

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex)

(2010/C 357/01)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere Artikel 16,

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

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr⁽¹⁾,

gestützt auf das dem Europäischen Datenschutzbeauftragten übermittelte Ersuchen um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz von natürlichen Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr⁽²⁾ —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG

1. Am 24. Februar 2010 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates zur Errichtung einer Europäischen

Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex)⁽³⁾ an (nachfolgend als *der Vorschlag* oder *die vorgeschlagene Verordnung* bezeichnet).

2. Der EDSB begrüßt den Umstand, dass er vor der Annahme des Vorschlags von der Kommission informell konsultiert wurde. Der EDSB stellte am 8. Februar 2010 informelle Anmerkungen bereit, die eine Reihe von Änderungen in der endgültigen Version des von der Kommission angenommenen Vorschlags zur Folge hatten.
3. Am 2. März 2010 wurde der von der Kommission angenommene Vorschlag in Übereinstimmung mit Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zur Konsultation an den EDSB übermittelt.
4. In diesem Zusammenhang ist ebenfalls die Erwähnung angebracht, dass der EDSB am 26. April 2010 eine Stellungnahme zu einer vom Datenschutzbeauftragten der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (Frontex) übermittelten Meldung für eine Vorabkontrolle im Zusammenhang mit der „Erhebung von Namen und bestimmten anderen relevanten Daten von Rückzuführenden für gemeinsame Rückführungsaktionen“ (nachfolgend als *Stellungnahme zur Vorabkontrolle* bezeichnet)⁽⁴⁾ angenommen hat. Die Schlussfolgerungen der weiter oben erwähnten Stellungnahme, die eine Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Zusammenhang mit der Vorbereitung und Durchführung von gemeinsamen Rückführungsaktionen gemäß Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 zum Gegenstand hat, wurden als Grundlage für bestimmte in der vorliegenden Stellungnahme ausgeführten Erwägungen und Schlussfolgerungen verwendet.

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁾ KOM(2010) 61 endg.

⁽⁴⁾ Die Stellungnahme steht zur Verfügung unter: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Priorchecks/Opinions/2010/10-04-26_Frontex_EN.pdf

Ziel des Vorschlags

5. Im Hinblick auf das Ziel des Vorschlags wird in der die vorgeschlagene Verordnung begleitenden Begründung Folgendes ausgeführt: „Gegenstand dieses Vorschlags sind Änderungen der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 des Rates (...). Diese sind notwendig, um ein klar definiertes und ordnungsgemäßes Funktionieren der Agentur Frontex in den nächsten Jahren zu gewährleisten. Ziel des Vorschlags ist es, die Verordnung vor dem Hintergrund der durchgeführten Evaluierungen und der praktischen Erfahrungen anzupassen, das Mandat der Agentur zu präzisieren und festgestellte Schwachpunkte zu beheben.“
6. In diesem Zusammenhang sollte erwähnt werden, dass Erwägungsgrund 9 des Vorschlags sich auf den Umstand bezieht, dass im Stockholmer Programm eine Klärung und Stärkung der Rolle der Agentur Frontex auf dem Gebiet des Schutzes der Außengrenzen der Europäischen Union gefordert wird.
7. Zusätzlich wird in Erwägungsgrund 10 auf die Notwendigkeit hingewiesen, die operativen Kapazitäten von Frontex zu stärken. In diesem Erwägungsgrund wird ausgeführt: „Das Mandat der Agentur sollte daher überarbeitet werden, um insbesondere die operativen Kapazitäten der Agentur zu stärken und dabei zu gewährleisten, dass alle getroffenen Maßnahmen in einem angemessenen Verhältnis zu den angestrebten Zielen stehen und die Grundrechte (...) uneingeschränkt gewahrt werden (...).“ Darüber hinaus wird in Erwägungsgrund 11 betont: „Die derzeit bestehenden Möglichkeiten der wirksamen Unterstützung der Mitgliedstaaten bei der Durchführung der operativen Aspekte des Schutzes der Außengrenzen sollten im Hinblick auf die verfügbaren technischen Ressourcen verbessert werden.“
8. Zudem wird in Erwägungsgrund 4 des Vorschlags erwähnt: „Die vorliegende Verordnung steht im Einklang mit den Grundrechten und den Grundsätzen, die insbesondere mit der Charta der Grundrechte der Europäischen Union anerkannt wurden, und achtet namentlich die Würde des Menschen, das Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe, das Recht auf Freiheit und Sicherheit, das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, das Recht auf Asyl, den Grundsatz der Nichtzurückweisung, die Nichtdiskriminierung, die Rechte des Kindes und das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf. Die Verordnung sollte von den Mitgliedstaaten im Einklang mit diesen Rechten und Grundsätzen angewandt werden.“
9. Der Vorschlag enthält die in der Mitteilung der Kommission vom 13. Februar 2008 über die Evaluierung und künftige Entwicklung der Agentur Frontex ⁽¹⁾ erteilten Empfehlungen sowie die Empfehlungen des Verwaltungsrats bezüglich der Überarbeitung des Rechtsrahmens der Agentur, mit den in der Folgenabschätzung aufgeführten Ausnahmen.

II. ALLGEMEINE BEMERKUNGEN

10. Als allgemeine Bemerkung stellt der EDSB fest, dass der Vorschlag darauf abzielt, Frontex in die Lage zu versetzen,

seine aktuellen sowie die in der vorgeschlagenen Verordnung aufgeführten Aufgaben und Verpflichtungen auf effizientere Weise zu erfüllen. Bei den neuen, in der Begründung erwähnten Aufgaben von Frontex, handelt es sich, sollten diese von der Kommission in der vorgeschlagenen Form angenommen werden, unter anderem um die folgenden: 1) Ausweitung der mit der Risikoanalyse verbundenen Arbeiten; 2) Stärkung der mit der Forschung verbundenen Arbeiten; 3) Einführung von Koordinierungsmöglichkeiten im Hinblick auf gemeinsame Rückführungsaktionen; 4) neue Aufgaben im Hinblick auf die Entwicklung und den Betrieb von Informationssystemen; 5) neue Aufgaben im Hinblick auf die Bereitstellung von Unterstützung an Eurosur etc.

11. Diese vom Vorschlag vorgesehene neue Rechtsgrundlage, in deren Rahmen Frontex in naher Zukunft arbeiten soll und die ebenfalls neue operative Aufgaben, die Frontex auf der Grundlage der vorgeschlagenen Verordnung zugewiesen werden, zur Folge haben könnte, wurde vom EDSB bei der Erwägung des Inhalts und der Schlussfolgerungen der vorliegenden Stellungnahme sorgfältig berücksichtigt.
12. Auf diesem Hintergrund und unter der bereits weiter oben erwähnten Berücksichtigung der möglichen neuen Rollen und Verpflichtungen der Agentur fällt auf, dass die vorgeschlagene Verordnung sich hinsichtlich der Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch Frontex nahezu in vollkommenes Schweigen hüllt, mit der einzigen Ausnahme des letzten Satzes von Artikel 11 des Vorschlags. Dieser Umstand wird ebenso auf dem Hintergrund der Feststellungen und Schlussfolgerungen der in Punkt 4 erwähnten Stellungnahme des EDSB zur Vorabkontrolle weiter berücksichtigt werden.
13. Darüber hinaus wird sich die Stellungnahme auf diejenigen Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung konzentrieren, die einen Bezug zum Datenschutz aufweisen bzw. künftig einen solchen Bezug aufweisen könnten. In diesem Zusammenhang werden in der vorliegenden Stellungnahme die folgenden Bestimmungen untersucht:
- Systeme für den Informationsaustausch (neuer Wortlaut von Artikel 11),
 - Datenschutz (neu hinzugefügt zu Artikel 11 Buchstabe a),
 - Sicherheitsvorschriften für den Schutz von Verschlusssachen und von nicht als Verschlusssache eingestuften sensiblen Informationen (neu hinzugefügt zu Artikel 11 Buchstabe b),
 - Zusammenarbeit mit Agenturen und Einrichtungen der Europäischen Union und internationalen Organisationen (neuer Wortlaut von Artikel 13),
 - Erleichterung der operativen Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden von Drittstaaten (neuer Wortlaut von Artikel 14).

⁽¹⁾ KOM(2008) 67 endg.

Fehlen einer spezifischen Rechtsgrundlage im Hinblick auf die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch Frontex

14. Wie bereits ausgeführt wird im Vorschlag nicht festgelegt, ob, und falls ja, unter welchen Umständen, Bedingungen und Beschränkungen sowie unter Einhaltung von welchen Garantien Frontex dazu befugt ist, im Zusammenhang mit seinen Aufgaben und Verpflichtungen, die gemäß dem Vorschlag ausgeweitet werden sollen, (bestimmte) personenbezogene Daten zu verarbeiten. Tatsächlich wird dieser Sachverhalt in der vorgeschlagenen Verordnung weder klar gestellt, noch enthält der Vorschlag eine spezifische Rechtsgrundlage zur Klärung der Umstände, unter denen eine solche Verarbeitung durch Frontex unter Einhaltung strenger Datenschutzgarantien und in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit stattfinden könnte.
15. In diesem Zusammenhang ist es wichtig, noch einmal auf die Begründung hinzuweisen, in der ausgeführt wird, dass die bevorzugte Lösung der Folgenabschätzung im Vorschlag in vollem Umfang berücksichtigt wurde, „mit Ausnahme des begrenzten Mandats für Frontex zur Verarbeitung personenbezogener Daten zur Bekämpfung krimineller Netze, die an der Einschleusung von Migranten beteiligt sind.“ In der Begründung wird weiterhin aufgeführt: „Die Kommission ist der Auffassung, dass alle Möglichkeiten zur verstärkten Bekämpfung von Schleuserkriminalität und Menschenhandel zu prüfen sind.“ Allerdings zieht sie „es jedoch vor, sich mit der Frage der personenbezogenen Daten vor dem Hintergrund der allgemeinen Strategie für den Informationsaustausch zu befassen, die im Laufe des Jahres vorgestellt wird, und Überlegungen zu berücksichtigen, wie die im Stockholm-Programm geforderte Zusammenarbeit zwischen Agenturen in den Bereichen Justiz und Inneres vorangebracht werden kann.“
16. Der EDSB äußert Bedenken im Hinblick auf die von der Kommission in der vorgeschlagenen Verordnung ausgeführte Vorgehensweise zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch Frontex. In der weiter oben zitierten Ausführung aus der Begründung wird nicht geklärt, welchen Umfang die Verarbeitung von personenbezogenen Daten in anderen Aktivitätsbereichen von Frontex umfasst (siehe die Punkte 10 und 11). Um dies anhand eines Beispiels zu erklären, bezieht sich der EDSB auf seine Stellungnahme zu einer Vorabkontrolle im Hinblick auf die Vorbereitung und Durchführung von gemeinsamen Rückführungsaktionen, eine Aktivität, im Rahmen derer Frontex den EDSB darüber in Kenntnis setzte, dass eventuell eine gewisse Verarbeitung von personenbezogenen Daten für die effiziente Ausführung der in Artikel 9 der Frontex-Verordnung festgelegten Aufgaben erforderlich sein könnte.
17. In seiner Stellungnahme zur Vorabkontrolle würde der EDSB „eine gezieltere rechtliche Grundlage als Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 bevorzugen, wenn nicht sogar fordern, da es sich hier um besonders sensible Daten und um Tätigkeiten handelt, die eine gefährdete Personengruppe betreffen. Damit wären der Verarbeitung deutlichere Grenzen gesetzt und angemessene Garantien für die betroffene Personen wären sichergestellt, so wie dies in Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und in der EU-Charta der Grundrechte festgelegt ist.“
18. Der EDSB ist der Ansicht, dass das Beispiel der gemeinsamen Rückführungsaktionen, im Zusammenhang mit denen eine gewisse Verarbeitung von personenbezogenen Daten von Frontex für erforderlich erachtet wird, verdeutlicht, dass im Vorschlag dringender Bedarf an einer Klärung dieses Sachverhalts besteht. Die Weigerung der Kommission, diesen Sachverhalt in der vorgeschlagenen Verordnung festzulegen bzw. eindeutig einen Termin zu bestimmen, zu dem sie diese Festlegung treffen wird und stattdessen den Sachverhalt von neuen rechtlichen und politischen Umständen abhängig zu machen (siehe Punkt 15 der vorliegenden Stellungnahme), weckt ernsthafte Bedenken. Nach Ansicht des EDSB könnte diese Vorgehensweise zu einer nicht wünschenswerten rechtlichen Unsicherheit sowie zu einem bedeutenden Risiko der Nichteinhaltung von Datenschutzbestimmungen und Garantien führen.
19. Unter Berücksichtigung der im Vorschlag vorgesehenen neuen Aufgaben und Verpflichtungen von Frontex ist der EDSB der Ansicht, dass in der vorgeschlagenen Verordnung — soweit notwendig und angemessen — zu der Frage des Umfangs der Aktivitäten, die zu einer Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch Frontex führen könnten, eindeutig Stellung genommen werden sollte. Der EDSB ist der Ansicht, dass eine spezifische Rechtsgrundlage, die sich mit der Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch Frontex im Zusammenhang mit den aktuellen oder neuen Aufgaben befasst, erforderlich ist. Eine solche Verarbeitung sollte ausschließlich für eindeutig festgelegte und rechtmäßige Zwecke — insbesondere gemeinsame Rückführungsaktionen — gestattet werden.
20. Die Rechtsgrundlage sollte darüber hinaus in Übereinstimmung mit Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der EU-Charta der Grundrechte Bestimmungen im Hinblick auf die notwendigen und angemessenen Garantien, Beschränkungen und Bedingungen enthalten, unter denen eine solche Verarbeitung von personenbezogenen Daten stattfinden würde.
21. Die Notwendigkeit einer Festlegung ist umso dringender, als eine praktische Schwierigkeit der klaren Unterscheidung zwischen operativen und nicht operativen Aktivitäten von Frontex besteht, und zwar insbesondere in denjenigen Fällen, in denen die Verarbeitung von personenbezogenen Daten zu *reinen Verwaltungszwecken* oder *rein operativen Zwecken* stattfindet. Diese Begriffe können im Hinblick auf ihren exakten Umfang und Inhalt Anlass zur Verwirrung geben. Aus diesem Grund fordert der EDSB den Gesetzgeber auf, diese Problematik in der vorgeschlagenen Verordnung zu klären.
22. Der EDSB nutzt ebenfalls die Gelegenheit zur Betonung, dass die Schlussfolgerungen der Stellungnahme zur Vorabkontrolle sich ausschließlich auf eine bestimmte Aktivität beziehen (d. h. gemeinsame Rückführungsaktionen), die von Frontex künftig in Übereinstimmung mit Artikel 9 der Frontex-Verordnung durchzuführen ist.⁽¹⁾ Diese Schlussfolgerungen basieren auf einer umfassenden Analyse der rechtlichen und praktischen Bedingungen für diese spezifische Aktivität sowie auf den Informationen, die von Frontex im Rahmen der Vorabkontrolle an den EDSB übermittelt wurden. Folglich können diese Schlussfolgerungen

⁽¹⁾ Artikel 9 legt Folgendes fest: „(1) Die Agentur leistet nach Maßgabe der Rückführungs politik der Gemeinschaft die erforderliche Unterstützung für die Organisation gemeinsamer Rückführungsaktionen der Mitgliedstaaten. Die Agentur kann Finanzmittel der Gemeinschaft nutzen, die für Rückführungszwecke zur Verfügung stehen. (...)“.

nicht auf die Beurteilung der Notwendigkeit, Verhältnismäßigkeit und Rechtmäßigkeit einer beliebigen Verarbeitung von personenbezogenen Daten, die eventuell künftig im Zusammenhang mit anderen Aktivitäten von Frontex vorgesehen ist, angewandt werden. Sollten andere Verarbeitungen von personenbezogenen Daten durch Frontex geplant sein, sollten diese von Fall zu Fall im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung analysiert werden, falls hierzu keine spezifischen Bestimmungen in der Frontex-Verordnung vorliegen⁽¹⁾.

III. ANALYSE DER SPEZIFISCHEN BESTIMMUNGEN DES VORSCHLAGS

23. Wie bereits unter Punkt 13 erwähnt wurde, widmet sich die vorliegende Stellungnahme ebenfalls den spezifischen Bestimmungen der vorgeschlagenen Verordnung, die künftig Auswirkungen auf den Datenschutz haben werden oder haben könnten (Artikel 11, Artikel 11 Buchstabe a, Artikel 11 Buchstabe b, Artikel 13 und Artikel 14).

Artikel 11 — Systeme für den Informationsaustausch

24. Der Vorschlag sieht einen neuen Wortlaut für Artikel 11 der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 vor, durch den die Rolle der Agentur durch die Verpflichtung, den Austausch von Informationen zu erleichtern und ein Informationssystem zu entwickeln und zu betreiben, mit dessen Hilfe Verschlussachen ausgetauscht werden können, verändert wird. Konkret sieht der vorgeschlagene Wortlaut Folgendes vor: „Die Agentur kann alle erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Austausch von Informationen, die für ihre Tätigkeit von Bedeutung sind, mit der Kommission und den Mitgliedstaaten zu erleichtern. Sie entwickelt und betreibt ein Informationssystem, mit dessen Hilfe Verschlussachen mit der Kommission und den Mitgliedstaaten ausgetauscht werden können. Hiervon ausgenommen ist der Austausch personenbezogener Daten.“
25. Der EDSB begrüßt die im letzten Satz vorgeschlagene Festlegung der weiter oben erwähnten Bestimmung, weil hiermit der Inhalt der zwischen Frontex, der Kommission und den Mitgliedstaaten austauschbaren Informationen geklärt und kein Zweifel daran gelassen wird, ob ein solcher Austausch ebenfalls personenbezogenen Daten umfassen kann.
26. Der EDSB macht in diesem Zusammenhang allerdings da-

rauf aufmerksam, dass der vorgeschlagenen Artikel 11 tatsächlich die einzige Bestimmung des Vorschlags ist, in der die Problematik der Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Rahmen der operativen Tätigkeiten von Frontex aufgegriffen wird. Dies geschieht, indem der Austausch von personenbezogenen Daten innerhalb eines bestimmten Informationssystems ausgeschlossen wird. Der Umstand, dass andere Bestimmungen, wie beispielsweise die Bestimmung, die eine Zusammenarbeit mit Agenturen und Einrichtungen der Europäischen Union und internationalen Organisationen (Artikel 13) zum Gegenstand hat oder die Bestimmung, mit der die Zusammenarbeit mit Drittstaaten (Artikel 14) geregelt wird, keine entsprechenden Festlegungen enthalten, kann vom Standpunkt des Datenschutzes zu Unsicherheiten oder sogar zu Bedenken führen.

Artikel 11 Buchstabe a — Datenschutz

27. Der Vorschlag sieht die Einfügung von Artikel 11 Buchstabe a vor, der die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Gegenstand hat und folgendermaßen lautet: „Der Verwaltungsrat legt die Maßnahmen für die Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 durch die Agentur, einschließlich der Maßnahmen betreffend den Datenschutzbeauftragten der Agentur, fest.“
28. Der EDSB begrüßt diese Bestimmung, mit der bestätigt wird, dass die Agentur, insofern sie zur Verarbeitung von personenbezogenen Daten befugt ist, diese in Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu verarbeiten hat.
29. In diesem Zusammenhang ist die Bestellung eines Datenschutzbeauftragten von besonderer Bedeutung und sollte unverzüglich von der Festlegung von Durchführungsbestimmungen hinsichtlich des Umfangs der Befugnisse und Aufgaben des Datenschutzbeauftragten in Übereinstimmung mit Artikel 24 Absatz 8 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 begleitet werden. Darüber hinaus sollten die Durchführungsbestimmungen durch sämtliche für eine wirksame Anwendung dieser Verordnung durch Frontex erforderlichen Maßnahmen ergänzt werden.
30. Diese Bestimmung ist ebenfalls in hohem Maße angemessen im Zusammenhang mit den Schlussfolgerungen, die in der Stellungnahme zur Vorabkontrolle gezogen wurden, zu deren Zweck Frontex den EDSB darüber in Kenntnis setzte, dass bestimmte Verarbeitungen von personenbezogenen Daten für eine ordnungsgemäße und effiziente Erfüllung der in Artikel 9 der Frontex-Verordnung aufgeführten Aufgaben notwendig seien. Da die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 Anwendung findet, ist Frontex in seiner Rolle als für die Verarbeitung Verantwortlicher verpflichtet, eine Übereinstimmung mit sämtlichen in dieser Verordnung enthaltenen Bestimmungen zu gewährleisten.
31. Hier sollte ebenfalls erwähnt werden, dass der Vorschlag keine bestimmten Vorschriften im Hinblick auf die Ausübung der Rechte der betroffenen Personen (Artikel 13-19 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001) enthält. Darüber hinaus gibt es ebenfalls keine spezifischen Bestimmungen im Hinblick auf die Verpflichtung des für die Datenverarbeitung Verantwortlichen, die betroffenen Personen zu unterrichten (Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001). Der EDSB empfiehlt, dass diesen Regeln in den Maßnahmen, die vom Verwaltungsrat auf der Grundlage des vorgeschlagenen Artikel 11 Buchstabe a des Vorschlags festzulegen sind, besondere Aufmerksamkeit gewidmet wird.

⁽¹⁾ Siehe Punkt 3.2 der Stellungnahme zur Vorabkontrolle „Rechtmäßigkeit der Verarbeitung: ‚Der EDSB ist der Ansicht, dass Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 und Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 daher angesichts der besonderen Umstände dieses Falles nur provisorisch als gesetzliche Grundlage für die vorgesehenen Verarbeitungstätigkeiten dienen können. Dazu muss die Notwendigkeit einer gezielteren gesetzlichen Grundlage im Zusammenhang mit der derzeit laufenden Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 2007/2004 sorgfältig geprüft werden.‘ “ In seinen abschließenden Schlussfolgerungen empfahl der EDSB, Frontex sollte: 1) den Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 prüfen, bevor eine unter dessen Anwendungsbereich fallende Übermittlung erfolgt, damit die Erfüllung der darin gestellten Anforderungen sichergestellt ist. In einem solchen Fall verlangte der EDSB von Frontex, ihn vor der Übermittlung über das Verfahren zu informieren, mit dem Frontex die Einhaltung dieses Artikels sicherstellen wird; 2) die notwendigen Verfahren zur Wahrung der Rechte der betroffenen Personen durchführen; 3) der Informationspflicht nachkommen, bevor die Verarbeitung erfolgt, es sei denn, die Mitgliedstaaten informieren die betroffenen Personen im Sinne von Artikel 12 der Verordnung. Der EDSB forderte Frontex außerdem dazu auf, den EDSB über die in diesem Zusammenhang ergriffenen speziellen Durchführungsmaßnahmen zu informieren.

Artikel 11 Buchstabe b — Sicherheitsvorschriften für den Schutz von Verschlussachen und nicht als Verschlussache eingestuft sensible Informationen

32. In Artikel 11 Buchstabe b wird festgelegt, dass Frontex die Sicherheitsgrundsätze des Beschlusses der Kommission 2001/844/EG, EGKS, Euratom über Verschlussachen anwenden sollte. Hiervon werden unter anderem die Bestimmungen für den Austausch, die Verarbeitung und Speicherung von Verschlussachen abgedeckt. Durch die vorgeschlagene Bestimmung wird die Agentur ebenfalls verpflichtet, nicht als Verschlussache eingestufte sensible Informationen in der von der Kommission angenommenen und eingeführten Weise zu verarbeiten.
33. Der EDSB begrüßt diese Bestimmung als erforderliche Verfügung im Hinblick auf die Weise, in der Verschlussachen durch Frontex gesichert, ausgetauscht, verarbeitet und gespeichert werden sollten. Der EDSB begrüßt ebenfalls die Weise, auf die nicht als Verschlussache eingestufte sensible Informationen gemäß den von der Kommission angenommenen Sicherheitsgrundsätzen auf sichere Art verarbeitet werden sollten. Zur Ergänzung und Klärung dieser Sicherheitsverpflichtung empfiehlt der EDSB, dass die Worte: „und entwickelt dementsprechend ihre eigenen und detaillierten Sicherheitsgrundsätze“ an den letzten Satz von Artikel 11 Buchstabe b angefügt werden. In der Tat müssen die Grundsätze der Kommission für eine effiziente Anwendung im Rahmen von maßgeschneiderten Sicherheitsgrundsätzen angemessen umgesetzt und durchgeführt werden.

Artikel 13 — Zusammenarbeit mit Agenturen und Einrichtungen der Europäischen Union und internationalen Organisationen

34. Im Vorschlag wird der aktuelle Wortlaut von Artikel 13 der Frontex-Verordnung ersetzt. Der neue Wortlaut legt fest: „Die Agentur kann mit Europol, der Europäischen Unterstützungsagentur für Asylangelegenheiten, der Grundrechte-Agentur und anderen Agenturen und Einrichtungen der Europäischen Union sowie internationalen Organisationen mit Zuständigkeiten auf den von dieser Verordnung geregelten Gebieten zusammenarbeiten, sofern mit diesen Stellen eine entsprechende Vereinbarung geschlossen wurde und die einschlägigen Bestimmungen des Vertrags sowie die Vorschriften über die Zuständigkeiten dieser Stellen dabei beachtet werden.“
35. Nach einer Analyse dieser Bestimmung zieht der EDSB den Schluss, dass die Zusammenarbeit mit den in diesem Artikel aufgeführten Agenturen, Einrichtungen und internationalen Organisationen keine Verarbeitung von personenbezogenen Daten umfasst. Diese Interpretation wird damit begründet, dass im neuen Wortlaut diese Thematik nicht konkretisiert wird bzw. die zwischen den Agenturen und Einrichtungen austauschbaren Datenkategorien nicht festgelegt werden. Die Bestimmung enthält keine Bedingungen, unter denen ein solcher Austausch stattfinden könnte.
36. Ungeachtet des weiter oben ausgeführten Standpunkts macht der EDSB auf die Bestimmungen von Artikel 22 des Beschlusses des Rats vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) ⁽¹⁾ (nachfolgend als

Europol-Beschluss bezeichnet) hinsichtlich der Beziehungen zu Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union oder der Gemeinschaft aufmerksam. Im Rahmen dieser Bestimmung wird Europol mit der Befugnis ausgestattet, Beziehungen zur Zusammenarbeit mit den durch den Vertrag der Europäischen Union und des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften gegründeten Organen, Einrichtungen, Ämtern und Agenturen der Union oder der Gemeinschaft, insbesondere Frontex, aufzunehmen und zu unterhalten. In diesem Zusammenhang sollte angefügt werden, dass in Artikel 22 Absatz 2 ausgeführt wird: „Europol schließt mit den in Absatz 1 genannten Einrichtungen Abkommen oder Arbeitsvereinbarungen. Diese Abkommen oder Arbeitsvereinbarungen können sich auf den Austausch operativer, strategischer oder technischer Informationen einschließlich personenbezogener Daten und Verschlussachen beziehen. Diese Abkommen oder Arbeitsvereinbarungen dürfen nur nach Billigung durch den Verwaltungsrat geschlossen werden, der zuvor, soweit der Austausch personenbezogener Daten betroffen ist, die Stellungnahme der gemeinsamen Kontrollinstanz einholt.“ Darüber hinaus kann Europol auf der Grundlage von Artikel 22 Absatz 3 vor dem Inkrafttreten eines Abkommens oder einer Arbeitsvereinbarung gemäß Absatz 2 Informationen einschließlich personenbezogener Daten von den in Absatz 1 genannten Einrichtungen direkt erhalten und verwenden, soweit dies für die rechtmäßige Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist; ferner kann Europol nach Maßgabe des Artikels 24 Absatz 1 Informationen einschließlich personenbezogener Daten an diese Stellen direkt übermitteln, soweit dies für die rechtmäßige Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich ist.

37. Auf dem Hintergrund der im Europol-Gesetz enthaltenen Bestimmung, gemäß der Europol mit Frontex ein Abkommen oder eine Arbeitsvereinbarung abschließen kann, die den Austausch von operativen, strategischen oder technischen Informationen einschließlich personenbezogener Daten betrifft, fordert der EDSB den Gesetzgeber auf, in der vorgeschlagenen Verordnung klarzustellen, dass die mit Europol auf der Grundlage von Artikel 13 der Frontex-Verordnung gegebenenfalls abzuschließende Arbeitsvereinbarung den Austausch von personenbezogenen Daten ausschließt.

Artikel 14 — Erleichterung der operativen Zusammenarbeit mit Drittstaaten und Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden von Drittstaaten

38. In Artikel 14 Absatz 1 des Vorschlags wird die Erleichterung der operativen Zusammenarbeit mit Drittstaaten sowie der Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden von Drittstaaten thematisiert. Insbesondere wird der Agentur Folgendes fordert: „Bei in ihren Tätigkeitsbereich fallenden Fragen und soweit dies für die Erfüllung ihrer Aufgaben erforderlich ist, erleichtert die Agentur die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Rahmen der Politik der Europäischen Union im Bereich Außenbeziehungen, unter anderem auch in Bezug auf die Menschenrechte.“ In Absatz 6 des weiter oben erwähnten Artikels wird ausgeführt: „Die Agentur kann mit Drittstaatsbehörden, die für die von dieser Verordnung erfassten Bereiche zuständig sind, im Rahmen von mit diesen Behörden geschlossenen Arbeitsvereinbarungen im Einklang mit den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags zusammenarbeiten.“

⁽¹⁾ 2009/371/JI, (ABl. L 121 vom 15.5.2009, S. 37).

39. Im Hinblick auf die weiter oben erwähnte Bestimmung merkt der EDSB an, dass in der Bestimmung keine Bezugnahme auf die Verarbeitung von personenbezogenen Daten erfolgt und des weiteren auch nicht festgelegt wird, falls, und wenn ja, in welchem Umfang und unter welchen Bedingungen die in dieser Bestimmung vorgesehenen „Arbeitsvereinbarungen“ personenbezogene Daten einschließen. Aus diesem Grund sowie unter Berücksichtigung der unter den Allgemeinen Bemerkungen ausgeführten Erwägungen kommt der EDSB zum Schluss, dass diese Bestimmung keine Verarbeitung von personenbezogenen Daten umfasst. Diese Schlussfolgerung befindet sich ebenfalls in Übereinstimmung mit der Information, die der EDSB von Frontex im Zusammenhang mit der Meldung zur Vorabkontrolle der gemeinsamen Rückführungsaktionen erhalten hat.

IV. SCHLUSSFOLGERUNGEN

40. Der EDSB begrüßt den Umstand, dass er von der Kommission in Übereinstimmung mit Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 konsultiert wird.
41. Der EDSB hat die Ziele der vorgeschlagenen Verordnung ebenso zur Kenntnis genommen, wie die Gründe, die zur Annahme des Vorschlags zur Überarbeitung der Rechtsgrundlage von Frontex führten. Insbesondere stellt der EDSB fest, dass der Vorschlag darauf abzielt, Frontex in die Lage zu versetzen, seine aktuellen sowie die in der vorgeschlagenen Verordnung aufgeführten Aufgaben und Verpflichtungen auf effizientere Weise zu erfüllen.
42. Unter Berücksichtigung der neuen, vom Vorschlag vorgesehenen Rechtsgrundlage, in deren Rahmen Frontex in naher Zukunft arbeiten soll und die auf der Basis der vorgeschlagenen Verordnung in der Zuweisung von neuen operativen Aufgaben an Frontex resultieren könnte, fällt auf, dass die vorgeschlagene Verordnung sich hinsichtlich der Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch Frontex mit der einzigen Ausnahme des letzten Satzes von Artikel 11 nahezu in vollkommenes Schweigen hüllt.
43. Der EDSB ist der Ansicht, dass in der vorgeschlagenen Verordnung — insofern erforderlich und angemessen — der Umfang der Aktivitäten, in deren Rahmen von Frontex eventuell personenbezogene Daten verarbeitet werden, klar festgelegt werden sollte.

44. Benötigt wird eine spezifische, strengen Datenschutzgarantien unterliegende sowie sich in Übereinstimmung mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit und der Notwendigkeit befindende Rechtsgrundlage, in deren Rahmen die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch Frontex festgelegt wird sowie eine Klärung der Umstände erfolgt, unter denen eine solche Verarbeitung durch Frontex stattfinden kann. Eine solche Verarbeitung sollte ausschließlich für eindeutig festgelegte und rechtmäßige Zwecke (insbesondere gemeinsame Rückführungsaktionen) gestattet werden.
45. Die Rechtsgrundlage sollte in Übereinstimmung mit Artikel 8 der Europäischen Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Artikel 8 der EU-Charta der Grundrechte Bestimmungen im Hinblick auf die erforderlichen und angemessenen Garantien, Beschränkungen und Bedingungen enthalten, unter denen eine solche Verarbeitung von personenbezogenen Daten stattfinden würde.
46. Die Weigerung der Kommission, diesen Sachverhalt in der vorgeschlagenen Verordnung festzulegen bzw. eindeutig einen Termin zu bestimmen, zu dem sie diese Festlegung treffen wird, anstatt den Sachverhalt von neuen rechtlichen und politischen Umständen abhängig zu machen, weckt ernsthafte Bedenken. Nach Ansicht des EDSB könnte diese Vorgehensweise zu einer nicht wünschenswerten rechtlichen Unsicherheit sowie zu einem bedeutenden Risiko der Nichteinhaltung von Datenschutzbestimmungen und Garantien führen.
47. Um den Vorschlag künftig zu verbessern, ruft der EDSB den Gesetzgeber ebenfalls dazu auf, in der vorgeschlagenen Verordnung klarzustellen, dass die Arbeitsvereinbarung, die Europol mit Frontex auf Grundlage des vorgeschlagenen Artikel 13 der Frontex-Verordnung abschließen kann, den Austausch von personenbezogenen Daten ausschließt. Darüber hinaus empfiehlt der EDSB eine Klarstellung von Artikel 11 Buchstabe b des Vorschlags.

Geschehen zu Brüssel am 17. Mai 2010.

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter