



00379/13/DE
WP 201

Stellungnahme 01/2013 mit weiteren Beiträgen zur Diskussion über den Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr

angenommen am 26. Februar 2013

Die Datenschutzgruppe wurde gemäß Artikel 29 der Richtlinie 95/46/EG eingesetzt. Sie ist das unabhängige Beratungsgremium der Europäischen Union 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 durch die Generaldirektion Justiz, Direktion C (Grundrechte und Unionsbürgerschaft) der Europäischen Kommission, B-1049 Brüssel, Belgien, Büro MO59 02/013.

Website: http://ec.europa.eu/justice/data-protection/index_de.htm.

1. Einleitung

Die Europäische Kommission hat am 25. Januar 2012 einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Aufdeckung, Untersuchung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr (nachfolgend „Richtlinienvorschlag“) angenommen. Parallel dazu wurde ein Vorschlag für eine Datenschutz-Grundverordnung unterbreitet. Der Rat und das Europäische Parlament haben daraufhin ihre einschlägigen Legislativverfahren eingeleitet, um noch vor den Europa-Wahlen von 2014 Einigung über das Gesamtpaket zu erzielen. Die Gespräche über den Richtlinienvorschlag kommen bisher allerdings nur langsam voran.

Die Datenschutzgruppe hat als erste allgemeine Reaktion auf die Kommissionsvorschläge in ihrer Stellungnahme vom 23. März 2012 auf bestimmte Probleme hingewiesen und Verbesserungsvorschläge gemacht.

Die Datenschutzgruppe begrüßt den „Paket-Ansatz“, den die Berichterstatter des Europäischen Parlaments in ihren dem Ausschuss für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (LIBE) unterbreiteten Berichtsentwürfen verfolgen, und sie ist zuversichtlich, dass alle politischen Gruppen auch weiterhin sämtliche Elemente des Pakets gründlich prüfen und versuchen werden, die beiden Vorschläge weiter zu verbessern, um ihre dringend erforderliche Übereinstimmung zu gewährleisten. Die Datenschutzgruppe begrüßt zudem, dass die im Rat geführte Legislativdebatte sowohl unter dem zyprischen als auch unter dem irischen Ratsvorsitz intensiviert worden ist.

Im Anschluss an ihre am 5. Oktober 2012 angenommene erste Stellungnahme mit weiteren Beiträgen zur Diskussion der Datenschutzreform möchte die Datenschutzgruppe nunmehr weitere Vorschläge für spezifische Aspekte des Richtlinienvorschlags unterbreiten. Es gibt zweifelsohne eine Vielzahl diskussionswerter Aspekte dieses Legislativpakets, aber die Datenschutzgruppe hat sich angesichts des derzeitigen Stands der Verhandlungen entschlossen, sich auf die vier ihres Erachtens zurzeit wichtigsten Aspekte zu konzentrieren. Dabei handelt es sich um die Verwendung der Daten von nicht verdächtigten Personen, die Rechte der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen, Datenschutz-Folgeabschätzungen im Strafverfolgungsbereich und die Befugnisse der Datenschutzbehörden (insbesondere in Bezug auf vertrauliche Informationen und Verschlusssachen).

2. Verwendung der Daten von nicht verdächtigten Personen

In Artikel 5 des Richtlinienvorschlags wird vorgesehen, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche so weit wie möglich zwischen den personenbezogenen Daten verschiedener Kategorien von betroffenen Personen klar unterscheidet, und es werden diesbezüglich fünf Kategorien von betroffenen Personen definiert. Laut Erwägungsgrund 23 geht es bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit naturgemäß um betroffene Personen verschiedener Kategorien. Die Datenschutzgruppe möchte betonen, dass außerdem eine solche Unterscheidung auch erforderlich ist, um die ordnungsgemäße Anwendung der in Artikel 4 festgelegten Grundsätze in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten sicherzustellen.

In Artikel 5 wird zwischen verschiedenen Kategorien von Personen unterschieden, die in direkter Verbindung oder (möglicherweise) in indirekter Verbindung zu einer bestimmten Straftat oder zu Verdächtigen (Kategorien a bis d) oder sonstigen Personen (Kategorie e) stehen. Aus der Beschreibung der Verbindung zu einer Straftat oder zu einer Untersuchung über die in die Kategorien a bis d eingeteilten Personen lässt sich eindeutig folgern, dass die Personen in Kategorie e als Personen bezeichnet werden können, die in keiner bekannten Verbindung zu einer Straftat oder zu einem Verdächtigen aus den anderen Kategorien stehen.

Bezüglich der letztgenannten Personengruppe haben die europäischen Datenschutzbehörden bereits im Jahr 2005¹ die Notwendigkeit hervorgehoben, bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zwischen nicht verdächtigten Personen und in Verbindung zu einer bestimmten Straftat stehenden Personen zu unterscheiden. Die Verarbeitung der Daten von Personen, die nicht einer Straftat verdächtig werden, und bei denen es sich auch nicht um Opfer, Zeugen, Hinweisgeber oder mit Verdächtigten oder verurteilten Straftätern in Kontakt oder in Verbindung stehende Personen handelt, sollte demnach „nur unter bestimmten Bedingungen und nur wenn sie für einen legitimen, genau festgelegten und spezifischen Zweck unbedingt erforderlich ist, zulässig sein.“ Wie es weiter heißt, sollte die Verarbeitung (nach Auffassung der Datenschutzbehörden) „nur in einem begrenzten Zeitraum erfolgen dürfen, und jegliche Weiterverwendung der Daten zu anderen Zwecken sollte untersagt werden.“ Gleichzeitig sollte nach Auffassung der Datenschutzgruppe durch die Richtlinie klargestellt werden, dass für Opfer und andere Dritte (Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c des Vorschlags) zusätzliche Beschränkungen und Garantien gelten. Es sollte rechtlich verankert werden, dass zwischen der Verarbeitung personenbezogener Daten verurteilter Straftäter und der Verarbeitung personenbezogener Daten der Opfer von Straftaten Unterschiede gemacht werden müssen – insbesondere bei Datenbanken, die zu Präventivzwecken oder im Hinblick auf die Verfolgung künftiger Straftaten eingerichtet wurden.

Die Entwicklung, die die Strafverfolgungstechniken und –methoden im vergangenen Jahrzehnt genommen haben, hat deutlich gezeigt, dass diese in die breit gefasste Kategorie „nicht verdächtige Personen“ fallenden Personen allesamt eines besonderen Schutzes bedürfen. Dies gilt besonders für Fälle, in denen die Verarbeitung nicht zum Zwecke der Untersuchung oder Verfolgung einer Straftat erfolgt. Genau hier liegt der Unterschied zwischen Informationen, von denen Strafverfolgungsbehörden unbedingt Kenntnis haben müssen, und Informationen, die zwar vielleicht irgendwann einmal nützlich sein könnten, aber eben nicht zwingend erforderlich sind.

Um nicht verdächtige Personen zu schützen, schlägt die Datenschutzgruppe vor, ergänzend zu Artikel 5 einen neuen Artikel 7a (Entwurf siehe unten) in den Richtlinienvorschlag aufzunehmen. Durch diesen neuen Artikel würde sichergestellt, dass die Unterscheidung zwischen Datenkategorien weder Verwaltungslasten mit sich bringt noch bloßer Selbstzweck ist (denn so ließe sich der vorliegende Vorschlag auch interpretieren). Dies ist notwendig, um sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten Daten nicht verdächtigter Personen nur verarbeiten dürfen, wenn bestimmte Anforderungen erfüllt sind, und dass ein zusätzlicher Schutz gegeben sein muss, wenn Daten nicht verdächtigter Personen verarbeitet werden. Daher wäre es sinnvoller, die neue Bestimmung im nahen Umfeld von Artikel 7 zu verankern, der sich ja mit der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung befasst.

¹ Siehe das auf der Frühjahreskonferenz der europäischen Datenschutzbehörden vom 25.-26. April 2005 in Krakau angenommene Positionspapier über die Strafverfolgung und den Informationsaustausch in der EU.

Die Datenschutzgruppe ist sich bewusst, dass die im Umfeld der Strafverfolgung erfolgende Datenverarbeitung einen besonderen Charakter hat, und sie ist sich durchaus im Klaren darüber, dass es in bestimmten Situationen notwendig sein kann, personenbezogene Daten nicht verdächtigter Personen zu verarbeiten. Der Vorschlag nennt zudem sämtliche Zwecke, zu denen Strafverfolgungsbehörden Daten nicht verdächtigter Personen verarbeiten dürfen, und er sieht strenge Bestimmungen für Fälle vor, in denen die Verarbeitung nicht zum Zwecke der Untersuchung oder Verfolgung einer Straftat erfolgt. Eben in diesen letztgenannten Fällen sollten Daten nicht verdächtigter Personen nur verarbeitet werden dürfen, wenn die Verarbeitung zur Erreichung eines legitimen, genau festgelegten und spezifischen Zweckes unabdingbar ist, ausschließlich zur Bewertung der Relevanz für eine der in Artikel 7a Absatz 1 Buchstaben a bis d genannten Personenkategorien dient und auf einen bestimmten Zeitraum begrenzt ist, sowie wenn die Weiterverwendung der Daten untersagt wird.

Um semantische Diskussionen über den Unterschied zwischen (dem im Richtlinienvorschlag verwendeten Begriff) „notwendig“ und (dem im Krakauer Positionspapier verwendeten Begriff) „unbedingt notwendig“ zu vermeiden, hat die Datenschutzgruppe in ihrem Änderungsvorschlag den Begriff „unabdingbar“ verwendet. Auf diese Weise sollen strengere Bedingungen für die Verarbeitung der Daten nicht verdächtigter Personen vorgesehen werden (Wegfall der Erwähnung einer direkten oder indirekten Verbindung zwischen nicht verdächtigten Personen und einer spezifischen Untersuchung oder Straftat).

Änderungsvorschlag (neuer Artikel)

Artikel 7a – Kategorien betroffener Personen

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die zuständigen Behörden zu den in Artikel 1 Absatz 1 genannten Zwecken ausschließlich personenbezogene Daten folgender Kategorien betroffener Personen verarbeiten dürfen:

- (a) Personen, gegen die ein begründeter Verdacht besteht, dass sie eine Straftat begangen haben oder in naher Zukunft begehen werden;
- (b) verurteilte Straftäter;
- (c) Opfer einer Straftat oder Personen, bei denen bestimmte Fakten darauf hindeuten, dass sie Opfer einer Straftat sein könnten;
- (d) Dritte bei einer Straftat, wie Personen, die bei Ermittlungen in Verbindung mit der betreffenden Straftat oder beim anschließenden Strafverfahren als Zeugen in Betracht kommen, Personen, die Hinweise zur Straftat geben können, oder Personen, die mit den unter Buchstaben a und b genannten Personen in Kontakt oder in Verbindung stehen.

2. Personenbezogene Daten anderer betroffener Personen als den in Absatz 1 genannten Personen dürfen nur verarbeitet werden,

- (a) so lange dies im Rahmen der Untersuchung oder Verfolgung einer bestimmten Straftat erforderlich ist, um die Relevanz der Daten für eine der in Absatz 1 genannten Personenkategorien zu bewerten, oder

(b) wenn eine solche Verarbeitung für gezielte präventive Zwecke oder für die Zwecke der kriminalistischen Analyse unabdingbar ist, falls und solange diese Zwecke legitim, genau festgelegt und spezifisch sind und die Verarbeitung streng darauf begrenzt ist, die Relevanz der Daten für eine der in Absatz 1 genannten Personenkategorien zu bewerten. Dies wird regelmäßig, mindestens jedoch alle sechs Monate, überprüft. Jedwede weitere Verwendung der Daten ist untersagt.

3. Die Mitgliedstaaten sehen zusätzliche Einschränkungen und Garantien nach innerstaatlichem Recht für die Weiterverarbeitung von sich auf die in Absatz 1 Buchstaben c und d genannten betroffenen Personen beziehenden personenbezogenen Daten vor.

3. Rechte der von der Datenverarbeitung betroffenen Personen

Die verschiedenen Elemente der Datenschutzvorschriften beziehen sich auf drei Hauptakteure: die für die Datenverarbeitung Verantwortlichen, die Aufsichtsbehörden und die betroffenen Personen. Für letztere sehen sowohl der Verordnungsvorschlag als auch der Richtlinienvorschlag verschiedene Rechte vor, von denen auf Antrag Gebrauch gemacht werden kann: das Recht auf Information, das Recht auf Datenzugang und das Recht auf Richtigstellung oder Löschung falscher oder widerrechtlich verarbeiteter Daten. Im Verordnungsvorschlag sind diese Rechte relativ großzügig formuliert, und die Zahl möglicher Ausnahmen ist gering. Beim Richtlinienvorschlag ist dies - nicht zuletzt wegen des Wesens der Strafverfolgung - anders. Es ist absolut nachvollziehbar, dass Polizei und Strafverfolgungsbehörden nicht immer offenlegen können, wie sie Daten verarbeiten und welche personenbezogenen Daten sich in ihren Akten befinden, denn sonst würden möglicherweise laufende Ermittlungen gefährdet.

Nichtsdestotrotz ist die Datenschutzgruppe der Auffassung, dass die vorgeschlagenen Einschränkungen der Rechte von betroffenen Personen ebenso wie die vorgeschlagenen Ausnahmen von diesen Rechten zu breit gefasst sind. Ohne nähere Erklärung ist beispielsweise nicht zu rechtfertigen, warum Mitgliedstaaten ganze Kategorien personenbezogener Daten vom Zugangsrecht sollen ausnehmen dürfen. Daher sollten sowohl Artikel 11 Absatz 5 als auch Artikel 13 Absatz 2 gestrichen werden. Die Datenschutzgruppe möchte betonen, dass über eine etwaige Einschränkung der Rechte einer betroffenen Person stets von Fall zu Fall und nach Maßgabe der spezifischen Umstände des betreffenden Antrags entschieden werden sollte. Dies könnte also beispielsweise auch zu der Entscheidung führen, dass ein Antrag nur teilweise abgelehnt wird. Außerdem ist die Datenschutzgruppe der Auffassung, dass Ausnahmebestimmungen, die sich auf ein Grundrecht beziehen, stets restriktiv ausgelegt werden sollten.

4. Datenschutz-Folgeabschätzungen im Strafverfolgungsbereich

Die Datenschutzgruppe hat dem EU-Gesetzgeber bereits in ihrer ersten Stellungnahme zu dem Richtlinienvorschlag empfohlen, den Vorschlag um Bestimmungen zu erweitern, welche eine Datenschutz-Folgeabschätzung – auch im Legislativverfahren – vorschreiben. Insbesondere bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Strafverfolgungsbehörden sind Datenschutz-Folgeabschätzungen sehr wichtig, da bei dieser Verarbeitung erhöhte Risiken für den Einzelnen bestehen. Die Datenschutzgruppe kann hier keinen großen Unterschied zwischen dem Strafverfolgungsbereich und den durch den Verordnungsvorschlag

abgedeckten Bereichen erkennen, in denen Datenschutz-Folgeabschätzungen ja vorgeschrieben werden sollen, um die mit neuen Datenverarbeitungsvorgängen verbundenen Risiken zu bewerten. In diesem Rechtsbereich sind gründliche Sicherheitsvorkehrungen beim Umgang mit personenbezogenen Daten von größter Wichtigkeit und sollten daher vor Beginn jeder Datenverarbeitung geprüft und umgesetzt werden.

Die Datenschutzgruppe begrüßt daher die vom Berichterstatter des Europäischen Parlaments unterbreiteten Abänderungsvorschläge 27, 28, 110 und 113, welche für den Strafverfolgungsbereich Datenschutz-Folgeabschätzungen vorsehen, die den im Verordnungsentwurf vorgesehenen weitgehend ähneln. Diese wichtige Maßnahme, durch die auch in einem daten(verarbeitungs)intensiven Sektor wie dem Strafverfolgungsbereich ein besserer Schutz der Grundrechte des Einzelnen bewirkt würde, sollte auch im allgemeinen Konzept des Rates für den Richtlinienvorschlag verfolgt werden.

In einem Punkt ist die Datenschutzgruppe allerdings anderer Auffassung als der Berichterstatter: Letzterer schlägt vor, durch Änderung von Erwägungsgrund 41 und Artikel 25 Absatz 2 die Datenschutzbehörden zu verpflichten, sämtliche Datenschutz-Folgeabschätzungen einer Bewertung zu unterziehen und geeignete Vorschläge zu unterbreiten, um etwaige Verstöße abzustellen. Die Datenschutzgruppe ist hingegen der Auffassung, dass die Datenschutzbehörden nur in den Fällen Datenschutz-Folgeabschätzungen bewerten sollten, in denen dies wirklich angebracht ist.

5. Befugnisse der Datenschutzbehörden

Der geltende, im Rahmen des dritten Pfeilers erlassene Rahmenbeschluss enthält nur wenige Bestimmungen über die Befugnisse und Pflichten der Datenschutzbehörden und ihre Kooperationsmöglichkeiten bzw. -pflichten bei der Erfüllung ihrer Kontroll- und Durchsetzungsaufgaben. In dieser Beziehung ist der Richtlinienvorschlag ein großer Schritt nach vorn, denn er enthält sowohl Bestimmungen über die Notwendigkeit einer unabhängigen Aufsichtsbehörde für sämtliche unter die Richtlinie fallenden Datenverarbeitungsvorgänge als auch ein eigenes Kapitel über die Zusammenarbeit zwischen Datenschutzbehörden. Die Datenschutzgruppe begrüßt den Grundgedanken, auf dem diese Bestimmungen basieren.

Leider jedoch sind die einschlägigen Bestimmungen des Richtlinienvorschlags weit weniger spezifisch als die des Verordnungsvorschlags. Die Datenschutzgruppe hat daher in ihrer allgemeinen Stellungnahme zu diesem Legislativpaket bereits auf die Notwendigkeit hingewiesen, den Aufsichtsbehörden Zugang zu sämtlichen Räumlichkeiten zu gewähren. Auch hat sie betont, dass die Bestimmungen der beiden Legislativvorschläge einander angeglichen werden sollten, um die Übereinstimmung mit dem geltenden Rechtsrahmen für den Datenschutzbereich zu gewährleisten. Besonders für die notwendige Zusammenarbeit zwischen Datenschutzbehörden wäre dies von großer Bedeutung. Wenn nicht alle Datenschutzbehörden in der Europäischen Union weitgehend gleiche Befugnisse haben, könnte es sich nämlich als überaus schwierig erweisen, die Rechte der Unionsbürger zu schützen. So könnten Situationen entstehen, in denen die eine Behörde nach ihren nationalen Durchführungsvorschriften befugt ist, in Räumlichkeiten von Strafverfolgungsstellen ohne deren vorherige Zustimmung Kontrollen vorzunehmen, während die Datenschutzbehörde im Nachbarland keine solche Befugnis besitzt und ihr deshalb der Zugang zu Räumlichkeiten der Strafverfolgungsstellen verwehrt werden kann.

In Bezug auf den Informationszugriff der Datenschutzbehörden könnte sich die Zusammenarbeit sogar noch schwieriger gestalten, wenn keine Angleichung der aktuell leider nicht harmonisierten Befugnisse dieser Behörden erfolgt. Eine Umfrage der Datenschutzgruppe hat ergeben, dass einige Datenschutzbehörden aufgrund einer einschlägigen Bestimmung ihres nationalen Rechts Zugang zu allen von ihnen angeforderten öffentlichen, vertraulichen oder gar als Verschlusssache eingestuften Informationen und Dokumenten erhalten können, um ihrer Aufsichtspflicht bei der Datenverarbeitung im Strafverfolgungsbereich nachzukommen. Bei anderen Datenschutzbehörden werden ähnliche Zugangsrechte Mitarbeitern gewährt, die von den betreffenden Strafverfolgungsstellen sicherheitsgeprüft wurden. Jedoch gibt es auch Datenschutzbehörden, die überhaupt keinen Zugang zu vertraulichen Informationen oder Verschlusssachen haben.

Wenn die Datenschutzbehörden also nach Maßgabe des Richtlinienvorschlags zusammenarbeiten sollen, ist es sehr wichtig, dass alle beteiligten Behörden Zugang zu den gleichen Informationen haben. Andernfalls können sie sich nicht alle ein einheitliches Bild vom aktuellen Stand eines gegebenen Falls machen und daher möglicherweise zu unterschiedlichen Schlussfolgerungen gelangen, was möglicherweise den Interessen der betroffenen Personen schadet. Die Datenschutzgruppe schlägt daher vor, im Richtlinienvorschlag genau zu benennen, auf welche Informationen die Datenschutzbehörden zugreifen dürfen, wenn dies zur Erfüllung ihrer Aufsichtspflicht erforderlich ist. An eine Lockerung der geltenden Bestimmungen für den Zugang zu im Besitz von Datenschutzbehörden befindlichen Verschlusssachen ist dabei nicht gedacht.

Die Datenschutzgruppe begrüßt allgemein die vom Berichterstatter des Europäischen Parlaments unterbreiteten Vorschläge zu den Befugnissen der Datenschutzbehörden und insbesondere die vorgeschlagene Präzisierung dieser Befugnisse. Der nachfolgende Änderungsvorschlag ist als Ergänzung zu diesen Vorschlägen zu sehen.

Änderungsvorschlag

Artikel 46 – Befugnisse (hinzuzufügende Absätze)

1. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass jede Aufsichtsbehörde die Befugnis besitzt, vom für die Datenverarbeitung Verantwortlichen oder vom Auftragsverarbeiter Zugang zu dessen Räumlichkeiten einschließlich etwaiger Datenverarbeitungs-ausrüstung und –mittel zu erhalten.
2. Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass jeder Aufsichtsbehörde sämtliche Informationen und Dokumente übermittelt werden, die diese für die Ausübung ihrer Untersuchungsbefugnisse benötigt. Diesbezüglichen Anfragen der Aufsichtsbehörden dürfen mit Ausnahme der in Artikel 43 genannten Anforderungen in Bezug auf die Verschwiegenheitspflicht keine Anforderungen in Bezug auf eine Geheimhaltungspflicht entgegengehalten werden.
3. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass für den Zugang zu Informationen, deren Einstufung dem Geheimhaltungsgrad „EU – Vertraulich“ oder einem höheren Geheimhaltungsgrad entspricht, eine zusätzliche Sicherheitsprüfung nach innerstaatlichem Recht erforderlich ist. Falls nach innerstaatlichem Recht des Mitgliedstaats einer Aufsichtsbehörde keine zusätzliche Sicherheitsprüfung erforderlich ist, muss dies von allen anderen Mitgliedstaaten anerkannt werden.

Brüssel, den 26. Februar 2013

*Für die Datenschutzgruppe
Der Vorsitzende
Jacob KOHNSTAMM*