission berät über die Errichtung einer neuen Agentur und die Nutzung von zwei bestehenden Einrichtungen, nämlich Frontex und

⁽¹¹⁾ Im sogenannten Titaniumdioxid-Urteil hat der Europäische Gerichtshof der Beteiligung des Europäischen Parlaments am Gesetzgebungsverfahren besondere Bedeutung zugemessen; siehe EuGH, 11. Juni 1991, *Kommission gegen Rat*, Rechtssache C-300/89, Slg. 1991, S. I-2867, Randnummer 20.

⁽¹²⁾ Siehe Folgenabschätzung, S. 32.

Europol. Vieles spricht gegen das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen durch Frontex oder Europol, da beide im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung ein Eigeninteresse an der Nutzung von personenbezogenen Daten haben. Der Zugang von Europol zum SIS II und zum VIS ist bereits geplant, und Rechtsvorschriften über den Zugang von Europol zu Eurodac werden derzeit erörtert⁽¹³⁾. Nach Ansicht des EDSB wäre einer Option der Vorzug zu geben, bei der das gesamte Betriebsmanagement einer Großdatenbank wie SIS II, VIS und Eurodac einer unabhängigen Einrichtung übertragen wird, die kein Eigeninteresse als Nutzer der Datenbank hat. Dadurch wird das Risiko des Datenmissbrauchs verringert. Der EDSB möchte in diesem Zusammenhang auf das grundlegende Datenschutzprinzip der Zweckbindung hinweisen, das besagt, dass personenbezogene Daten nicht für Zwecke verwendet werden dürfen, die mit dem Zweck, für den die Daten ursprünglich verarbeitet wurden, nicht zu vereinbaren sind⁽¹⁴⁾.

22. Eine Option, die die Kommission nicht erörtert, ist das Betriebsmanagement der Systeme durch die Kommission selbst ohne jegliche Übertragung auf die nationale Ebene. In die Richtung dieser Option geht auch die Errichtung einer Exekutivagentur anstelle einer Regulierungsagentur. Unter dem Blickwinkel des Datenschutzes bestehen zwar keine grundsätzlichen Einwände dagegen, dass die Kommission diese Aufgabe selbst übernimmt (die Kommission nutzt diese Systeme nicht selbst), doch bietet eine separate Agentur nach Ansicht des EDSB praktische Vorteile. Die Entscheidung für eine *Regulierungsagentur* anstelle einer *Exekutivagentur* ist ebenso begrüßenswert, da die Agentur und ihr Tätigkeitsbereich sonst allein auf der Grundlage eines Beschlusses der Kommission ins Leben gerufen bzw. festgelegt würden. Die derzeit vorgesehene Agentur wird auf der Grundlage einer Verordnung errichtet, die nach dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren angenommen wird und somit der demokratischen Entscheidung unterliegt.
23. Der EDSB erkennt die Vorteile der Errichtung einer unabhängigen Regulierungsagentur. Der EDSB möchte allerdings darauf hinweisen, dass eine solche Agentur nur errichtet werden sollte, wenn ihr Tätigkeitsbereich und ihre Zuständigkeiten klar umrissen sind.

IV. ZWEI ALLGEMEINE BEDENKEN IN BEZUG AUF DIE ERRICHTUNG DER AGENTUR

24. In der derzeitigen Gesetzgebungs- und öffentlichen Debatte über diesen Vorschlag wurden Bedenken dahingehend geäußert, dass eventuell eine „Big-Brother-Agentur“ errichtet würde. Hierbei geht es um die Möglichkeit der schleichenden Ausweitung der Zweckbestimmung (*function creep*), aber auch um die Frage der Interoperabilität der verschiedenen IT-Systeme. In diesem Teil der Stellungnahme wird auf die beiden Bedenken eingegangen.
25. Der EDSB möchte zunächst vorausschicken, dass grundsätzlich anzunehmen ist, dass das Risiko von Fehlern

bzw. der missbräuchlichen Verwendung der personenbezogenen Daten steigen kann, wenn mehrere IT-Großsysteme dem gleichen Betriebsmanagement übertragen werden. Deshalb sollte die Gesamtzahl von IT-Großsystemen, die von ein und derselben Agentur verwaltet werden, auf eine Zahl beschränkt werden, bei der die Datenschutzgarantien noch in ausreichendem Maße gewährleistet werden können. Es sollten, mit anderen Worten, nicht von Anfang an möglichst viele IT-Großsysteme dem Betriebsmanagement einer Agentur unterstellt werden.

IV.1 Schleichende Ausweitung der Zweckbestimmung

26. Im aktuellen Kontext beziehen sich die Befürchtungen einer schleichenden Ausweitung der Zweckbestimmung darauf, dass die neue Agentur von sich aus neue IT-Großsysteme schaffen und sie in einem derzeit noch nicht vorherzusehenden Maße mit bereits bestehenden verbinden könnte. Nach Ansicht des EDSB kann die schleichende Ausweitung der Zweckbestimmung durch die Agentur vermieden werden, wenn erstens der Bereich der (möglichen) Tätigkeiten der Agentur beschränkt und im Rechtsinstrument zu ihrer Errichtung eindeutig festgelegt wird, und zweitens sichergestellt ist, dass jede Ausweitung des Tätigkeitsbereichs der Agentur auf einem demokratischen Beschlussfassungsverfahren beruht, in der Regel dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren.
27. Was die Beschränkung des Bereichs der (möglichen) Tätigkeiten der Agentur anbelangt, so werden im derzeitigen Vorschlag in Artikel 1 auf das Betriebsmanagement des SIS II, des VIS und von Eurodac sowie auf „die Entwicklung und Verwaltung anderer Informationstechnologie(IT)-Großsysteme in Anwendung von Titel IV EG-Vertrag“ Bezug genommen. Dieser letzte Passus wirft drei Fragen hinsichtlich der Festlegung des Tätigkeitsbereichs auf: Was ist mit „Entwicklung“ gemeint, was ist mit „IT-Großsystemen“ gemeint und welche Bedeutung hat der Passus „in Anwendung von Titel IV EG-Vertrag“? Diese drei Fragen werden im Folgenden in umgekehrter Reihenfolge behandelt.

Welche Bedeutung hat der Passus „in Anwendung von Titel IV EG-Vertrag“?

28. Mit dem Passus „in Anwendung von Titel IV EG-Vertrag“ werden die IT-Großsysteme, die der Zuständigkeit der Agentur unterstellt werden können, beschränkt. Der EDSB stellt allerdings fest, dass dieser Passus einen stärker beschränkten möglichen Tätigkeitsbereich impliziert als der Titel des Verordnungsvorschlags und die Erwägungsgründe 4 und 10. Dessen bzw. deren Wortlaut unterscheidet sich von Artikel 1 insofern, als er weiter gefasst ist: Er bezieht sich auf den „Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht“ anstatt auf den stärker beschränkten Zuständigkeitsbereich nach Titel IV EG-Vertrag (Asyl, Einwanderung und andere Politiken betreffend den freien Personenverkehr).
29. Die Unterscheidung zwischen Titel IV EG-Vertrag und dem weiter gefassten Konzept des Bereichs Freiheit, Sicherheit und Recht (das auch Titel VI EU-Vertrag umfasst) wird in Artikel 6 des Verordnungsvorschlags berücksichtigt; nach Artikel 6 Absatz 1 kann die Agentur Pilotprojekte für die

⁽¹³⁾ Zu Letzterem siehe Stellungnahme des EDSB vom 7. Oktober 2009, auf die in Fußnote 10 Bezug genommen wird.

⁽¹⁴⁾ Siehe Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

Entwicklung und/oder das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen in Anwendung von Titel IV EG-Vertrag durchführen, nach Absatz 2 kann sie Pilotprojekte für andere IT-Großsysteme im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht durchführen. Artikel 6 Absatz 2 stimmt streng genommen nicht mit Artikel 1 des Verordnungsvorschlags überein.

30. Der Widerspruch zwischen Artikel 1 und dem Titel des Verordnungsvorschlags sowie den Erwägungsgründen 4 und 10 und Artikel 6 Absatz 2 muss aufgelöst werden. Der EDSB ist unter Hinweis auf die grundlegende Annahme unter Nummer 25 der Auffassung, dass es in diesem Stadium tatsächlich empfehlenswert wäre, den Zuständigkeitsbereich auf IT-Großsysteme in Anwendung von Titel IV EG-Vertrag zu beschränken. Seit dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon am 1. Dezember 2009 würde dies eine Beschränkung auf die in Titel V Kapitel 2 AEUV genannten Politikbereiche bedeuten. Nachdem eine gewisse Erfahrung gesammelt und die Arbeitsweise der Agentur positiv bewertet wurde (siehe Artikel 27 des Vorschlags sowie die Bemerkungen unter Nummer 49), könnte Artikel 1 eventuell weiter gefasst werden, so dass der gesamte Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht abgedeckt wird, sofern sich ein solcher Beschluss auf das ordentliche Gesetzgebungsverfahren stützt.
31. Sollte sich der Gesetzgeber jedoch für einen Tätigkeitsbereich entscheiden, wie er sich aus dem Titel und den Erwägungsgründen 4 und 10 ableitet, so muss eine weitere Frage in Bezug auf Artikel 6 Absatz 2 geklärt werden. Im Gegensatz zu Artikel 6 Absatz 1 wird in Absatz 2 nicht präzisiert, dass sich die Durchführung der Pilotprojekte auf die *Entwicklung und/oder das Betriebsmanagement* von IT-Großsystemen bezieht. Die bewusst unterschiedliche Formulierung der beiden Absätze und das Fehlen des zusätzlichen Passus in Absatz 2 werfen die Frage auf, was die Kommission tatsächlich bezwecken wollte. Bedeutet dies, dass die in Absatz 1 genannten Pilotprojekte auch eine Bewertung etwaiger Entwicklungen und des Betriebsmanagements durch die neue Agentur umfassen sollten und dass eine solche Bewertung in Absatz 2 nicht Bestandteil der Pilotprojekte ist? Wenn dies der Fall ist, sollte dies im Text eindeutiger formuliert werden, denn das Fehlen der Präzisierung schließt die Durchführung und das Betriebsmanagement solcher Systeme durch die Agentur nicht aus. Wenn die Kommission etwas anderes bezwecken wolle, sollte dies ebenfalls präzisiert werden.

Was ist ein IT-Großsystem?

32. Der Begriff „IT-Großsystem“ ist recht unscharf. Es besteht nicht immer Einvernehmen darüber, welche Systeme als IT-Großsysteme einzustufen sind und welche nicht. Die Auslegung des Begriffs wirkt sich maßgeblich auf den Bereich der möglichen künftigen Tätigkeiten der Agentur aus. Die drei im Vorschlag ausdrücklich genannten IT-Systeme weisen als gemeinsames Merkmal die Datenspeicherung in einer zentral geführten Datenbank auf, für die (derzeit) die Kommission zuständig ist. Es ist nicht klar, ob die möglichen künftigen Tätigkeiten der Agentur sich auf IT-Großsysteme mit einem solchen Merkmal beschränken oder ob sie auch dezentral geführte Datenbanken umfassen könnten, wobei die Zuständigkeit der Kommission auf die Entwicklung und Wartung der gemeinsamen Infrastruktur eines solchen Systems beschränkt wäre, wie beispielsweise

beim Prüm-System und dem Europäischen Strafregisterinformationssystem (ECRIS)⁽¹⁵⁾. Um künftigen Missverständnissen vorzubeugen, ersucht der EDSB den Gesetzgeber, den Begriff IT-Großsystem in Bezug auf die Errichtung der Agentur zu präzisieren.

Was ist mit „Entwicklung“ von IT-Großsystemen gemeint?

33. Neben dem Betriebsmanagement von IT-Großsystemen wird die Agentur auch die in Artikel 5 (Verfolgung der Entwicklungen in der Forschung) und Artikel 6 (Pilotprojekte) genannten Aufgaben erfüllen. Ersteres bedeutet die Verfolgung einschlägiger Entwicklungen in der Forschung und die entsprechende Berichterstattung an die Kommission. Die Tätigkeiten in Bezug auf Pilotprojekte umfassen die Durchführung von Pilotprojekten für die Entwicklung und/oder das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen (siehe jedoch die Bemerkungen unter Nummer 31). In Artikel 6 wird definiert, wie der Begriff „Entwicklung“ zu verstehen ist. Die Verwendung des Begriffs in Artikel 1 erweckt den Eindruck, dass es auch in den Zuständigkeitsbereich der Agentur fallen könnte, von sich aus IT-Großsysteme zu entwickeln. Dies wird jedoch durch die Formulierung von Artikel 6 Absätze 1 und 2 ausgeschlossen. Es wird eindeutig festgelegt, dass die Agentur dies „auf ausdrücklichen Wunsch und nach genauen Vorgaben der Kommission“ tun kann. Die Initiative für die Entwicklung von neuen IT-Großsystemen liegt also, mit anderen Worten, bei der Kommission. Jeder Beschluss über die tatsächliche Errichtung eines neuen IT-Großsystems sollte natürlich auf den im AEUV vorgesehenen Gesetzgebungsverfahren beruhen. Um Artikel 6 des Verordnungsvorschlags noch eindeutiger zu formulieren, könnte der Gesetzgeber beschließen, das Wort „nur“ in Artikel 6 Absätze 1 und 2 vor dem Passus „auf ausdrücklichen Wunsch ...“ einzufügen.

Zusammenfassung

34. Wie bereits erläutert, kann das Risiko der schleichenden Ausweitung der Zweckbestimmung vermieden werden, wenn erstens der Bereich der (möglichen) Tätigkeiten der Agentur beschränkt und im Rechtsinstrument zu ihrer Errichtung eindeutig festgelegt wird, und zweitens sichergestellt ist, dass jede Ausweitung des Tätigkeitsbereichs auf einem demokratischen Beschlussfassungsverfahren beruht, in der Regel dem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren. Der derzeitige Wortlaut enthält bereits Vorgaben, die das Risiko der schleichenden Ausweitung der Zweckbestimmung verringern.
35. Im Hinblick auf den genauen Bereich möglicher Tätigkeiten der neuen Agentur bestehen allerdings noch einige Unsicherheiten. Der Gesetzgeber sollte erstens präzisieren und

⁽¹⁵⁾ Zum Prüm-System siehe die Beschlüsse 2008/615/JI und 2008/616/JI des Rates vom 23. Juni 2008 zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 1 und ABl. L 210 vom 6.8.2008, S. 12) und die Stellungnahmen des EDSB vom 4. April 2007 (ABl. C 169 vom 21.7.2007, S. 2) und vom 19. Dezember 2007 (ABl. C 89 vom 10.4.2008, S. 1). Zum ECRIS siehe Beschluss 2009/316/JI des Rates vom 6. April 2009 zur Einrichtung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) (ABl. L 93 vom 7.4.2009, S. 33) und die Stellungnahme des EDSB vom 16. September 2008 (ABl. C 42 vom 20.2.2009, S. 1).

bewusst entscheiden, ob der Tätigkeitsbereich auf Titel V Kapitel 2 AEUV beschränkt wird oder ob er potenziell alle IT-Großsysteme umfassen soll, die im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht entwickelt werden. Der Gesetzgeber sollte zweitens den Begriff „IT-Großsysteme“ in diesem Rahmen präzisieren und festlegen, ob er auf IT-Großsysteme beschränkt ist, die als Merkmal die Speicherung von Daten in einer zentral geführten Datenbank aufweisen, für die die Kommission oder die Agentur zuständig ist. Obwohl Artikel 6 bereits ausschließt, dass die Agentur von sich aus neue IT-Systeme entwickelt, sollte drittens der Wortlaut von Artikel 6 durch die Hinzufügung von „nur“ in den Absätzen 1 und 2 noch eindeutiger formuliert werden, sofern Letzterer beibehalten wird.

IV.2 Interoperabilität

36. Der Begriff „Interoperabilität“ ist nicht unmissverständlich. Der EDSB ist in seinen Kommentaren zu der Mitteilung der Kommission über die Interoperabilität der europäischen Datenbanken vom 10. März 2006 zu diesem Schluss gekommen⁽¹⁶⁾. In Bezug auf die neue Agentur ist der Begriff „Interoperabilität“ so zu verstehen, dass auch das Risiko eingeschlossen ist, dass dadurch, dass mehrere IT-Großsysteme dem Betriebsmanagement einer einzigen Agentur unterstellt sind, für alle Systeme eine ähnliche Technologie verwendet wird, so dass sie leicht miteinander vernetzt werden können. Der EDSB teilt diese Bedenken generell. In seinen Kommentaren vom 10. März 2006 erklärt der EDSB, dass durch die Tatsache, dass es technisch möglich ist, verschiedene IT-Großsysteme miteinander zu vernetzen, die tatsächliche Vernetzung beträchtlich stimuliert wird. Dies ist ein triftiger Grund, nochmals nachdrücklich auf die Bedeutung der Datenschutzvorschriften hinzuweisen. Der EDSB hat daher betont, dass die Interoperabilität von IT-Großsystemen *nur* unter uneingeschränkter Beachtung der Datenschutzgrundsätze und insbesondere des oben genannten Grundsatzes der Zweckbindung ermöglicht werden kann (siehe Nummer 21).
37. Bei der Verwendung einer leicht vernetzbaren Technologie steht der Anreiz, die Interoperabilität von IT-Großsystemen herbeizuführen, nicht zwangsläufig mit der Errichtung einer neuen Agentur in Verbindung. Auch ohne eine solche Agentur könnten Systeme auf ähnliche Weise entwickelt werden, so dass eine Interoperabilität herbeigeführt würde.
38. Unabhängig von der Wahl der Betriebsmanagementstruktur kann die Interoperabilität nur ermöglicht werden, wenn sie mit den Datenschutzvorschriften in Einklang steht und der entsprechende Beschluss auf einem ordentlichen Gesetzgebungsverfahren beruht. Aus dem Verordnungsvorschlag geht eindeutig hervor, dass der Beschluss über die Interoperabilität von IT-Großsystemen nicht von der Agentur getroffen werden kann (siehe auch die Analyse unter Nummer 33). Um es noch deutlicher auszudrücken, auch laut der Mitteilung der Kommission über Europäische Agenturen vom 11. März 2008 darf die Kommission einer Agentur keine Befugnisse zum Erlass allgemeiner Regulierungsmaßnahmen übertragen⁽¹⁷⁾. Solange ein solcher Beschluss

nicht gefasst ist, ist die Agentur verpflichtet, geeignete Sicherheitsvorkehrungen zu treffen, um eine etwaige Vernetzung der von ihr verwalteten IT-Großsysteme zu *verhindern* (zu Sicherheitsvorkehrungen siehe auch Nummern 46 und 47).

39. Die (geplante oder eventuell in der Zukunft geplante) Interoperabilität könnte Teil des Auftrags der Kommission an die Agentur sein, ein Pilotprojekt für die Entwicklung eines neuen IT-Großsystems durchzuführen, wie in Artikel 6 des Verordnungsvorschlags beschrieben. Dies wirft die Frage auf, nach welchem Verfahren die Kommission die Agentur um ein solches Pilotprojekt ersucht. Der Auftrag der Kommission sollte sich auf jeden Fall mindestens auf eine vorläufige Bewertung der Frage stützen, ob das IT-Großsystem an sich und insbesondere die Interoperabilität mit den Datenschutzanforderungen und ganz allgemein mit der Rechtsgrundlage für die Errichtung dieser Systeme in Einklang stehen. Überdies könnte eine obligatorische Konsultation des Europäischen Parlaments und des EDSB Teil des diesem Auftrag vorausgehenden Verfahrens sein. Der eigentliche Auftrag der Kommission an die Agentur sollte auf jeden Fall allen einschlägigen Beteiligten, auch dem Parlament und dem EDSB, zugänglich gemacht werden. Der EDSB fordert den Gesetzgeber nachdrücklich auf, dieses Verfahren zu präzisieren.

V. SPEZIFISCHE ANMERKUNGEN

Erwägungsgrund 16 und Artikel 25 der vorgeschlagenen Verordnung: Bezugnahmen auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001

40. Mit der vorgeschlagenen Verordnung wird eine unabhängige Regulierungsagentur mit eigener Rechtspersönlichkeit ins Leben gerufen. Nach Erwägungsgrund 6 des Verordnungsvorschlags wird eine solche Agentur errichtet, weil die Verwaltungsbehörde rechtlich, verwaltungstechnisch und finanziell autonom sein sollte. Wie unter Nummer 20 bereits dargelegt wurde, sorgt die Errichtung einer einzigen Einrichtung für Klarheit in Bezug auf Haftung und anzuwendendes Recht.
41. In Artikel 25 des Verordnungsvorschlags wird bestätigt, dass die Verarbeitung von Informationen durch die neue Agentur der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 unterliegt. In Erwägungsgrund 16 wird weiter verdeutlicht, dass dies bedeutet, dass der EDSB von der Agentur Zugang zu allen für seine Untersuchungen erforderlichen Informationen verlangen kann.
42. Der EDSB begrüßt, dass die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf die Tätigkeiten der neuen Agentur so nachdrücklich hervorgehoben wird. Eine Bezugnahme auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 fehlt im Beschlussvorschlag, es ist jedoch klar, dass die Agentur auch an die Bestimmungen dieser Verordnung gebunden ist, wenn die Datenbank für Tätigkeiten genutzt wird, die unter die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen fallen. Auch wenn der Gesetzgeber beschließen sollte, zwei getrennte Rechtsinstrumente beizubehalten (siehe oben Bemerkungen in Teil II), so spricht auch in Anbetracht des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon nichts dagegen, in den Erwägungsgründen und/oder den Bestimmungen des Ratsbeschlusses auch auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 Bezug zu nehmen.

⁽¹⁶⁾ Kommentare des EDSB vom 10. März 2006 abzurufen unter http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Comments/2006/06-03-10_Interoperability_DE.pdf

⁽¹⁷⁾ KOM(2008) 135 endg., S. 5.

Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe o der vorgeschlagenen Verordnung: Datenschutzbeauftragter

43. Der EDSB begrüßt ferner, dass die Ernennung eines Datenschutzbeauftragten in Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe o des Verordnungsvorschlags ausdrücklich erwähnt wird. Der EDSB möchte unter Hinweis auf sein Positionspapier zu Datenschutzbeauftragten darauf aufmerksam machen, wie wichtig es ist, frühzeitig einen Datenschutzbeauftragten zu ernennen⁽¹⁸⁾.

Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben i und j der vorgeschlagenen Verordnung: Jahresarbeitsprogramm und Tätigkeitsbericht

44. Der EDSB hat auf der Grundlage von Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und durch die Rechtsinstrumente zur Errichtung der IT-Systeme Kontrollbefugnisse über die Agentur. Diese Befugnisse sind in Artikel 47 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 aufgeführt und werden meistens geltend gemacht, wenn sich ein Verstoß gegen die Datenschutzvorschriften bereits ereignet hat. Der EDSB ist daran interessiert, regelmäßig über die Tätigkeiten der Agentur informiert zu werden – nicht nur im Nachhinein, sondern auch vorher. Der EDSB folgt derzeit mit der Kommission einer Vorgehensweise, die diesem Interesse Rechnung trägt. Der EDSB hofft, dass auch mit der neuen Agentur eine genauso zufriedenstellende Zusammenarbeit erreicht werden kann. Der EDSB empfiehlt dem Gesetzgeber daher, ihn in die Verteilerliste für das nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben i bzw. j des Verordnungsvorschlags zu erstellende Jahresarbeitsprogramm bzw. den Tätigkeitsbericht aufzunehmen.

Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe r der vorgeschlagenen Verordnung: Überprüfungen durch den EDSB

45. Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe r des Verordnungsvorschlags behandelt den Bericht des EDSB über die Überprüfung gemäß Artikel 45 der Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 über das SIS II und Artikel 42 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 über das VIS. Die derzeitige Formulierung erweckt den Eindruck, dass die Agentur völlige Entscheidungsfreiheit hinsichtlich der Folgemaßnahmen zu dieser Überprüfung hat, wozu auch die Möglichkeit gehört, den Empfehlungen überhaupt nicht nachzukommen. Die Agentur kann zwar Kommentare zu dem Bericht abgeben und es steht ihr frei, wie sie die Empfehlungen des EDSB umsetzt; den Empfehlungen überhaupt nicht nachzukommen, ist allerdings keine Option. Der EDSB schlägt deshalb vor, entweder den Artikel zu streichen oder den Passus „und über Folgemaßnahmen zu dieser Überprüfung zu entscheiden“ durch „und zu entscheiden, wie die Empfehlungen im Anschluss an die Überprüfung am geeignetsten umgesetzt werden können“ zu ersetzen.

Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe n, Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe g und Artikel 26 der vorgeschlagenen Verordnung: Sicherheitsvorschriften

46. Gemäß dem Verordnungsvorschlag legt der Exekutivdirektor dem Verwaltungsrat den Entwurf der erforderlichen Sicherheitsmaßnahmen einschließlich eines Sicherheitsplans zur Annahme vor (siehe Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe g und Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe n). Die Sicherheit wird

auch in Artikel 26 behandelt, der sich mit Sicherheitsvorschriften für den Schutz von Verschlusssachen und nicht als Verschlusssache eingestuften sensiblen Informationen befasst. Es wird auf den Beschluss 2001/844/EG, EGKS, Euratom⁽¹⁹⁾ der Kommission vom 29. November 2001 Bezug genommen und in Absatz 2 auf die von der Europäischen Kommission angenommenen und umgesetzten Sicherheitsgrundsätze für die Behandlung nicht als Verschlusssache eingestufte sensibler Informationen. Neben den Kommentaren, die unter der nächsten Nummer folgen werden, empfiehlt der EDSB dem Gesetzgeber, auch in Absatz 2 eine Bezugnahme auf spezifische Dokumente einzufügen, da dieser in seiner derzeitigen Fassung recht vage ist.

47. Der EDSB möchte darauf aufmerksam machen, dass die Rechtsinstrumente zur Errichtung des SIS II, des VIS und von Eurodac ausführliche Sicherheitsbestimmungen enthalten. Es ist nicht selbstverständlich, dass diese spezifischen Vorschriften mit den in Artikel 26 genannten Vorschriften vollständig übereinstimmen oder uneingeschränkt mit ihnen vereinbar sind. Da der Sicherheitsplan das höchste Sicherheitsniveau gewährleisten sollte, empfiehlt der EDSB dem Gesetzgeber, Artikel 26 dahingehend zu ändern, dass er weiter gefasste Bestimmungen enthält, die die Frage der Sicherheitsvorschriften allgemeiner behandeln und Bezugnahmen auf die einschlägigen Bestimmungen der Rechtsinstrumente über die drei IT-Großsysteme enthalten. Dem sollte eine Bewertung vorausgehen, inwieweit die genannten Vorschriften übereinstimmen und miteinander vereinbar sind. Überdies sollte eine Verbindung zwischen dieser weiter gefassten Bestimmung und Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe g sowie Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe n, die die Konzipierung und Annahme von Sicherheitsmaßnahmen und eines Sicherheitsplans behandeln, hergestellt werden.

Artikel 7 Absatz 4 und Artikel 19 der vorgeschlagenen Verordnung: Sitz der Agentur

48. Dem EDSB ist bewusst, dass die Entscheidung über den Sitz der Agentur (Artikel 7 Absatz 4) weitgehend eine politische Entscheidung ist. Der EDSB empfiehlt dennoch, im Lichte von Artikel 19 über das Sitzabkommen die Wahl des Sitzes auf objektive Kriterien, wie verfügbare Immobilien, zu stützen; es sollte sich um ein einzelnes Gebäude handeln, das ausschließlich von der Agentur genutzt wird und in dem die entsprechende Gebäudesicherheit gewährleistet werden kann.

Artikel 27 der vorgeschlagenen Verordnung: Bewertung

49. Nach Artikel 27 des Verordnungsvorschlags gibt der Verwaltungsrat binnen drei Jahren, nachdem die Agentur ihre Tätigkeit aufgenommen hat, und danach alle fünf Jahre eine unabhängige externe Bewertung auf der Grundlage der Vorgaben in Auftrag, die er im Benehmen mit der Kommission festgelegt hat. Um sicherzustellen, dass diese Vorgaben auch den Datenschutz umfassen, empfiehlt der EDSB dem Gesetzgeber, in Absatz 1 ausdrücklich darauf Bezug zu nehmen. Der EDSB ersucht den Gesetzgeber ferner, die in Absatz 2 genannten Beteiligten — in nicht erschöpfender Weise — näher aufzuführen und den EDSB hinzuzufügen. Der EDSB empfiehlt dem Gesetzgeber, ihn in die Liste der Institutionen aufzunehmen, die die in Absatz 3 genannten Dokumente erhalten sollen.

⁽¹⁸⁾ Positionspapier des EDSB vom 28. November 2005, abrufbar unter: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/PositionP/05-11-28_DPO_paper_EN.pdf

⁽¹⁹⁾ ABl. L 317 vom 3.12.2001, S. 1.

VI. SCHLUSSFOLGERUNG UND EMPFEHLUNGEN

50. Der EDSB macht zunächst darauf aufmerksam, dass es nicht möglich ist, den vorgeschlagenen Beschluss des Rates auf die beiden Artikel des AEUV zu stützen, die die Artikel des EUV ersetzen, welche die derzeitige Rechtsgrundlage des Vorschlags bilden. Der EDSB ersucht die Kommission, dies zu klären und zu prüfen, ob sie den Artikel als Rechtsgrundlage heranzieht, der dem Europäischen Parlament die meisten Befugnisse zugesteht, und die beiden Vorschläge in einer Verordnung zusammenfasst.
51. Der EDSB hat die verschiedenen Optionen für das Betriebsmanagement des SIS II, des VIS und von Eurodac untersucht und erachtet die Errichtung einer Regulierungsagentur für das Betriebsmanagement bestimmter IT-Großsysteme als vorteilhaft. Der EDSB weist allerdings darauf hin, dass eine solche Agentur nur errichtet werden sollte, wenn ihr Tätigkeitsbereich und ihre Zuständigkeiten klar umrissen sind.
52. Der EDSB hat zwei allgemeine datenschutzbezogene Bedenken hinsichtlich der Errichtung einer Agentur erörtert: das Risiko der schleichenden Ausweitung der Zweckbestimmung und die Folgen hinsichtlich der Interoperabilität der Systeme.
53. Nach Ansicht des EDSB kann das Risiko der schleichenden Ausweitung der Zweckbestimmung vermieden werden, wenn erstens der Bereich der (möglichen) Tätigkeiten der Agentur beschränkt und im Rechtsinstrument zu ihrer Errichtung eindeutig festgelegt wird, und zweitens sichergestellt ist, dass jede Ausweitung dieses Tätigkeitsbereichs auf einem demokratischen Beschlussfassungsverfahren beruht. Der EDSB stellt fest, dass die derzeitigen Vorschläge bereits solche Vorgaben enthalten, aber immer noch einige Unsicherheiten bestehen. Der EDSB empfiehlt dem Gesetzgeber deshalb,
- zu präzisieren und bewusst zu entscheiden, ob der Tätigkeitsbereich auf Titel V Kapitel 2 AEUV beschränkt wird oder ob er potenziell alle IT-Großsysteme umfassen soll, die im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht entwickelt werden;
 - den Begriff IT-Großsysteme in Bezug auf die Errichtung der Agentur zu präzisieren und eindeutig festzulegen, ob er auf Systeme beschränkt wird, die als Merkmal die Speicherung von Daten in einer zentral geführten Datenbank aufweisen, für die die Kommission oder die Agentur zuständig ist;
 - den Wortlaut von Artikel 6 noch eindeutiger zu formulieren, indem das Wort „nur“ in den Absätzen 1 und 2 hinzugefügt wird, sofern Letzterer beibehalten wird.
54. Der EDSB ist generell besorgt wegen der Unklarheiten hinsichtlich der Entwicklung in Bezug auf die etwaige Interoperabilität von IT-Großsystemen. Der EDSB hält hier jedoch nicht die Errichtung der Agentur für den größten Risikofaktor. Der EDSB stellt fest, dass die Agentur nicht von sich aus über die Interoperabilität entscheiden kann. Der EDSB ermutigt den Gesetzgeber, im Zusammenhang mit den vorgeschlagenen Pilotprojekten das Verfahren zu präzisieren, das die Kommission vor dem Auftrag für ein Pilotprojekt befolgen sollte. Nach Ansicht des EDSB sollte im Rahmen eines solchen Verfahrens bewertet werden, wie sich die Initiative, die aufgrund eines solchen Auftrags entwickelt wird, auf den Datenschutz auswirken kann; dazu könnte eine Konsultation des Europäischen Parlaments und des EDSB erforderlich sein.
55. Der EDSB spricht überdies die folgenden konkreten Empfehlungen aus:
- Aufnahme des EDSB in die Verteilerliste für das nach Artikel 9 Absatz 1 Buchstaben i bzw. j der vorgeschlagenen Verordnung zu erstellende Jahresarbeitsprogramm bzw. den Tätigkeitsbericht;
 - entweder Streichung von Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe r der vorgeschlagenen Verordnung oder Ersetzung des Passus „und über Folgemaßnahmen zu dieser Überprüfung zu entscheiden“ durch „und zu entscheiden, wie die Empfehlungen im Anschluss an die Überprüfung am geeignetsten umgesetzt werden können“;
 - Änderung von Artikel 26 der vorgeschlagenen Verordnung, so dass er die Frage der Sicherheitsvorschriften allgemeiner behandelt, Bezugnahmen auf die einschlägigen Bestimmungen der Rechtsinstrumente über die drei IT-Großsysteme enthält sowie eine Verbindung zwischen dieser weiter gefassten Bestimmung und Artikel 14 Absatz 6 Buchstabe g sowie Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe n der vorgeschlagenen Verordnung hergestellt wird;
 - in Bezug auf den vorherigen Punkt: Aufnahme einer Bezugnahme auf die spezifischen Dokumente in Artikel 26 Absatz 2 der vorgeschlagenen Verordnung;
 - Berücksichtigung von objektiven und praktischen Kriterien bei der Wahl des Sitzes der Agentur;
 - Aufnahme des EDSB in die Liste der Institutionen, die die in Artikel 27 Absatz 3 der vorgeschlagenen Verordnung genannten Dokumente erhalten.

Geschehen zu Brüssel am 7. Dezember 2009

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter