3. Mai 2012

Stellungnahme 16/2023
zum Verhandlungsmandat
zum Abschluss eines internationalen
Abkommens über den Austausch
personenbezogener Daten zwischen Europol
und bolivianischen Strafverfolgungsbehörden
Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten (...) sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“, und er ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig.


---

1 COM(2023) 130 final
Zusammenfassung


Ziel der Empfehlung ist die Aufnahme von Verhandlungen mit Bolivien im Hinblick auf die Unterzeichnung und den Abschluss eines internationalen Abkommens, das den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen bolivianischen Behörden ermöglicht. Im Anhang der Empfehlung sind die Verhandlungsrichtlinien des Rates für die Kommission festgelegt, d. h. die Ziele, die die Kommission im Rahmen dieser Verhandlungen im Namen der EU erreichen sollte.

Werden personenbezogene Daten, die im Zuge strafrechtlicher Ermittlungen erhoben und von Europol zur polizeilichen Erkenntnisgewinnung weiterverarbeitet werden, übermittelt, so hat dies wahrscheinlich bedeutende Auswirkungen auf das Leben und die Freiheiten der betroffenen Personen. Deshalb muss das internationale Abkommen sicherstellen, dass die Rechte auf Schutz der Privatsphäre und auf Datenschutz nur insoweit eingeschränkt werden, als es zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus unbedingt erforderlich ist.

Der EDSB nimmt mit Genugtuung zur Kenntnis, dass die Kommission, auch auf der Grundlage einer Reihe von Empfehlungen aus früheren Stellungnahmen des EDSB zu diesem Thema, inzwischen eine Reihe gut strukturierter Ziele (Verhandlungsrichtlinien) festgelegt hat, die grundlegende Datenschutzgrundsätze enthalten, welche die Kommission im Zuge internationaler Verhandlungen über den Abschluss von Abkommen über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den Strafverfolgungsbehörden von Drittstaaten im Namen der EU erreichen möchte.

Vor diesem Hintergrund zielen die Empfehlungen in dieser Stellungnahme darauf ab, die Garantien und Kontrollen zum Schutz personenbezogener Daten im künftigen Abkommen zwischen der EU und Bolivien klarzustellen und, soweit erforderlich, weiterzuentwickeln. In diesem Zusammenhang empfiehlt der EDSB, dass das künftige Abkommen Folgendes vorsieht: die ausdrückliche Festlegung der Liste der Straftaten, zu denen personenbezogene Daten ausgetauscht werden könnten; eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Speicherung der übermittelten personenbezogenen Daten sowie andere geeignete Maßnahmen, die sicherstellen, dass die Fristen eingehalten werden; die Einführung zusätzlicher Garantien in Bezug auf die Übermittlung besonderer Datenkategorien; die Gewährleistung, dass keine automatisierte Entscheidung auf der Grundlage der im Rahmen des Abkommens erhaltenen Daten getroffen wird, ohne dass eine Person die Möglichkeit hat, wirksam und sinnvoll eingzugreifen; die Festlegung klarer und detaillierter Regeln für die Informationen, die den betroffenen Personen zur Verfügung gestellt werden sollten.
Der EDSB erinnert daran, dass gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Charta die Kontrolle durch eine unabhängige Behörde ein wesentliches Element des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten ist. Der EDSB empfiehlt der Kommission daher, während der Verhandlungen besonderes Augenmerk auf die Aufsicht durch unabhängige öffentliche Stellen zu legen, die für den Datenschutz zuständig sind und wirksame Befugnisse gegenüber den Strafverfolgungsbehörden und anderen zuständigen Behörden Boliviens haben, welche die übermittelten personenbezogenen Daten verwenden werden. Um die ordnungsgemässe Durchführung des Abkommens zu gewährleisten, schlägt der EDSB außerdem vor, dass die Parteien regelmäßig Informationen über die Ausübung der Rechte durch die betroffenen Personen sowie einschlägige Informationen über die Inanspruchnahme der Aufsichts- und Rechtsbehelfsmechanismen im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens austauschen.
Inhalt

1. Einleitung ........................................................................................................ 5
2. Allgemeine Bemerkungen ............................................................................ 7
3. Zweckbindung und Datenminimierung ....................................................... 9
4. Speicherbegrenzung ..................................................................................... 9
5. Besondere Kategorien personenbezogener Daten und verschiedene Kategorien von betroffenen Personen ......................................................... 10
6. Automatisierte Entscheidungen .................................................................. 10
7. Datensicherheit ............................................................................................. 11
8. Auskunftsrecht .............................................................................................. 11
9. Aufsicht .......................................................................................................... 12
10. Überprüfung des Abkommens ................................................................. 12
11. Schlussfolgerungen .................................................................................... 13
DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr², insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung


2. Ziel der Empfehlung ist die Aufnahme von Verhandlungen mit dem Plurinationalen Staat Bolivien (im Folgenden „Bolivien“) im Hinblick auf die Unterzeichnung und den Abschluss eines internationalen Abkommens, das den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den für die Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus zuständigen bolivianischen Behörden ermöglicht. Im Anhang der Empfehlung sind die Verhandlungsrichtlinien des Rates für die Kommission festgelegt, d. h. die Ziele, die die Kommission im Rahmen dieser Verhandlungen im Namen der EU erreichen sollte.


³ COM(2023) 130 final.
⁴ Siehe Seite 2 der Begründung der Empfehlung.
⁵ European Union Serious and Organised Crime Threat Assessment: A corrupt Influence: The infiltration and undermining of Europe’s economy and society by organised crime („Beurteilung der Bedrohungslage im Bereich der schweren und organisierten


9 Begründung, S. 2.
10 Ebenda.
über den Austausch personenbezogener Daten zwischen Europol und den Strafverfolgungsbehörden von Drittstaaten im Namen der EU erreichen möchte.


2. Allgemeine Bemerkungen


12. Die von der Union geschlossenen internationalen Übereinkünfte „binden die Organe der Union und die Mitgliedstaaten“, wie in Artikel 216 Absatz 2 AEUV eindeutig geregelt ist. Darüber hinaus bilden internationale Übereinkünfte gemäß der ständigen Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union (EuGH) ab ihrem Inkrafttreten „einen integrierenden Bestandteil der Gemeinschaftsrechtsordnung“\(^\text{14}\) und haben Vorrang vor den Bestimmungen des abgeleiteten Unionsrechts\(^\text{15}\).

13. Da das vorgeschlagene Abkommen eine bindende internationale Übereinkunft wäre, merkt der EDSB an, dass nach der Rechtsprechung des EuGH „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“\(^\text{16}\). Es ist daher unerlässlich, sicherzustellen, dass die sich aus dem Abkommen ergebenden Verpflichtungen diese Grundsätze, was den Datenschutz angeht, nicht beeinträchtigen würden.

---


\(^\text{15}\) Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 3. Juni 2008, C-308/06, Intertanko u. a., ECLI:EU:C:2008:312, Rn. 42.


15. Da Übermittlungen personenbezogener Daten an Drittländer einen Eingriff in das in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der EU garantierte Recht natürlicher Personen auf Datenschutz darstellen, sind die Anforderungen im Hinblick auf die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der geplanten Verarbeitung mit Blick auf Artikel 52 Absatz 1 der Charta zu prüfen. Deshalb muss das internationale Abkommen sicherstellen, dass das Recht auf Datenschutz nur insoweit eingeschränkt wird, als es zur Bekämpfung von schwerer Kriminalität und Terrorismus unbedingt erforderlich ist.


---

17 Vgl. Leitlinien des EDSB für die Bewertung der Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen, die die Grundrechte auf Privatsphäre und den Schutz personenbezogener Daten einschränken.
20 Siehe Artikel 18a Absatz 6 und Artikel 23 Absatz 9 der Europol-Verordnung.
Abkommen die Übermittlung personenbezogener Daten, die unter offenkundiger Verletzung der Menschenrechte erlangt wurden, ausdrücklich auszuschließen.

3. Zweckbindung und Datenminimierung


20. Darüber hinaus begrüßt der EDSB, dass das Abkommen die zuständigen bolivianischen Behörden verpflichten wird, allen Einschränkungen, die ihnen in Bezug auf den Zugang zu oder die Nutzung von übermittelten Daten auferlegt, Folge zu leisten und klarzustellen, wie die Einhaltung dieser Einschränkungen in der Praxis durchgesetzt wird.


4. Speicherbegrenzung

22. In Richtlinie 3 Buchstabe c des Anhangs heißt es, dass personenbezogene Daten „nicht länger aufbewahrt werden [sollten,] als für die Zwecke notwendig ist, zu denen sie übermittelt wurden“. Richtlinie 3 Buchstabe f sieht ferner vor, dass in den Abkommen die Speicherung, Überprüfung, Berichtigung und Löscharbeiten 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 technischen und Verfahrensgarantien, die gewährleistet, dass die Verpflichtungen in Bezug auf Datenspeicherung und Datenlösung in der Praxis eingehalten werden.


24. Der EDSB empfiehlt, dass das geplante Abkommen eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Speicherung der übermittelten personenbezogenen Daten sowie andere geeignete Maßnahmen vorsieht, mit denen sichergestellt wird, dass die Fristen eingehalten werden.

5. Besondere Kategorien personenbezogener Daten und verschiedene Kategorien von betroffenen Personen

25. Nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs sind Garantien insbesondere erforderlich, wenn es um den Schutz der besonderen Kategorie sensibler personenbezogener Daten geht.21


6. Automatisierte Entscheidungen

27. Der EDSB begrüßt Richtlinie 3 Buchstabe f, nach der Garantien in Bezug auf die automatisierte Verarbeitung personenbezogener Daten vorzusehen sind. Nach der

---

Rechtsprechung des EuGH ist „das Erfordernis, über solche Garantien zu verfügen, ... umso bedeutsamer, wenn die personenbezogenen Daten automatisch verarbeitet werden. Dies gilt insbesondere, wenn es um den Schutz der besonderen Kategorie sensibler personenbezogener Daten geht”22.


7. Datensicherheit

29. Der EDSB möchte betonen, dass die Gewährleistung der Sicherheit personenbezogener Daten nicht nur eine eindeutige Anforderung nach dem Unionsrecht23 ist, sondern vom EuGH auch in Bezug auf das Grundrecht auf Datenschutz als wesentliche Anforderung erachtet wird. Die Datensicherheit ist auch von entscheidender Bedeutung, um die Vertraulichkeit strafrechtlicher Ermittlungen zu gewährleisten.

30. Der EDSB begrüßt daher Richtlinie 3 Buchstabe h des Anhangs, d. h. die Verpflichtung, die Sicherheit personenbezogener Daten durch geeignete technische und organisatorische Vorkehrungen zu gewährleisten, auch in der Weise, dass nur befugte Personen auf personenbezogene Daten zugreifen können, sowie für den Fall einer Verletzung des Schutzes personenbezogener Daten, die auf der Grundlage des Abkommens übermittelt wurden, die Verpflichtung zur Meldung solcher Vorgänge. Nach Auffassung des EDSB ist es von wesentlicher Bedeutung, dass sich die Sicherheitsmaßnahmen auf Daten beziehen, die am Bestimmungsort sowie bei der Durchfuhr verarbeitet werden.

8. Auskunftsrecht

31. Der EDSB begrüßt, dass Richtlinie 3 Buchstabe e des Anhangs vorsieht, dass das geplante internationale Abkommen „das Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung von Daten [sicherstellt] sowie die besonderen Gründe [regelt], die unter Umständen notwendige, verhältnismäßige Einschränkungen zulassen, und so dafür [sorgt], dass natürliche Personen, deren personenbezogene Daten verarbeitet werden, über durchsetzbare Rechte verfügen“. Richtlinie 3 Buchstabe f sieht vor, dass das Abkommen unter anderem Regeln über „Informationen, die natürlichen Personen zur Verfügung zu stellen sind“, enthalten sollte.

22 Ebenda.
23 Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe f DSGVO und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe f LED und EU-DSVO.
32. Der EDSB weist darauf hin, dass den betroffenen Personen die Tatsache, dass ihre Daten für Strafverfolgungszwecke verarbeitet und übermittelt werden, in der Regel nicht bekannt ist. Daher kommt dem Recht auf Auskunft allergrößte Bedeutung zu, da es die Ausübung anderer Datenschutzrechte, unter anderem des Rechts auf Rechtsbehelf, ermöglicht und eine Verarbeitung der Daten nach Treu und Glauben gewährleistet.\textsuperscript{24}

33. Der EDSB empfiehlt, dass das geplante Abkommen klare und detaillierte Vorschriften betreffend die Informationen festlegt, die den betroffenen Personen gemäß Artikel 79 EU-DSVO zur Verfügung zu stellen sind. Diese Vorschriften sollten auch Informationen über die geltenden Vorschriften enthalten, nach denen betroffene Personen in der EU ihr Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung in Bolivien ausüben können. Zudem sollte das geplante Abkommen auch Mechanismen vorsehen, die die Ausübung dieser Rechte in der Praxis erleichtern, z. B. Konsultationen zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden und Europol.

9. Aufsicht

34. Gemäß Artikel 8 Absatz 3 der Charta ist die Kontrolle durch eine unabhängige Behörde ein wesentliches Element des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten. Daher begrüßt der EDSB die Richtlinie 3 Buchstabe k des Anhangs, wonach das Abkommen „die Aufsicht durch eine oder mehrere unabhängige Datenschutzbehörden, die mit wirksamen Untersuchungs- und Eingriffsbefugnissen ausgestattet sind, um jene Behörden Boliviens zu beaufsichtigen, die personenbezogene Daten nutzen bzw. austauschen“, gewährleisten sollte.

35. Der EDSB empfiehlt der Kommission, bei den Verhandlungen besonderes Augenmerk auf Richtlinie 3 Buchstabe k betreffend die Aufsicht durch unabhängige Datenschutzbehörden zu legen, die mit wirksamen Befugnissen gegenüber den Strafverfolgungsbehörden und anderen zuständigen Behörden Boliviens, welche die übermittelten personenbezogenen Daten verwenden werden, ausgestattet sein sollten.

10. Überprüfung des Abkommens

36. Der EDSB begrüßt Artikel 5 des Anhangs, demnach Bestimmungen über die laufende Überwachung und regelmäßige Bewertung des Abkommens in das Abkommen aufgenommen werden sollten.

37. Für die Zwecke dieser Überprüfung schlägt der EDSB vor, dass die Parteien regelmäßig Informationen über die Ausübung der Rechte durch die betroffenen Personen austauschen,

\textsuperscript{24} Siehe Urteil des Gerichtshofs vom 1. Oktober in der RechtssacheC201/14, Smaranda Bara u. a., 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 dass „[d]iese Informationen ... die Identität des für die Verarbeitung der Daten Verantwortlichen, die Zweckbestimmungen der Verarbeitung sowie weitere Informationen [betreffen], die notwendig sind, um eine Verarbeitung der Daten nach Treu und Glauben zu gewährleisten".
einschließlich Statistiken über die Zahl der Anträge und deren Ergebnisse, insbesondere die Zahl der Fälle, in denen das Recht eingeschränkt wurde. Darüber hinaus könnten sich die Parteien darauf einigen, einschlägige Informationen über die Nutzung der Aufsichts- und Rechtsbehelfsmechanismen im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens auszutauschen, einschließlich der in diesem Zusammenhang getroffenen Entscheidungen.

11. Schlussfolgerungen

38. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der EDSB,

(1) dass das geplante Abkommen ausdrücklich die Übermittlung personenbezogener Daten ausschließt, die unter offenkundiger Verletzung der Menschenrechte erlangt wurden,

(2) dass in dem geplanten Abkommen ausdrücklich die Liste der Straftaten festlegt wird, bei denen personenbezogene Daten ausgetauscht werden könnten, und dass sich die übermittelten personenbezogenen Daten auf Einzelfälle beziehen müssen,

(3) dass das geplante Abkommen eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der Speicherung der übermittelten personenbezogenen Daten sowie andere geeignete Maßnahmen vorsieht, mit denen sichergestellt wird, dass die Fristen eingehalten werden,

(4) sicherzustellen, dass das geplante Abkommen die in Artikel 30 der Europol-Verordnung festgelegten Garantien vorsieht,

(5) sicherzustellen, dass die Sicherheitsmaßnahmen Daten umfassen, die am Bestimmungsort sowie bei der Durchführung verarbeitet werden,

(6) sicherzustellen, dass automatisierte Entscheidungen, die auf gemäß dem Abkommen empfangenen Daten beruhen, nur ergeben, wenn die Möglichkeit besteht, dass eine Person wirksam und sinnvoll eingreifen kann,

(7) dass das geplante Abkommen klare und detaillierte Vorschriften betreffend die Informationen enthält, die den betroffenen Personen zur Verfügung zu stellen sind,

(8) dass die Kommission bei den Verhandlungen besonderes Augenmerk auf Richtlinie 3 Buchstabe k betreffend die Aufsicht durch unabhängige Datenschutzbehörden legt, die mit wirksamen Befugnissen gegenüber den Strafverfolgungsbehörden und anderen zuständigen Behörden Boliviens, welche die übermittelten personenbezogenen Daten verwenden werden, ausgestattet sein sollten,

(9) dass die Parteien für die Zwecke dieser Überprüfung des Abkommens regelmäßig Informationen über die Ausübung von Rechten durch betroffene Personen und einschlägige Informationen über die Inanspruchnahme der Aufsichts- und Rechtsbehelfsmechanismen im Zusammenhang mit der Anwendung des Abkommens austauschen.

Brüssel, den 3. Mai 2023

(elektronisch unterzeichnet)