

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität

(2011/C 181/02)

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 7 und 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 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zum Schutz von natürlichen Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr ⁽²⁾ —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. EINLEITUNG

I.1 Konsultation des EDSB

- Am 2. Februar 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates für die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität (nachfolgend als „der Vorschlag“ bezeichnet) an. ⁽³⁾ Der Vorschlag wurde dem EDSB am selben Tag zur Konsultation übermittelt.
- Der EDSB begrüßt den Umstand, dass er von der Kommission konsultiert wurde. Bereits vor der Annahme des Vorschlags wurde dem EDSB die Möglichkeit zur Abgabe informeller Kommentare gegeben. Einige dieser Kommentare wurden im Vorschlag berücksichtigt und der EDSB stellt fest, dass die Datenschutzgarantien im Vorschlag insgesamt gesehen gestärkt wurden. Allerdings bestehen zu einer Reihe von Angelegenheiten immer noch Bedenken, insbesondere im Hinblick auf den Umfang und die Zwecke der Erhebung personenbezogener Daten.

I.2 Der Vorschlag im Zusammenhang

- Die Diskussionen über ein mögliches PNR-Konzept innerhalb der EU haben sich seit 2007 entwickelt, als die Kom-

mission einen Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates zu diesem Gegenstand annahm ⁽⁴⁾. Der Hauptzweck eines EU-Konzepts für PNR-Daten besteht in der Einrichtung eines Systems, das Fluggesellschaften, die Flüge zwischen der EU und Drittländern durchführen, dazu verpflichtet, die PNR-Daten sämtlicher Fluggäste zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität an die zuständigen Behörden zu übermitteln. Die Daten werden von PNR-Zentralstellen zentralisiert und analysiert und das Ergebnis der Analyse wird an die zuständigen nationalen Behörden in den einzelnen Mitgliedstaaten übermittelt.

- Der EDSB verfolgte seit 2007 aufmerksam die Entwicklungen im Zusammenhang mit einem möglichen EU-Konzept für PNR-Daten, parallel zu den Entwicklungen anderer PNR-Konzepte in Drittländern. Am 20. Dezember 2007 nahm der EDSB eine Stellungnahme zu diesem Kommissionsvorschlag an ⁽⁵⁾. Bei zahlreichen anderen Gelegenheiten wurden kohärente Bemerkungen zum Problem der Übereinstimmung der Verarbeitung von PNR-Daten zu Strafverfolgungszwecken mit den Grundsätzen der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit sowie mit anderen grundlegenden Datenschutzgarantien angenommen, nicht nur vom EDSB, sondern auch von der Artikel-29-Datenschutzgruppe ⁽⁶⁾.
- Das vom EDSB fortlaufend thematisierte Problem konzentriert sich auf die Begründung der Notwendigkeit eines europäischen PNR-Konzepts zusätzlich zu einer Reihe anderer Instrumente, mit denen die Verarbeitung personenbezogener Daten zu Strafverfolgungszwecken gewährleistet wird.
- Der EDSB nimmt die sichtbaren Verbesserungen im Hinblick auf den Datenschutz im vorliegenden Vorschlag im Vergleich zu der Fassung, zu der er zuvor beraten hat, zur Kenntnis. Diese Verbesserungen beziehen sich insbesondere auf den Anwendungsbereich des Vorschlags, die Definition der Rolle der verschiedenen Akteure (PNR-Zentralstellen), den Ausschluss der Verarbeitung sensibler Daten, den Schritt in Richtung eines Push-Systems ohne Übergangszeitraum ⁽⁷⁾ und die befristete Dauer der Datenspeicherung.

⁽⁴⁾ KOM(2007) 654 endgültig.

⁽⁵⁾ Stellungnahme des EDSB vom 20. Dezember 2007 zu dem Entwurf eines Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, ABl. C 110 vom 1.5.2008, S. 1.

⁽⁶⁾ — Stellungnahme vom 19. Oktober 2010 zum sektorübergreifenden Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer, verfügbar unter <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/Consultation/OpinionsC/OC2010>

— Die Stellungnahmen der Artikel-29-Datenschutzgruppe sind unter dem folgenden Link verfügbar: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

⁽⁷⁾ Dies bedeutet, dass alle PNR-Daten durch die Fluggesellschaften aktiv übermittelt werden und nicht durch öffentliche Behörden über einen direkten Zugang zu den Datenbanken der Fluggesellschaften „herausgezogen“ werden.

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁾ KOM(2011) 32 endgültig.

7. Der EDSB begrüßt ebenfalls die zusätzlichen Entwicklungen in der Folgenabschätzung zu den Gründen für ein EU-Konzept für PNR-Daten. Allerdings gelingt es dem EDSB ungeachtet eines klaren Willens zur Klärung der Notwendigkeit des Konzepts immer noch nicht, in diesen neuen Begründungen eine überzeugende Grundlage für die Entwicklung des Systems auszumachen, insbesondere hinsichtlich der umfangreichen vorab erfolgenden „Überprüfung“ sämtlicher Fluggäste. Die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit werden weiter unten in Kapitel II analysiert. Kapitel III konzentriert sich auf die stärker spezifischen Aspekte des Vorschlags.

II. NOTWENDIGKEIT UND VERHÄLTNISSMÄSSIGKEIT DES VORSCHLAGS

II.1 Einführende Kommentare zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit

8. Der Nachweis der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der Datenverarbeitung ist eine unbedingte Voraussetzung für die Entwicklung des PNR-Konzepts. Der EDSB bestand bereits bei vorhergehenden Gelegenheiten, insbesondere im Zusammenhang mit einer Überprüfung der Richtlinie 2006/24/EG (die „Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten“) auf dem Sachverhalt, dass die Notwendigkeit zur Verarbeitung oder Speicherung umfangreicher Informationsmengen auf dem klaren Nachweis der Beziehung zwischen der Verwendung und dem Ergebnis beruhen und die Beurteilung *sine qua non* ermöglichen sollte, ob vergleichbare Ergebnisse mit alternativen, weniger stark in die Privatsphäre eingreifenden Mitteln erzielt werden könnten⁽¹⁾.
9. Mit der Absicht zur Rechtfertigung des Konzepts umfassen der Vorschlag und insbesondere seine Folgenabschätzung eine umfangreiche Dokumentation und rechtliche Argumente, mit denen dargelegt werden soll, dass das System sowohl erforderlich ist als auch den Anforderungen an den Datenschutz entspricht. Es wird sogar noch weitergegangen mit der Behauptung, dass das System einen zusätzlichen Nutzen in Form einer Harmonisierung der Datenschutzstandards bringe.
10. Nach einer Analyse dieser Elemente ist der EDSB der Ansicht, dass der Vorschlag mit seinem aktuellen Inhalt *nicht* die Anforderungen der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit erfüllt, die von Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union, Artikel 8 der EMRK und Artikel 16 AEUV festgesetzt werden. Die Überlegungen hinter dieser Feststellung werden in den folgenden Absätzen entwickelt.

II.2 Von der Kommission bereitgestellte Dokumente und Statistiken

11. Der EDSB stellt fest, dass die Folgenabschätzung umfangreiche Erläuterungen und Statistiken zur Rechtfertigung des Vorschlags umfasst. Diese Elemente sind jedoch nicht überzeugend. Zur Veranschaulichung wird in der Beschreibung der Bedrohung durch Terrorismus und schweres Verbre-

chen sowie in der Begründung zum Vorschlag⁽²⁾ für 2007 die Zahl von 14 000 Straftaten pro 100 000 Einwohner in den Mitgliedstaaten genannt. Diese Zahl mag zwar beeindruckend wirken, bezieht sich jedoch auf undifferenzierte Kategorien von Kriminalität und ist nicht geeignet zur Rechtfertigung eines Vorschlags, der nur auf begrenzte Kategorien schwerer, grenzüberschreitender Kriminalität und Terrorismus und die Bekämpfung dieser Erscheinungen abzielt. Als weiteres Beispiel wird ein Bericht über „Probleme“ mit Drogen angeführt, ohne dass die Statistik mit dem im Vorschlag thematisierten Typ des Drogenhandels verknüpft wird; dies ist nach Ansicht des EDSB keine gültige Referenz. Dasselbe gilt für die Angaben der Folgen von Verbrechen, wo der „Wert des entwendeten Eigentums“ und die psychologischen und physischen Folgen für die Opfer aufgeführt werden, wobei es sich nicht um Daten handelt, die direkt mit dem Zweck des Vorschlags verbunden wären.

12. Als letztes Beispiel wird in der Folgenabschätzung angegeben, dass Belgien mitteilte, „dass 95 % aller Drogensicherstellungen 2009 ausschließlich oder maßgeblich aufgrund der Verarbeitung von PNR-Daten erfolgten“. Es sollte jedoch betont werden, dass Belgien (noch) nicht über ein umgesetztes PNR-Konzept verfügt, das mit dem im Vorschlag geplanten System vergleichbar wäre. Dies könnte bedeuten, dass PNR-Daten in bestimmten Fällen von Nutzen sein können, was der EDSB nicht bestreitet. Es ist vielmehr die breite Erhebung mit dem Zweck einer systematischen Überprüfung aller Fluggäste, die ernsthafte Datenschutzbedenken weckt.
13. Der EDSB ist der Ansicht, dass für den Nachweis einer Notwendigkeit des Instruments relevante und genaue Hintergrunddokumentation nicht in ausreichendem Maße vorhanden ist.

II.3 Voraussetzungen für die Einschränkung eines Grundrechts

14. Obwohl im Dokument Interferenzen zwischen den Maßnahmen zur Datenverarbeitung und der Charta, der EMRK und Artikel 16 AEUV festgestellt werden, wird direkt auf mögliche Einschränkungen dieser Rechte verwiesen und man begrüßt die Schlussfolgerung: „Da die vorgeschlagenen Maßnahmen auf die Bekämpfung von Terrorismus und sonstiger schwerer Kriminalität abzielen, die in einem Rechtsakt verankert sind, würden sie eindeutig diese Anforderungen erfüllen, vorausgesetzt, sie sind in einer demokratischen Gesellschaft erforderlich und tragen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung“⁽³⁾. Allerdings fehlt ein eindeutiger Nachweis dafür, dass die Maßnahmen von grundlegender Bedeutung sind und dass keine weniger einschneidenden Alternativen vorhanden sind.
15. In diesem Sinne bedeutet der Umstand, dass zusätzliche Zwecke, wie die Durchsetzung der Einwanderungsbestimmungen, die „No-Flight-Liste“ und die sanitäre Sicherheit zwar erwogen, jedoch schließlich unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit nicht aufgenommen wurden, nicht etwa, dass die „Beschränkung“ der Verarbeitung von PNR-Daten auf schwere Kriminalität und Terrorismus *de facto* verhältnismäßig wäre, weil sie weniger stark einschneidend ist. Die Option, das Konzept auf die Terrorismusbekämpfung zu beschränken, ohne weitere Verbrechen aufzunehmen, wie dies in früheren PNR-Konzepten vorgesehen war, insbesondere im früheren australischen PNR-Konzept,

⁽¹⁾ Siehe „Die Stunde der Wahrheit für die Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten“, Rede von Peter Hustinx bei der Konferenz „Taking on the Data Retention Directive“, Brüssel, 3. Dezember 2010, verfügbar unter: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Speeches/2010/10-12-03_Data_retention_speech_PH_DE.pdf

⁽²⁾ Folgenabschätzung, Kapitel 2.1.1 und Begründung, Kapitel 1, erster Absatz.

⁽³⁾ Folgenabschätzung, Kapitel 3.2, zweiter Abschnitt.

wurde ebenfalls nicht untersucht. Der EDSB betont, dass in diesem frühen Konzept, zu dem die Artikel-29-Datenschutzgruppe 2004 eine positive Stellungnahme angenommen hat, der Zweck beschränkt war auf die „Identifizierung derjenigen Fluggäste, von denen eine Gefahr durch terroristische oder damit zusammenhängende kriminelle Aktivitäten ausgehen kann“⁽¹⁾. Im australischen System war keine Speicherung von PNR-Daten vorgesehen, mit Ausnahme bestimmter Fluggäste, von denen eine spezifische Gefahr ausgehen konnte⁽²⁾.

16. Davon abgesehen ist zu bezweifeln, dass der Vorschlag der Kommission hinsichtlich der Vorhersagbarkeit der Überwachung der betroffenen Personen die Anforderungen an eine solide Rechtsgrundlage im EU-Recht erfüllt: Die „Überprüfung“ von Fluggästen (früher als „Risikobewertung“ bezeichnet) wird auf der Grundlage von sich fortlaufend verändernden und nicht transparenten Kriterien durchgeführt. Wie im Text ausdrücklich erläutert wird, besteht der Hauptzweck des Konzepts nicht in der traditionellen Grenzkontrolle, sondern in der polizeilichen Erkenntnisgewinnung⁽³⁾ und Festnahme von unverdächtigen Personen, bevor ein Verbrechen begangen wurde. Die Entwicklung eines solchen Systems auf europäischer Ebene unter Einbeziehung der Erhebung der Daten aller Fluggäste und einer Entscheidungsfindung auf der Grundlage unbekannter und sich verändernder Beurteilungskriterien wirft ernste Fragen hinsichtlich der Transparenz und Verhältnismäßigkeit auf.
17. Der einzige Zweck, der nach Ansicht des EDSB die Anforderungen der Transparenz und Verhältnismäßigkeit erfüllen könnte, wäre die Verwendung der PNR-Daten auf Einzelfallbasis, wie in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe c erwähnt, allerdings ausschließlich im Fall einer ernsthaften und konkreten Bedrohung, die aufgrund konkreter Hinweise gegeben ist.

II.4 Das Risiko einer schleichenden Ausweitung der Zweckbestimmung

18. In Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b wird festgelegt, dass eine PNR-Zentralstelle eine Überprüfung der Fluggäste durchführen und im Rahmen dieser Tätigkeit die PNR-Daten mit „relevanten Datenbanken“, wie in Artikel 4 Absatz 2 Buchstabe b ausgeführt, vergleichen kann. In der Bestimmung wird nicht angegeben, welche Datenbanken relevant sind. Daher ist die Maßnahme nicht vorhersehbar, was jedoch ebenfalls eine Anforderung der Charta und der EMRK ist. Zudem wirft die Bestimmung die Frage der Vereinbarkeit mit dem Grundsatz der Zweckbestimmung auf: Nach An-

sicht des EDSB sollten Datenbanken, beispielsweise Eurodac, die für andere Zwecke entwickelt wurde, ausgeschlossen werden⁽⁴⁾. Davon abgesehen sollte die Möglichkeit nur im Fall eines spezifischen Bedarfs, in einem bestimmten Fall, in dem nach einem Verbrechen ein bereits bestehender Verdacht im Hinblick auf eine bestimmte Person besteht, gegeben sein. Beispielsweise würde eine Überprüfung der Datenbank des Visa-Informationssystems⁽⁵⁾ mit allen PNR-Daten auf systematischer Basis über die Zweckbestimmung hinausgehen und wäre unverhältnismäßig.

II.5 Der zusätzliche Nutzen des Vorschlags im Hinblick auf den Datenschutz

19. Die Vorstellung, dass der Vorschlag den Datenschutz stärkt, indem ein einheitliches Spielfeld hinsichtlich der Rechte des Einzelnen bereitgestellt wird, ist fragwürdig. Der EDSB erkennt an, dass, falls die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit des Konzepts nachgewiesen würden, einheitliche Standards innerhalb der EU, einschließlich des Datenschutzes, die Rechtssicherheit verbessern würden. Der aktuelle Wortlaut des Vorschlags erwähnt jedoch im Erwägungsgrund 28: „Die vorliegende Richtlinie hindert die Mitgliedstaaten nicht daran, [...] nach ihrem jeweiligen innerstaatlichen Recht für Flüge innerhalb der EU eine Regelung zur Erfassung und Verarbeitung von PNR-Daten für andere als mit dieser Richtlinie verfolgte Zwecke oder von anderen als in dieser Richtlinie angegebenen Beförderungsunternehmen vorzusehen.“
20. Die durch den Vorschlag eingebrachte Harmonisierung ist daher beschränkt. Der Vorschlag deckt möglicherweise die Rechte der betroffenen Personen ab, jedoch nicht die Zweckbindung, und es kann davon ausgegangen werden, dass gemäß dem aktuellen Wortlaut die beispielsweise zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung bereits verwendeten PNR-Konzepte im Rahmen der Richtlinie weiterhin eingesetzt werden könnten.
21. Dies bedeutet, dass einerseits bestimmte Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten, die bereits ein PNR-Konzept entwickelt haben, bestehen blieben und dass andererseits die überwiegende Mehrheit der Mitgliedstaaten, die keine systematische Erhebung von PNR-Daten durchführen (21 von 27 Mitgliedstaaten) verpflichtet wären, eine solche Tätigkeit aufzunehmen. Der EDSB ist der Ansicht, dass von diesem Standpunkt aus ein zusätzlicher Nutzen im Hinblick auf den Datenschutz äußerst fragwürdig ist.

⁽¹⁾ Stellungnahme 1/2004 vom 16. Januar 2004 zu dem in Australien gewährleisteten Schutzniveau bei der Übermittlung von Fluggastdatensätzen von Fluggesellschaften, WP 85.

⁽²⁾ In der Stellungnahme der Artikel-29-Datenschutzgruppe wird überdies erläutert: „Zur Aufbewahrung von PNR-Daten ist der Zoll gesetzlich nicht verpflichtet, es ist ihm aber auch gesetzlich nicht verboten, diese Daten zu speichern. Die PNR-Daten der Fluggäste, von denen gemäß der Auswertung durch die automatische Profilanalyse-Software aller Wahrscheinlichkeit nach keine Gefahr ausgeht (95 % bis 97 % der Fluggäste) werden nicht aufbewahrt, und zu diesen PNR-Daten wird kein Datensatz angelegt. Das heißt, beim Zoll gilt grundsätzlich, dass diese Daten nicht aufbewahrt werden. Die PNR-Daten der 0,05 % bis 0,1 % der Fluggäste, deren weitere Überprüfung beim Zoll veranlasst wird, werden bis zum Abschluss der Grenzkontrolle aufbewahrt, jedoch nicht gespeichert. Anschließend werden diese PNR-Daten vom PC des betreffenden Bediensteten des Bereichs Fluggastüberprüfung (PAU) gelöscht und nicht in australische Datenbanken eingegeben.“

⁽³⁾ Begründung, Kapitel 1. Allgemeiner Kontext, Vereinbarkeit mit anderen Politikbereichen und Zielen der EU.

⁽⁴⁾ Der Zweck von Eurodac wird folgendermaßen erläutert: Hiermit wird ein „Eurodac“ genanntes System eingerichtet, das nach Maßgabe dieser Verordnung bei der Bestimmung des Mitgliedstaats, der gemäß dem Dubliner Übereinkommen für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat gestellten Asylanspruchs zuständig ist, herangezogen werden und die Anwendung des Dubliner Übereinkommens anderweitig erleichtern soll. Artikel 1 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1.

⁽⁵⁾ „Das VIS dient der Verbesserung der Durchführung der gemeinsamen Visumpolitik, der konsularischen Zusammenarbeit und der Konsultation zwischen zentralen Visumbehörden durch die Erleichterung des Datenaustauschs zwischen Mitgliedstaaten über Visumanträge und die damit verbundenen Entscheidungen“. Artikel 2 der Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (VIS-Verordnung), ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.

22. Im Gegensatz dazu stellen die Folgen von Erwägungsgrund 28 einen ernsthaften Verstoß gegen den Grundsatz der Zweckbindung dar. Nach Ansicht des EDSB sollte im Vorschlag ausdrücklich festgelegt werden, dass die PNR-Daten nicht für andere Zwecke verwendet werden dürfen.

23. Der EDSB kommt zu einer ähnlichen Schlussfolgerung, wie bei der Untersuchung der Richtlinie über die Vorratsspeicherung von Daten: In beiden Fällen unterbleibt eine reale Harmonisierung parallel zum Nichtvorhandensein von Rechtssicherheit. Abgesehen davon wird eine zusätzliche Erhebung und Verarbeitung personenbezogener Daten für alle Mitgliedstaaten verpflichtend, obwohl die reale Notwendigkeit des Konzepts nicht nachgewiesen wurde.

II.6 Verknüpfung mit der Mitteilung zum Informationsmanagement im Raum der Freiheit, Sicherheit und Recht

24. Der EDSB stellt zudem fest, dass die Entwicklungen zu den PNR-Daten verbunden sind mit der fortdauernden allgemeinen Überprüfung sämtlicher EU-Rechtsakte im Bereich des Informationsaustauschmanagements, die von der Kommission im Januar 2011 eingeleitet und in der kürzlich angenommenen Mitteilung „Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht“⁽¹⁾ entwickelt wurde. Es besteht insbesondere eine klare Verbindung mit der aktuellen Diskussion über die europäische Strategie zum Informationsmanagement. Der EDSB ist diesbezüglich der Ansicht, dass die Ergebnisse der aktuellen Arbeit am europäischen Informationsaustauschmodell, das für 2012 erwartet wird, bei der Überprüfung der Notwendigkeit eines EU-Konzepts für PNR-Daten berücksichtigt werden sollte.

25. In diesem Zusammenhang und angesichts der Schwächen des Vorschlags und insbesondere der Folgenabschätzung ist der EDSB der Ansicht, dass in Fällen, wie diesem Bedarf besteht an einer spezifischen Folgenabschätzung für die Privatsphäre und den Datenschutz, da die Substanz des Vorschlags die Grundrechte der Privatsphäre und des Datenschutzes beeinträchtigt. Eine allgemeine Folgenabschätzung ist nicht ausreichend.

III. SPEZIFISCHE KOMMENTARE

III.1 Anwendungsbereich

26. Terroristische Straftaten, schwere Kriminalität und schwere grenzüberschreitende Kriminalität werden in Artikel 2 Buchstaben g, h und i des Vorschlags definiert. Der EDSB begrüßt den Umstand, dass die Definitionen — und ihr Anwendungsbereich — mit einer Unterscheidung zwischen schwerer Kriminalität und schwerer grenzüberschreitender Kriminalität weiterentwickelt wurden. Diese Unterscheidung wird insbesondere deswegen begrüßt, weil sie eine unterschiedliche Verarbeitung personenbezogener Daten beinhaltet, bei der eine Überprüfung im Hinblick auf festgelegte Kriterien ausgeschlossen wird, wenn es um schwere Kriminalität geht, die nicht grenzüberschreitend ist.

27. Die Definition der schweren Kriminalität ist jedoch nach Ansicht des EDSB immer noch zu weit gefasst. Dies wird im Vorschlag anerkannt und es wird darauf hingewiesen, dass Mitgliedstaaten immer noch *geringfügige* Straftaten, die unter die Definition der schweren Kriminalität⁽²⁾ fallen, ausschließen dürfen, was allerdings nicht mit dem Grund-

satz der Verhältnismäßigkeit vereinbar wäre. Dieser Wortlaut impliziert, dass die Definition im Vorschlag sehr wohl geringfügige Straftaten, deren Verarbeitung nicht verhältnismäßig wäre, einschließen kann. Was genau unter geringfügigen Straftaten zu verstehen ist, bleibt unklar. Anstatt die Möglichkeit einer Einschränkung des Anwendungsbereichs den Mitgliedstaaten zu überlassen, ist der EDSB der Ansicht, dass im Vorschlag ausdrücklich diejenigen Straftaten, die in seinen Anwendungsbereich einzuschließen sind, aufgelistet werden sollten, ebenso, wie die Straftaten, die aus seinem Anwendungsbereich ausgeschlossen werden sollten, da letztere als geringfügige Straftaten anzusehen sind, die den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit nicht erfüllen.

28. Dieselben Bedenken gelten für die in Artikel 5 Absatz 5 offengelassene Möglichkeit zur Verarbeitung von Daten, die mit beliebigen Straftaten in Beziehung stehen, die im Rahmen von Strafverfolgungsmaßnahmen festgestellt werden sowie für die im Erwägungsgrund 28 erwähnte Möglichkeit, den Anwendungsbereich auf andere als im Vorschlag vorgesehene Zwecke oder auf andere Beförderungsunternehmen auszudehnen.

29. Der EDSB äußert vor dem Hintergrund der Erfahrung von Mitgliedstaaten, die bereits PNR-Daten erheben, ebenfalls Bedenken hinsichtlich der in Artikel 17 vorgesehenen Möglichkeit, Flüge innerhalb der EU in den Anwendungsbereich der Richtlinie aufzunehmen. Eine derartige Erweiterung des Anwendungsbereichs des PNR-Konzepts würde die Grundrechte des Einzelnen noch stärker gefährden und sollte nicht in Betracht gezogen werden, bevor eine adäquate Analyse einschließlich einer umfassenden Folgenabschätzung durchgeführt wurde.

30. Abschließend wird festgestellt, dass es der Anforderung, dass die Daten ausschließlich für spezifische und ausdrückliche Zwecke erhoben werden dürfen, widerspricht, wenn der Anwendungsbereich offen gelassen und den Mitgliedstaaten die Möglichkeit der Zweckausweitung gegeben wird.

III.2 PNR-Zentralstellen

31. Die Rolle der PNR-Zentralstellen und die Garantien im Zusammenhang mit der Verarbeitung der PNR-Daten wirft spezifische Fragen auf, insbesondere deswegen, weil die PNR-Zentralstellen Daten aller Fluggäste von den Fluggesellschaften erhalten und ihnen — gemäß dem Vorschlagstext — umfangreiche Befugnisse zur Verarbeitung dieser Daten zur Verfügung stehen. Dies umfasst die Überprüfung des Verhaltens von Fluggästen, die nicht eines Verbrechens verdächtigt werden und die Möglichkeit, PNR-Daten mit unbestimmten Datenbanken abzugleichen⁽³⁾. Der EDSB stellt fest, dass im Vorschlag Bedingungen für einen „eingeschränkten Zugang“ vorgesehen sind; der EDSB ist jedoch der Ansicht, dass angesichts der umfassenden Befugnisse der PNR-Zentralstellen diese Bedingungen allein nicht ausreichend sind.

32. Erstens sind die Natur der als PNR-Zentralstelle bezeichneten Behörde sowie deren Zusammensetzung unklar. Im Vorschlag wird die Möglichkeit erwähnt, dass die Mitglieder des Personals „von zuständigen Behörden abgeordnet“ werden könnten, es werden jedoch keine Gewährleistungen im Hinblick auf die Befugnis und die Integrität des Personals der PNR-Zentralstellen gegeben. Der EDSB empfiehlt die

⁽¹⁾ KOM(2010) 385 endgültig.

⁽²⁾ Siehe Referenz in den Rahmenbeschlüssen 2008/841/JI und 2002/584/JI des Rates.

⁽³⁾ Siehe zu den PNR-Zentralstellen ebenfalls die Stellungnahme des EDSB vom 20. Dezember 2007.

Aufnahme solcher Anforderungen in den Richtlinien text, wobei der sensible Charakter der durch die PNR-Zentralstellen durchzuführenden Verarbeitung zu berücksichtigen ist.

33. Zweitens ermöglicht der Vorschlag, eine PNR-Zentralstelle mehreren Mitgliedstaaten zuzuweisen. Dies öffnet der Gefahr von Missbrauch und Datenübermittlungen außerhalb der Bedingungen des Vorschlags Tür und Tor. Der EDSB erkennt an, dass Effizienzgründe für die Zusammenlegung der Kräfte bestehen könnten, insbesondere in kleineren Mitgliedstaaten, er empfiehlt jedoch, dass in den Text Bedingungen für diese Option aufgenommen werden. Diese Bedingungen sollten die Zusammenarbeit mit den zuständigen Behörden sowie die Überwachung, insbesondere hinsichtlich der für die Aufsicht zuständigen Datenschutzbehörde und hinsichtlich der Ausübung der Rechte der betroffenen Personen regeln, da mehrere Behörden für die Aufsicht über eine PNR-Zentralstelle zuständig sein könnten.
34. Es besteht die Gefahr einer schleichenden Funktionsausweitung in Bezug auf die weiter oben erwähnten Elemente, insbesondere hinsichtlich der Qualität des Personals, das zur Analyse der Daten befugt ist und der „gemeinsamen Nutzung“ einer PNR-Zentralstelle durch mehrere Mitgliedstaaten.
35. Drittens stellt der EDSB die zur Vorbeugung gegen Missbrauch vorgesehenen Garantien in Frage. Die Verpflichtungen zur Protokollierung werden begrüßt; diese sind jedoch nicht ausreichend. Eine Selbstüberwachung sollte durch eine externe Überwachung in einer stärker strukturierten Weise ergänzt werden. Der EDSB schlägt vor, dass alle vier Jahre Prüfungen in einer systematischen Weise organisiert werden. Ein umfassendes Paket mit Sicherheitsvorschriften sollte entwickelt und horizontal allen PNR-Zentralstellen zur Auflage gemacht werden.

III.3 Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten

36. Artikel 7 des Vorschlags enthält verschiedene Szenarien für den Datenaustausch zwischen PNR-Zentralstellen — als Normalsituation — oder zwischen zuständigen Behörden eines Mitgliedstaats und PNR-Zentralstellen in Ausnahmesituationen. Die Bedingungen sind ebenfalls strenger in Abhängigkeit davon, ob ein Zugang zu der in Artikel 9 Absatz 1 vorgesehenen Datenbank beantragt wird, in der die Daten während der ersten 30 Tage aufbewahrt werden, oder zu der in Artikel 9 Absatz 1 erwähnten Datenbank, in der die Daten während eines Zeitraums von fünf Jahren aufbewahrt werden.
37. Die Bedingungen für einen Zugang werden strenger definiert, wenn der Antrag auf Zugang über das normale Verfahren hinausgeht. Der EDSB stellt allerdings fest, dass der verwendete Wortlaut zu Verwirrung führt: Artikel 7 Absatz 2 ist anwendbar in einem „speziellen Fall im Hinblick auf die Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung oder strafrechtliche Verfolgung von terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität“; Artikel 7 Absatz 3 nimmt Bezug auf die „außergewöhnlichen Umstände als Reaktion auf eine konkrete Bedrohung oder im Zuge konkreter Ermittlungen oder Strafverfolgungsmaßnahmen im Zusammenhang mit terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität“, während Artikel 7 Absatz 4 von einer „unmittelbaren, ernststen Bedrohung für die innere Sicherheit“ ausgeht und in Artikel 7 Absatz 5 eine „konkrete akute Bedrohung im Zusammen-

hang mit terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität“ erwähnt wird. Die Bedingungen für den Zugang durch verschiedene Akteure zu den Datenbanken unterscheiden sich in Abhängigkeit von diesen Kriterien. Allerdings ist der Unterschied zwischen einer konkreten Bedrohung, einer unmittelbaren, ernststen Bedrohung und einer konkreten akuten Bedrohung nicht klar. Der EDSB betont die Notwendigkeit, die konkreten Bedingungen, unter denen Datenübermittlungen gestattet sind, weiter zu konkretisieren.

III.4 Anwendbares Recht

38. Der Vorschlag bezieht sich auf den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates als allgemeine Rechtsgrundlage und erweitert seinen Anwendungsbereich auf die Datenverarbeitung im Inland.
39. Der EDSB betonte bereits 2007 ⁽¹⁾ die Mängel des Rahmenbeschlusses hinsichtlich der Rechte der betroffenen Personen. Unter den im Rahmenbeschluss fehlenden Elementen befinden sich insbesondere bestimmte Anforderungen hinsichtlich der Informationen für die betroffenen Personen im Fall eines Antrags auf Auskunft über ihre Daten: Die Informationen sollten in einer leicht verständlichen Form bereitgestellt werden, der Zweck der Verarbeitung sollte angegeben werden und es besteht Bedarf an stärker ausgeprägten Garantien für den Fall, dass eine Datenschutzbehörde angerufen wird, nachdem die direkte Auskunft verweigert wurde.
40. Die Bezugnahme auf den Rahmenbeschluss hat Auswirkungen sowohl im Hinblick auf die Identifizierung der Datenschutzbehörde, die für die Überwachung der Anwendung der künftigen Richtlinie zuständig ist, da es sich hier nicht unbedingt um dieselbe Datenschutzbehörde handelt, wie die Behörde, die für Angelegenheiten der (ehemaligen) ersten Säule zuständig ist. Der EDSB hält es nicht für zufriedenstellend, sich im Kontext nach Lissabon einzig auf den Rahmenbeschluss zu beziehen, da eines der Hauptziele in der Anpassung des Rechtsrahmens besteht, um ein hohes und harmonisiertes Schutzniveau im Hinblick auf diese (ehemaligen) Säulen zu gewährleisten. Er ist der Ansicht, dass zusätzliche Bestimmungen im Vorschlag benötigt werden, um die Referenz zum Rahmenbeschluss, in dem Mängel identifiziert wurden, zu ergänzen, insbesondere im Hinblick auf die Bedingungen für die Auskunft über personenbezogene Daten.
41. Diese Bedenken sind ebenso völlig berechtigt hinsichtlich der Bestimmungen zu Datenübermittlungen in Drittländer. Der Vorschlag bezieht sich auf Artikel 13 Absatz 3 Buchstabe ii des Rahmenbeschlusses, der umfangreiche Ausnahmen zu den Datenschutzgarantien vorsieht: Beispielsweise weicht er insbesondere von der Anforderung der Angemessenheit ab wegen „überwiegender berechtigter Interessen, insbesondere wichtiger öffentlicher Interessen“. Diese Ausnahme verfügt über einen wenig präzisen Wortlaut, der potenziell auf zahlreiche Fälle der Verarbeitung von PNR-Daten zutreffen könnte, falls er weit gefasst interpretiert wird. Der EDSB ist der Ansicht, dass der Vorschlag ausdrücklich der Anwendung der Ausnahmen zum Rahmenbeschluss im Zusammenhang mit der Verarbeitung von PNR-Daten vorbeugen und die Anforderung für eine strenge Überprüfung der Angemessenheit beibehalten sollte.

⁽¹⁾ Dritte Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten vom 27. April 2007 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, ABl. C 139 vom 23.6.2007, S. 1.

III.5 Aufbewahrung der Daten

42. Der Vorschlag sieht einen Aufbewahrungszeitraum von 30 Tagen vor, mit einem zusätzlichen Aufbewahrungszeitraum von fünf Jahren im Archiv. Dieser Aufbewahrungszeitraum wurde im Vergleich mit früheren Fassungen des Dokuments, wo die Aufbewahrung während bis zu fünf plus acht Jahren erfolgte, wesentlich reduziert.
43. Der EDSB begrüßt die Reduzierung des ersten Aufbewahrungszeitraums auf 30 Tage. Allerdings stellt der EDSB nichtsdestotrotz den zusätzlichen Aufbewahrungszeitraum von 5 Jahren in Frage: Für den EDSB ist nicht klar, ob eine Notwendigkeit für die Aufbewahrung dieser Daten in einer Form besteht, die die Identifizierung von Einzelpersonen immer noch ermöglicht.
44. In diesem Zusammenhang verweist der EDSB ebenfalls auf ein terminologisches Problem im Text, das wichtige rechtliche Folgen nach sich zieht: In Artikel 9 Absatz 2 wird darauf hingewiesen, dass die PNR-Daten „nicht sichtbar“ sein dürfen und daher „anonymisiert“ werden. Allerdings wird weiter unten im Text erwähnt, dass der Zugriff „auf die vollständigen PNR-Daten“ immer noch möglich ist. Wenn dies möglich ist, bedeutet dies, dass die PNR-Daten nie vollständig anonymisiert wurden: Obwohl sie nicht sichtbar sind, bleiben sie identifizierbar. Die Folge hieraus ist, dass die Vorschriften zum Datenschutz in vollem Umfang anwendbar bleiben, wodurch sich die grundlegende Frage der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit hinsichtlich der Aufbewahrung identifizierbarer Daten aller Fluggäste während eines Zeitraums von fünf Jahren stellt.
45. Der EDSB empfiehlt, den Vorschlag neu zu formulieren und den Grundsatz einer tatsächlichen Anonymisierung ohne Wiederherstellungsmöglichkeit identifizierbarer Daten einzuhalten, was bedeutet, dass keine rückwirkenden Ermittlungen zulässig sein sollten. Diese Daten könnten lediglich — und ausschließlich — für allgemeine Zwecke der polizeilichen Erkenntnisgewinnung auf der Grundlage der Identifizierung von Terrorismus und hiermit verbundenen Kriminalitätsmustern in Migrationsströmen verwendet werden. Dies sollte von der der Aufbewahrung der Daten in identifizierbarer Form — in Abhängigkeit von bestimmten Garantien — in Fällen, in denen ein konkreter Verdacht bestand, unterschieden werden.

III.6 Liste der PNR-Daten

46. Der EDSB begrüßt den Umstand, dass sensible Daten nicht in die Liste der zu verarbeitenden Daten aufgenommen wurden. Er betont allerdings, dass im Vorschlag immer noch die Möglichkeit vorgesehen ist, dass diese Daten an die PNR-Zentralstelle geschickt werden, die dann der Verpflichtung zur Löschung dieser Daten unterliegt (Artikel 4 Absatz 1, Artikel 11). Aufgrund dieses Wortlauts ist unklar, ob die PNR-Zentralstellen noch der Routineverpflichtung zur Ausfilterung sensibler, durch die Fluggesellschaften übermittelter Daten unterliegen oder ob sie lediglich im Ausnahmefall auf diese Weise verfahren sollten, wenn die Fluggesellschaften diese Daten irrtümlicherweise übermittelt haben. Der EDSB empfiehlt, dass der Text geändert wird, um klarzustellen, dass am eigentlichen Ursprung der Datenverarbeitung von den Fluggesellschaften keine sensiblen Daten geschickt werden sollten.
47. Abgesehen von den sensiblen Daten spiegelt die Liste mit übermittelbaren Daten in weiten Teilen die PNR-Liste der Vereinigten Staaten wieder, die in mehreren Stellungnah-

men der Artikel-29-Datenschutzgruppe als zu umfangreich kritisiert wurde⁽¹⁾. Der EDSB ist der Ansicht, dass diese Liste in Übereinstimmung mit der Stellungnahme der Artikel-29-Datenschutzgruppe reduziert werden sollte und dass sämtliche Zusätze gebührend gerechtfertigt werden sollten. Dies betrifft insbesondere das Feld „Allgemeine Anmerkungen“, das von der Liste entfernt werden sollte.

III.7 Automatisierte Einzelentscheidungen

48. Nach Maßgabe von Artikel 4 Absatz 2 Buchstaben a und b kann die Überprüfung von Einzelpersonen anhand von vorbestimmten Kriterien oder relevanten Datenbanken automatisierte Verarbeitungen beinhalten, sollte allerdings individuell durch nicht automatisierte Mittel überprüft werden.
49. Der EDSB begrüßt die Klarstellungen, die in die neue Textfassung eingebracht wurden. Die Unklarheit des früheren Anwendungsbereichs der Bestimmung im Bezug auf automatisierte Entscheidungen, aus denen „sich für die betreffende Person *nachteilige* Rechtsfolgen oder sonstige *schwerwiegende Nachteile* ergeben“, wurde durch einen klareren Wortlaut ersetzt. Es ist nun eindeutig, dass alle positiven Übereinstimmungen individuell überprüft werden.
50. In der neuen Fassung ist ebenso eindeutig, dass eine Überprüfung unter keinen Umständen auf der Rasse oder ethnischen Herkunft einer Person, ihrer religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen, ihrer politischen Einstellung, ihrer Mitgliedschaft in einer Gewerkschaft, ihres Gesundheitszustands oder ihres Sexuallebens begründet werden kann. Mit anderen Worten, der EDSB entnimmt diesem neuen Wortlaut, dass keine Entscheidung, auch nicht teilweise, auf der Grundlage von sensiblen Daten getroffen werden kann. Dies stimmt überein mit der Bestimmung, laut der von den PNR-Zentralstellen keine sensiblen Daten verarbeitet werden können und sollte ebenfalls begrüßt werden.

III.8 Überprüfung und statistische Daten

51. Der EDSB hält es für überaus wichtig, dass eine strenge Überprüfung der Umsetzung der Richtlinie gemäß Artikel 17 durchgeführt wird. Er ist der Ansicht, dass die Überprüfung nicht nur die allgemeine Übereinstimmung mit den Datenschutzstandards umfassen, sondern sich grundsätzlich und spezifisch darauf konzentrieren sollte, ob das PNR-Konzept eine notwendige Maßnahme darstellt. Die in Artikel 18 erwähnten statistischen Daten spielen in diesem Zusammenhang eine wichtige Rolle. Der EDSB ist der Ansicht, dass diese Information die Anzahl der Maßnahmen zur Strafverfolgung, wie im Entwurf vorgesehen, umfassen sollte, allerdings ebenfalls die Zahl der tatsächlichen Verurteilungen, die aus der Strafverfolgung resultieren bzw. nicht resultieren. Diese Daten sind von grundlegender Bedeutung, um aus den Überprüfungsergebnissen Schlussfolgerungen ziehen zu können.

III.9 Beziehung zu anderen Rechtsakten

52. Der Vorschlag beeinträchtigt nicht andere, mit Drittländern bestehende, Vereinbarungen (Artikel 19). Der EDSB ist der Ansicht, dass diese Bestimmung sich ausdrücklicher auf das Ziel eines globalen Rechtsrahmens beziehen sollte, der

⁽¹⁾ Stellungnahme vom 23. Juni 2003 zum Niveau des Schutzes für in die Vereinigten Staaten übermittelte Passagierdaten, WP 78. Diese Stellungnahme und die nachfolgenden Stellungnahmen der Artikel-29-Datenschutzgruppe zu diesem Thema sind verfügbar unter: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers

harmonisierte Datenschutzgarantien im PNR-Bereich innerhalb und außerhalb der EU bereitstellt, wie vom Europäischen Parlament gefordert und von der Kommission in ihrer Mitteilung vom 21. September 2010 „über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer“ entwickelt wurde.

53. In diesem Sinne sollten Vereinbarungen mit Drittländern keine Bestimmungen beinhalten, die unter dem Datenschutzniveau der Richtlinie liegen. Dies ist insbesondere zum aktuellen Zeitpunkt von Bedeutung, wo Vereinbarungen mit den Vereinigten Staaten, Australien und Kanada im Hinblick auf globale — und harmonisierte — Vorschriften neu verhandelt werden.

IV. SCHLUSSFOLGERUNG

54. Die Entwicklung eines neuen PNR-Konzepts der EU, gemeinsam mit der Verhandlung von PNR-Vereinbarungen mit Drittländern, ist ein langwieriges Projekt. Der EDSB erkennt an, dass im Vergleich mit dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über ein PNR-Konzept der EU 2007 sichtbare Verbesserungen in den Textentwurf eingebracht wurden. Es wurden Datenschutzgarantien hinzugefügt, indem von den Diskussionen und Stellungnahmen verschiedener Interessengruppen profitiert wurde, insbesondere von der Artikel-29-Datenschutzgruppe, dem EDSB und dem Europäischen Parlament.

55. Der EDSB begrüßt diese Verbesserungen und insbesondere die Anstrengungen zur Einschränkung des Anwendungsbereichs des Vorschlags und der Voraussetzungen für die Verarbeitung von PNR-Daten. Der EDSB sieht sich allerdings verpflichtet, festzustellen, dass die wesentliche Bedingung für eine Entwicklung eines PNR-Konzepts — d. h. die Einhaltung der Grundsätze der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit — im Vorschlag nicht erfüllt wird. Der EDSB erinnert daran, dass seiner Ansicht nach PNR-Daten für Strafverfolgungszwecke sicherlich in *bestimmten* Fällen notwendig sein und den Datenschutzerfordernungen genügen könnten. Es ist die Verwendung von PNR-Daten in einer systematischen und unterschiedslosen Weise im Bezug auf alle Fluggäste, die spezifische Bedenken weckt.

56. Die Folgenabschätzung liefert Elemente, die auf eine Rechtfertigung der Notwendigkeit der PNR-Daten zur Verbrechensbekämpfung abzielen, allerdings ist die Natur dieser Informationen zu allgemein und nicht in der Lage, die umfangreiche Verarbeitung von PNR-Daten für die polizeiliche Erkenntnisgewinnung zu rechtfertigen. Nach Ansicht des EDSB besteht die einzige mit den Datenschutzerfordernungen in Übereinstimmung stehende Maßnahme in der Verwendung der PNR-Daten auf Einzelfallbasis, wenn eine ernsthafte Bedrohung vorliegt, die durch konkrete Hinweise belegt wird.

57. Zusätzlich zu diesen grundlegenden Mängeln beziehen sich die Anmerkungen des EDSB auf die folgenden Aspekte:

— Der Anwendungsbereich sollte im Hinblick auf die eingeschlossenen Arten von Kriminalität sehr viel stärker eingeschränkt werden. Der EDSB stellt die Aufnahme von schweren Verbrechen, die keinen Bezug zum Terrorismus aufweisen, in Frage. Auf jeden Fall sollten weniger schwerwiegende Straftaten ausdrücklich definiert und ausgenommen werden. Der EDSB empfiehlt, die Möglichkeit der Mitgliedstaaten, den Anwendungsbereich zu erweitern, auszuschließen;

— Die Art der verschiedenen Bedrohungen, die einen Datenaustausch zwischen den PNR-Zentralstellen oder Mitgliedstaaten gestatten, wurde nicht in ausreichender Weise definiert;

— Die anwendbaren Datenschutzgrundsätze sollten nicht ausschließlich auf dem Rahmenbeschluss des Rates 2008/977/JI beruhen, der Mängel enthält, insbesondere hinsichtlich der Rechte der betroffenen Personen und der Datenübermittlungen an Drittländer. Im Vorschlag sollte eine höheres, auf den Grundsätzen der Richtlinie 95/46/EG basierendes Garantieniveau entwickelt werden;

— Keine Daten sollten über einen Zeitraum von 30 Tagen in identifizierbarer Form aufbewahrt werden, es sei denn in Fällen, in denen eine weitere Untersuchung erforderlich ist;

— Die Liste mit zu verarbeitenden PNR-Daten sollte in Übereinstimmung mit den zu einem früheren Zeitpunkt von der Artikel-29-Datenschutzgruppe und dem EDSB erteilten Empfehlungen reduziert werden. Insbesondere sollte das Feld „Allgemeine Anmerkungen“ generell nicht aufgenommen werden;

— Die Überprüfung der Richtlinie sollte auf umfassenden Daten basieren, einschließlich der Zahl der auf der Grundlage der Verarbeitung ihrer Daten tatsächlich verurteilten — und nicht lediglich strafrechtlich verfolgten — Personen.

58. Der EDSB empfiehlt zudem, dass die Entwicklungen zum PNR-Konzept der EU in einer breiteren Perspektive überprüft werden, einschließlich der fortlaufenden Überprüfung aller EU-Rechtsakte im Bereich des Informationsaustauschmanagements, die von der Kommission im Januar 2010 eingeleitet wurde. Insbesondere sollten die Ergebnisse der aktuellen Arbeit zum europäischen Informationsaustauschmodell, das für 2012 erwartet wird, bei der Überprüfung der Notwendigkeit eines PNR-Konzepts der EU berücksichtigt werden.

Geschehen zu Brüssel am 25. März 2011.

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter