



01613/06/DE
WP 127

Stellungnahme 9/2006
zur Umsetzung der Richtlinie 2004/82/EG des Rates über die Verpflichtung von
Beförderungsunternehmen, Angaben über die beförderten Personen zu übermitteln

Angenommen am

28. September 2006

Die Arbeitsgruppe wurde durch Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt. Sie ist ein unabhängiges EU-Beratungsgremium in Datenschutzfragen. Ihre Aufgaben sind in Artikel 30 der Richtlinie 95/46/EG sowie in Artikel 15 der Richtlinie 2002/58/EG festgelegt.

Die Sekretariatsgeschäfte werden wahrgenommen von: Europäische Kommission, Generaldirektion Justiz, Freiheit und Sicherheit, Direktion C (Ziviljustiz, Grundrechte und Unionsbürgerschaft), B-1049 Brüssel, Belgien, Büro Nr. LX-46 01/43.

Website: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/index_de.htm

**DIE ARBEITSGRUPPE FÜR DEN SCHUTZ NATÜRLICHER PERSONEN BEI
DER VERARBEITUNG PERSONENBEZOGENER DATEN**

eingesetzt durch Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995,

gestützt auf Artikel 29 sowie auf Artikel 30 Absatz 1 Buchstabe a und Absatz 3 dieser Richtlinie, ferner auf Artikel 15 Absatz 3 der Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002,

gestützt auf ihre Geschäftsordnung, insbesondere auf Artikel 12 und 14,

hat folgende Stellungnahme angenommen:

I – Umsetzung der Richtlinie in innerstaatliches Recht – Orientierungsbedarf

Am 29. April 2004 erließ der Rat die Richtlinie 2004/82/EG über die Verpflichtung von Beförderungsunternehmen, auf Anfrage Angaben über die beförderten Personen vorab an die mit der Personenkontrolle an den Außengrenzen der EU beauftragten nationalen Behörden zu übermitteln. Die Richtlinie ergänzt die Bestimmungen des Übereinkommens von Schengen, die ebenfalls dem Ziel dienen, die Zuwanderungsströme einzudämmen und die illegale Einwanderung zu bekämpfen.

Die Mitgliedstaaten der Europäischen Union mussten die Richtlinie bis zum 25. September 2006 in innerstaatliches Recht umsetzen.

Die Artikel-29-Datenschutzgruppe stellt fest, dass mehrere Mitgliedstaaten diese Frist nicht eingehalten haben und die nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie noch immer debattiert werden. Es ist noch nicht klar, ob alle diese Mitgliedstaaten die Richtlinie bis Ende 2006 umgesetzt haben werden. In anderen Mitgliedstaaten steht möglicherweise die Entscheidung über die praktischen Maßnahmen für die Umsetzung der Richtlinie noch aus.

Es sei darauf hingewiesen, dass die Richtlinie sowohl im Interesse der Fluggäste als auch der Beförderungsunternehmen so bald wie möglich einheitlich und koordiniert umgesetzt werden sollte, um zu vermeiden, dass es innerhalb der Europäischen Union divergierende Vorschriften gibt. Alle betroffenen Fluggäste sollten bei der Einreise in die Europäische Union die gleiche Behandlung und die gleichen Rechte genießen. Situationen, in denen Fluggäste ungleich behandelt werden, sind zu vermeiden.

Die Datenschutzgruppe ist ferner der Auffassung, dass die Bestimmungen der Richtlinie so auszulegen und umzusetzen sind, dass der Schutz der personenbezogenen Daten unter uneingeschränkter Einhaltung der in der Richtlinie 95/46/EG festgelegten Datenschutzgrundsätze sowie unter Achtung des Datenschutzes als einem Grundrecht aller Personen in der gesamten Europäischen Union gewährleistet wird.

Zu diesem Zweck sollten nach Ansicht der Datenschutzgruppe Leitlinien zur Auslegung und Umsetzung der Richtlinie vorgegeben werden, die für die Mitgliedstaaten bei der Umsetzung der Richtlinie und der Entwicklung der Durchführungsmaßnahmen hilfreich sein könnten.

Die Datenschutzgruppe ist sich der zunehmenden Bedeutung, die der Nutzung der erweiterten Fluggastdaten (Advanced Passenger Information - API) für die Personenkontrolle weltweit beigemessen wird, wohl bewusst. Sie erinnert in diesem Zusammenhang auch an ihre bereits in einer früheren Stellungnahme geäußerte Auffassung¹, dass mittelfristig für die Gewährleistung der Sicherheit im Luftverkehr, die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und die weltweite Wahrung der Menschenrechte ein kohärenterer Ansatz für den Austausch von Fluggastdaten entwickelt werden muss.

II – Leitlinien zum Datenschutz

1) Beschränkte Zweckbestimmung

1a) *Zweck der Datenverarbeitung*: Als Zweck der Datenverarbeitung werden in Artikel 1 Absatz 1 der Richtlinie ausdrücklich die Verbesserung der Grenzkontrollen und die Bekämpfung der illegalen Einwanderung genannt. Zu diesem Zweck dürfen die Fluggesellschaften den „zuständigen nationalen Behörden“ die in Artikel 3 Absatz 2 der Richtlinie aufgeführten Datensätze übermitteln.

Die Datenschutzgruppe erinnert daran, dass bei der Umsetzung der Richtlinie der Zweckbindungsgrundsatz von entscheidender Bedeutung ist. Folglich muss die Zweckbestimmung der Verarbeitung der fraglichen Daten in den innerstaatlichen Rechtsvorschriften klar dargelegt und auf den im vorstehend genannten Artikel der Richtlinie aufgeführten Bereich beschränkt werden.

1b) *Ausnahmeregelung für „Strafverfolgungszwecke“*: Nach Artikel 6 Absatz 1 letzter Satz der Richtlinie können die Mitgliedstaaten die Daten abweichend von dem oben genannten Grundsatz in Ausnahmefällen nach Maßgabe ihrer nationalen Rechtsvorschriften und der Datenschutzbestimmungen der Richtlinie 95/46/EG auch zu „Strafverfolgungszwecken“ verwenden. Die Richtlinie 2004/82/EG enthält jedoch keine Begriffbestimmung der „Strafverfolgungszwecke“. Der Auffassung der Datenschutzgruppe zufolge ist es notwendig, dass die Mitgliedstaaten diese Ausnahmeregelung restriktiv anwenden und klar ausführen, in welchen Sonderfällen die fraglichen Daten im Rahmen der Strafverfolgung verwendet werden dürfen. Um jeglichen Missbrauch dieser Daten zu verhindern ist nach der Einschätzung der Datenschutzgruppe eine solche Verwendung nur bei Ermittlungen zu schweren Straftaten in bestimmten Einzelfällen und unter der Voraussetzung statthaft, dass es einschlägige Datenschutzbestimmungen gibt. Dies ist unverzichtbar, um sicherzustellen, dass der Datenschutz auch dann gewährleistet ist, wenn die Daten von anderen Behörden als denjenigen, für die sie ursprünglich erfasst wurden, verwendet werden.

1c) *Beschränkung auf Flüge in die EU*: Die Richtlinie gilt im Übrigen nur für Flüge aus einem Drittstaat in einen EU-Mitgliedstaat (siehe Artikel 3 Absatz 1) und ermächtigt die Mitgliedstaaten nicht dazu, die Fluggesellschaften dazu zu verpflichten, Fluggastdaten zu EU-internen Flügen vorab zu erfassen und zu übermitteln.

¹ Stellungnahme 5/2006 zum Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 30. Mai 2006 in den verbundenen Rechtssachen C-317/04 und C-318/04 zur Übermittlung von Fluggastdaten an die Vereinigten Staaten, WP122, 14. Juni 2006.

2) Umfang und Gegenstand der Datenerfassung: Datensparsamkeit, Sachdienlichkeit, Verhältnismäßigkeit

2a) *In der Richtlinie vorgesehene Datenkategorien*: In der Richtlinie werden Art und Umfang der Datensätze, die von den Beförderungsunternehmen an die zuständigen nationalen Behörden zu den oben genannten Zwecken übermittelt werden dürfen, eindeutig angegeben (Artikel 3 Absatz 2). Diese Datensätze sind in Anbetracht des Zwecks der Richtlinie (Verbesserung der Grenzkontrollen und Bekämpfung der illegalen Einwanderung) als notwendig und ausreichend zu betrachten.

2b) *Zusätzliche Verpflichtungen und/oder Datenkategorien, einschließlich biometrischer Daten*: Gemäß Erwägungsgrund 8 der Richtlinie bleibt es den Mitgliedstaaten freigestellt, die Beförderungsunternehmen dazu zu verpflichten, auf Anfrage weitere Datenkategorien zu übermitteln. Erwägungsgrund 9 bezieht sich auf die mögliche Einbeziehung „biometrischer Merkmale“ im Rahmen der von den Beförderungsunternehmen zu erteilenden Informationen, je nach Stand der „technologischen Innovationen“; allerdings enthält die Richtlinie keine Begriffsbestimmung der biometrischen Merkmale und es wird den Behörden, die die Informationen anfordern, überlassen, zu bestimmen, zu welchen biometrischen Merkmalen Angaben zu übermitteln sind und ab wann sie die Übermittlung solcher Daten für technisch machbar erachten. Nach der Einschätzung der Datenschutzgruppe ginge die Erfassung zusätzlicher Angaben, einschließlich der Informationen im Zusammenhang mit Rückreisetickets, wie unter Erwägungsgrund 8 erwähnt, im Hinblick auf den angestrebten Zweck über das angemessene Maß hinaus; in Ermangelung einer deutlichen Beschreibung des Zwecks, für den biometrische Daten zu erfassen und zu verarbeiten sind, und in Ermangelung einer Beschreibung der biometrischen Merkmale, die für diese Zwecke sowohl notwendig als auch angemessen gelten, gäbe die etwaige Nutzung biometrischer Daten noch mehr Anlass zur Sorge (siehe die Erwägungen zu der Verarbeitung biometrischer Daten in den Dokumenten WP80, WP96 und WP112).

2c) *Internationaler Kontext und sektorspezifische Standards*: Die Mitgliedstaaten sollten Art und Umfang der von den Beförderungsunternehmen zu übermittelnden Angaben auch im Hinblick auf die internationalen Standards betrachten, die von den einschlägigen Organisationen wie der Internationalen Zivilluftfahrtorganisation (ICAO), der Weltzollorganisation (WCO) und dem Verband des Internationalen Luftverkehrs (IATA) angenommen wurden. Diese Organisationen haben eindeutige Definitionen der erweiterten Fluggastdaten (API) entwickelt, um harmonisierte Standards und einheitliche Vorgehensweisen zu gewährleisten. Diese Standards wurden in jüngster Zeit auch von der Europäischen Zivilluftfahrtkonferenz (ECAC) bekräftigt, die am 8. April 2006 eine Grundsatzerklärung zu API-Systemen angenommen hat, die die Mitgliedstaaten „bei der Einführung eines API-Systems“ berücksichtigen sollten. Insbesondere wird ausdrücklich vermerkt, dass es sich bei den erweiterten Fluggastdaten (API) um Daten handelt, die auf dem maschinenlesbaren Abschnitt des Reisedokuments zu finden sind. In den Leitlinien wird empfohlen, dass die erweiterten Fluggastdaten nicht über diese darin aufgeführten Angaben hinausgehen sollten. Die Datenschutzgruppe weist darauf hin, dass die Mitgliedstaaten bei einer Anforderung aller Fluggastdaten der sog. „Passenger Name Records“ (PNR) oder der zur Abflugkontrolle dienenden Fluggastlisten der Fluggesellschaften gegen die Richtlinie 95/46/EG verstoßen würden, da beide Datensätze bei weitem über die in den Leitlinien und anderen

einschlägigen internationalen Standards aufgeführten Daten hinausgehen; darüber hinaus wird hervorgehoben, dass die PNR-Daten für die Grenzkontrolle nicht erforderlich sind.

3) Speicherung der Daten

Die Datenschutzgruppe möchte außerdem darauf hinweisen, dass die Daten, die den mit den Personenkontrollen an Außengrenzen beauftragten Behörden übermittelt werden, gemäß der Richtlinie nur dann länger als 24 Stunden aufbewahrt werden dürfen, wenn sie zur Wahrnehmung der gesetzlichen Aufgaben dieser Behörden benötigt werden. In der Richtlinie wird jedoch nicht näher festgelegt, wie lange diese Daten aufbewahrt werden dürfen, wenn diese gemäß der in Artikel 6 Absatz 1 vorgesehenen Ausnahmeregelung an Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden.

Werden Ausnahmen von der maximalen Datenaufbewahrungsdauer von 24 Stunden eingeräumt, so sollte dies nur für bestimmte Einzelfälle vorgesehen werden, zum Beispiel wenn die Identität von Fluggästen nicht festgestellt werden kann, oder bei Fluggästen, die keine gültigen Reisedokumente haben. Die Mitgliedstaaten sollten dafür sorgen, dass die Daten nicht länger aufbewahrt werden als eben für diese Zwecke absolut erforderlich.

4) Information der betroffenen Personen

Nach Artikel 6 Absatz 2 der Richtlinie sind die Beförderungsunternehmen dazu verpflichtet, die beförderten Personen nach Maßgabe der Richtlinie 95/46/EG zu unterrichten. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe erinnert in diesem Zusammenhang an ihre **Stellungnahme Nr. 97** vom 30. September 2004 zur Unterrichtung von Fluggästen anlässlich der Übermittlung persönlicher Daten bei Flügen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika und an ihre **Stellungnahme Nr. 100** vom 25. November 2004 zu einheitlicheren Bestimmungen über Informationspflichten. Beide Stellungnahmen können als Modell für die Gestaltung einer umfassenden und guten Unterrichtung der Fluggäste dienen. Beförderungsunternehmen sind aufgefordert, beide Stellungnahmen heranzuziehen, um ihren Verpflichtungen im Sinne der Richtlinie 95/46/EG uneingeschränkt nachzukommen. Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, sicherzustellen, dass die Fluggäste nach einem möglichst einheitlichen Ansatz auch darüber informiert werden, dass ihre Daten zu bestimmten Zwecken nach Maßgabe der nationalen Rechtsvorschriften an Strafverfolgungsbehörden weitergeleitet werden können.

III - Schlussfolgerung

Die Datenschutzgruppe befürwortet uneingeschränkt das Ziel, die illegale Einwanderung durch die Verbesserung der Kontrollen bei Flügen in die EU nach Maßgabe der Richtlinie 2004/82/EG des Rates einzudämmen. Der Datenschutzgruppe ist es jedoch wichtig, dass eine möglichst einheitliche und kohärente Umsetzung dieser Richtlinie in nationales Recht und die Wahrung der in der Richtlinie 95/46/EG festgelegten Datenschutzgrundsätze – die von der Richtlinie 2004/82/EG ausdrücklich unberührt bleiben – gewährleistet werden.

Aus den genannten Gründen hat die Datenschutzgruppe in dieser Stellungnahme einige Leitlinien zur Auslegung und Umsetzung der Richtlinie formuliert, um zu verhindern, dass die Mitgliedstaaten in Ermangelung deutlicher Vorgaben einige Bestimmungen der fraglichen Richtlinie voneinander abweichend anwenden. Die Datenschutzgruppe fordert die Gesetzgeber in den Mitgliedstaaten und alle zuständigen nationalen Behörden auf, diesen Leitlinien bei der Formulierung und Anwendung der nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie Rechnung zu tragen.

Brüssel, den 27. September 2006

Für die Datenschutzgruppe
Der Vorsitzende
Peter SCHAAR