



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Stellungnahme 2/2018

**Stellungnahme des EDSB
zu acht Mandaten für
Verhandlungen über den
Abschluss
internationaler
Abkommen über den
Datenaustausch
zwischen Europol und
Drittländern**



14. März 2018

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 41 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 „im Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten [...] sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Privatsphäre, von den Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft geachtet werden“; er ist „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und der betroffenen Personen in allen die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffenden Angelegenheiten“ zuständig. Gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ist die Kommission zur Konsultation des EDSB verpflichtet, „wenn [sie] einen Vorschlag für Rechtsvorschriften bezüglich des Schutzes der Rechte und Freiheiten von Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten annimmt“.

Er wurde zusammen mit dem Stellvertretenden Datenschutzbeauftragten im Dezember 2014 ernannt und speziell mit einem konstruktiven und proaktiven Vorgehen beauftragt. In der im März 2015 veröffentlichten Fünf-Jahres-Strategie legt der EDSB dar, wie er diesen Auftrag auf verantwortungsvolle Weise zu erfüllen gedenkt.

In dieser Stellungnahme geht es um den Auftrag des EDSB, die EU-Organe bezüglich der kohärenten und konsequenten Anwendung der EU-Datenschutzgrundsätze bei der Aushandlung von Abkommen im Bereich Gefahrenabwehr und Strafverfolgung im Einklang mit Maßnahme 5 der Strategie des EDSB „Durchgängige Einbeziehung des Datenschutzes in internationale Politikbereiche“ zu beraten.

Zusammenfassung

Die Kommission verabschiedete acht Empfehlungen, in denen dem Rat vorgeschlagen wird, zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union einerseits und Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Tunesien bzw. der Türkei andererseits über internationale Abkommen über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen Behörden dieser acht Länder zu ermächtigen. Derartige internationale Abkommen würden Europol die erforderliche Rechtsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten an die Behörden dieser Drittländer bieten. In den Anhängen dieser Empfehlungen sind die Richtlinien des Rates für die Aushandlung der einzelnen geplanten acht internationalen Abkommen sowie die der Kommission erteilten Mandate niedergelegt.

Internationale Abkommen, die Europol und Drittländern die Zusammenarbeit und den Austausch personenbezogener Daten ermöglichen, sollten sich als notwendig und verhältnismäßig gemäß Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der EU erweisen. Sie sollten ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Notwendigkeit der Bekämpfung von Schwermriminalität und Terrorismus und einem zuverlässigen Schutz personenbezogener Daten und anderer durch die Charta geschützter Rechte anstreben. Der EDSB formuliert Empfehlungen, damit diese anspruchsvollen Anforderungen auch tatsächlich eingehalten werden.

Darüber hinaus enthält die Europol-Verordnung spezifische Vorschriften über die Übermittlung von Daten durch Europol an Stellen außerhalb der EU. Europol könnte regelmäßig Daten an ein Drittland auf der Grundlage eines verbindlichen internationalen Abkommens zwischen der EU und dem betreffenden Drittland unter der Voraussetzung übermitteln, dass dieses Abkommen geeignete Garantien für den Schutz der Privatsphäre und der Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen bietet. In dieser Stellungnahme formuliert der EDSB auch allgemeine Empfehlungen, mit denen dafür gesorgt werden soll, dass die ausgehandelten Abkommen geeignete Garantien im Sinne der Europol-Verordnung enthalten.

Außerdem trägt der EDSB allgemeine Anmerkungen und spezifische Empfehlungen bezüglich der Anhänge der Empfehlungen der Kommission und den darin formulierten Richtlinien vor, die der Rat der Kommission für die Aushandlung der internationalen Abkommen mit Drittländern vorgibt, mit denen eine Zusammenarbeit mit Europol angestrebt wird.

Schließlich ist der EDSB gerne bereit, im weiteren Verlauf der Verhandlungen bis zur Fertigstellung dieser acht internationalen Abkommen weiter beratend tätig zu werden.

INHALT

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND	5
2. EINBEZIEHUNG DES EDSB	6
3. ALLGEMEINE EMPFEHLUNGEN	7
3.1. NOTWENDIGKEIT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT DER ÜBERMITTLUNG VON DATEN DURCH EUROPOL AN DRITTLÄNDER	7
3.2. GEWÄHRUNG AUSREICHENDER GARANTIEEN NACH DER EUROPOL-VERORDNUNG	8
4. SPEZIFISCHE EMPFEHLUNGEN	11
4.1. ZWECKBINDUNG UND ZWECKSPEZIFIKATION VON DATENÜBERMITTLUNGEN DURCH EUROPOL	11
<i>a) Spezifikation der Zweckbestimmungen der Datenübermittlungen</i>	<i>11</i>
<i>b) Beschränkung der Weiterverarbeitung der übermittelten Daten durch die empfangende Behörde</i>	<i>12</i>
4.2. WEITERÜBERMITTLUNGEN	13
4.3. SPEZIFISCHE EINSCHRÄNKUNGEN BEI DER VERARBEITUNG VON DURCH EUROPOL ÜBERMITTELTE INFORMATIONEN	13
4.4. UNABHÄNGIGE AUFSICHT	13
4.5. RECHTE DER BETROFFENEN PERSON	14
4.6. ÜBERMITTLUNG BESONDERER DATENKATEGORIEN	15
4.7. DATENAUFBEWAHRUNG	15
4.8. AUSSETZUNG ODER BEENDIGUNG DER INTERNATIONALEN ABKOMMEN BEI VERSTÖßEN	16
5. SCHLUSSFOLGERUNG	16
ANMERKUNGEN	18

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 und auf die Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung)²,

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 Datenverkehr³, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2, Artikel 41 Absatz 2 und Artikel 46 Buchstabe d —

gestützt auf den Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden⁴, und auf die Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates⁵,

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

Die Europol-Verordnung⁶ enthält spezifische Vorschriften über Übermittlungen von Daten durch Europol an Stellen außerhalb der EU. In Artikel 25 Absatz 1 dieser Verordnung findet sich eine Aufzählung von Rechtsgründen, auf deren Grundlage Europol auf rechtmäßige Weise Daten an Behörden von Drittländern übermitteln könnte. Eine Möglichkeit wäre ein Angemessenheitsbeschluss der Kommission gemäß Artikel 36 der Richtlinie (EU) 2016/680⁷, demzufolge der Drittland, an das Europol Daten übermittelt, ein angemessenes Schutzniveau bietet. Da derzeit kein Angemessenheitsbeschluss besteht, bestünde die andere Möglichkeit für Europol, regelmäßig Daten an ein Drittland zu übermitteln, darin, einen angemessenen Rahmen zu verwenden, wie er nach dem Abschluss eines verbindlichen internationalen Abkommens zwischen der EU und dem empfangenden Drittland vorläge.

Am 20. Dezember 2017 nahm die Kommission acht Empfehlungen⁸ für Beschlüsse des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über internationale Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und acht Drittländern in der Region Naher Osten und Nordafrika (MENA-Region) an, nämlich Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien, Libanon, Marokko, Tunesien und Türkei. Solche internationalen Abkommen böten die erforderliche Rechtsgrundlage für den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den für

die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen Behörden dieser Länder.

Nach Auffassung der Kommission besteht aufgrund der politischen Strategie der EU, dargelegt in der Europäischen Sicherheitsagenda⁹, Schlussfolgerungen des Rates¹⁰ und der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU¹¹ sowie der operativen Bedürfnisse von Strafverfolgungsbehörden überall in der EU und von Europol Bedarf an einer engeren Zusammenarbeit zwischen Europol und diesen acht Ländern. Diese acht Länder wurden auch in der Mitteilung „Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion, Elfter Fortschrittsbericht“¹² genannt. Ins Auge gefasst ist eine Zusammenarbeit mit der MENA-Region als ganzer.¹³ Die derzeitige Lage in der Region, insbesondere die Situation in Syrien und im Irak, gilt als erhebliche langfristige Bedrohung der Sicherheit der EU. Dies gilt sowohl für die wirksame Bekämpfung von Terrorismus und damit verbundener organisierter Kriminalität als auch für Herausforderungen im Zusammenhang mit Migration, wie die Förderung irregulärer Migration und Menschenhandel. Im Hinblick auf die Bewältigung dieser Herausforderungen wird die Zusammenarbeit mit lokalen Strafverfolgungsbehörden als essenziell erachtet.

Gemäß dem in Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) festgelegten Verfahren ist die Kommission für die Aushandlung dieser internationalen Abkommen mit Drittländern im Namen der EU zuständig. Mit diesen acht Empfehlungen ersucht die Kommission den Rat der Europäischen Union (Rat) um die Ermächtigung zur Aufnahme der Verhandlungen mit den acht genannten Ländern. Nach Abschluss der Verhandlungen muss das Europäische Parlament dem Wortlaut der ausgehandelten Abkommen zustimmen und muss der Rat die Abkommen unterzeichnen.

2. EINBEZIEHUNG DES EDSB

In Erwägungsgrund 35 der Europol-Verordnung heißt es: „Die Kommission sollte, sofern dies angebracht ist, nach Maßgabe der Verordnung (EG) Nr. 45/2001¹⁴ vor den Verhandlungen und während der Verhandlungen über eine internationale Übereinkunft“ zwischen der EU und einem Drittland über den Austausch von Daten zwischen Europol und den Behörden des betreffenden Drittlandes „den Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) konsultieren können“. Der EDSB hält fest, dass er von der Kommission zu den acht Empfehlungen nebst Anhängen vor ihrer Annahme nicht konsultiert wurden (sondern erst nach ihrer Annahme).

Die Anhänge dieser Empfehlungen sind von allergrößter Bedeutung, da in ihnen die Richtlinien des Rates für die Aushandlung dieser internationalen Abkommen sowie die der Kommission erteilten Mandate niedergelegt sind. Ihr Zweck besteht vor allem darin, die operationellen Bedürfnisse von Europol zu ermitteln, die den Abschluss internationaler Abkommen über den Datenaustausch mit diesen acht Drittländern rechtfertigen würden. Sie sollten ferner alle Datenschutzvorgaben enthalten, denen diese internationalen Abkommen Genüge tun sollten. In Anbetracht der Tatsache, dass der EDSB seit dem 1. Mai 2017 allein die Aufsicht über Europol führt und er gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 die Organe und Einrichtungen der EU zu Maßnahmen und Rechtsvorschriften im Bereich Datenschutz berät, kommt internationalen Abkommen über den Datenaustausch zwischen Europol und Drittländern sowohl aus dem Blickwinkel einer Aufsichtsbehörde als auch aus der Perspektive des Beraters in Sachen Datenschutz besondere Bedeutung zu. Daher ist der EDSB im Einklang mit Erwägungsgrund 35 der Europol-Verordnung gerne bereit, die Kommission im Verlauf der

Verhandlungen und vor dem Abschluss jedes einzelnen dieser acht internationalen Abkommen weiter zu beraten.

3. ALLGEMEINE EMPFEHLUNGEN

3.1. Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Übermittlung von Daten durch Europol an Drittländer

Der EDSB begrüßt die Aufmerksamkeit, die dem Datenschutz in den Anhängen der acht Empfehlungen der Kommission geschenkt wird.

Der EDSB hat Verständnis für den Wunsch von Europol, für den Zweck der Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus seine Zusammenarbeit mit Drittländern zu intensivieren. Dessen ungeachtet ist zu prüfen, ob die internationalen Abkommen, mit denen Europol erlaubt werden soll, regelmäßig personenbezogene Daten an zuständige Behörden der acht betroffenen Länder zu übermitteln, notwendig und verhältnismäßig sind. Da Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer einen Eingriff in die in den Artikeln 7 und 8 der Charta der Grundrechte der EU (Charta) garantierten Rechte natürlicher Personen auf Privatsphäre und Datenschutz darstellen, sind die Erfordernisse der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit der geplanten Verarbeitung mit Blick auf Artikel 52 Absatz 1 der Charta zu prüfen. Darüber hinaus sollte jedes internationale Abkommen ein ausgewogenes Verhältnis zwischen der Notwendigkeit der Bekämpfung von Schwerekriminalität und Terrorismus und einem zuverlässigen Schutz personenbezogener Daten und anderer Grundrechte anstreben.

Der EDSB begrüßt, dass in den Begründungen der einzelnen Empfehlungen auf den politischen Kontext in dem betreffenden Drittland einschließlich seiner Beziehungen zur EU eingegangen und auch der operationelle Bedarf erörtert wird, der für eine engere Zusammenarbeit zwischen dem Drittland und Europol spricht. Auf dieser Grundlage werden im zweiten Satz der Richtlinie 2 in den einzelnen Anhängen die Zweckbestimmungen der Übermittlung personenbezogener Daten durch Europol an das betreffende Drittland umrissen. **Nach Ansicht des EDSB sollten diese Zweckbestimmungen der Übermittlung jedoch näher spezifiziert werden.** Damit in jedem Einzelfall Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit umfassend geprüft werden können, **empfehlen wir, den Bedarf an Übermittlungen unter Berücksichtigung der Situation in jedem einzelnen Drittland sowie der Realität vor Ort genauer zu bestimmen und differenziert zu betrachten. Dementsprechend sollten der Geltungsbereich der einzelnen internationalen Übereinkünfte und die Zweckbestimmungen, für die Europol Daten an die einzelnen Drittländer übermitteln wird, in den Anhängen näher spezifiziert werden.**

Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer zum Zweck der Verhütung und Bekämpfung schwerer grenzüberschreitendes Straftaten und von Terrorismus könnte erhebliche Auswirkungen auf das Leben der betroffenen Personen haben. Die vorgesehenen Übermittlungen betreffen personenbezogene Informationen, die im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen erhoben und dann von Europol zur Produktion kriminalpolizeilicher Erkenntnisse weiterverarbeitet werden. Übermittlungen solcher Informationen dürften die Aufmerksamkeit von Strafverfolgungsbehörden der empfangenden Drittländer auf die betroffenen Personen lenken und können in Verfahren zu schweren Straftaten vor Gerichten der empfangenden Länder und nach deren nationalem Recht verwendet werden. **Der EDSB**

empfiehlt die Durchführung weiterer Folgenabschätzungen, damit die Risiken genau geprüft werden können, die sich aus Übermittlungen personenbezogener Daten an die einzelnen Drittländer für das Recht der betroffenen Personen auf Privatsphäre und Datenschutz, aber auch für andere durch die Charta geschützte Rechte und Freiheiten ergeben können, damit die erforderlichen Garantien genau festgelegt werden können.

Schließlich liegen dem EDSB auch keine Angaben zu dem Niveau des Schutzes personenbezogener Daten in den Drittländern vor, mit denen Europol eine Zusammenarbeit anstrebt. Der EDSB begrüßt, dass die Kommission in Richtlinie 3 Absatz 8 der Anhänge alle verbleibenden Drittländer, die dies noch nicht getan haben¹⁵, und mit denen Europol eine Kooperation ins Auge fasst, auffordert¹⁶, dem Übereinkommen Nr. 108¹⁷ des Europarats beizutreten. Der EDSB fordert die Kommission auf, hierüber Informationen zu sammeln, die wichtig sind, damit internationale Abkommen auf jedes Drittland unter Berücksichtigung seines Datenschutzrechts zugeschnitten werden können.

3.2. Gewährung ausreichender Garantien nach der Europol-Verordnung

Da derzeit kein Angemessenheitsbeschluss der Kommission gemäß Artikel 36 der Richtlinie (EU) 2016/680 vorliegt, kann Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe a der Europol-Verordnung von Europol nicht als Grundlage für die Übermittlung von Daten an die ins Auge gefassten Länder herangezogen werden.¹⁸ Die zweite Möglichkeit für Europol bei der regelmäßigen¹⁹ Übermittlung von Daten an ein Drittland besteht darin, als Rechtsgrundlage einen angemessenen Rahmen zu verwenden, wie er nach dem Abschluss eines verbindlichen internationalen Abkommens zwischen der EU und dem empfangenden Drittland vorläge, „das angemessene Garantien hinsichtlich des Schutzes der Privatsphäre, der Grundrechte und der Grundfreiheiten von Personen bietet“ (Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b). Die Kommission empfiehlt die Annahme der Beschlüsse des Rates zur Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über solche internationalen Abkommen gemäß Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b. Bleibt die Frage, was genau „geeignete Garantien bietet“ nach der Europol-Verordnung bedeutet.

Der EDSB ruft zunächst einen Standard des EU-Rechts bezüglich von der EU abgeschlossener internationaler Abkommen in Erinnerung: die Wahrung der Grundrechte. Der EuGH befand im Hinblick auf von der EU geschlossene internationale Übereinkünfte, dass „die Verpflichtungen aufgrund einer internationalen Übereinkunft nicht die Verfassungsgrundsätze des EG-Vertrags beeinträchtigen können, zu denen auch der Grundsatz zählt, dass alle Handlungen der Gemeinschaft die Menschenrechte achten müssen, da die Achtung dieser Rechte eine Voraussetzung für ihre Rechtmäßigkeit ist“.²⁰ Die Charta garantiert nicht nur die Achtung des Privat- und Familienlebens (Artikel 7), sondern hat auch den Datenschutz zu einem Grundrecht nach dem EU-Recht erhoben (Artikel 8). Folglich ist der EDSB der Auffassung, dass die Gewährung geeigneter Garantien mit Blick auf das Recht auf Datenschutz zunächst einmal verlangt, dass **Drittländer, an die Europol personenbezogene Daten übermittelt, Artikel 8 der Charta in vollem Umfang wahren, insbesondere bezüglich des Grundsatzes der Zweckbindung, des Rechts auf Auskunft, des Rechts auf Berichtigung und der Kontrolle durch eine unabhängige Behörde, wie in der Charta ausdrücklich festgelegt.**

Des Weiteren hat der EuGH kürzlich in seinem Gutachten 1/15²¹ zum internationalen Abkommen über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen (PNR) an Kanada, vorgelegt im Juli 2017, die Bedingungen aufgeführt, unter denen ein internationales Abkommen die

Rechtsgrundlage für die Übermittlung personenbezogener Daten bilden kann. Der EuGH befand: „Die Übermittlung personenbezogener Daten aus der Union in ein Drittland ist nämlich nur dann zulässig, wenn es dort Regeln gibt, die ein Schutzniveau der Grundrechte und Grundfreiheiten gewährleisten, das dem in der Union garantierten der Sache nach gleichwertig ist“ und führte weiter aus: „Dieses Erfordernis gilt auch im Fall der Weitergabe von PNR-Daten durch Kanada an Drittländer. Damit soll verhindert werden, dass das im Abkommen vorgesehene Schutzniveau durch die Weitergabe personenbezogener Daten an Drittländer umgangen werden könnte, und gewährleistet werden, dass das vom Unionsrecht gewährte Schutzniveau fortbesteht.“²² **Aus dem Gutachten 1/15 folgt also, dass das in den geplanten internationalen Abkommen mit Drittländern über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den zuständigen nationalen Behörden dieser Länder vorgesehene Schutzniveau ganz ähnlich (wie beim Abkommen zwischen der EU und Kanada über den Austausch von PNR-Daten) der Sache nach dem Schutzniveau im Unionsrecht gleichwertig sein sollte.**

Ferner gilt, dass zwar die Europol-Verordnung Europol-spezifische, autonome Datenschutzbestimmungen vorsieht, es in ihrem Erwägungsgrund 40 aber ganz klar heißt, dass diese gleichzeitig „mit anderen einschlägigen Datenschutzvorschriften, die im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit in der Union Anwendung finden, vereinbar sein sollten“, darunter „insbesondere die Richtlinie (EU) 2016/680 [...] sowie das Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten des Europarates und dessen Empfehlung Nr. R(87) 15“. **Der EDSB ist daher der Auffassung, dass zur Beantwortung der Frage, ob ein internationales Abkommen mit einem Drittland tatsächlich geeignete Garantien vorsieht, aus der Richtlinie (EU) 2016/680 weitere Anforderungen abgeleitet werden können.** Gemäß Artikel 37 der Richtlinie (EU) 2016/680 sollten Übermittlungen, für die es als Grundlage keinen Angemessenheitsbeschluss gibt, nur dann zulässig sein, wenn „in einem rechtsverbindlichen Instrument geeignete Garantien für den Schutz personenbezogener Daten vorgesehen sind“²³ (ähnlich der Europol-Verordnung) oder wenn „der Verantwortliche alle Umstände beurteilt hat, die bei der Übermittlung personenbezogener Daten eine Rolle spielen, und zu der Auffassung gelangt ist, dass geeignete Garantien zum Schutz personenbezogener Daten bestehen“. Erwägungsgrund 71 bietet weitere Orientierung und nennt drei Kriterien, die bei der Prüfung des Vorliegens solcher geeigneter Garantien in einem Strafverfolgungskontext herangezogen werden sollten:

- die Tatsache, dass die Übermittlung personenbezogener Daten Geheimhaltungspflichten unterliegt;
- der Grundsatz der Spezialität, der gewährleistet, dass die Daten nicht für andere Zwecke als die Zwecke verarbeitet werden, zu denen sie übermittelt wurden, und
- die Tatsache, dass die personenbezogenen Daten nicht verwendet werden, um die Todesstrafe oder eine Form der grausamen und unmenschlichen Behandlung zu beantragen, zu verhängen oder zu vollstrecken.

Nach Auffassung des EDSB sollten diese Kriterien *mutatis mutandis* auch zur Beantwortung der Frage herangezogen werden, ob internationale Abkommen, die den Datenaustausch zwischen Europol und den acht vorgesehenen Ländern zulassen, geeignete Garantien enthalten. Mit Blick auf das dritte Kriterium in Erwägungsgrund 71 weist der EDSB darauf hin, dass keines der betreffenden Drittländer (mit Ausnahme von Israel) die Todesstrafe abgeschafft hat, und dass nur einige von ihnen (nämlich Marokko, Algerien und Tunesien) ein Moratorium für die Todesstrafe erlassen haben.

Des Weiteren strebt die Europol-Verordnung ein hohes Datenschutzniveau an, möchte dabei aber den Besonderheiten der Tätigkeiten von Europol als eines Knotenpunkts des

Informationsaustauschs bei der Bekämpfung von Terrorismus und schwerer organisierter Kriminalität und als Unterstützungszentrum für Einsätze von Strafverfolgungsbehörden Rechnung tragen. **Spezifische Garantien, die zu diesem Zweck in der Europol-Verordnung vorgesehen werden, sollten daher ein Gegenstück in internationalen Abkommen mit Drittländern haben, damit geeignete Garantien im Sinne der Europol-Verordnung vorgesehen werden.** In diesem Zusammenhang unterstreicht der EDSB, dass die Europol-Verordnung Informationslieferanten wie z. B. Mitgliedstaaten einerseits und Europol bei der Verarbeitung der Daten, die für einen der in der Europol-Verordnung aufgelisteten rechtmäßigen Zwecke bereitgestellt wurden (Artikel 18), andererseits unterschiedliche Verantwortlichkeiten für den Datenschutz zuweist. Die Mitgliedstaaten sind für die Qualität der übermittelten Daten verantwortlich (Artikel 38 Absatz 1), also für deren Richtigkeit und Aktualität, sowie für die Rechtmäßigkeit der Übermittlung (Artikel 38 Absatz 5 Buchstabe a). Bei der Gestaltung des Systems geeigneter Garantien in den einzelnen internationalen Abkommen sollte die Verteilung der Verantwortlichkeiten für den Datenschutz auf Europol und Informationslieferanten berücksichtigt werden. Große Bedeutung misst die Europol-Verordnung auch der Wahrung des Grundsatzes der Zweckbindung zu. Informationslieferanten erhalten ferner die Möglichkeit, weitere Einschränkungen der Verwendung der Daten durch Europol und andere Empfänger vorzusehen (Artikel 19 Absatz 2). In diesem Sinne weist Artikel 25 der Europol-Verordnung ausdrücklich auf die Verpflichtung hin, derartige Einschränkungen der Weiterverwendung von Daten einzuhalten. Künftige internationale Abkommen zwischen der EU und Drittländern über den Austausch von Europol-Daten sollten daher die wirksame Anwendung dieser Einschränkungen gewährleisten.

Schließlich sollten die fraglichen internationalen Abkommen nicht nur geeignete Garantien bezüglich des Datenschutzes, sondern auch mit Blick auf andere Grundrechte und Grundfreiheiten der Menschen vorsehen. Die internationalen Abkommen erlauben Übermittlungen personenbezogener Daten, die im Rahmen strafrechtlicher Ermittlungen erhoben wurden. Diese Daten werden im Empfangsland verwendet, um spezifische Überwachungsmaßnahmen anzuordnen, Verhaftungen vorzunehmen, Beweise für strafrechtliche Verfolgung vorzulegen und letztendlich strafrechtliche Sanktionen zu verhängen. Die geplanten Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer könnten somit Auswirkungen auf andere Grundrechte haben, die in der Charta in Titel I „Würde des Menschen“ (Würde des Menschen, Recht auf Leben, Recht auf Unversehrtheit, Verbot der Folter und unmenschlicher oder erniedrigende Strafe oder Behandlung) und Titel VI „Justizielle Rechte“ (also Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf und ein unparteiisches Gericht, Unschuldsvermutung und Verteidigungsrechte, Grundsätze der Gesetzmäßigkeit und der Verhältnismäßigkeit im Zusammenhang mit Straftaten und Strafen, Recht, wegen derselben Straftat nicht zweimal strafrechtlich verfolgt oder bestraft zu werden) anerkannt sind. In diesem Zusammenhang weist der EDSB darauf hin, dass einige der Drittländer, mit denen Europol eine Zusammenarbeit anstrebt, nachweislich gegen diese Grundrechte verstoßen haben. Der Ausschuss der Vereinten Nationen gegen Folter hat auf schwer wiegende Defizite in einigen dieser Länder hingewiesen, wie Folter und Misshandlungen, Haftbedingungen, durch Nötigung erhobene Beweise, Mangel an grundlegenden Garantien für Häftlinge und Lebensbedingungen in Flüchtlingslagern.²⁴ Nachdem sich die EU in ihren Beziehungen zu Drittländern nach wie vor aktiv zur Förderung und Verteidigung der Menschenrechte bekennt, **besteht der EDSB darauf, dass wesentliche Garantien auch für strafrechtliche Ermittlungen gelten und dass die in künftigen internationalen Abkommen mit Europol vorgesehenen Garantien fallweise auch auf die vorhersehbaren Risiken eingehen, die solche Übermittlungen mit sich bringen könnten.**

4. SPEZIFISCHE EMPFEHLUNGEN

Zu den Verhandlungsrichtlinien in den Anhängen der Empfehlungen möchte der EDSB folgende allgemeine Anmerkungen und spezifische Empfehlungen aussprechen. Diese Anmerkungen erfolgen unbeschadet weiterer Empfehlungen, die der EDSB möglicherweise im Verlauf der Verhandlungen auf der Grundlage weiterer Informationen und der Bestimmungen der Abkommensentwürfe formulieren wird.

Die meisten der Datenschutzgrundsätze und Garantien, mit denen der Schutz der personenbezogenen Daten natürlicher Personen gewährleistet werden soll, und auf die der EDSB nachstehend eingeht, werden in den Verhandlungsleitlinien allgemein erwähnt. Dessen ungeachtet möchte der EDSB noch einmal die Bedeutung konkreter und spezifischer Garantien sowie von Garantien „mit Biss“ unterstreichen. In Anbetracht des Strafverfolgungskontexts und der potenziellen Risiken, die solche Übermittlungen für betroffene Personen bedeuten können, **sollten die in diesen internationalen Abkommen mit Drittländern vorgesehenen Garantien auf zufriedenstellende Weise auf diese Risiken eingehen und sie mindern. Des Weiteren sollten diese Garantien klar und wirksam sein, damit sie in vollem Umfang dem EU-Primärrecht entsprechen und im Einklang mit dem jüngst ergangenen Gutachten 1/15 des EuGH²⁵ stehen.**

4.1. Zweckbindung und Zweckspezifikation von Datenübermittlungen durch Europol

Die Zweckbindung ist ein Eckpfeiler des EU-Datenschutzregelwerks. In der Europol-Verordnung heißt es hierzu: „(...) insbesondere trägt sie zu Transparenz, rechtlicher Sicherheit und Berechenbarkeit bei und ist insbesondere bei der Zusammenarbeit im Bereich der Strafverfolgung von großer Bedeutung, in dem sich betroffene Personen für gewöhnlich nicht darüber bewusst sind, dass ihre personenbezogenen Daten erhoben und verarbeitet werden, und in dem die Nutzung von personenbezogenen Daten sehr bedeutende Auswirkungen auf das Leben und die Freiheiten des Einzelnen haben kann“.²⁶ Ganz konkret verlangt sie, dass einerseits personenbezogene Daten für genau festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben werden, und dass andererseits personenbezogene Daten nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden.

a) Spezifikation der Zweckbestimmungen der Datenübermittlungen

Artikel 18 der Europol-Verordnung enthält eine Reihe von Zweckbestimmungen der Datenverarbeitungstätigkeiten durch Europol, die als rechtmäßig betrachtet werden.²⁷ Bei operativen Analysen müssen die Zwecke der Datenverarbeitung in den Einleitungsbeschlüssen von Projekten der operativen Analyse näher spezifiziert werden (Artikel 18 Absatz 3).²⁸

Gemäß Richtlinie 2 der Anhänge soll sich die Zusammenarbeit von Europol und Drittlandsbehörden auf der Grundlage der künftigen internationalen Abkommen nur auf Verbrechen und damit im Zusammenhang stehende Straftaten erstrecken, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fallen. Weiter werden in Richtlinie 2 die Zwecke einer solchen Zusammenarbeit spezifiziert und für die einzelnen Abkommen verschiedene Bereiche der Kriminalität aufgeführt. In Richtlinie 3 Buchstabe a heißt es: „Die Zwecke, zu denen personenbezogene Daten von den Vertragsparteien im Rahmen des Abkommens verarbeitet

werden dürfen, sind klar und genau zu formulieren. Sie dürfen nicht über das hinausgehen, was im Einzelfall zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und Kriminalität im Sinne des Abkommens notwendig ist“.

Da in der Europol-Verordnung so großes Gewicht auf die Zweckbindung gelegt wird, **empfiehlt der EDSB, in Richtlinie 2 der einzelnen Anhänge für das jeweilige Abkommen die Zwecke der Übermittlungen enger zu definieren. Zu diesem Zweck empfiehlt der EDSB konkret, dass**

- die Listen von Straftaten, bezüglich derer personenbezogene Daten ausgetauscht werden sollen, in den internationalen Abkommen klar festgelegt werden. Insbesondere sollten in den Abkommen klar und genau die Tätigkeiten definiert werden, die zu diesen Straftaten gehören, sowie die Personen, Gruppen und Organisationen, die von der Übermittlung wahrscheinlich betroffen sind;
- die Liste der Projekte der operativen Analyse, an denen die betreffenden Drittländer teilnehmen, sowie die Bedingungen für eine solche Teilnahme den für die Überwachung der Umsetzung des Abkommens zuständigen Behörden vorab zur Verfügung gestellt werden sollten;
- der Begriff „Einzelfälle“ in den internationalen Abkommen eindeutig definiert wird, denn dies ist der Maßstab, an dem die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Übermittlungen gemessen werden wird. Es ist nicht klar, ob dieser Begriff sich auf strafrechtliche Ermittlungen oder polizeiliche Intelligence-Arbeit gegen bestimmte Personen bezieht, die als Verdächtige gelten, ob er auch Personen abdeckt, die Opfer, Zeugen oder Kontakte sind, und ob er massive Datenübermittlungen rechtfertigen könnte (beispielsweise bei einer Liste junger Menschen, die in ein bestimmtes Drittland reisen und verdächtigt werden, sich radikalisiert zu haben).

b) Beschränkung der Weiterverarbeitung der übermittelten Daten durch die empfangende Behörde

Richtlinie 3 Buchstabe b der Anhänge beschränkt die Verarbeitung personenbezogener Daten „auf die Zwecke, für die sie übermittelt wurden.“ Der EDSB weist darauf hin, dass die Einhaltung dieses Grundsatzes eng mit den Zuständigkeitsbereichen der Empfänger in den empfangenden Drittländern verknüpft ist. Damit der Grundsatz der Zweckbindung gewahrt wird, sollte der Zuständigkeitsbereich der jeweiligen Behörden in den empfangenden Drittländern, an die Europol Daten übermittelt wird, und die diese Daten verarbeiten werden, genau definiert werden, damit sichergestellt ist, dass sie auch für die Zwecke der Übermittlung zuständig sind. In diesem Sinne begrenzt Artikel 4 Absatz 2 der Richtlinie (EU) 2016/680 die Weiterverarbeitung durch denselben oder einen anderen Verantwortlichen für Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, für andere Zwecke als den, für den die personenbezogene Daten erhoben wurden, auf Fälle, in denen die Verarbeitung für diesen anderen Zweck erforderlich und verhältnismäßig ist und *der Empfänger zur Verarbeitung dieser personenbezogenen Daten für einen solchen Zweck nach den für seine Tätigkeiten geltenden Rechtsvorschriften befugt ist*. Der EDSB **empfiehlt** daher, **dass den internationalen Abkommen eine erschöpfende Liste der zuständigen Behörden in den empfangenden Drittländern, an die Europol Daten übermittelt wird, sowie eine Kurzbeschreibung ihrer Zuständigkeiten beigefügt wird. Dies sollte auch in einer der Richtlinien des Anhangs zum Ausdruck gebracht werden.**

4.2. Weiterübermittlungen

Der EDSB weist darauf hin, dass eine Diskrepanz zwischen Richtlinie 3 Buchstabe b der Anhänge („Die von Europol auf der Grundlage des Abkommens übermittelten personenbezogenen Daten dürfen [...] nur für die Zwecke verarbeitet werden, für die sie übermittelt wurden“) und Richtlinie 3 Buchstabe h („Eine Weiterübermittlung von Informationen von den zuständigen Behörden [des Drittlandes] an andere Behörden [des gleichen Landes] soll nur für die Zwecke des Abkommens erlaubt sein und muss geeigneten Bedingungen und Garantien unterliegen“) besteht. **Richtlinie 3 Buchstabe h der Anhänge sollte restriktiver formuliert sein als „die Zwecke des Abkommens“ und Weiterübermittlungen von zuständigen Behörden des Drittlandes an andere Behörden des gleichen Landes auf die ursprünglichen Zwecke der Übermittlung durch Europol begrenzen.**

4.3. Spezifische Einschränkungen bei der Verarbeitung von durch Europol übermittelten Informationen

Artikel 19 Absätze 2 und 3 der Europol-Verordnung räumen Mitgliedstaaten und anderen Stellen, die Informationen an Europol übermitteln, sowie Europol selber die Möglichkeit ein, Einschränkungen bezüglich des Zugriffs, der Verwendung, der Weitergabe, Löschung oder Vernichtung der Daten vorzusehen und verpflichten Europol, sich an diese Einschränkungen zu halten. Künftige internationale Abkommen zwischen der EU und Drittländern über den Datenaustausch zwischen Europol und ihren nationalen zuständigen Behörden können die Einschränkungen nicht außer Acht lassen, die Mitgliedstaaten und andere Datenlieferanten bezüglich der Verwendung der von ihnen an Europol übermittelten Daten und den Zugriff hierauf erlassen haben. Internationale Abkommen mit Drittländern sollten daher für eine wirksame Anwendung dieser Einschränkungen sorgen.²⁹ Einstweilen verlangt Richtlinie 3 Buchstabe b der Anhänge lediglich, dass das Abkommen „für Europol die Möglichkeit vorsehen muss, zum Zeitpunkt der Datenübermittlung auf etwaige für den Datenzugriff oder die Datenverwendung geltende Einschränkungen hinzuweisen, insbesondere bezüglich der Weitergabe, Löschung oder Vernichtung der Daten“. **Der EDSB empfiehlt, diese Richtlinie noch deutlicher zu formulieren und zu bestimmen, dass Europol zum Zeitpunkt der Datenübermittlung auf etwaige Einschränkungen bezüglich der Weiterverarbeitung dieser Daten hinweisen muss. In den internationalen Abkommen sollten die zuständigen Behörden der betreffenden Drittländer zur Befolgung dieser Einschränkungen verpflichtet werden und sollte geregelt werden, wie die Befolgung dieser Einschränkungen in der Praxis durchgesetzt wird.**

4.4. Unabhängige Aufsicht

Zwar ist der EDSB die unabhängige Behörde, die für die Aufsicht über die Verarbeitungstätigkeiten von Europol einschließlich der Datenübermittlungen an Drittländer zuständig ist, doch bedarf es auch in den empfangenden Drittländern einer wirksamen Aufsicht, sobald die Daten übermittelt wurden. Der EDSB erinnert daran, dass sowohl Artikel 16 AEUV als auch Artikel 8 Absatz 3 der Charta als wesentliche Garantie des Rechts auf Datenschutz die Kontrolle durch eine unabhängige Stelle vorsehen. Der EDSB begrüßt daher, dass Richtlinie 3 Buchstabe j der Anhänge von künftigen Abkommen Folgendes verlangt: „Das Abkommen soll die Aufsicht durch eine oder mehrere unabhängige Datenschutzbehörden gewährleisten, die mit wirksamen Untersuchungs- und Eingriffsbefugnissen ausgestattet sind, um [...] zu beaufsichtigen [...] und um Gerichtsverfahren anzustrengen. [Diese unabhängigen Behörden]

müssen [...] zur Entgegennahme von Beschwerden natürlicher Personen [...] befugt sein“. Darüber hinaus sollten die Behörden, denen diese unabhängige Aufsicht übertragen wurde, diese Befugnisse gegenüber allen Behörden ausüben können, an die Europol auf der Grundlage der internationalen Abkommen Daten übermittelt.

Der EDSB erinnert daran, dass nach der Rechtsprechung des EuGH³⁰ eine unabhängige Stelle im Sinne von Artikel 8 Absatz 3 der Charta eine Behörde ist, die ihre Entscheidungen ohne jede unmittelbare oder mittelbare äußere Einflussnahme erlassen kann. Eine solche Aufsichtsbehörde muss nicht nur von den von ihr kontrollierten Stellen unabhängig sein, sondern sie sollte auch nicht „einer Aufsichtsbehörde untergeordnet sein, von der sie Weisungen erhalten kann“, da dies implizieren würde, dass sie „nicht vor jeder äußeren Einflussnahme auf ihre Entscheidungen geschützt ist“.³¹

4.5. Rechte der betroffenen Person

Der EDSB begrüßt, dass Richtlinie 3 Buchstabe d der Anhänge Folgendes verlangt: Künftige internationale Abkommen müssen „das Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung von Daten sowie die besonderen Gründe regeln, die unter Umständen notwendige, verhältnismäßige Einschränkungen zulassen, und so dafür sorgen, dass natürliche Personen, deren personenbezogene Daten verarbeitet werden, über durchsetzbare Rechte verfügen“.

Der EDSB erinnert zunächst daran, dass das Recht auf Auskunft und das Recht auf Berichtigung als wesentliche Elemente des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten in Artikel 8 Absatz 2 der Charta festgeschrieben sind. Auch wenn im Kontext der Strafverfolgung die Ausübung der Rechte betroffener Personen in der Regel eingeschränkt ist, um laufende Ermittlungen nicht zu gefährden, sollte für betroffene Personen die Möglichkeit der Ausübung ihrer Rechte in der Praxis tatsächlich bestehen und nicht rein theoretischer Natur sein, selbst wenn sie in Situationen, in denen die Ausübung dieser Rechte zum Schutz sensibler strafrechtlicher Informationen (wie es der Fall in der Europol-Verordnung ist) verweigert wird und eingeschränkt ist oder durch einen vertrauenswürdigen Dritten erfolgt.

Der EDSB nimmt ferner die Tatsache zur Kenntnis, dass die Anhänge keine Richtlinie bezüglich des Rechts auf Information enthalten. Dem Recht auf Information kommt allergrößte Bedeutung zu, da es die Ausübung anderer Datenschutzrechte ermöglicht, darunter des Rechts auf Rechtsbehelf, und eine Verarbeitung der Daten nach Treu und Glauben gewährleistet.³² In der Regel ist betroffenen Personen bekannt, dass ihre Daten für Strafverfolgungszwecke verarbeitet (oder übermittelt) werden. Im Fall von Europol enthält die Europol-Verordnung keinerlei Verpflichtung für Europol, betroffene Personen proaktiv über die Tatsache in Kenntnis zu setzen, dass die Agentur sie betreffende personenbezogene Daten verarbeitet. Betroffene Personen müssen ihr Recht auf Auskunft wahrnehmen, um herauszufinden, ob Europol sie betreffende Daten verarbeitet. Dessen ungeachtet stellte der EuGH jüngst in seinem Gutachten 1/15 fest, dass „den Fluggästen die Weitergabe ihrer PNR-Daten an Kanada und die Verwendung dieser Daten mitgeteilt werden [muss], sobald dies die Ermittlungen der im geplanten Abkommen genannten Behörden nicht mehr beeinträchtigen kann. Diese Mitteilung ist nämlich der Sache nach erforderlich, damit die Fluggäste ihr Recht auf Auskunft über die sie betreffenden PNR-Daten und gegebenenfalls auf Berichtigung der Daten sowie ihr Recht, gemäß Artikel 47 Absatz 1 der Charta bei einem Gericht einen wirksamen Rechtsbehelf einzulegen, ausüben können“.³³ **Der EDSB empfiehlt daher, das Recht auf Information in die Anhänge aufzunehmen und zu verlangen, dass künftige internationale Abkommen für Drittlandsbehörden, an die Europol Daten übermitteln wird, Transparenzverpflichtungen vorsehen.**

4.6. Übermittlung besonderer Datenkategorien

Gemäß Richtlinie 3 Buchstabe c der Anhänge sollte die Übermittlung besonderer Datenkategorien nur dann erlaubt sein, „wenn sie [...] für die Verhütung oder Bekämpfung der [...] Straftaten unbedingt erforderlich und verhältnismäßig ist und geeigneten Garantien unterliegt“, und sollten besondere Garantien für die Übermittlung personenbezogener Daten über besondere Kategorien betroffener Personen gelten. Sollten die künftigen internationalen Abkommen mit Drittländern vorsehen, dass besondere Datenkategorien an Drittländer übermittelt werden dürfen, sollten sie nach Ansicht des EDSB besondere Bestimmungen enthalten, mit denen gewährleistet wird, dass das für sie geltende Datenschutzniveau den für Europol geltenden spezifischen Vorschriften gleichwertig ist. Nach der Europol-Verordnung ist die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten und die Verarbeitung in Bezug auf besondere Kategorien betroffener Personen (also Opfer, Zeugen, Kontaktpersonen, Informanten und Personen unter 18 Jahren) nur erlaubt, wenn sie unbedingt erforderlich und verhältnismäßig ist (Artikel 30 Absätze 1 und 2).³⁴

Der EDSB weist darüber hinaus darauf hin, dass für den Fall, dass in den künftigen internationalen Abkommen vorgesehen sein sollte, dass besondere Datenkategorien an Drittländer übermittelt werden dürfen, der Gerichtshof in seinem Gutachten 1/15 festgestellt hat, dass jede Übermittlung sensibler Daten **„einer präzisen und besonders fundierten, auf andere Gründe als den Schutz der öffentlichen Sicherheit vor Terrorismus und grenzüberschreitender schwerer Kriminalität gestützten Rechtfertigung“** bedürfte.³⁵ Mit Blick auf Kanada befand der Gerichtshof, dass ohne eine solche Rechtfertigung die Bestimmungen des Abkommens über die Übermittlung sensibler Daten und über die Verarbeitung und Speicherung dieser Daten mit Grundrechten nicht vereinbar sind.³⁶

4.7. Datenaufbewahrung

In Richtlinie 3 Buchstabe b der Anhänge heißt es, dass übermittelte personenbezogene Daten „nicht länger aufbewahrt werden dürfen als für die Zwecke notwendig ist, zu denen sie übermittelt wurden“. In Richtlinie 3 Buchstabe e wird ferner verlangt, dass in den Abkommen die Speicherung, Überprüfung, Berichtigung und Löschung personenbezogener Daten zu regeln sind. In diesem Zusammenhang möchte der EDSB darauf hinweisen, dass die Europol-Verordnung eine differenzierte Regelung für die Datenspeicherung enthält, mit detaillierten Vorschriften sowohl für Datenspeicherung als auch über technische³⁷ und Verfahrensgarantien, die gewährleisten, dass den Datenspeicherungspflichten in der Praxis auch nachgekommen wird.³⁸ Gemäß Artikel 31 hat Europol alle drei Jahre zu überprüfen, ob die weitere Speicherung von Daten erforderlich und verhältnismäßig ist. Dies geschieht unbeschadet anderer Speicherfristen, die von Datenlieferanten bei der Übermittlung von Daten an Europol genannt wurden, und die für Europol verbindlich sind. Jede Entscheidung, die Daten nach Ablauf der drei Jahre weiter zu speichern, muss begründet und die Begründung schriftlich festgehalten werden. Darüber hinaus enthält Artikel 31 Absatz 6 der Europol-Verordnung eine Liste von Ausnahmen von der Verpflichtung zur Löschung der Daten. Europol ist auch gehalten, die in den Systemen der Datenlieferanten gelöschten Daten zu löschen, sobald es hiervon Kenntnis erhält. Europol sollte ebenfalls in der Lage sein, Dritte, denen Daten mitgeteilt oder übermittelt wurden, darüber zu informieren, dass die Daten aus seinen Systemen gelöscht werden.

4.8. Aussetzung oder Beendigung der internationalen Abkommen bei Verstößen

Der EDSB stellt fest, dass in Richtlinie 3 Absatz 5 der Anhänge zu den Empfehlungen die Möglichkeit vorgesehen ist, die betreffenden internationalen Abkommen auszusetzen oder zu beenden. Ähnlich wie bei bestehenden, auf Artikel 25 der derzeitigen Richtlinie 95/46/EG beruhenden Angemessenheitsbeschlüssen, und wie bei auf Artikel 36 Absatz 5 der Richtlinie 2016/680 über Angemessenheitsbeschlüsse für Strafverfolgungszwecke ist der EDSB der Ansicht, dass es von allergrößter Wichtigkeit ist, die Möglichkeit einer Aussetzung oder Beendigung dieser internationalen Abkommen mit Drittländern vorzusehen, sobald die Strafverfolgungsbehörden der empfangenden Drittländer gegen die Bestimmungen dieser Abkommen verstoßen. In diesem Zusammenhang unterstreicht der EDSB die herausragende Rolle einer unabhängigen Kontrolle der Anwendung der künftigen internationalen Abkommen, damit Verstöße überhaupt erkannt werden können. Des Weiteren **empfiehlt der EDSB, klar zum Ausdruck zu bringen, dass personenbezogene Daten, die gemäß dem Geltungsbereich des Abkommens vor dessen Aussetzung oder Beendigung übermittelt wurden, im Einklang mit dem Abkommen weiterhin verarbeitet werden dürfen.**

5. SCHLUSSFOLGERUNG

Der EDSB begrüßt die Aufmerksamkeit, die dem Datenschutz in den Anhängen der Empfehlungen der Kommission vom 20. Dezember 2017 geschenkt wird, in denen das Mandat der Kommission für die Aushandlung im Namen der EU der internationalen Abkommen mit den acht MENA-Ländern niedergelegt ist, mit denen Europol eine Zusammenarbeit anstrebt.

Damit Artikel 52 Absatz 1 der Charta in vollem Umfang Genüge getan wird, ist umfassend zu prüfen, ob die geplanten internationalen Abkommen, mit denen Europol erlaubt werden soll, regelmäßig personenbezogene Daten an die zuständigen Behörden der acht betroffenen Länder zu übermitteln, notwendig und verhältnismäßig sind. Damit diese gründliche Prüfung in jedem Einzelfall erfolgen kann, empfiehlt der EDSB, den Bedarf an Übermittlungen unter Berücksichtigung der Situation in jedem einzelnen Drittstaat sowie der Realität vor Ort genauer zu bestimmen und differenziert zu betrachten. Dementsprechend sollten der Geltungsbereich der einzelnen internationalen Abkommen und die Zweckbestimmungen der Übermittlungen an die einzelnen Drittländer in den Anhängen näher spezifiziert werden. Der EDSB empfiehlt die Durchführung weiterer Folgenabschätzungen, damit die Risiken genau geprüft werden können, die sich aus Übermittlungen personenbezogener Daten an diese Drittländer für das Recht der betroffenen Personen auf Privatsphäre und Datenschutz, aber auch für andere durch die Charta geschützte Rechte und Freiheiten ergeben können, damit die erforderlichen Garantien genau festgelegt werden können.

Der EDSB hält fest, dass gemäß Artikel 25 Absatz 1 Buchstabe b der Europol-Verordnung Europol nach Abschluss eines verbindlichen internationalen Abkommens zwischen der EU und dem empfangenden Drittland regelmäßig Daten an ein Drittland unter der Bedingung übermitteln könnte, dass dieses Abkommen geeignete Garantien vorsieht. Nach Auffassung des EDSB impliziert „geeignete Garantien vorsehen“ im Sinne der Europol-Verordnung, dass die mit Drittländern abgeschlossenen internationalen Abkommen Folgendes gilt:

- Sie stellen die umfassende Wahrung von Artikel 8 der Charta in den empfangenden Drittländern sicher, insbesondere des Grundsatzes der Zweckbindung, des Rechts auf Auskunft, des Rechts auf Berichtigung und die Kontrolle durch eine unabhängige Behörde, wie in der Charta ausdrücklich verlangt;

- sie stehen insofern im Einklang mit dem Gutachten 1/15 des EuGH, als sie gewährleisten, dass das aus diesen Abkommen resultierende Schutzniveau der Sache nach dem Schutzniveau im Unionsrecht gleichwertig ist;
- sie wenden *mutatis mutandis* die Kriterien aus Erwägungsgrund 71 der Richtlinie (EU) 2016/680 an, d. h., Übermittlungen personenbezogener Daten unterliegen Geheimhaltungspflichten, es gilt der Grundsatz der Spezialität, und die personenbezogenen Daten werden nicht verwendet, um die Todesstrafe oder eine Form der grausamen und unmenschlichen Behandlung zu beantragen, zu verhängen oder zu vollstrecken;
- sie enthalten Gegenstücke zu den spezifischen Garantien in der Europol-Verordnung, wie von Informationslieferanten spezifizierte Einschränkungen, und
- sie wenden wesentliche Garantien im Zusammenhang mit strafrechtlichen Ermittlungen an und enthalten Garantien bezüglich einer fallweisen Prüfung der vorhersehbaren Risiken, die Übermittlungen an diese Drittländer für die Wahrung anderer Grundrechte und Grundfreiheiten mit sich bringen könnten.

Abgesehen von diesen allgemeinen Empfehlungen hat der EDSB in dieser Stellungnahme auch Empfehlungen und Anmerkungen zu den folgenden Aspekten der künftigen internationalen Abkommen formuliert, die mit den MENA-Ländern mithilfe der Verhandlungsmandate ausgehandelt werden sollen:

- Grundsatz der Zweckbindung und der Grundsatz der Zweckspezifikation von Datenübermittlungen durch Europol;
- Weiterübermittlungen durch zuständige Behörden der betreffenden Drittländer;
- Einschränkungen der Verarbeitung von Informationen, die von Europol an die zuständigen Behörden der Drittländer übermittelt wurden;
- Gewährleistung einer unabhängigen Aufsicht in den Drittländern;
- Rechte betroffener Personen;
- Übermittlungen besonderer Kategorien von Daten an die zuständigen Behörden der Drittländer;
- Speicherung der von Europol übermittelten Daten und
- Möglichkeit der Aussetzung und Beendigung der internationalen Abkommen bei Verstößen gegen deren Bestimmungen.

Brüssel, den 14. März 2018

Giovanni BUTTARELLI
Europäischer Datenschutzbeauftragter

ANMERKUNGEN

¹ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

² ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

³ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁴ ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60.

⁵ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

⁶ Verordnung (EU) 2016/794 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 11. Mai 2016 über die Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und zur Ersetzung und Aufhebung der Beschlüsse 2009/371/JI, 2009/934/JI, 2009/935/JI, 2009/936/JI und 2009/968/JI, ABl. L 135 vom 24.5.2016, S. 53, nachstehend „Europol-Verordnung“.

⁷ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

⁸ Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und dem Haschemitischen Königreich Jordanien über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen jordanischen Behörden, COM(2017) 798 final; Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Republik Türkei über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen türkischen Behörden, COM(2017) 799 final; Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Libanesischen Republik über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen libanesischen Behörden, COM(2017) 805 final; Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Staat Israel über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen israelischen Behörden, COM(2017) 806 final; Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und Tunesien über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen tunesischen Behörden, COM(2017) 807 final; Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und dem Königreich Marokko über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen marokkanischen Behörden, COM(2017) 808 final; Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Arabischen Republik Ägypten über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen ägyptischen Behörden, COM(2017) 809 final; Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen zwischen der Europäischen Union und der Demokratischen Volksrepublik Algerien über den Austausch personenbezogener Daten zwischen der Agentur der Europäischen Union für die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Strafverfolgung (Europol) und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen algerischen Behörden, COM(2017) 811 final.

⁹ Mitteilung der Kommission vom 28. April 2015 an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen – Die Europäische Sicherheitsagenda, COM(2015) 185 final.

¹⁰ Schlussfolgerungen des Rates vom 19. Juni 2017: Auswärtiges Handeln der EU im Bereich Terrorismusbekämpfung, Dokument 10384/17.

¹¹ Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe - A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, abrufbar unter: <http://europa.eu/globalstrategy/en>.

¹² Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Europäischen Rat und den Rat, „Auf dem Weg zu einer wirksamen und echten Sicherheitsunion, Elfter Fortschrittsbericht“, COM(2017) 608 final.

¹³ Siehe die Begründung aller am 20. Dezember 2017 vorgelegten Empfehlungen der Kommission für Beschlüsse des Rates mit Ausnahme der Empfehlung betreffend Israel.

¹⁴ Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

¹⁵ Bisher hat die Türkei als Mitgliedstaat des Europarats das Übereinkommen Nr. 108 unterzeichnet, ist Tunesien als Nicht-Mitgliedstaat dem Übereinkommen beigetreten und ist Marokko als Nicht-Mitgliedstaat zum Beitritt aufgefordert worden. Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien und Libanon haben noch keinen dieser Schritte unternommen.

¹⁶ Richtlinie 3 Absatz 8 der Anhänge zu den Empfehlungen betreffend Algerien, Ägypten, Israel, Jordanien und Libanon; siehe ferner Mitteilung der Kommission vom 10. Januar 2017 an das Europäische Parlament und den Rat „Austausch und Schutz personenbezogener Daten in einer globalisierten Welt“, COM(2017) 7 final, S. 11, wo sich die Kommission für den Beitritt von Drittstaaten zum Übereinkommen Nr. 108 des Europarates und seines Zusatzprotokolls einsetzt.

¹⁷ Übereinkommen zum Schutz des Menschen bei der automatischen Verarbeitung personenbezogener Daten, Straßburg, 28. Januar 1981, SEV Nr. 108.

¹⁸ Dem EDSB liegen keine Informationen über kurzfristige Pläne der Kommission vor, sich intensiv mit diesen Drittländern zu befassen und im Hinblick auf solche Angemessenheitsbeschlüsse deren Rechtssysteme einer umfassenden Prüfung zu unterziehen.

¹⁹ Artikel 25 Absatz 5 der Europol-Verordnung sieht Ausnahmeregelungen vor, die fallweise für einzelne Übermittlungen herangezogen werden können; sie dürfen nicht auf systematische, massive oder strukturelle Übermittlungen angewandt werden. Artikel 25 Absatz 6 sieht ferner Ausnahmen für Kategorien von Übermittlungen vor, die ordnungsgemäß begründet und dokumentiert und im Einvernehmen mit dem EDSB vorgenommen werden müssen.

²⁰ Verbundene Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, Kadi / Rat, ECLI:EU:C:2008:461, Rn. 285.

²¹ Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592.

²² Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 214; siehe ferner Rn. 93 des Gutachtens 1/15.

²³ Im Fall von Artikel 37 der Richtlinie (EU) 2016/680 sind die rechtsverbindlichen Instrumente die zwischen Mitgliedstaaten und Drittländern abgeschlossenen.

²⁴ Siehe den letzten Bericht des Ausschusses der Vereinten Nationen gegen Folter, abrufbar unter: <http://www.ohchr.org/EN/Countries/MENARegion/Pages/LBIndex.aspx>.

²⁵ Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, insbesondere Rn. 134, wo der Gerichtshof befand: „Auch wenn sich die Mittel zur Gewährleistung eines solchen Schutzniveaus von denen unterscheiden können, die in der Union herangezogen werden[...], müssen sie sich gleichwohl in der Praxis als wirksam erweisen, um einen Schutz zu gewährleisten, der dem in der Union garantierten der Sache nach gleichwertig ist“.

²⁶ Erwägungsgrund 26 der Europol-Verordnung.

²⁷ Nämlich Abgleiche, strategische oder themenbezogene Analysen und Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen Mitgliedstaaten, Europol, anderen Unionseinrichtungen, Drittstaaten und internationalen Organisationen.

²⁸ Projekte der operativen Analyse sind Plattformen, auf denen zur Unterstützung internationaler strafrechtlicher Ermittlungen und polizeilicher Intelligence-Arbeit gegen ein konkretes Ziel operative Analysen durchgeführt werden können. Sie werden von Europol auf der Grundlage des operativen Bedarfs von Mitgliedstaaten im Rahmen der grenzüberschreitenden Bekämpfung schwerer Kriminalität festgelegt, die in den Zuständigkeitsbereich von Europol fällt. Eine solche Plattform kann für einen bestimmten Bereich der Kriminalität bestehen, zu dem eine oder mehrere Arten von Straftaten gehören; sie kann in Beziehung zu einer bestimmten geografischen Dimension stehen oder ihren Schwerpunkt auf bestimmte Kriminalitätsstrukturen, -phänomene oder -vorfälle legen, die aufgrund ihrer Größe, Komplexität oder Auswirkungen einen eigenen Ansatz benötigen.

²⁹ Im derzeitigen Europol-Analysesystem kommen zu diesem Zweck Bearbeitungs-codes zum Einsatz, die für alle Mitgliedstaaten und anderen Übermittler von Informationen bindend sind.

³⁰ Rechtssache C-518/07 Kommission gegen Deutschland, EU:C:2010:125; Rechtssache C-614/10 Kommission gegen Österreich, EU:C:2012:631; Rechtssache C-288/12 Kommission gegen Ungarn, EU:C:2014:237; Rechtssache C-362/14 Maximilian Schrems gegen Data Protection Commissioner, ECLI:EU:C:2015:650.

³¹ Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 230.

³² Rechtssache C-201/14, Smaranda Bara und andere / Președintele Casei Naționale de Asigurări de Sănătate, Casa Națională de Asigurări de Sănătate, Agenția Națională de Administrare Fiscală, ECLI:EU:C:2015:638,

insbesondere Rn. 32 und 33, in denen der Gerichtshof ausführte, dass „das Erfordernis einer Unterrichtung der von der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten betroffenen Personen umso wichtiger ist, als es die Voraussetzung dafür schafft, dass sie ihr Auskunfts- und Berichtigungsrecht in Bezug auf die verarbeiteten Daten und ihr Recht, der Verarbeitung zu widersprechen, ausüben können“ und „Diese Informationen betreffen die Identität des für die Verarbeitung der Daten Verantwortlichen, die Zweckbestimmungen der Verarbeitung sowie weitere Informationen, die notwendig sind, um eine Verarbeitung der Daten nach Treu und Glauben zu gewährleisten“.

³³ Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 220.

³⁴ In der Praxis werden diese Bestimmungen umgesetzt durch eine gesonderte Prüfung im Einleitungsbeschluss jedes Projekts der operativen Analyse. Alle Teilnehmer eines Projekts der operativen Analyse haben nach den Vorschriften in Artikel 20 der Europol-Verordnung Zugriff auf diese Informationen.

³⁵ Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 165.

³⁶ Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 167.

³⁷ Beispielsweise die Verpflichtung für Europol, die Daten so zu speichern, dass ihre Quelle feststellbar ist (Artikel 38 Absatz 1) oder die Verpflichtung, alle Bearbeitungen von Daten zu protokollieren (Artikel 40 Absatz 1).

³⁸ So ist Europol beispielsweise verpflichtet, im Rahmen bestimmter Ermittlungen Protokolle auf Verlangen dem EDSB, dem Datenschutzbeauftragten von Europol oder der betreffenden nationalen Stelle zu übermitteln (Artikel 40 Absatz 2).