



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

Stellungnahme 6/2019

Stellungnahme des EDSB zum Verhandlungsmandat für ein Abkommen zwischen der EU und Japan über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen



25. Oktober 2019

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung 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“; 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.

Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung 2018/1725 besagt: „Nach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben, konsultiert die Kommission den EDSB“, und gemäß Artikel 57 Absatz 1 Buchstabe g muss der EDSB „von sich aus oder auf Anfrage alle Organe und Einrichtungen der Union bei legislativen und administrativen Maßnahmen zum Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten beraten.“

Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde zusammen mit dem Stellvertretenden Datenschutzbeauftragten im Dezember 2014 ernannt und speziell mit einem konstruktiven und proaktiven Vorgehen beauftragt. In seiner 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 Strafverfolgung im Einklang mit Maßnahme 5 der Strategie des EDSB: „Durchgängige Einbeziehung des Datenschutzes in internationale Politikbereiche“ zu beraten. Diese Stellungnahme basiert auf der allgemeinen Verpflichtung, dass von der EU geschlossene internationale Vereinbarungen im Einklang mit den Bestimmungen des AEUV stehen und die Grundrechte, die ein zentraler Grundsatz des Unionsrechts sind, wahren müssen. Insbesondere ist die Einhaltung von Artikel 8 der Charta der Grundrechte der EU und Artikel 16 AEUV sicherzustellen.

Zusammenfassung

Die Europäische Kommission hat am 27. September 2019 eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Japan über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und anderer grenzübergreifender schwerer Kriminalität angenommen. Zweck des geplanten Abkommens ist die Festlegung der Rechtsgrundlage und der Bedingungen, unter denen Luftfahrtunternehmen berechtigt sind, PNR-Daten von Fluggästen, die Flüge zwischen der EU und Japan fliegen, im Einklang mit den Anforderungen des EU-Rechts, einschließlich der Charta der Grundrechte der EU, nach Japan zu übermitteln.

Der EDSB begrüßt, dass das Verhandlungsmandat darauf abzielt, die uneingeschränkte Achtung der in Artikel 7 und Artikel 8 der Charta der Grundrechte der EU verankerten Grundrechte und -freiheiten sowie der Grundsätze der Erforderlichkeit und der Verhältnismäßigkeit in der Auslegung durch den Gerichtshof in seiner Stellungnahme 1/15 zum PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada sicherzustellen.

Angesichts der Auswirkungen des geplanten Abkommens auf die Grundrechte einer sehr großen Zahl von Personen, die nicht an einer kriminellen Tätigkeit beteiligt sind, vertritt der EDSB die Auffassung, dass es alle materiell- und verfahrensrechtlichen Garantien enthalten sollte, die erforderlich sind, um die Verhältnismäßigkeit des PNR-Systems zu gewährleisten und den Eingriff in das Recht auf Privatsphäre und Datenschutz nur auf das absolut Notwendige und durch das allgemeine Interesse der Union gerechtfertigte Maß zu beschränken. Zu diesem Zweck formuliert der EDSB eine Reihe von Empfehlungen zur Verbesserung der Verhandlungsrichtlinien, z. B.:

- strenger Ansatz bezüglich der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des PNR-Systems;
- im Einklang mit dem Grundsatz der Zweckbindung sollte jede weitere Verwendung der übermittelten PNR-Daten für andere Zwecke hinreichend begründet, klar und präzise geregelt und auf das absolut Notwendige beschränkt werden;
- der Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen sollte nicht nur auf die verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage, sondern auch auf die materielle Rechtsgrundlage, einschließlich Artikel 16 AEUV, eingehen;
- besonderes Augenmerk sollte darauf gerichtet werden, das Risiko einer indirekten Offenlegung besonderer Kategorien von Daten über Fluggäste sowie das Risiko einer erneuten Identifizierung von Personen nach der Anonymisierung der sie betreffenden PNR-Daten zu verhindern;
- das geplante Abkommen sollte Klauseln enthalten, die seine Aussetzung im Falle von Verstößen gegen seine Vorschriften sowie die Kündigung des Abkommens ermöglichen, wenn die Verstöße schwerwiegend und anhaltend sind.

Der EDSB spricht in dieser Stellungnahme weitere detaillierte Empfehlungen aus.

Für weitere Beratung während der Verhandlungen steht der EDSB den Organen zur Verfügung. Der EDSB geht davon aus, dass er gemäß Artikel 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 in späteren Phasen der Fertigstellung des Entwurfs des Abkommens konsultiert wird.

INHALTSVERZEICHNIS

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND.....	5
2. ZIELE DES ABKOMMENS.....	7
3. HAUPTEMPFEHLUNGEN.....	8
3.1. ERFORDERLICHKEIT UND VERHÄLTNISMÄßIGKEIT	8
3.2. ZWECKBINDUNG	8
3.3. MATERIELLE RECHTSGRUNDLAGE DES BESCHLUSSES DES RATES	9
4. WEITERE EMPFEHLUNGEN	9
4.1. ÜBERMITTLUNG OPERATIVER PERSONENBEZOGENER DATEN.....	9
4.2. BESONDERE KATEGORIEN PERSONENBEZOGENER DATEN (SENSIBLE DATEN)	10
4.3. ANONYMISIERUNG PERSONENBEZOGENER DATEN	10
4.4. UNABHÄNGIGE AUFSICHT	11
4.5. AUSSETZUNG UND KÜNDIGUNG DES ABKOMMENS	11
5. SCHLUSSFOLGERUNGEN.....	11
ENDNOTEN.....	13

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 die Artikel 7 und 8,

gestützt 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)¹,

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, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses 1247/2002/EG², insbesondere Artikel 42 Absatz 1,

gestützt 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 Rates³ –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Die Europäische Kommission hat am 27. September 2019 eine Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und Japan über die Übermittlung und Verwendung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) zur Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und anderer grenzübergreifender schwerer Kriminalität angenommen. Der Anhang der Empfehlung (im Folgenden „der Anhang“) enthält die Verhandlungsrichtlinien des Rates für die Kommission, also die Ziele, die die Kommission im Namen der EU im Laufe der Verhandlungen erreichen sollte.
2. Die Empfehlung wurde auf der Grundlage des Verfahrens gemäß Artikel 218 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) für Übereinkommen zwischen der EU und Drittländern angenommen. Mit dieser Empfehlung ersucht die Kommission um Ermächtigung vonseiten des Rates, das Abkommen im Namen der EU auszuhandeln und die Verhandlungen mit Japan im Einklang mit dem Verhandlungsmandat einzuleiten. Nach Abschluss der Verhandlungen muss das Europäische Parlament zum Abschließen des Abkommens dem Wortlaut des ausgehandelten Abkommens zustimmen, wonach der Rat einen Beschluss über den Abschluss des Abkommens erlassen muss.
3. Den rechtlichen Rahmen für die Verarbeitung von PNR bietet die Richtlinie (EU) 2016/681 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von terroristischen

Straftaten und schwerer Kriminalität (PNR-Richtlinie), angenommen am 27. April 2016. Die Mitgliedstaaten waren verpflichtet, bis zum 25. Mai 2018 die Rechts- und Verwaltungsvorschriften in Kraft zu setzen, die erforderlich sind, um der Richtlinie nachzukommen. Die Europäische Kommission muss die erste Überprüfung der PNR-Richtlinie bis zum 25. Mai 2020 durchführen.

4. Derzeit sind zwei internationale Abkommen über die Verarbeitung und Übermittlung von PNR-Daten zwischen der EU und Drittländern in Kraft, und zwar mit Australien⁴ und mit den Vereinigten Staaten⁵, beide seit 2011. Auf Ersuchen des Europäischen Parlaments hat der Gerichtshof der Europäischen Union (EuGH) gemäß Artikel 218 Absatz 11 AEUV das Gutachten 1/15 vom 26. Juli 2017⁶ über das geplante Abkommen zwischen der Europäischen Union und Kanada über die Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten angenommen, das am 25. Juni 2014 unterzeichnet wurde. Der Gerichtshof gelangte zu dem Schluss, dass das Abkommen nicht mit Artikel 7, 8 und 21 sowie mit Artikel 52 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union (Charta) vereinbar ist, soweit es die Übermittlung sensibler Daten aus der EU nach Kanada und die Verwendung und Speicherung solcher Daten nicht ausschließt. Darüber hinaus legte der Gerichtshof eine Reihe von Voraussetzungen und Garantien für die rechtmäßige Verarbeitung und Übermittlung von PNR-Daten fest. Auf der Grundlage des Gutachtens 1/15 wurden im Juni 2018 neue PNR-Verhandlungen mit Kanada aufgenommen, die nach Angaben der Kommission kurz vor ihrem Abschluss stehen.
5. Auf globaler Ebene ist die Frage der PNR-Daten Gegenstand des Abkommens von 1947 über die internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden „Abkommen von Chicago“), das den internationalen Luftverkehr regelt und die Internationale Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) ins Leben gerufen hat. Der ICAO-Rat hat Richtlinien und empfohlen Vorgehensweisen im Bereich PNR angenommen, die Bestandteil von Anhang 9 („Erleichterung“) des Abkommens von Chicago gehören. Ergänzt werden sie durch weitere Leitlinien, insbesondere das ICAO-Dokument 9944 mit dem Titel „Guidelines on Passenger Name Records (PNR) Data“⁷. Alle EU-Mitgliedstaaten sind Vertragsparteien des Abkommens von Chicago.
6. Darüber hinaus fordert die am 21. Dezember 2017 verabschiedete Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen über Bedrohungen des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer von den Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen, *„zur Durchführung der Richtlinien und Empfehlungen der ICAO Kapazitäten zur Sammlung, Verarbeitung und Analyse von Daten aus Fluggastdatensätzen aufzubauen und dafür zu sorgen, dass alle ihre zuständigen nationalen Behörden diese Daten unter voller Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten nutzen und weitergeben“*, und *„legt den Mitgliedstaaten nahe, soweit angezeigt Daten aus Fluggastdatensätzen an die betroffenen Mitgliedstaaten weiterzuleiten, um ausländische terroristische Kämpfer zu erkennen“*⁸.
7. Der EDSB begrüßt die Tatsache, dass er nach Annahme der Empfehlung von der Kommission konsultiert wurde und erwartet, dass in der Präambel des Ratsbeschlusses auf die vorliegende Stellungnahme verwiesen wird. Die vorliegende Stellungnahme ergeht unbeschadet etwaiger zusätzlicher Anmerkungen, die der EDSB auf der Grundlage weiterer, in Zukunft verfügbarer Informationen abgeben kann.

2. ZIELE DES ABKOMMENS

8. Ziel des geplanten Abkommens ist die Festlegung der Rechtsgrundlage, des Rahmens und der Bedingungen, unter denen Luftfahrtunternehmen ermächtigt werden, PNR-Daten von Fluggästen, die Flüge zwischen der EU und Japan in Anspruch nehmen, nach Japan auf eine Weise zu übermitteln, die den Anforderungen des EU-Rechts, einschließlich der Charta in ihrer Auslegung durch den EuGH, entspricht⁹.
9. Der Ausdruck „Fluggastdatensatz“ oder „PNR“ bezeichnet einen Datensatz mit den für die Reise notwendigen Angaben zu jedem einzelnen Fluggast in Buchungs- oder Abfertigungssystemen oder gleichwertigen Systemen, die die gleichen Funktionen bieten, die die Bearbeitung und Überprüfung von Buchungen durch die Luftfahrtunternehmen ermöglichen¹⁰. PNR können verschiedene Arten von Daten enthalten, wie zum Beispiel Reisetage, Reiseroute, Flugscheindetails, Kontaktangaben, die Reiseagentur, über die der Flug gebucht wurde, das verwendete Zahlungsmittel, die Sitzplatznummer und Gepäckinformationen.
10. Nach der PNR-Richtlinie werden PNR-Daten zur Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer Straftaten und schwerer Kriminalität, zum Zusammentragen von Beweismaterial und gegebenenfalls zum Aufspüren von Komplizen von Straftätern verwendet. Darüber hinaus können anhand einer Überprüfung von PNR-Daten Personen ermittelt werden, die vor einer solchen Überprüfung nicht im Verdacht standen, an terroristischen Straftaten oder schwerer Kriminalität beteiligt zu sein, und die von den zuständigen Behörden genauer überprüft werden sollten¹¹.
11. Da der Zweck des geplanten Abkommens darin besteht, die Bedingungen zu begrenzen, unter denen Fluggesellschaften PNR-Daten von Fluggästen an japanische Behörden übermitteln dürfen, möchte der EDSB darauf hinweisen, dass die Übermittlung von personenbezogenen Daten wie PNR-Daten aus der EU in ein Drittland nur dann rechtmäßig ist, wenn es in diesem Land Vorschriften gibt, die ein Niveau des Schutzes der Grundrechte und Grundfreiheiten gewährleisten, das im Wesentlichen dem in der EU garantierten gleichwertig ist.¹² Darüber hinaus ist eine solche Übermittlung nur im Einklang mit den Bestimmungen über internationale Datenübermittlungen zulässig, die in Kapitel V der Verordnung (EU) 2016/679 (DSGVO) niedergelegt sind.
12. Der Angemessenheitsbeschluss in Bezug auf die Übermittlung personenbezogener Daten aus der EU nach Japan, der von der Europäischen Kommission am 23. Januar 2019 gemäß Artikel 45 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2016/679¹³ angenommen wurde, gilt nur für Übermittlungen zwischen kommerziellen Unternehmen und kann nicht als Rechtsgrundlage im Fall der PNR-Daten herangezogen werden. Daher muss das geplante Abkommen geeignete rechtsverbindliche und durchsetzbare Garantien gemäß Artikel 46 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/679 enthalten. Darüber hinaus muss das Abkommen gewährleisten, dass das Datenschutzniveau, das natürliche Personen durch das EU-Recht garantiert wird, bei Weiterübermittlung an zuständige Behörden anderer Drittländer nicht untergraben wird.

3. HAUPTEMPFEHLUNGEN

3.1. Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit¹⁴

13. Der EDSB hat in zahlreichen Stellungnahmen ¹⁵ seine Bedenken bezüglich der pauschalen Erfassung von PNR-Daten geäußert, mit der in die Grundrechte zahlreicher Fluggäste eingegriffen wird, ohne dass im Hinblick auf das Ziel, schwere Kriminalität und Terrorismus zu bekämpfen, Differenzierungen, Einschränkungen oder Ausnahmen vorgenommen werden.
14. Gleichzeitig ist sich der EDSB der Einschätzung des EuGH bewusst, dass solche Eingriffe *„eine dem Gemeinwohldienende Zielsetzung der Union haben und nicht geeignet sind, den Wesensgehalt der in den Artikeln 7 und 8 der Charta niedergelegten Grundrechte zu beeinträchtigen“*.¹⁶
15. In Anbetracht der oben dargelegten politischen Ziele und des rechtlichen Rahmens ist der EDSB der Ansicht, dass ein **wichtiges Ziel der Verhandlungen darin bestehen sollte, sicherzustellen, dass das künftige Abkommen die notwendigen materiell- und verfahrensrechtlichen Garantien enthält, die in ihrer Gesamtheit die Verhältnismäßigkeit des PNR-Systems gewährleisten würden**. Zu diesem Zweck begrüßt der EDSB, dass die Verhandlungsrichtlinien im Anhang der Empfehlung auf den Anforderungen beruhen, die der EuGH in seinem Gutachten 1/15 formuliert hat.

3.2. Zweckbindung

16. Die Zweckbindung ist eines der Grundprinzipien des EU-Rechtsrahmens für den Datenschutz und eine wesentliche Voraussetzung für die Gewährleistung der Verhältnismäßigkeit von Eingriffen in die in den Artikeln 7 und 8 der Charta verankerten Rechte. Noch größere Bedeutung kommt ihr im Zusammenhang mit PNR-Daten zu, in dem Strafverfolgungsbehörden personenbezogene Daten einer sehr großen Zahl von Personen verarbeiten, die nicht an einer kriminellen Tätigkeit beteiligt sind.
17. Der EDSB begrüßt, dass die Nummern 3 und 5 der Verhandlungsrichtlinien im Anhang des Entwurfs des Ratsbeschlusses die Übermittlung und Verwendung von PNR-Daten ausdrücklich auf den **„ausschließlichen Zweck der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus und anderer grenzübergreifender schwerer Kriminalität“** beschränken. Im Hinblick auf eine mögliche weitere Verwendung von PNR-Daten für andere Zwecke heißt es in Nummer 8 Buchstabe g der Verhandlungsrichtlinien: *„Eine Verwendung von Fluggastdatensätzen durch die zuständige japanische Behörde, die über Sicherheits- und Grenzkontrollen hinausgeht, sollte auf neue Umstände gestützt werden müssen und materiell- und verfahrensrechtlichen Voraussetzungen unterliegen, die auf objektiven Kriterien beruhen. Insbesondere sollte eine solche Verwendung - außer in hinreichend begründeten Eilfällen - einer vorherigen Kontrolle durch ein Gericht oder eine unabhängige Verwaltungsstelle unterworfen werden.“* Der EDSB erkennt an, dass diese Richtlinie unmittelbar aus dem Gutachten 1/15 des EuGH abgeleitet ist.¹⁷
18. **Sofern jedoch das künftige Abkommen die Weiterverwendung der PNR-Daten für andere Zwecke ermöglichen sollte, die nicht unmittelbar mit der „Verhütung und Bekämpfung von Terrorismus und anderer grenzübergreifender schwerer Kriminalität“ zu tun haben, empfiehlt der EDSB, diese neuen Zwecke sehr gut zu begründen, in**

dem geplanten Abkommen klar und präzise festzulegen und auf das absolut Notwendige zu beschränken.

3.3. Materielle Rechtsgrundlage des Beschlusses des Rates

19. In der Begründung der Empfehlung heißt es, sie sei auf Artikel 218 AEUV gestützt. Auch in der Präambel des Entwurfs des Ratsbeschlusses wird auf Artikel 218 Absätze 3 und 4 AEUV Bezug genommen. Es wird darin jedoch auf keine materiellrechtliche Grundlage für diese Rechtsvorschrift verwiesen.
20. Gemäß Artikel 296 Absatz 2 AEUV und der ständigen Rechtsprechung des EuGH¹⁸ beanstandet der EDSB die Tatsache, dass in den Bezugsvermerken in der Präambel des Beschlusses des Rates nur die angemessene Verfahrensrechtsgrundlage und nicht gleichermaßen die relevante materielle Rechtsgrundlage genannt wird. Der EDSB erinnert daran, dass der EuGH in einem ähnlichen Strafverfolgungskontext feststellte, dass *„der Beschluss des Rates über den Abschluss des geplanten Abkommens [zwischen Kanada und der Europäischen Union über die Übermittlung und Verarbeitung von Fluggastdatensätzen] auf Artikel 16 Absatz 2 gemeinsam mit Artikel 87 Absatz 2 Buchstabe a AEUV zu stützen ist“*¹⁹.
21. Aus dem Anhang mit den Verhandlungsrichtlinien geht bereits hervor, dass die Kommission in den Verhandlungen zum geplanten Abkommen gleichzeitig mehrere Ziele anstreben sollte, darunter die Ermöglichung der Übermittlung personenbezogener Daten und die Achtung der in der Charta verankerten Grundrechte, darunter das Recht auf Privatsphäre und das Recht auf den Schutz der personenbezogenen Daten. Das geplante Abkommen würde sich damit direkt auf das in Artikel 16 AEUV verfolgte Ziel beziehen. **Daher empfiehlt der EDSB, in die Präambel des Ratsbeschlusses einen Verweis auf die geeignete materielle Rechtsgrundlage für das künftige Abkommen aufzunehmen, der Artikel 16 AEUV einschließen sollte.**

4. WEITERE EMPFEHLUNGEN

4.1. Übermittlung operativer personenbezogener Daten

22. In Nummer 4 des Anhangs der Empfehlung heißt es: *„In dem Abkommen sollte die Übermittlung von Fluggastdatensätzen auch als eine Förderung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit anerkannt werden, die durch die Übermittlung analytischer Informationen aus Fluggastdatensätzen erreicht wird“*, und daher sollte das Abkommen *„auch gewährleisten, dass die zuständigen Behörden Japans den Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten sowie Europol und Eurojust im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeiten analytische Informationen übermitteln“*. Der EDSB fragt sich, ob *„analytische Informationen“* unter diesem Ziel der Verhandlungsrichtlinien auch operative personenbezogene Daten umfassen würden und ob eine Übermittlung solcher Daten aus der EU, d. h. von den Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedstaaten, von Europol und Eurojust, an die zuständigen Behörden Japans erfolgen würde.
23. In solchen Fällen weist der EDSB darauf hin, dass die Übermittlung operativer personenbezogener Daten aus der EU nach Japan mit den spezifischen Rechtsrahmen in Kapitel V der Richtlinie (EU) 2016/680, Artikel 25 der Verordnung (EU) 2016/794²⁰,

Kapitel IX der Verordnung (EU) 2018/1725 und den Bedingungen in Artikel 11 der Richtlinie (EU) 2016/681 vereinbar sein sollte.

24. Daher **empfiehlt der EDSB, in den Verhandlungsrichtlinien klarzustellen, ob die geplante polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Behörden Japans und den Polizei- und Justizbehörden der Mitgliedsstaaten sowie mit Europol und Eurojust solche Übermittlungen operativer personenbezogener Daten aus der EU nach Japan einschließen würde. Ist dies der Fall, sollten zumindest Bezugsvermerke auf die geeignete Rechtsgrundlage für die Übermittlung operativer personenbezogener Daten aufgenommen werden.**

4.2. Besondere Kategorien personenbezogener Daten (sensible Daten)

25. Der EDSB begrüßt, dass in Nummer 8 Buchstabe b der Verhandlungsrichtlinie ausdrücklich ein Verbot der Verarbeitung sensibler Daten im Sinne des EU-Rechts vorgesehen ist. Es sollte jedoch berücksichtigt werden, dass das oben genannte ICAO-Dokument 9944 „Guidelines on PNR Data“ als Bestandteil der PNR „allgemeine Eintragungen einschließlich der sonstigen zusätzlichen Informationen (OSI), der Information über besondere Dienste (SSI) und der Informationen über Sonderdienste (Special Service Request – SSR)“ betrachtet. Darüber hinaus befand der EuGH in seinem Gutachten 1/15, dass die entsprechende Rubrik *„auch Informationen umfassen könnte, die keinerlei Bezug zum Zweck der Übermittlung von PNR-Daten haben“*, weshalb sie *„mithin nicht hinreichend klar und präzise abgegrenzt ist“*²¹.
26. Unter diesen Umständen **empfiehlt der EDSB der Kommission als Verhandlungsführerin der EU, der Art und Weise, in der die Kategorien von PNR-Daten für die Zwecke des Abkommens festgelegt werden, besondere Aufmerksamkeit zu widmen, um zu verhindern, dass Informationen, die mittelbar besondere Kategorien von Daten über Fluggäste betreffen, wie religiöse oder philosophische Überzeugungen oder Gesundheitsdaten, weitergegeben und verarbeitet werden können.**

4.3. Anonymisierung personenbezogener Daten

27. Nummer 8 Buchstabe h der Verhandlungsrichtlinien sieht die Anonymisierung von PNR-Daten als Alternative zur Löschung nach Ablauf der Speicherfrist vor. In diesem Zusammenhang möchte der EDSB darauf hinweisen, dass die Kommission im Verlauf der Verhandlungen mit Japan über den Angemessenheitsbeschluss festgestellt hat, dass der Begriff „anonym verarbeitete personenbezogene Informationen“, wie er in den japanischen Rechtsvorschriften definiert ist, auch Daten umfasst, bei denen eine erneute Identifizierung des Einzelnen noch möglich ist, und daher eher als „Pseudonymisierung“ und nicht als „Anonymisierung“ bezeichnet werden könnte.²²
28. Angesichts dieser unterschiedlichen Konzepte **fordert der EDSB die Kommission auf, sicherzustellen, dass bei der Bezugnahme auf „anonyme personenbezogene Daten“ in dem künftigen Abkommen die Anonymisierung von PNR-Daten so verstanden wird, dass die betroffene Person nicht mehr identifiziert werden kann, wie es in Nummer 8 Buchstabe h der Verhandlungsrichtlinien heißt.**

4.4. Unabhängige Aufsicht

29. Sowohl die EU-Rechtsvorschriften²³ als auch die ständige Rechtsprechung des EuGH²⁴ sehen in dem Bestehen und wirksamen Funktionieren einer oder mehrerer unabhängiger Aufsichtsbehörden eine wesentliche Garantie für das Recht auf Datenschutz. Der Angemessenheitsbeschluss der Kommission zu Japan bietet einen Überblick über das japanische System der unabhängigen Aufsicht im Bereich Strafverfolgung und Sicherheit.²⁵
30. In Anbetracht der Komplexität des japanischen Systems und der verschiedenen betroffenen Aufsichtsbehörden **empfiehlt der EDSB, die von Japan mit der unabhängigen Kontrolle der Einhaltung der Bestimmungen des PNR-Abkommens betraute(n) Behörde(n) klar zu benennen.**
31. Darüber hinaus sieht der EDSB in der Entwicklung einer **internationalen Zusammenarbeit für den Schutz personenbezogener Daten im PNR-Bereich** zwischen den Aufsichtsbehörden der EU und Japans im Einklang mit Artikel 50 der Verordnung (EU) 2016/679 und Artikel 40 der Richtlinie (EU) 2016/680 einen besonderen Mehrwert.

4.5. Aussetzung und Kündigung des Abkommens

32. Der EDSB stellt fest, dass in den Nummern 13 bis 15 der Verhandlungsrichtlinien im Anhang die rechtlichen Möglichkeiten für eine regelmäßige gemeinsame Überprüfung, die Beilegung von Streitigkeiten und die automatische Verlängerung des künftigen Abkommens festgelegt werden. Die Verhandlungsrichtlinien sehen jedoch nicht die Möglichkeit vor, das Abkommen auszusetzen oder zu kündigen, wenn eine Vertragspartei gegen seine Vorschriften verstößt.
33. Ähnlich wie die Bestimmungen von Artikel 45 Absatz 5 der Verordnung (EU) 2016/679 und Artikel 36 Absatz 5 der Richtlinie (EU) 2016/680 über Angemessenheitsbeschlüsse zu gewerblichen bzw. Strafverfolgungszwecken **empfiehlt der EDSB, in den Verhandlungsrichtlinien die Möglichkeit vorzusehen, das Übereinkommen im Falle von Verstößen gegen seine Bestimmungen auszusetzen bzw. es zu kündigen, falls es sich um einen schwerwiegenden und anhaltenden Verstoß handelt.**

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

34. Der EDSB begrüßt, dass das Verhandlungsmandat darauf abzielt, die uneingeschränkte Achtung der in Artikel 7 und Artikel 8 der Charta verankerten Grundrechte und -freiheiten sowie der Grundsätze der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit in der Auslegung durch den Gerichtshof in seinem Gutachten 1/15 zum PNR-Abkommen zwischen der EU und Kanada sicherzustellen.
35. Angesichts der Auswirkungen des geplanten Abkommens auf die Grundrechte einer sehr großen Zahl von Personen, die nicht an einer kriminellen Tätigkeit beteiligt sind, vertritt der EDSB die Auffassung, dass das künftige Abkommen alle materiell- und verfahrensrechtlichen Garantien enthalten sollte, die in ihrer Gesamtheit erforderlich sind, um die Verhältnismäßigkeit des PNR-Systems zu gewährleisten und den Eingriff in das

Recht auf Privatsphäre und Datenschutz nur auf das absolut Notwendige und durch das allgemeine Interesse der Union gerechtfertigte Maß zu beschränken.

36. Zu diesem Zweck unterstreicht der EDSB als wichtigste Empfehlung die Notwendigkeit eines strengen Ansatzes bezüglich der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit des PNR-Systems. Darüber hinaus sollte der praktischen Umsetzung des Grundsatzes der Zweckbindung in Bezug auf die Verwendung der übermittelten PNR-Daten besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden. Ferner bekräftigt der EDSB seinen Standpunkt aus früheren Stellungnahmen²⁶, wonach der Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen gemäß Artikel 218 AEUV nicht nur einen Verweis auf die verfahrensrechtliche Rechtsgrundlage, sondern auch auf die einschlägige materielle Rechtsgrundlage enthalten sollte, die Artikel 16 AEUV einschließen sollte.
37. In den weiteren Empfehlungen des EDSB in dieser Stellungnahme geht es um den angemessenen Rechtsrahmen für die Übermittlung operativer personenbezogener Daten, um die Notwendigkeit, dem Risiko vorzubeugen, dass indirekt besondere Kategorien von Daten über Fluggäste offengelegt werden, sowie um das Risiko einer erneuten Identifizierung von Personen nach der Anonymisierung sie betreffender PNR-Daten. Der EDSB betont ferner, dass die unabhängige Aufsicht über die Verarbeitung von PNR-Daten durch die zuständigen japanischen Behörden, die eine der wesentlichen Garantien für das Recht auf Datenschutz darstellt, geklärt werden muss. Außerdem empfiehlt der EDSB, in das künftige Abkommen Klauseln für seine Aussetzung bei Verstößen gegen seine Bestimmungen und für die Kündigung des Abkommens bei schwerwiegenden und anhaltenden Verstößen aufzunehmen.
38. Der EDSB steht der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament in den weiteren Phasen dieses Prozesses weiterhin beratend zur Verfügung. Die Anmerkungen in dieser Stellungnahme sind vorbehaltlich etwaiger zusätzlicher Anmerkungen, die der EDSB anfügen könnte, da sich weitere Problematiken ergeben können, die dann angegangen werden würden, sobald weitere Informationen verfügbar sind. Zu diesem Zweck geht der EDSB davon aus, später vor der abschließenden Bearbeitung zu den Bestimmungen des Entwurfs des Abkommens konsultiert zu werden.

Brüssel, 25. Oktober 2019

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Endnoten

¹ ABl. L 119 vom 24.5.2016, S. 1.

² ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

³ ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 89.

⁴ ABl. L 186 vom 14.7.2012, S. 4.

⁵ ABl. L 215 vom 11.8.2012, S. 5.

⁶ Gutachten 1/15 des Gerichtshofs vom 26. Juli 2017 nach Artikel 218 Absatz 11 AEUV über den Entwurf eines Abkommens zwischen Kanada und der EU über die Übermittlung und Verarbeitung von PNR-Daten, ECLI:EU:C:2017:592.

⁷ ICAO, Doc 9944 Guidelines on Passenger Name Record (PNR) Data, First Edition — 2010.

⁸ Resolution 2396 (2017) des Sicherheitsrats der Vereinten Nationen zur Bedrohung des Weltfriedens und der internationalen Sicherheit durch zurückkehrende ausländische terroristische Kämpfer, vom Sicherheitsrat auf seiner 8148. Tagung angenommen am 21. Dezember 2017, Punkt 12.

⁹ Siehe die Begründung der Empfehlung für einen Beschluss des Rates, Dok. COM (2019) 420 final vom 27.9.2019.

¹⁰ Siehe Artikel 3 Absatz 5 der Richtlinie (EU) 2016/681.

¹¹ Richtlinie (EU) 2016/681, Erwägungsgründe 6 und 7.

¹² EuGH, Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 93.

¹³ Durchführungsbeschluss der Kommission vom 23. Januar 2019 gemäß der Verordnung (EG) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Angemessenheit des Datenschutzniveaus in Japan, ABl. L 76 vom 19.3.2019.

¹⁴ Siehe das Toolkit des EDSB zur Erforderlichkeit, abrufbar unter: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-06-01_necessity_toolkit_final_en_0.pdf

¹⁵ Zuletzt in der Stellungnahme des EDSB 5/2015 zu dem Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Verwendung von Fluggastdatensätzen zu Zwecken der Verhütung, Aufdeckung, Aufklärung und strafrechtlichen Verfolgung von terroristischen Straftaten und schwerer Kriminalität, abrufbar unter: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/15-09-24_pnr_en.pdf

¹⁶ EuGH, Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 151.

¹⁷ *a.a.O.*, Rn. 232 Absatz 3 Buchstabe c.

¹⁸ Urteile des EuGH in den Rechtssachen C-43/12 (Kommission/Parlament und Rat, Rn. 29) und C-263/14 (Parlament/Rat, Rn. 43).

¹⁹ EuGH, Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 232.

²⁰ 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.

²¹ EuGH, Gutachten 1/15, EU-Kanada PNR-Abkommen, ECLI:EU:C:2017:592, Rn. 160.

²² Durchführungsbeschluss der Kommission über einen angemessenen Schutz personenbezogener Daten durch Japan, Erwägungsgrund 30.

²³ Artikel 16 AEUV und Artikel 8 Absatz 3 der Charta, Artikel 45 Absatz 2 Buchstabe b DSGVO.

²⁴ EuGH, Urteile in den Rechtssachen C-362/14 Schrems, C-518/07, Kommission/Deutschland, und C-288/12, Kommission/Ungarn.

²⁵ Durchführungsbeschluss der Kommission über den angemessenen Schutz personenbezogener Daten durch Japan, Nummer 3.2.2 der Präambel und Anhang II.

²⁶ Siehe die Stellungnahme 2/2019 des EDSB zu dem Mandat für die Verhandlung eines Abkommens zwischen der EU und den USA über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln und die Stellungnahme 3/2019 des EDSB zur Teilnahme an den Verhandlungen mit Blick auf ein Zweites Zusatzprotokoll zum Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität, abrufbar unter: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_on_eu_us_agreement_on_e-evidence_en.pdf and https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/19-04-02_edps_opinion_budapest_convention_en.pdf.