

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten

zu den Vorschlägen für Beschlüsse des Rates über den Abschluss und die Unterzeichnung des Abkommens zwischen Kanada und der Europäischen Union über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE,

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

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr¹,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr², insbesondere Artikel 28 Absatz 2,

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. Konsultation des EDSB

1. Am 19. Juli 2013 nahm die Europäische Kommission die Vorschläge für Beschlüsse des Rates über den Abschluss und die Unterzeichnung des Abkommens zwischen Kanada und der Europäischen Union über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen³ an (im Folgenden: „die Vorschläge“), die den Text des vorgeschlagenen Abkommens zwischen Kanada und der Europäischen Union enthalten (im Folgenden: „das Abkommen“). Diese Vorschläge wurden dem EDSB am 23. Juli 2013 übermittelt.

¹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

² ABl. L 8, 12.1.2001, S. 1.

³ COM(2013) 529 final.

2. Der EDSB hatte auch die Möglichkeit, vor Annahme der Vorschläge Ratschläge zu erteilen. Der EDSB begrüßt die Tatsache, dass er vorab konsultiert wurde. Da diese Konsultation jedoch nach Abschluss der Verhandlungen stattgefunden hat, konnten die Beiträge des EDSB jedoch nicht berücksichtigt werden. Die vorliegende Stellungnahme baut auf den bei dieser Gelegenheit vorgetragenen Anmerkungen auf.

II. Allgemeine Bemerkungen

3. Wie bei früheren Gelegenheiten⁴ bereits unterstrichen, stellt der EDSB die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von PNR-Konzepten und die Massenübertragung von PNR-Daten an Drittländer in Frage. Dies sind beides Bedingungen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in der Europäischen Menschenrechtskonvention für etwaige Einschränkungen von Grundrechten vorgesehen sind, wozu auch das Recht auf Schutz der Privatsphäre und das Recht auf Schutz personenbezogener Daten zählen⁵. Gemäß ständiger Rechtsprechung muss nicht nur die Begründung, die von der öffentlichen Behörde zur Rechtfertigung einer derartigen Einschränkung vorgetragen wird, stichhaltig und ausreichend sein⁶, sondern es muss auch nachgewiesen werden, dass keine anderen Methoden verfügbar sind, die einen geringeren Eingriff in die Rechte mit sich bringen⁷. Bislang wurden dem EDSB keine überzeugenden Beweise für die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der massiven und routinemäßigen Verarbeitung von Daten unverdächtiger Passagieren zu Strafverfolgungszwecken vorgelegt.

⁴ Vgl. Stellungnahme des EDSB vom 9. Dezember 2011 über den Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records — PNR) und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an das United States Department of Homeland Security (DHS), ABl. C 35/03, 9.2.2012, S. 16; Stellungnahme vom 15. Juli 2011 zu einem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records — PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde, ABl. 322/01, 23.12.2011, S. 1; Stellungnahme des EDSB vom 25. März 2011 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; Stellungnahme vom 19. Oktober 2010 über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer; Stellungnahme vom 20. Dezember 2007 zu einem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR-Daten) zu Strafverfolgungszwecken, ABl. C 110, 1.5.2008, S. 1; Stellungnahme vom 15. Juni 2005 zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates zum Abschluss eines Abkommens zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung Kanadas über die Verarbeitung von erweiterten Fluggastdaten und Fluggastdatensätzen, ABl. C 218, 6.9.2005, S. 6 (alle abrufbar unter <http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/cache/bypass/Consultation/OpinionsC>). Siehe auch die Stellungnahmen der Artikel 29-Datenschutzgruppe zu PNR-Daten, abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/wpdocs/index_en.htm#data_transfers.

⁵ Siehe Artikel 7, 8 und 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (ABl. C 83, 30.3.2010, S. 389) und 10 Artikel 8 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (SEV Nr. 5) Europarat, 4.11.1950.

⁶ Siehe Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 4. Dezember 2008, S. und Marper gegen das Vereinigte Königreich.

⁷ Siehe Urteil des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte vom 9. November 2010, C-92/09, Volker und Markus Schecke GbR gegen Land Hessen und C-93/09, Eifert gegen Land Hessen und Bundesanstalt für Landwirtschaft und Ernährung.

4. Dennoch begrüßt der EDSB die in dem Abkommen gewährten Datenschutzgarantien, wenn er es auch bedauert, dass die Aufbewahrungsfrist im Vergleich zum vorhergehenden PNR-Abkommen mit Kanada verlängert wurde.
5. Der EDSB begrüßt auch die von der Kommission - trotz aller Einschränkungen, die die Art des Abkommens mit sich bringt - geleisteten Anstrengungen im Bereich der Aufsicht und den Rechtsbehelfen. Er ist jedoch besorgt über die Begrenzung der gerichtlichen Überprüfung und über die Tatsache, dass der verwaltungsrechtliche Rechtsbehelf in einigen Fällen von einer internen Behörde gewährt wird, die nicht unabhängig ist. Er stellt ferner in Frage, ob ein „*executive agreement*“ (Verwaltungsabkommen) dazu geeignet ist, den betroffenen Personen angemessene und effektive Rechte zu gewährleisten.
6. Das Abkommen regelt die Nutzung seitens der kanadischen zuständigen Behörde von PNR-Daten, die von EU-Fluggesellschaften oder anderen Fluggesellschaften, die Ziele außerhalb der EU anfliegen⁸, übermittelt werden. Der EDSB empfiehlt, dass eine Bestätigung dafür eingeholt wird, dass keine andere kanadische Behörde direkten Zugang zu PNR-Daten hat oder PNR-Daten bei diesen Fluggesellschaften anfordern kann, wodurch das Abkommen umgangen werden würde.

III. Besondere Bemerkungen

III.1. Rechtsgrundlage

7. Die Vorschläge basieren auf Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a des AEUV zur justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5 und Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV bezüglich der Unterzeichnung und des Abschlusses.
8. Der EDSB stellt die Wahl der Rechtsgrundlage in Frage. Wie der Begründung der Vorschläge zu entnehmen ist, sind die Fluggesellschaften verpflichtet, der Canada Border Services Agency Zugriff auf bestimmte PNR-Daten zu gewähren. Gemäß Artikel 1 des Abkommens besteht der Zweck des Abkommens darin, festzulegen, unter welchen Bedingungen PNR-Daten einerseits zur „Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit“ zu übermitteln und zu verwenden sind und „wie sie zu schützen sind“. Ferner bezieht sich der Großteil der Bestimmungen des Abkommens auf das letztgenannte Ziel, d.h. den Schutz personenbezogener Daten, einschließlich der Datensicherheit und -integrität.
9. Aus diesem Grund stellt der EDSB die ausschließliche Wahl von Artikel 82 Absatz 1 Buchstabe d und Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a AEUV als Rechtsgrundlage in Frage und würde empfehlen, Artikel 16 AEUV zum

⁸ Siehe Begründung der Vorschläge und Artikel 3 Absatz 1 des Abkommens.

Schutz personenbezogener Daten als umfassende Rechtsgrundlage in Verbindung mit den Artikeln 218 Absatz 5 und 218 Absatz 6 AEUV heranzuziehen.

III.2. Gegenstand und Begriffsbestimmungen

a) Verhinderung, Aufdeckung, Untersuchung oder strafrechtliche Verfolgung von terroristischen Straftaten

10. Der EDSB begrüßt die Tatsache, dass die Vorschläge eine Liste von Straftaten enthalten, die als „terroristische Straftaten“ betrachtet werden. Dennoch möchte er Zweifel zum Ausdruck bringen bezüglich der Aufnahme in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a Punkt v des Abkommens von Handlungen oder Unterlassungen, die eine „schwerwiegenden Beeinträchtigung oder Störung eines Dienstes, einer Einrichtung oder eines Systems von maßgeblicher Bedeutung“ verursachen. Der EDSB geht davon aus, dass diese Definition auf § 83.01 des kanadischen Strafgesetzbuchs (Criminal Code) basiert, er ist jedoch der Ansicht, dass der Anwendungsbereich dieses Unterabsatzes zu weitreichend ist.
11. Diesbezüglich begrüßt es der EDSB, dass Handlungen oder Unterlassungen, die infolge einer „legalen oder illegalen Interessenvertretung, Protestkundgebung, Arbeitsverweigerung oder -niederlegung wie Streik“ eintreten, mit denen nicht vorsätzlich der Tod, eine schwere Körperverletzung verursacht wird bzw. das Leben einer Einzelperson, die Gesundheit oder die Sicherheit der Allgemeinheit erheblich gefährdet wird, aus dieser Kategorie ausgeschlossen wurden. Dennoch würde es der EDSB empfehlen, dass die Begriffsbestimmungen der Straftaten, die unter Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe a Nummer v fallen, weiter eingeschränkt werden, zum Beispiel indem der Begriff „terroristische Straftaten“ nur auf diejenigen Beeinträchtigungen oder Störungen beschränkt wird, die das Leben einer Einzelperson gefährden.
12. Zur Stärkung der Rechtssicherheit und zur Gewährleistung einer angemessenen Unterrichtung der betroffenen Personen empfiehlt der EDSB ferner, dass in Artikel 3 Absatz 2 Buchstabe b die betreffenden internationalen Abkommen und Protokolle aufgeführt werden.

b) Verhinderung, Aufdeckung, Untersuchung oder strafrechtliche Verfolgung von grenzübergreifender schwerer Kriminalität

13. In Artikel 3 Absatz 3 wird grenzüberschreitende schwere Kriminalität definiert als „jede Straftat, die nach kanadischem Recht in Kanada mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder mit einer schwereren Strafe geahndet wird, wenn die Straftat grenzübergreifenden Charakter hat“.
14. Der EDSB begrüßt die Tatsache, dass der grenzübergreifende Charakter von Kriminalität klar definiert wird. Insbesondere begrüßt der EDSB Artikel 3 Absätze a bis d, die beinahe identisch sind mit Artikel 3 Absatz 2 des UN-Übereinkommens zur Bekämpfung der grenzüberschreitenden, organisierten

Kriminalität⁹ (im Folgenden: „das UN-Übereinkommen“). Dennoch möchte der EDSB seine Zweifel bezüglich Artikel 3 Buchstabe e zum Ausdruck bringen, wonach die Tatsache, dass sich der Straftäter in einem anderen Land aufhält oder dorthin ausreisen will, ausreichend ist, um eine Straftat als „grenzüberschreitend“ zu betrachten. Der EDSB empfiehlt eine Beschränkung der Begriffsbestimmung des grenzüberschreitenden Charakters von Straftaten auf die im UN-Übereinkommen vorgesehenen Straftatbestände.

15. Der EDSB begrüßt außerdem die Tatsache, dass ein Schwellenwert vorgesehen wurde (Straftaten, die nach kanadischem Recht in Kanada mit einer Freiheitsstrafe im Höchstmaß von mindestens vier Jahren oder mit einer schwereren Strafe geahndet werden), um Straftaten als „schwer“ einzustufen zu können. Zur Verbesserung der Rechtssicherheit und Transparenz empfiehlt der EDSB, dass die Straftaten im Einzelnen aufgelistet werden, die nach kanadischem Recht unter diese Definition fallen würden. Es ist ferner wichtig, zu prüfen, ob diese Definition leichte Straftaten ausschließt, für welche die Übermittlung von PNR-Daten an die kanadischen zuständigen Behörden nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit vereinbar wäre.

c) Sonstige Verwendungen

16. Der EDSB stellt die Möglichkeit in Frage, dass PNR-Daten verwendet werden, falls die „Gesundheit der Allgemeinheit erheblich gefährdet“ ist, wie dies in Artikel 3 Absatz 4 Buchstabe b vorgesehen ist, insbesondere in Anbetracht der beschränkten Verlässlichkeit der PNR-Daten. Die internationalen Normen, welche eine Verwendung von PNR-Daten vorsehen, sollten aufgeführt werden.
17. Artikel 3 Absatz 5 Buchstabe a sieht vor, dass Kanada im Einzelfall PNR-Daten verarbeiten kann, damit die Aufsicht oder Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung gewährleistet ist. Es sollte angegeben werden, unter welchen Umständen und seitens welcher Behörden diese Verarbeitung zulässig ist.
18. Die Möglichkeit der Verarbeitung von PNR-Daten, um einer Vorladung, einem Haftbefehl oder einer Verfügung Folge zu leisten, erweitert potenziell die Zwecke, zu denen PNR-Daten verarbeitet werden können, selbst wenn diese auf solche die von einem Gericht erlassen werden beschränkt werden. Es sei hinzugefügt, dass die Verarbeitung nur zu den in Artikel 3 Absatz 1 aufgeführten Zwecken möglich sein sollte.

III.3. Nichtdiskriminierung

19. Der EDSB begrüßt Artikel 7, in dem eine unrechtmäßige Diskriminierung untersagt wird. Der EDSB würde empfehlen, dass angegeben wird, dass dieser Grundsatz insbesondere im Hinblick auf die Nationalität, den Ansässigkeitsstaat und die physische Präsenz von Passagieren Anwendung

⁹ Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen die grenzüberschreitende organisierte Kriminalität, angenommen von der Generalversammlung der Vereinten Nationen in der Resolution 55/25 vom 15. November 2000.

findet. Es wäre auch hilfreich, im Abkommen oder den Begleitunterlagen explizit anzugeben, welche Arten „rechtmäßiger“ Diskriminierung möglich wären.

III.4. Sensible Daten

20. Artikel 8 Absatz 1 des Abkommens sieht vor, dass die zuständige kanadische Behörde die sensiblen Daten mit Hilfe automatisierter Systeme „unkenntlich“ macht. Artikel 8 Absatz 5 sieht eine maximale Aufbewahrungsfrist von 15 Tagen vor und in Artikel 8 Absatz 3 und Artikel 8 Absatz 4 sind die außergewöhnlichen Umstände und Verfahren enthalten, die die Verarbeitung sensibler Daten im Einzelfall gestatten. Der EDSB begrüßt die vorgesehenen Sicherheiten, empfiehlt aber, dass die Verarbeitung sensibler Daten vollständig ausgeschlossen wird. Wie in der Vergangenheit bereits vom EDSB und der Artikel-29-Datenschutzgruppe empfohlen, sollten sensible Daten von den Fluggesellschaften herausgefiltert werden¹⁰.

III.5. Sicherheit und Protokollierung

21. Der EDSB begrüßt die vorgesehenen Maßnahmen zur Datensicherheit und -integrität in Artikel 9 und zur Protokollierung und Dokumentierung in Artikel 17. Er würde jedoch auch empfehlen, dass Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten der Kommission und den Datenschutzbehörden gemeldet werden.

III.6. Transparenz

22. Der EDSB begrüßt die Informationen, die gemäß Artikel 11 von der zuständigen kanadischen Behörde auf ihrer Website bereitgestellt werden. Diese Informationen sollten leicht zugänglich sein. Der EDSB empfiehlt, dass in Artikel 11 Absatz 2 vorgesehen wird, dass die Luftverkehrsbranche und andere interessierte Parteien die aufgeführten Informationen den betroffenen Personen zur Verfügung stellen und nicht nur „zur Förderung der Transparenz“ mit diesen „zusammenarbeiten“. Zusätzlich empfiehlt der EDSB, dass in Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 11 Absatz 2 Informationen über die betroffenen Datenkategorien, die Empfänger der Daten und die gemäß kanadischem Recht verfügbaren Rechtsmittel hinzugefügt werden.

III.7. Auskunft und Berichtigung

23. Dem EDSB ist bekannt, dass gemäß kanadischem Recht Personen, die sich nicht in Kanada aufhalten, die im Privacy Act (Datenschutzgesetz) und im Access to Information Act (Informationsfreiheitsgesetz) verankerten Rechte

¹⁰ Siehe beispielsweise die Stellungnahme 7/2010 der Artikel-29-Datenschutzgruppe zur Mitteilung der Kommission vom 21. September 2010 über das sektorübergreifende Konzept für die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Drittländer (WP 178), angenommen am 12. November 2010 und die Stellungnahme des EDSB vom 9. Dezember 2011 zum Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über die Verwendung von Fluggastdatensätzen und deren Übermittlung an das United States Department of Homeland Security, ABl. C 35/03, 9.2.2012, S. 16.

nicht ausüben können. Aus diesem Grund begrüßt der EDSB die Tatsache, dass das Memorandum D1-16-3 der Canada Border Services Agency (CBSA)¹¹ die Rechte auf Auskunft, Berichtigung und auf Anbringung eines Bestreitungsvermerks auf Ausländer erweitert, die nicht in Kanada ansässig sind¹². Der EDSB empfiehlt, dass dieses Memorandum im Text des Abkommens, in den zwischen den Vertragsparteien ausgetauschten Schreiben oder in den Begleitdokumenten erwähnt wird.

24. In Fällen, in denen Kanada gemäß Artikel 12 Absatz 3 die Daten der betroffenen Personen nicht offen legen kann, sollte die Möglichkeit eines indirekten Zugriffs möglich sein, z.B. über die Europäischen Datenschutzbehörden. Dies sollte im Abkommen erwähnt werden.

III.8. Automatisierte Verarbeitung

25. Der EDSB begrüßt Artikel 15 des Abkommens, in dem untersagt wird, dass Kanada Entscheidungen, die einen Fluggast erheblich beeinträchtigen, allein auf der Grundlage der automatisierten Verarbeitung trifft. Der EDSB empfiehlt jedoch, dass - angesichts des umfassenden Anwendungsbereichs der automatisierten Verarbeitung, die in den PNR-Systemen vorgesehen ist, und um eine zu restriktive Auslegung des Konzepts „Entscheidungen, die einen Fluggast erheblich beeinträchtigen“ zu vermeiden - das Wort „wesentlich“ gestrichen wird.

III.9. Datenaufbewahrung

26. Der EDSB ist ernstlich besorgt über die vorgesehene Länge der maximalen Aufbewahrungsdauer (fünf Jahre), die sogar diejenige übersteigt, die im vorhergehenden Abkommen vorgesehen war (dreieinhalb Jahre). Er ist auch besorgt über die Dauer des Zeitraums, in dem die Daten verfügbar sein werden, bevor die „weitere Anonymisierung“ vorgenommen wird (zwei Jahre).¹³
27. In Übereinstimmung mit seinen früheren Stellungnahmen¹⁴ empfiehlt der EDSB, dass die Daten sofort nach der Analyse und spätestens 30 Tage nach Erhalt gelöscht oder anonymisiert werden. In jedem Fall sollte die Aufbewahrungsfrist gerechtfertigt sein, insbesondere unter Berücksichtigung der Tatsache, dass eine solche Dauer im vorhergehenden Abkommen nicht für notwendig erachtet wurde.

¹¹ Administrative Guidelines for the Provision to Others, Allowing Access to Others and Use of Advance Passenger Information (API) and Passenger Name Record (PNR) Data, 14. Januar 2010 (abrufbar unter <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/dm-md/d1/d1-16-3-eng.html>).

¹² Formular BSF153 „Traveller's API/PNR Information Request“, abrufbar unter <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/publications/forms-formulaires/bsf153.pdf>.

¹³ Kanada wird zu Anfang (30 Tage nach Erhalt) nur eine „Anonymisierung“ durch „Unkenntlichmachung“ der Namen der Fluggäste vornehmen. Nach zwei Jahren werden auch andere Namen, die Anzahl der Reisenden, die Kontaktdaten und Informationen zur Identifizierung des Dateneingegers, allgemeine Eintragungen und API-Daten, die für Buchungszwecke erhoben werden, „unkenntlich“ gemacht.

¹⁴ Siehe Fußnote 6.

III.10. Liste der PNR-Daten

28. Anhang 1 des Abkommens enthält eine Liste der Elemente von Fluggastdatensätzen, die fast identisch ist mit derjenigen, die derzeit in den rechtskräftigen Abkommen mit Australien und den USA enthalten ist. Diese Kategorien wurden bereits bei früheren Gelegenheiten vom EDSB und der Artikel-29-Datenschutzgruppe¹⁵ für unverhältnismäßig erachtet und sollten deshalb eingeschränkt werden.
29. Das Vorhandensein freier Datenkategorien könnte die Rechtssicherheit unterminieren. Datenelemente wie beispielsweise „*sämtliche verfügbaren Kontaktangaben*“, „*sämtliche Informationen zum Gepäck*“ und „*allgemeine Eintragungen*“ sollten genauer definiert werden. Insbesondere das Feld „*allgemeine Eintragungen*“, das OSI-, SSI- und SSR-Informationen umfasst, kann Daten über die religiöse Überzeugung (z.B. Speisewünsche) oder die Gesundheit (z.B. Anforderung eines Rollstuhls) enthalten. Wie oben bereits erörtert, sollte die Verarbeitung sensibler Daten ausdrücklich ausgeschlossen werden.
30. Aus diesen Gründen sollte die Liste eingeschränkt werden. Entsprechend früherer Stellungnahmen des EDSB und der Artikel-29-Datenschutzgruppe empfiehlt der EDSB die Beschränkung der Datenelemente auf folgende Kategorien: PNR-Buchungscode (Record Locator Code), Datum bzw. Daten des geplanten Flugs, Name des Passagiers, andere Namen in dem PNR-Datensatz, sämtliche Reiserouten, Kennzeichnungen für Gratisflugscheine, Hinweis auf einen etwaigen einfachen Flug (One Way Tickets), Flugscheininformationen (Ticketing Information), ATFQ-Daten (Automatische Tarifanzeige), Flugscheinnummer, Datum der Ausstellung des Flugscheins, No-Show-History (nicht angetretene Flüge), Zahl der Gepäckstücke, Gepäckmarkennummer, Go-Show-Informationen (Flugreisender mit Flugschein, jedoch ohne Reservierung), Zahl der Gepäckstücke in jedem Abschnitt, freiwillige/unfreiwillige Upgrades und Historie aller Änderungen in Bezug auf die vorher genannten Punkte.

III.11. Übermittlungsverfahren

31. Der EDSB unterstützt die Wahl des „Push“-Verfahrens als exklusives Mittel der Übermittlung von PNR-Daten durch Fluggesellschaften, wie in Artikel 20 vorgesehen.

III.12. Weitergabe

32. Der EDSB begrüßt die in Artikel 18 und Artikel 19 vorgesehenen Garantien. Er empfiehlt jedoch, dass entweder im Abkommen oder in den

¹⁵ Siehe die oben genannten Stellungnahmen.

Begleitdokumenten angegeben wird, wer die „anderen Staatsbehörden in Kanada“ sind, an welche PNR-Daten weitergeben werden dürfen.

33. Der EDSB begrüßt die Anforderung, dass die Behörden in Kanada, die die Daten erhalten, einen den in diesem Abkommen beschriebenen Garantien „entsprechenden“ Schutz gewährleisten. Was die Weitergabe außerhalb Kanadas angeht, schreibt Artikel 19 vor, dass die CBSA die Zusicherung erhalten haben muss, dass die ausländische Behörde, die die Daten erhält, Normen anwendet, die den in diesem Abkommen festgelegten Normen entsprechen.
34. Der EDSB empfiehlt, dass hinzugefügt wird, dass diese Normen in einem Abkommen oder einer Vereinbarung zwischen Kanada / dem CBSA und dem Empfängerstaat / der Behörde festgelegt werden, das / die rechtlich und faktisch so verbindlich wie möglich sein sollte. Außerdem sollten derartige Abkommen der Europäischen Kommission und den Datenschutzbehörden der EU-Mitgliedstaaten zugestellt werden.
35. Die Weitergabe an andere Staaten ist auch auf der Grundlage von mit der EU vereinbarten Normen möglich. Diese Bestimmung sollte es nicht erlauben, dass ein PNR-Abkommen, das zwischen der EU und einem Drittstaat abgeschlossen wurde, umgangen wird.
36. Außerdem schlägt der EDSB zur Vermeidung einer flexiblen Auslegung von „fallweise“ in Artikel 19 Absatz 1 vor, dass auch die Anforderung einer vorherigen richterlichen Genehmigung oder des Bestehens einer unmittelbaren Gefahr für die Weitergabe hinzugefügt wird.

III.13. Aufsicht und Rechtsbehelf

37. In Artikel 10 ist die Aufsicht seitens „*einer unabhängigen Behörde oder einer durch administrative Mittel eingerichteten Stelle, die ihre Aufgaben unparteiisch wahrnimmt und nachweislich unabhängig Entscheidungen trifft*“ vorgesehen. Der EDSB begrüßt den Verweis auf eine unabhängige Behörde, bedauert es jedoch, dass die Aufsicht alternativ dazu auch durch eine (nicht unabhängige) durch administrative Mittel eingerichtete Stelle möglich ist. Obgleich eine interne unabhängige Aufsicht positiv ist und zur Sicherstellung der Einhaltung der Vorschriften und zur Rechenschaftspflicht beiträgt, sollte eine externe Gesamtaufsicht durch eine unabhängige Behörde, wie den kanadischen Datenschutzbeauftragten (Privacy Commissioner) in jedem Fall vorgesehen sein.
38. Die Bedeutung der uneingeschränkten Unabhängigkeit wurde vom Gerichtshof der Europäischen Union hervorgehoben, der festgestellt hat, dass die staatliche Aufsicht gleich welcher Art über eine Datenschutzkontrollstelle „es der Regierung (...) oder einer Stelle der ihr untergeordneten Verwaltung grundsätzlich ermöglicht, auf Entscheidungen der Kontrollstellen unmittelbar oder mittelbar Einfluss zu nehmen bzw. diese Entscheidungen aufzuheben und zu ersetzen.“ Der Gerichtshof führte auch aus, dass die „bloße Gefahr einer politischen Einflussnahme der Aufsichtsbehörden“ durch den Staat oder eine

Verwaltung „auf die Entscheidungen der Kontrollstellen ausreicht, um deren unabhängige Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beeinträchtigen“.¹⁶

39. Der EDSB geht davon aus, dass - wie in Artikel 30 vorgesehen - Kanada der EU die Identität dieser Behörden und deren Kompetenzaufteilung mitteilen wird und dass diese Informationen zusammen mit dem Abkommen veröffentlicht werden. Was die „unabhängige Behörde“ angeht, die für die Aufsicht zuständig ist, empfiehlt der EDSB, dass der kanadische Datenschutzbeauftragte (Privacy Commissioner) benannt wird. Es sollen ferner abschreckende Sanktionen für Fälle der Verstöße gegen das Abkommen vorgesehen werden.
40. Was Artikel 14 Absatz 1 zu den verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfen angeht, unterstreicht der EDSB noch einmal die obigen Anmerkungen zur Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden. Der EDSB begrüßt die Verpflichtung der betreffenden Behörde, den Beschwerdeführer über die Möglichkeiten der Einlegung eines gerichtlichen Rechtsbehelfs zu informieren. Der EDSB empfiehlt jedoch, dass im Abkommen, in den zwischen den Vertragsparteien ausgetauschten Schreiben oder in den Begleitdokumenten auch ausgeführt wird, welche Mechanismen Personen zur Verfügung stehen, die nicht in Kanada ansässig sind, um gemäß kanadischem Recht eine gerichtliche Überprüfung einzuleiten.
41. Artikel 14 Absatz 2 stellt sicher, dass jede Person, Anspruch auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf „nach kanadischem Recht“ im Hinblick auf eine gerichtliche Überprüfung hat. Der EDSB begrüßt den Verweis auf „jede Person“, empfiehlt jedoch, dass entweder im Abkommen oder zumindest in den zwischen den Vertragsparteien ausgetauschten Schreiben oder den Begleitdokumenten des Beschlusses bestätigt wird, dass dieser Rechtsanspruch nach kanadischem Recht ungeachtet der Nationalität, des Ursprungslands, des Wohnsitzes der Person oder deren Aufenthalt in Kanada besteht.
42. Außerdem ist nicht klar, ob das Recht auf eine gerichtliche Überprüfung auch dann ausgeübt werden kann, wenn die betreffende Entscheidung oder Handlung der betreffenden Person nicht mitgeteilt wurde¹⁷, insbesondere wenn andere Bestimmungen des Abkommens verletzt werden als diejenigen, die im Zusammenhang mit dem Recht auf Auskunft und Berichtigung bzw. Anbringung eines Bestreitungsvermerks verletzt werden. Der EDSB empfiehlt, dass dies geklärt wird. Ferner schlägt er vor, dass angegeben wird, auf welche „andere Wiedergutmachung, wozu auch Schadenersatzzahlungen gehören können“ Bezug genommen wird.

¹⁶ Siehe Gerichtshof, Urteil vom 9. März 2010 in der Rechtssache C-518/07, Europäische Kommission gegen Bundesrepublik Deutschland.

¹⁷ § 18 Absatz 1 Punkt 2 des Canadian Federal Court Act (Bundesgerichtsgesetz) sieht Folgendes vor „Ein Antrag auf gerichtliche Überprüfung einer Entscheidung oder einer Verfügung eines Bundesorgans, einer Bundeskommission oder eines anderen Gerichts (...) wird innerhalb von 30 Tagen nach erstmaliger Mitteilung der Entscheidung oder der Verfügung (...) an die unmittelbar betroffene Partei durch dasselbe/dieselbe gestellt (...)“.

43. Der EDSB begrüßt die Anstrengungen der Kommission im Hinblick auf die Aufsicht und den Rechtsbehelf. Er stellt jedoch fest, dass es Begrenzungen der gerichtlichen Überprüfung im Hinblick auf gerichtliche und verwaltungsrechtliche Rechtsbehelfe durch eine interne unabhängige Behörde gibt, die dem Staat oder einer Verwaltung untersteht und folglich nicht völlig unabhängig ist. Auf einer allgemeineren Ebene ist sich der EDSB durchaus der Tatsache bewusst, dass „*executive agreements*“ keine neuen Rechte für Unionsbürger einführen können, die sich nicht in Kanada aufhalten und die im kanadischen Recht nicht vorgesehen sind, wie eine vollständige verwaltungsrechtliche Überprüfung durch eine unabhängige Behörde. Aus diesem Grund stellt er die Angemessenheit dieser Art von Abkommen zum Schutz von Grundrechten, wie dem Recht auf Schutz der Privatsphäre und auf Schutz personenbezogener Daten in Frage.

III.14. Überprüfung der Durchführung des Abkommens

44. Artikel 26 Absatz 2 sieht vor, dass die Parteien gemeinsam die Durchführung des Abkommens ein Jahr nach dessen Inkrafttreten und danach „in regelmäßigen Abständen“ überprüfen. Der EDSB empfiehlt, dass die Häufigkeit dieser zusätzlichen Überprüfung definiert wird.

45. Ferner sollte der Inhalt der Überprüfung definiert werden. Der EDSB schlägt vor, dass die Überprüfung sich nicht nur auf die Durchführung des Abkommens bezieht, sondern auch eine Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit umfasst. Insbesondere könnten dabei Statistiken zur Anzahl der Betroffenen und der aufgrund von PNR-Daten tatsächlich verurteilten Personen sowie zur tatsächlichen Wahrnehmung der Rechte betroffener Personen erhoben werden.

46. Gemäß Artikel 26 Absatz 4 umfassen die Überprüfungsteams auch einschlägige Sachverständige für Datenschutz. Der EDSB empfiehlt, dass ausdrücklich angegeben wird, dass die Europäischen Datenschutzbehörden in das Überprüfungsteam aufgenommen werden.

IV. Schlussfolgerungen

47. Wie bei früheren Gelegenheiten bereits unterstrichen, stellt der EDSB die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von PNR-Konzepten und die Massenübertragung von PNR-Daten an Drittländer in Frage. Ferner hegt er Zweifel an der Wahl der Rechtsgrundlage und empfiehlt, dass als Rechtsgrundlage für die Vorschläge Artikel 16 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 5 und Artikel 218 Absatz 6 Buchstabe a AEUV verwendet wird.

48. Der EDSB ist auch besorgt über die eingeschränkte Verfügbarkeit eines unabhängigen verwaltungsrechtlichen Rechtsbehelfs und eines umfassenden gerichtlichen Rechtsbehelfs für Unionsbürger, die sich nicht in Kanada aufhalten und bringt seine Zweifel an der Angemessenheit eines „*executive agreement*“ zu deren Einleitung zum Ausdruck. Er empfiehlt auch, dass eine Bestätigung dahingehend eingeholt wird, dass keine andere kanadische

Behörde direkten Zugang zu PNR-Daten hat oder PNR-Daten bei Fluggesellschaften, die diesem Abkommen unterliegen, anfordern kann.

49. Was die spezifischen Bestimmungen des Abkommens angeht, begrüßt der EDSB die vorgesehenen Datenschutzgarantien. Das Abkommen sollte jedoch:

- die Verarbeitung sensibler Daten vollständig ausschließen;
- eine Löschung oder Anonymisierung der Daten sofort nach der Analyse und spätestens 30 Tage nach deren Erhalt vorsehen und in jedem Fall sollte die vorgeschlagene Aufbewahrungsfrist, die im Vergleich zum vorangehenden PNR-Abkommen mit Kanada verlängert wurde, reduziert und begründet werden;
- die Kategorien der zu verarbeitenden PNR-Daten einschränken;
- ausdrücklich erwähnen, dass die Gesamtaufsicht durch eine unabhängige Behörde erfolgt.

50. Außerdem empfiehlt der EDSB, dass folgende Punkte entweder im Abkommen oder den Begleitdokumenten erwähnt werden:

- weitere Einschränkung und Klärung der Konzepte, die den Zweck des Abkommens definieren;
- Klärung der Art der zulässigen „rechtmäßigen“ Diskriminierung;
- Einführung einer Meldepflicht im Hinblick auf Verletzungen des Schutzes personenbezogener Daten an die Europäische Kommission oder die Datenschutzbehörden;
- Ergänzung der Bestimmungen zur Transparenz;
- Ausdehnung des im Abkommen vorgesehenen Verbots, Entscheidungen allein auf der Grundlage der automatisierten Verarbeitung, die einen Fluggast beeinträchtigen, zu treffen;
- Angabe, an welche Behörden in Kanada PNR-Daten weitergegeben werden können und Einfügung der Anforderung einer vorherigen richterlichen Genehmigung oder des Bestehens einer unmittelbaren Gefahr, wobei eine Pflicht vorgesehen werden sollte, angemessene Datenschutzgarantien in Abkommen oder Vereinbarungen mit anderen Empfängerländern oder Behörden aufzunehmen und diese der Europäischen Kommission und den EU-Datenschutzbehörden zu unterbreiten;
- Benennung der betreffenden Behörden und Festlegung abschreckender Sanktionen bei Verstößen gegen die Bestimmungen des Abkommens;
- Angabe, welche Mechanismen Personen, die nicht in Kanada ansässig sind, zur Verfügung stehen, um gemäß kanadischem Recht eine gerichtliche Überprüfung einzuleiten;
- Klärung, ob das Recht auf eine gerichtliche Überprüfung auch ausgeübt werden kann, wenn die betreffende Entscheidung oder Handlung der betreffenden Person nicht mitgeteilt wurde, insbesondere wenn andere Bestimmungen des Abkommens verletzt werden als diejenigen, die im Zusammenhang mit dem Recht auf Auskunft und Berichtigung bzw. Anbringung eines Bestreitungsvermerks verletzt werden;
- Angabe, auf welche „andere Wiedergutmachung, wozu auch Schadenersatzzahlungen gehören können“, Artikel 14 Absatz 2 Bezug nimmt;

- Angabe der Häufigkeit der Überprüfungen der Durchführung des Abkommens und deren Inhalte (wozu auch die Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit zählen sollte) sowie explizite Aufnahme der EU-Datenschutzbehörden in das EU-Überprüfungsteam.

Geschehen zu Brüssel, den 30. September 2013

(unterzeichnet)

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter