Anmerkungen des EDSB zur Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – „Die Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels 2012-2016“

I. Kontext

Am 19. Juni 2012 legte die Kommission eine Mitteilung vor, in der sie eine Strategie der EU zur Beseitigung des Menschenhandels für den Zeitraum 2012-2016 vorschlägt.[1]

Ziel der Strategie ist es, einen kohärenten Rahmen für bestehende und geplante Initiativen zur Bekämpfung des Menschenhandels vorzugeben, Prioritäten festzulegen und Lücken zu schließen. Einer der zentralen Pfeiler der Strategie ist die kürzlich angenommene Richtlinie 2011/36/EU zur Verhütung und Bekämpfung des Menschenhandels und zum Schutz seiner Opfer, die von den Mitgliedstaaten bis zum 6. April 2013 umgesetzt werden soll. Ähnlich wie die Strategie insgesamt sieht auch die Richtlinie einen umfassenden und integrierten Ansatz vor, der auf die Menschenrechte ausgerichtet ist und in dessen Mittelpunkt die Opfer stehen.

Die Strategie umfasst eine breite Palette legislativer und politischer Maßnahmen, die auf fünf Prioritäten basieren:

- Erkennung, Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels;
- Verstärkung der Präventionsmaßnahmen gegen Menschenhandel;
- Verstärkung der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler;
- Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren sowie Kohärenz der Politiken;
- Verbesserung der einschlägigen Kenntnisse und effiziente Reaktionen auf neu auftretende Probleme im Zusammenhang mit allen Formen des Menschenhandels.

Die Strategie basiert auf einem multidisziplinären Ansatz, der auf die verschiedenen Politikbereiche ausgerichtet ist, in denen Maßnahmen ergriffen werden, um dieses komplexe Phänomen anzugehen. In der Mitteilung wird unter anderem Bezug genommen auf den Aktionsplan zur Umsetzung des Stockholmer Programms[2], die EU-Strategie der inneren Sicherheit[3], den Gesamtansatz für Migration und Mobilität[4] und das maßnahmenorientierte Papier zur Stärkung der externen Dimension der EU in Bezug auf Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels aus dem Jahr 2009[5].

[1] KOM(2012) 286 endgültig
[2] ABl. C 115, 4.5.2010
[3] KOM(2010) 673 endgültig
[4] KOM(2011) 743 endgültig
[5] KOM(2010) 673 endgültig, *op.cit.*, S. 3-4.

Postanschrift: Rue Wiertz 60 - 1047 Brüssel, Belgien
Dienststelle: Rue Montoyer 63
E-Mail: edps@edps.europa.eu - Website: www.edps.europa.eu
Tel.: +32 (0)2 283 19 00 - Fax: +32 (0)2 283 19 50

Die vorliegenden Anmerkungen bauen auf früheren Stellungnahmen und förmlichen Kommentaren des EDSB in verschiedenen Bereichen auf, die mit der Mitteilung verbunden sind und im Hinblick auf die Bekämpfung des Menschenhandels und den Schutz der Opfer dieses Handels von Belang sind. Zu den relevantesten jüngsten Stellungnahmen zählen die folgenden:

- Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission über den Informationsaustausch im RFSR (als Teil der EU-Strategie für das Informationsmanagement)[6],
- Stellungnahme zur Mitteilung der Kommission zur EU-Strategie der inneren Sicherheit[7],
- Stellungnahme zum Vorschlag für eine Verordnung über europäische Statistiken über den Schutz vor Kriminalität[8],
- Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Legislativpaket für die Opfer von Straftaten, einschließlich eines Vorschlags für eine Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe und eines Vorschlags für eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen (Legislativpaket für die Opfer von Straftaten)[9].

II. Allgemeine Anmerkungen

Der EDSB begrüßt nachdrücklich die Strategie und deren Ausrichtung auf den Schutz der Grundrechte, insbesondere was den Schutz der Opfer des Menschenhandels angeht. Es versteht sich von selbst, dass der Menschenhandel eine schwerwiegende Verletzung der Freiheit und Würde des Menschen darstellt, die in Artikel 5 Absatz 3 der Charta der Grundrechte explizit untersagt ist, und ihm als solcher auf umfassende, integrierte und strukturierte Weise begegnet werden muss, wobei der Fokus auf der Einbeziehung der Grundrechte liegen muss.

In diesem Sinne lenkt der EDSB die Aufmerksamkeit auf die Tatsache, dass die Bekämpfung des Menschenhandels ein Bereich ist, der erhebliche Datenverarbeitungen erforderlich macht, die in vielen Fällen auch personenbezogene Daten betrifft und folglich Risiken der Verletzung der Privatsphäre mit sich bringt. Daher können effektive Maßnahmen zur Bekämpfung des Menschenhandels ohne ergänzende solide Datenschutzmaßnahmen nicht umgesetzt werden.

Aus diesem Grund ist der EDSB davon überzeugt, dass die Strategie **in ihrer Umsetzungsphase** von der Aufnahme einer Datenschutzperspektive stark profitieren würde sowie von der Klärung der Frage, wie der Datenschutz diesen Bereich unterstützen kann.

---

[6] Stellungnahme des EDSB vom 30. September 2010 zur Mitteilung der Kommission - „Überblick über das Informationsmanagement im Bereich Freiheit, Sicherheit und Recht“, ABl. 2010/C 355/03.

[7] Stellungnahme des EDSB vom 17. Dezember 2010 zur Mitteilung der Kommission – „EU-Strategie der inneren Sicherheit“, ABl. 2011/C 101/02.

[8] Stellungnahme des EDSB vom 19. September 2011 zum Vorschlag für eine Verordnung über europäische Statistiken über den Schutz vor Kriminalität, ABl. 2011/C 343/01.

[9] Stellungnahme des EDSB vom 17. Oktober 2011 zu dem Legislativpaket für die Opfer von Straftaten, einschließlich eines Vorschlags für eine Richtlinie über Mindeststandards für die Rechte und den Schutz von Opfern von Straftaten sowie für die Opferhilfe und eines Vorschlags für eine Verordnung über die gegenseitige Anerkennung von Schutzmaßnahmen in Zivilsachen (Legislativpaket für die Opfer von Straftaten), ABl. 2012/C 35/02.

Wie nachfolgend noch näher ausgeführt werden wird, ist der EDSB der Ansicht, dass der Datenschutz als **Anreiz für eine bessere Umsetzung** der Strategie betrachtet werden sollte und als Voraussetzung für mehr Effizienz beim Informationsaustausch und bei der Zusammenarbeit in diesem Bereich. Noch wichtiger ist, dass der Datenschutz nicht als ein Hindernis für eine wirksame Bekämpfung des Menschenhandels betrachtet werden sollte. Es ist von entscheidender Bedeutung, dass die Opfer Vertrauen in die Behörden haben, mit denen sie in Verbindung treten müssen, und dass sie sich auf die Behörden und andere Akteure, die in diesem Bereich tätig sind (wie Grenz- und Asylbehörden, Strafverfolgungsbehörden, Sozialbehörden, Nichtregierungsorganisationen), verlassen können, was auch für die Behörden und andere institutionelle Akteure selbst von Bedeutung ist.

Ziel der vorliegenden Anmerkungen ist es folglich, hervorzuheben, dass der Datenschutz eine Grundvoraussetzung für das Vertrauen ist und zu einer effektiveren und effizienteren Zusammenarbeit zwischen allen Akteuren in diesem Bereich beitragen kann. Es werden praktische und durchführbare Vorschläge gemacht, welchen Beitrag der Datenschutz in diesem Bereich leisten kann.

Zu diesem Zweck sollten die Kommission, die Mitgliedstaaten, die EU-Agenturen und andere an der Umsetzung beteiligte Akteure den Datenschutz bei der Umsetzung der in der Mitteilung vorgesehenen Maßnahmen so weit wie möglich berücksichtigen.

III. Besondere Anmerkungen

- *Der Datenschutz als Grundvoraussetzung für das gegenseitige Vertrauen zwischen den Opfern und den an der Vorbeugung, dem Schutz und der Strafverfolgung beteiligten Behörden*

Wie oben bereits erwähnt wurde, kann der Datenschutz - sowohl zwischen den Opfern und den an der Bekämpfung des Menschenhandels beteiligten Behörden als auch zwischen den Behörden selbst - das erforderliche Vertrauen schaffen, das es möglich macht, das Phänomen des Menschenhandels effektiv anzugehen. Mit anderen Worten: der Datenschutz kann dazu beitragen, eine **auf Vertrauen basierende Beziehung** zwischen den Opfern und den Behörden zu fördern, indem den Opfern, die Vergeltungsaktionen von Seiten der Menschenhändler befürchten müssen, vermittelt wird, dass ihre Fälle vertraulich behandelt werden und keine Informationen nach außen gelangen.

Ebenso ist der Datenschutz ein Schlüsselfaktor für das Vertrauen zwischen den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten. Die Zusammenarbeit und der Austausch wertvoller Informationen werden reibungsloser erfolgen, wenn die Strafverfolgungsbehörden sicher sein können, dass ihre Amtskollegen in anderen Mitgliedstaaten die übermittelten Daten nur zu rechtmäßigen Zwecken und unter Anwendung wirksamer Schutzvorkehrungen verwenden werden. Ebenso ist die Einhaltung der anwendbaren Datenschutzbestimmungen für die Erfassung der Informationen von Bedeutung, da unrechtmäßig eingeholte Informationen vor Gericht unzulässig sind. Dies gilt ebenso für die Zusammenarbeit zwischen EU-Agenturen, die an der Bekämpfung des Menschenhandels beteiligt sind. In diesem Kontext sollte der Datenschutz, der als wesentliches Element und Grundvoraussetzung für die

Schaffung von gegenseitigem Vertrauen und verstärkter Zusammenarbeit betrachtet wird, bei der Umsetzung der Gemeinsamen Erklärung der EU-Agenturen im Bereich Justiz und Inneres berücksichtigt werden, die am 18. Oktober 2011, dem Fünften EU-Tag zur Bekämpfung des Menschenhandels, unterzeichnet wurde. Die Umsetzung dieser gemeinsamen Erklärung ist in Priorität D der Strategie vorgesehen.

Um diese Ziele zu erreichen, sollte der Datenschutz in die Weiterbildungsprogramme der Strafverfolgungseinheiten aufgenommen werden, die sich mit Menschelhandel befassen, sowie in andere Instrumente, wie diejenigen, die in den Maßnahmen 5 und 6 der Priorität D der Strategie vorgesehen sind (*Verbesserung der Koordination und Kooperation zwischen den maßgeblichen Akteuren sowie Kohärenz der Politiken*). Außerdem könnten die Informationen darüber, wie das Recht auf Schutz personenbezogener Daten konkret in Anspruch genommen werden kann, und über die Arbeit der nationalen Datenschutzbehörden auch Teil der nationalen und länderübergreifenden Verweismechanismen sein, die in Priorität A Maßnahme 1 genannt sind (*Erkennung, Schutz und Unterstützung der Opfer des Menschenhandels*).

Des Weiteren sollten bei der Ausarbeitung spezifischer Leitlinien zur Erkennung von Opfern des Menschenhandels für konsularische Dienste und Grenzschutzbeamte Überlegungen zum Schutz der Privatsphäre und zum Datenschutz berücksichtigt werden (insbesondere im Hinblick auf den Opferschutz und die den Opfern erteilten Informationen).

Ferner sollte der Datenschutz ein Aspekt sein, der bei der Ausarbeitung der Verfahren berücksichtigt wird, die zum Informationsaustausch zwischen örtlichen und regionalen Strafverfolgungsbehörden und nationalen Einheiten eingeführt werden (Priorität C *Verstärkung der strafrechtlichen Verfolgung der Menschenhändler*, Maßnahme 1). Dasselbe gilt für Gemeinsame Ermittlungsgruppen und die grenzüberschreitende Zusammenarbeit generell.

- *Datenschutz als Teil der Rechte der Opfer, insbesondere das Auskunftsrecht*

In der Mitteilung wird in Priorität A Maßnahme 4 auf die Bereitstellung von Informationen zu den Rechten der Opfer verwiesen. In diesem Kontext wird erwähnt, dass um die Opfer über ihre Rechte zu informieren und ihnen bei deren Wahrnehmung behilflich zu sein, die Kommission 2012 verständliche, nutzerfreundliche Informationen zu den ihnen gemäß den EU-Vorschriften zustehenden Arbeitnehmerrechten, sozialen Rechten sowie Opfer- und Migrantenrechten herausgeben wird. Als Folgemaßnahme beabsichtigt die Kommission, die Mitgliedstaaten dabei zu unterstützen, entsprechende Informationen 2014 auf nationaler Ebene bereitzustellen und zu verbreiten.

Der EDSB ergreift diese Gelegenheit, um zu unterstreichen, dass die Informationen, die den Opfer des Menschenhandels erteilt werden sollten, nicht nur Informationen über deren Recht auf Schutz personenbezogener Daten enthalten sollten, sondern auch über das zur Ausübung dieses Rechts einzuhaltende Verfahren. Diese Informationen sollten in der Praxis Teil der allgemeinen Informationen sein, die den Opfern gemäß Priorität A Maßnahme 4 der Strategie erteilt werden.

Außerdem ergreift der EDSB im Rahmen dieser Anmerkungen erneut die Gelegenheit, die Vorschläge zu einem Richtlinienvorschlag über die Rechte der Opfer zu wiederholen, in dem den Opfern von Straftaten ab dem Zeitpunkt, zu dem die Straftat begangen wurde, während der Dauer des Strafverfahrens und im Anschluss daran das Recht auf Unterstützung zuerkannt wird. In seiner Stellungnahme zum Legislativpaket für die Opfer von Straftaten[10] empfahl der EDSB unter anderem vorzusehen, dass Mitgliedstaaten von allen Behörden, die mit Opfern in Kontakt stehen, die Einhaltung **klarer Standards** fordern sollten, nach denen sie von einem Opfer und über ein Opfer erhaltene Informationen einem Dritten gegenüber nur unter der Voraussetzung offenlegen können, dass das Opfer ausdrücklich einer solchen Offenlegung zugestimmt hat oder dass eine gesetzliche Vorschrift oder Ermächtigung dazu vorliegt.

Der EDSB erachtet es in diesem Kontext für wichtig, dass die Empfehlungen zum Vorschlag für eine Richtlinie über die Rechte der Opfer in Verbindung mit den vorliegenden Anmerkungen zur Strategie ausgelegt werden. Durch das Hinzufügen von Datenschutzbestimmungen würde das Vertrauen der Opfer wachsen und diese dazu ermutigt, mit verschiedenen Behörden zusammenzuarbeiten, einschließlich Polizeibehörden und (soweit erforderlich) Strafverfolgungsbehörden.

- *Der Datenschutz bei der Entwicklung eines EU-weiten Datenerhebungssystems*

In der Mitteilung wird in Priorität E (*Verbesserung der einschlägigen Kenntnisse und effiziente Reaktionen auf neu auftretende Probleme im Zusammenhang mit allen Formen des Menschenhandels*), Maßnahme 1, angekündigt, dass die Kommission zusammen mit den Mitgliedstaaten ein EU-weites Datenerhebungs- und Veröffentlichungssystem entwickeln wird, in dem nach Alter und Geschlecht unterschieden wird. In diesem Kontext wird in der Mitteilung auf die Mitteilung über die Messung der Kriminalität in der EU verwiesen, in der auf die Notwendigkeit der Erhebung zuverlässiger, vergleichbarer Daten für die Entwicklung faktengestützter Initiativen im Bereich des Menschenhandels hingewiesen wird. Die Mitteilung umfasst einen Aktionsplan für 2011-2015 zur Erhebung von Daten bezüglich einer geringen Anzahl von Indikatoren.

Der EDSB weist auf die Notwendigkeit hin, bei der Datenerhebung zum Menschenhandel die Datenschutzbestimmungen einzuhalten und verweist in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung über europäische Statistiken über den Schutz vor Kriminalität, in dem die Risiken untersucht werden, die mit der Möglichkeit der Erkennung von Opfern bei der Datenerhebung verbunden sind. Der EDSB empfiehlt, dass zu diesem Zweck – soweit möglich – nur anonyme Daten[11] verarbeitet werden. Falls es erforderlich ist,

[10] Siehe Fußnote 9.

[11] Der Erwägungsgrund 26 der Richtlinie 95/46/EG sieht Folgendes vor: „*Die Schutzprinzipien finden keine Anwendung auf Daten, die derart anonymisiert sind, dass die betroffene Person nicht mehr identifizierbar ist*“ und dies unter Berücksichtigung aller Mittel „*die vernünftigerweise entweder von dem Verantwortlichen für die Verarbeitung oder von einem Dritten eingesetzt werden könnten, um die betreffende Person zu bestimmen*“.

personenbezogene Daten zu verarbeiten, auch wenn sich diese Daten nur mittelbar[12] auf natürliche Personen beziehen, sollte sichergestellt werden, dass die Datenschutz- und Vertraulichkeitsbestimmungen strikt eingehalten werden.

- *Datenschutz beim Instrument zur Unterstützung der Mitgliedstaaten im Hinblick auf grundlegende Rechtsfragen, insbesondere im Zusammenhang mit der Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels und diesbezüglichen Maßnahmen.*

Priorität D Maßnahme 5 zielt auf die Stärkung der Grundrechte in der Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels und diesbezüglichen Maßnahmen ab. In der Mitteilung wird angekündigt, dass zur Stärkung der bereits vorhandenen Instrumente, die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) 2014 damit beginnen wird, ein Instrument zu entwickeln, etwa ein Handbuch oder einen Leitfaden, das den Mitgliedstaaten bei der Behandlung von Grundrechtsfragen, die speziell die Politik zur Bekämpfung des Menschenhandels und diesbezügliche Maßnahmen betreffen, als Hilfe dient. Dieses Instrument wird relevanten Strukturen, Verfahren und Ergebnissen Rechnung tragen und schwerpunktmäßig auf die Rechte der Opfer ausgerichtet sein, wobei auch geschlechterspezifische Aspekte und das Wohl des Kindes Berücksichtigung finden.

Der EDSB schlägt vor, dass die FRA bei der Entwicklung eines solchen Instruments sein Amt einbezieht, um zu erörtern, auf welche Weise das Recht auf Schutz personenbezogener Daten als eines der Grundrechte der Europäischen Union bestmöglich berücksichtigt werden kann.

IV. Schlussfolgerung

Der EDSB begrüßt die Strategie und ist bereit, weitere Informationen zu allen Aspekten im Zusammenhang mit dem Datenschutz in diesem Bereich zu erteilen.

Brüssel, den 10. Juli 2012

[12] Personenbezogene Daten sind in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 2 Absatz a der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 definiert als „*alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person*". Die Bestimmung kann *direkt* (z. B. über einen Namen) oder *indirekt* (über eine Identifikationsnummer oder andere Elemente im Zusammenhang mit ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen und kulturellen oder sozialen Identität) erfolgen.