

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu acht Mandaten für Verhandlungen über den Abschluss internationaler Abkommen über den Datenaustausch zwischen Europol und Drittländern

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in englischer, französischer und deutscher Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu erhältlich)

(2018/C 170/02)

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

Die Europol-Verordnung⁽¹⁾ 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) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates⁽²⁾, demzufolge das 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 Empfehlungen⁽³⁾ 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 Sicherheitsagenda⁽⁴⁾, Schlussfolgerungen des Rates⁽⁵⁾ und der Globalen Strategie für die Außen- und Sicherheitspolitik der EU⁽⁶⁾ 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“⁽⁷⁾ genannt. Ins Auge gefasst ist eine Zusammenarbeit mit der MENA-Region als ganzer⁽⁸⁾. 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.

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

(¹) 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“.

- (2) 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).
- (3) 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.
- (4) 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.
- (5) Schlussfolgerungen des Rates vom 19. Juni 2017: Auswärtiges Handeln der EU im Bereich Terrorismusbekämpfung, Dokument 10384/17.
- (6) 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>.
- (7) 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.
- (8) Siehe die Begründung aller am 20. Dezember 2017 vorgelegten Empfehlungen der Kommission für Beschlüsse des Rates mit Ausnahme der Empfehlung betreffend Israel.
-