

EUROPÄISCHER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus den Strafregistern zwischen den Mitgliedstaaten (KOM(2005) 690 endg.)

(2006/C 313/12)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 286,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 41,

gestützt auf das dem Europäischen Datenschutzbeauftragten am 19. Januar 2006 übermittelte Ersuchen um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

I. VORBEMERKUNGEN

1. Der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über die Durchführung und den Inhalt des Austauschs von Informationen aus dem Strafregister zwischen den Mitgliedstaaten wurde dem EDSB von der Kommission zwecks Stellungnahme gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung 45/2001/EG übermittelt. Nach Auffassung des EDSB sollte in der Präambel des Rahmenbeschlusses auf die vorliegende Stellungnahme verwiesen werden.

2. Mit dem vorliegenden Rahmenbeschluss wird der zeitlich befristete, aufgrund der Dringlichkeit gebotene Beschluss 2005/876/JI des Rates vom 21. November 2005 über den Austausch von Informationen aus dem Strafregister⁽¹⁾ aufgehoben. Der EDSB hatte am 13. Januar 2005 seine Stellungnahme zu dem Vorschlag für diesen Beschluss vorgelegt⁽²⁾. Darin wurde auf einige wesentliche Fragen im Zusammenhang mit dem Austausch von Informationen aus dem Strafregister eingegangen, wie etwa die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit des vorgeschlagenen Instruments. Der EDSB äußerte sich kritisch hinsichtlich des Anwendungsbereichs des Rechtsinstruments (der nicht auf bestimmte schwere Straftaten beschränkt ist) und der im Vorschlag vorgesehenen Wahrung der Rechte der betroffenen Person.

3. Diese Aspekte werden in dieser Stellungnahme ebenfalls behandelt. Auch wird darin berücksichtigt, dass der vorliegende Vorschlag weitaus detaillierter ist und die Einrichtung eines ständigen Systems für den Datenaustausch in einem Bereich vorsieht, in dem die Strafregistergesetze der Mitgliedstaaten erheblich voneinander abweichen.

⁽¹⁾ ABl. L 322 vom 9.12.2005, S. 33.

⁽²⁾ ABl. C 58 vom 8.3.2005, S. 3.

4. In dieser Stellungnahme wird zunächst auf den Kontext des Vorschlags eingegangen. In einer Europäischen Union ohne Binnengrenzen bedarf es zur wirksamen Kriminalitätsbekämpfung zumindest einer intensiven Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten. Dies stößt jedoch auf erhebliche Hindernisse, teils aufgrund der Tatsache, dass die Kriminalitätsbekämpfung in erster Linie in die Zuständigkeit der Mitgliedstaaten fällt.

5. Des Weiteren berücksichtigt der EDSB, dass ein Rahmen für den Informationsaustausch nach verschiedenen Modellen aufgebaut werden kann, die unterschiedliche Auswirkungen auf den Datenschutz haben. In dieser Stellungnahme werden die wichtigsten Punkte des Vorschlags in einem allgemein gehaltenen Abschnitt sowie artikelweise erörtert, wobei u.a. folgende Aspekte eingehend geprüft werden:

- Die diesem Vorschlag zugrunde liegenden politischen Entscheidungen: Der Vorschlag bezieht sich auf Strafregistereintragen von Staatsangehörigen der Mitgliedstaaten und sieht weder zentralisierte Datenbanken auf EU-Ebene vor, noch erlaubt er den Behörden eines Mitgliedstaats einen unmittelbaren Zugriff auf die Datenbanken der anderen Mitgliedstaaten oder eine Zusammenarbeit über Eurojust.
- Die Datenschutzgarantien: Artikel 9 des Vorschlags regelt die Bedingungen für die Verwendung personenbezogener Daten und erlegt Beschränkungen hinsichtlich des Zwecks und der weiteren Verwendung auf. Es wird nicht darauf eingegangen, wie sich der Vorschlag gegenüber den allgemeinen Datenschutzvorschriften der dritten Säule verhält, wie dies in dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, vorgesehen ist.
- Die Aufteilung der Zuständigkeiten, da — wie nachstehend ausgeführt wird — mindestens drei Mitgliedstaaten beteiligt sein können. Es muss klargestellt werden, welcher Mitgliedstaat u.a. für die Aufnahme von Daten in das Strafregister, die Aktualisierung dieser Daten, ihre Verarbeitung und ihre weitere Verwendung zuständig ist. Dies ist umso wichtiger, als es — wie in Abschnitt II hervorgehoben — in den Mitgliedstaaten in diesem Bereich keinen harmonisierten Rechtsrahmen gibt. In diesem Zusammenhang muss auch geklärt werden, wie für eine angemessene Überwachung der Verwendung personenbezogener Daten gesorgt werden kann.

II. DER KONTEXT

6. In der Erklärung des Europäischen Rates vom 25./26. März 2004 zum Kampf gegen den Terrorismus wird die Einrichtung eines Europäischen Registers für Vorstrafen und Ausschlüsse als eine der gesetzgeberischen Maßnahmen zum weiteren Ausbau des Rechtsrahmens im Hinblick auf die Terrorismusbekämpfung genannt.

7. Im Haager Programm scheinen sich Zielsetzung und Grad der Ambition geändert zu haben. Was die Zielsetzung anbelangt, so verbindet das Haager Programm den Vorschlag mit Informationen aus den einzelstaatlichen Registern zur Erfassung von Verurteilungen und Rechtsverlusten, insbesondere bei Sexualstraftätern. Was die Ambition anbelangt, so wurde ein Vorschlag zum verstärkten Austausch von Informationen aus den einzelstaatlichen Strafregistern (im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen unter der Überschrift „Gegenseitige Anerkennung“) angekündigt.

8. Der Vorschlag ist eines von vielen auf die Verbesserung des Informationsaustauschs zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten abstellenden Rechtsinstrumenten. Wie im EU-Vertrag (insbesondere in den Artikeln 29-31) vorgesehen, spielen die einer engeren Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten dienenden Instrumente eine zentrale Rolle im Rahmen der dritten Säule. Die dritte Säule bietet somit in erster Linie einen Rahmen für gegenseitiges Vertrauen und gegenseitige Anerkennung und in weitaus geringerem Maße für die Harmonisierung der einzelstaatlichen Rechtsvorschriften. Der Vorschlag betrifft daher die Ziele des Titels VI des EU-Vertrags. Da jedoch wesentliche Zuständigkeiten auch weiterhin bei den Mitgliedstaaten verbleiben, muss der Wirksamkeit des neuen Rechtsinstruments — in einem Kontext unterschiedlicher Zuständigkeitsebenen — besondere Aufmerksamkeit zuteil werden.

9. Der Vorschlag muss zudem im Lichte des für den Austausch von Strafregisterinformationen bestehenden Rechtsrahmens beurteilt werden. Das wichtigste Rechtsinstrument ist das Europäische Übereinkommen über die Rechtshilfe in Strafsachen von 1959. Mit dem Vorschlag wird keine grundlegende Änderung des durch das Übereinkommen eingeführten Austauschsystems angestrebt. Er zielt ganz im Gegenteil darauf ab, das bestehende System effizienter zu gestalten, u.a. durch die Festlegung der Rahmenbedingungen für den Austausch von Informationen über strafrechtliche Verurteilungen.

10. Behindert wird ein wirklich effizienter Austausch von Informationen aus Strafregistern zwischen den Mitgliedstaaten jedoch durch die unterschiedlichen Sprachen und die unterschiedlichen technologischen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten. Es mangelt ganz offensichtlich an einer Harmonisierung der einzelstaatlichen Strafregistergesetze. Unterschiede bei den einzelstaatlichen Rechtsvorschriften ergeben sich bei der Frage, welche Verurteilungen in das Strafregister aufgenommen werden müssen, wie lange sie gespeichert bleiben dürfen, welche Informationen aus dem Strafregister an Dritte weitergeleitet werden dürfen und zu welchen Zwecken sie übermittelt werden dürfen. Diesbezüglich sei auf die Bemerkungen in der Stellungnahme des EDSB zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit ⁽³⁾ verwiesen. Es bedarf weiterer Maßnahmen, um sicherzustellen, dass die Informationen tatsächlich gefunden und abgerufen werden können (siehe auch Nummern 50-54 dieser Stellungnahme).

Allgemeiner Rahmen für den Schutz personenbezogener Daten

11. Der Schutz personenbezogener Daten wird in dem Vorschlag nicht umfassend behandelt. Nur in wenigen Bestimmungen wird besonders auf den Datenschutz eingegangen. Dies ist durchaus verständlich, da in Erwägungsgrund 10 des Vorschlags ausdrücklich auf den (vorgeschlagenen) Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, hingewiesen wird. Dieser Rahmenbeschluss fände nämlich als *lex generalis* auf die Verarbeitungen im Rahmen des Austauschs von Strafregisterauszügen Anwendung, während die spezielleren Datenschutzbestimmungen dieses Vorschlags als *lex specialis* zu sehen sind. Die Zugangsregelungen sind beispielsweise günstiger für die betroffene Person (siehe Bemerkungen zur Artikel 9).

12. Der EDSB befürwortet diesen Ansatz, wie bereits in früheren Stellungnahmen ⁽⁴⁾ hervorgehoben. Jedoch wird der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten derzeit noch vom Europäischen Parlament und vom Rat erörtert, und selbst grundlegende Fragen — wie etwa der Anwendungsbereich und die Garantien für Übermittlungen an Drittländer — sind noch lange nicht geklärt. Dies hat erhebliche Konsequenzen für die Beurteilung des vorliegenden Vorschlags.

13. Zunächst bedeutet dies, dass der vorliegende Vorschlag an sich keinen hinreichenden Schutz personenbezogener Daten im Rahmen des Austauschs von Strafregisterauszügen bieten kann. Der EDSB unterstreicht daher, dass dieser Rahmenbeschluss des Rates nicht vor Inkrafttreten des Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten in Kraft treten sollte. Diese Abfolge sollte eigens durch eine Bestimmung in einem der letzten Artikel des vorliegenden Vorschlags sichergestellt werden.

14. Hinzu kommt, dass sich die datenschutzrechtlichen Garantien dieses Vorschlags ohne eine klare und beständige Vorstellung von den allgemeinen Datenschutzbestimmungen im Rahmen der dritten Säule nur sehr schwer einschätzen lassen. Beispielsweise ist in diesem Vorschlag auch die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer vorgesehen, aber — davon ausgehend, dass der Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten allgemeine Bestimmungen enthalten wird — sind hierin nur einige spezifischere, wenn auch partielle, Garantien verankert (siehe Bemerkungen zu Artikel 7). Allgemein werden sich wesentliche Änderungen des Anwendungsbereichs und des Inhalts des letztgenannten Rahmenbeschlusses des Rates infolge der Beratungen im Rat unmittelbar auf die Datenschutzgarantien im Bereich des Austauschs von Strafregisterinformationen auswirken. Der EDSB empfiehlt, dass der Rat die Verhandlungen über den vorliegenden Entwurf in umsichtiger Weise an die Verhandlungen über den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten koppelt.

III. HAUPTELEMENTE DES VORSCHLAGS

15. Zunächst sei bemerkt, dass der Vorschlag nicht auf die Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen in den Mitgliedstaaten abstellt. Aus ersichtlichen Gründen kann das vorgeschlagene System in diesen Fällen nicht funktionieren, da Drittstaaten nicht dem EU-Recht unterliegen.

⁽³⁾ Stellungnahme vom 28. Februar 2006 (ABl. C 116 vom 17.5.2006, S. 8); weitere Einzelheiten siehe Abschnitt III.

⁽⁴⁾ Insbesondere die Stellungnahme vom 19. Dezember 2005 zu dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (ABl. C 47 vom 25.2.2006, S. 27) und die Stellungnahme vom 20. Januar 2006 zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates über den Zugang der für die innere Sicherheit zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten und von Europol zum Visa-Informationssystem (VIS) für Datenabfragen zum Zwecke der Prävention, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerer Straftaten (ABl. C 97 vom 25.4.2006, S. 6).

16. Nach dem Dafürhalten des EDSB wird der Austausch von Informationen über verurteilte Drittstaatsangehörige bis zu einem gewissen Grad durch bestehende Rechtsinstrumente garantiert. Insbesondere mit der Verpflichtung zur Aufnahme bestimmter Daten dieser Personen ist das Schengener Informationssystem⁽⁵⁾ wird gewährleistet, dass Informationen über bestimmte Verurteilungen im gesamten EU-Gebiet verfügbar sind. Auch das mit Artikel 7 des Europol-Übereinkommens eingerichtete Informationssystem soll dem Austausch von Daten u.a. über verurteilte Personen dienen. Die Zwecke, zu denen personenbezogene Daten im Rahmen dieser bestehenden Instrumente gesammelt werden, entsprechen jedoch nicht dem Zweck, für den personenbezogene Daten in Strafregister aufgenommen werden. Die Verwendung der nach Maßgabe eines dieser bestehenden Instrumente gesammelten Daten im Rahmen von Strafverfahren würde daher nicht immer mit dem Grundsatz der Zweckbeschränkung in Einklang stehen.

17. Außerdem gewährleisten die bestehenden Instrumente nicht, dass Informationen aus allen Strafregistern ausgetauscht werden können, insbesondere Informationen über Personen, die nicht unter die Begriffsbestimmung der Artikel 95 und 96 des Schengener Durchführungsabkommens fallen. Und schließlich besteht Unklarheit bezüglich der Rechtslage dieser Staatsangehörigen. Nach Artikel 14 Absatz 4 wird beispielsweise der für Drittstaatsangehörige geltende Beschluss vom 21. November 2005⁽⁶⁾ aufgehoben.

18. Für Drittstaatsangehörige könnte ein alternatives System erforderlich sein. In der Begründung heißt es, dass sich die Mitgliedstaaten für die Einrichtung einer Vorbestraftenkartei für Drittstaatsangehörige ausgesprochen haben. Die Kommission hat für das vierte Quartal 2006 einen Vorschlag zum Informationsaustausch über Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen angekündigt. Der EDSB wird diesen Vorschlag beurteilen, sobald er angenommen ist.

19. Des Weiteren soll mit dem Vorschlag weder ein europäisches Strafregister noch irgendeine andere umfassende Datenbank auf europäischer Ebene eingerichtet werden. Was die Datenbanken anbelangt, so wirkt sich der Vorschlag im Wesentlichen dahin gehend aus, dass die bestehenden nationalen Strafregister zentralisiert werden müssen, dass Informationen über Staatsangehörige, die in anderen Mitgliedstaaten verurteilt wurden, aufgenommen werden müssen und dass technische Systeme zur Erleichterung des Informationsaustauschs zwischen den Mitgliedstaaten aufgebaut und entwickelt werden müssen. Der EDSB begrüßt es, dass der Vorschlag nicht der uneingeschränkten Vernetzung von Datenbanken und somit einem Datenbankenverbund, der sich nur schwer überwachen ließe⁽⁷⁾, Vorschub leistet.

20. Der EDSB unterstreicht zudem, dass der Vorschlag — ganz allgemein — ein angemessenes und grundsätzlich effektives System für den Informationsaustausch vorsieht, und legt insbesondere Nachdruck auf die nachstehenden wesentlichen Aspekte des Vorschlags.

21. Nach Artikel 4 Absatz 2 des Vorschlags unterrichtet ein Mitgliedstaat, in dem Verurteilungen von Staatsangehörigen anderer Mitgliedstaaten ergehen und der diese in sein Strafregister einträgt, letztere dahin gehend. Nach Artikel 5 speichert der Herkunftsmitgliedstaat diese Informationen, um sie auf Ersuchen eines (weiteren) Mitgliedstaats für die Zwecke eines Strafverfahrens oder — unter strengen Auflagen — für andere Zwecke weiter übermitteln zu können. Wird ein solches Ersuchen gestellt, so erteilt der Herkunftsmitgliedstaat bestimmte Informationen (Artikel 6 und 7).

22. Der Vorschlag enthält ergänzende Bestimmungen, um dieses System praktikabel zu gestalten, darunter insbesondere die Verpflichtung zur Benennung einer (oder für bestimmte Zwecke mehrerer) Zentralbehörde(n), die für die Übermittlung und Speicherung der Informationen zuständig ist (sind). In diesem Zusammenhang weist der EDSB auch auf die Artikel 10 und 11 hin. Artikel 10 sieht eine umfassende Sprachenregelung und Artikel 11 ein Standardverfahren für den Informationsaustausch vor, für das nach einer Übergangsphase die Verpflichtung vorgesehen ist, ein Standardformat zu verwenden und die Daten auf elektronischem Wege zu übermitteln. Der EDSB begrüßt diese wesentlichen Bestimmungen. Ein Rechtsinstrument zur Förderung des Informationsaustauschs muss ergänzende Maßnahmen enthalten, damit gewährleistet ist, dass die Informationen tatsächlich gefunden und abgefragt werden können.

⁽⁵⁾ Siehe insbesondere Artikel 95 und Artikel 96 des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen vom 14. Juni 1985 zwischen den Regierungen der Staaten der Benelux-Wirtschaftsunion, der Bundesrepublik Deutschland und der Französischen Republik betreffend den schrittweisen Abbau der Kontrollen an den gemeinsamen Grenzen (SDÜ), ABl. L 239 vom 22.9.2000, S. 19.

⁽⁶⁾ Siehe Nr. 6 dieser Stellungnahme.

⁽⁷⁾ Siehe diesbezüglich auch die in Fußnote 3 erwähnte Stellungnahme des EDSB zum Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Austausch von Informationen nach dem Grundsatz der Verfügbarkeit.

23. Der EDSB betont des Weiteren, dass ein solches Rechtsinstrument die Verantwortlichkeiten der einzelnen Akteure klar definieren und die Zuständigkeiten auf nationaler und europäischer Ebene klar voneinander abgrenzen muss. Es darf kein unverhältnismäßiges Instrument zur Strafverfolgung schaffen, sondern sollte vielmehr ein ausgewogenes Verhältnis zwischen den verschiedenen Interessen anstreben, wie etwa den Interessen der betroffenen Person und der öffentlichen Sicherheit. Die Zugriffsmöglichkeiten auf die Daten müssen auf strikt definierte Zwecke beschränkt werden. Ansonsten würde ein Rechtsinstrument sein Ziel verfehlen und stünde nicht im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ungeachtet der Bemerkungen unter den Nummern 37-40 erfüllt der Vorschlag diese Bedingungen ganz allgemein.

IV. ZU DEN EINZELNEN ARTIKELN

Artikel 2: Begriffsbestimmungen

24. Der Vorschlag ist nicht auf Verurteilungen wegen schwerer Straftaten beschränkt. Er gilt für alle an das nationale Strafregister weitergeleiteten Verurteilungen nach Maßgabe des Rechts des Urteilsmitgliedstaats. Der Vorschlag erstreckt sich auf rechtskräftige Entscheidungen von Verwaltungsbehörden.

25. Dieser breit angelegte Anwendungsbereich ergibt sich aus den sehr unterschiedlichen Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten betreffend die in den nationalen Strafregistern eingetragenen Verurteilungen. Es ist nicht Aufgabe des EDSB, Kritik daran zu üben, dass es im Ermessen der Mitgliedstaaten liegt, welche Verurteilungen im Strafregister eingetragen werden, darunter auch Entscheidungen von Verwaltungsbehörden, sofern gegen diese vor Strafgerichten Berufung eingelegt werden kann. Der EDSB verweist allerdings auf seine Stellungnahme vom 13. Januar 2005 (siehe Nummer 2 der vorliegenden Stellungnahme), in der er zu dem Schluss gelangt, dass der Informationsaustausch auf Verurteilungen aufgrund bestimmter schwerer Straftaten beschränkt werden sollte. Im vorliegenden Fall bedauert der EDSB, dass der Gemeinschaftsgesetzgeber weder in der Begründung noch in irgendeinem sonstigen offiziellen Dokument begründet, warum dieser Vorschlag betreffend den Informationsaustausch nicht auf schwerere Straftaten beschränkt werden kann. Eine solche Erklärung sollte Aufschluss darüber geben, warum dieser breit angelegte Anwendungsbereich in einem gemeinsamen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts erforderlich ist und nicht über die durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gesetzten Grenzen hinausgeht.

Artikel 3: Zentralbehörde

26. In dieser Hinsicht ist die Benennung einer Zentralbehörde wichtig. Zwar macht dies eine zentralisierte Datenbank über verurteilte Personen in jedem Mitgliedstaat erforderlich, jedoch wird dadurch auch eine klare Verantwortung für die Verarbeitung (von Informationen) des Strafregisters auf Seiten einer eigens dafür zuständigen Behörde sichergestellt, und damit wird es unwahrscheinlich, dass Informationen über Verurteilungen bestimmter Personen von nicht dazu befugten Behörden angefordert werden, was wiederum einen unnötigen Fluss personenbezogener Daten verursachen würde. Dies setzt natürlich voraus, dass die Aufgaben der Zentralbehörde klar umrissen sind⁽⁸⁾. Der Vorschlag scheint dem ganz allgemein zu genügen. Er bietet den nationalen Datenschutzbehörden auch die Möglichkeit, die Verarbeitung auf effektive und relativ einfache Weise zu kontrollieren. Nach dem Dafürhalten des EDSB würde diese Kontrolle nicht erheblich beeinträchtigt, wenn ein Mitgliedstaat die von Artikel 3 gebotene Möglichkeit nutzt, in einem Mitgliedstaat mehr als eine Behörde zu benennen.

27. In Bezug auf Artikel 3 Absatz 2 schlägt der EDSB vor, das Verzeichnis der benannten Behörden im Amtsblatt zu veröffentlichen. Dadurch würde das System transparenter.

28. Der EDSB stellt sich zudem die Frage, warum das Generalsekretariat des Rates Eurojust über die Benennung der Behörden unterrichten sollte. Der EDSB stellt diese Notifizierung in Frage, insbesondere da Eurojust im Rahmen des in diesem Vorschlag vorgesehenen Systems überhaupt keine Rolle spielt.

Artikel 4 und 5: Pflichten des Urteilsmitgliedstaats und des Herkunftsmitgliedstaats

29. Artikel 4 verpflichtet den Urteilsmitgliedstaat, den Herkunftsmitgliedstaat über alle Verurteilungen zu unterrichten. Die Zentralbehörde des letztgenannten Mitgliedstaats speichert diese Informationen sodann gemäß den Auflagen des Artikels 5.

⁽⁸⁾ Siehe analog dazu die Stellungnahme vom 15. Mai 2006 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates über die Zuständigkeit und das anwendbare Recht in Unterhaltssachen, die Anerkennung und Vollstreckung von Unterhaltsentscheidungen und die Zusammenarbeit im Bereich der Unterhaltspflichten (KOM(2005) 649 endg.).

30. Hinsichtlich der Speicherdauer von Verurteilungen in Strafregistern wird in dem Vorschlag anscheinend das Kriterium des „Urteilsstaats“ zugrunde gelegt. Die zu Verurteilungen übermittelten Informationen umfassen nämlich auch Angaben darüber, wie lange eine Verurteilung im Strafregister des Urteilsmitgliedstaats entsprechend dessen Rechtsvorschriften eingetragen bleibt. Etwaige weitere Maßnahmen, die sich auf die Speicherdauer der Informationen auswirken, müssen ebenfalls mitgeteilt werden. Der Empfängermitgliedstaat hat die Daten dann entsprechend zu löschen. Dieser Mechanismus scheint auch Anwendung zu finden, wenn die Rechtsvorschriften des Empfängermitgliedstaats nur eine kürzere Speicherdauer zulassen. Derselbe Mechanismus gilt für die Änderung oder Speicherung der in Strafregistern enthaltenen Informationen: Der Urteilsmitgliedstaat teilt die Änderungen mit und der Herkunftsmitgliedstaat muss seine Register entsprechend ändern.

31. Mit anderen Worten: Der „Urteilsmitgliedstaat“ kann als Besitzer der Daten betrachtet werden. Der Herkunftsmitgliedstaat speichert die Daten für diesen Mitgliedstaat. Der EDSB empfiehlt eine Präzisierung dieses Konzepts des „Datenbesitzes“ — was auch zu einer klaren Aufteilung der Zuständigkeiten führt — im verfügbaren Teil oder in den Erwägungsgründen des Vorschlags.

32. Der EDSB begrüßt den Mechanismus an sich, da er die Datenrichtigkeit sicherstellt, indem er gewährleistet, dass personenbezogene Daten umgehend aktualisiert werden und nicht verwendet werden, wenn sie überholt sind (siehe auch Artikel 5 Absatz 3 des Vorschlags). Die Exaktheit von Strafregistern ist umso wichtiger bei häufiger Weiterleitung und Übersetzung von Informationen.

33. Um die Datenrichtigkeit auch bei der Weiterübermittlung nach Artikel 7 zu gewährleisten, empfiehlt der EDSB, dass für die Zentralbehörde des Herkunftsmitgliedstaats die Verpflichtung eingeführt werden sollte, den Zentralbehörden der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, die Informationen angefordert haben, bevor diese aktualisiert oder gelöscht wurden, Aktualisierungen/Löschungen mitzuteilen. Außerdem sollten die Zentralbehörden der letztgenannten Mitgliedstaaten verpflichtet werden, die Informationen zu aktualisieren/zu löschen, und davon abgehalten werden, überholte Informationen zu verwenden. Diese Verpflichtungen sollten auch eine bessere Überwachung der Bedingungen für die Verwendung personenbezogener Daten erleichtern (siehe Bemerkungen zu Artikel 9).

34. Artikel 4 Absatz 2 behandelt schließlich die Sonderstellung von Personen, die die Staatsangehörigkeit mehrerer Mitgliedstaaten besitzen. In diesen Fällen werden die Informationen über eine Verurteilung an jeden dieser Mitgliedstaaten übermittelt. Der Grund hierfür ist ganz offensichtlich. In diesen Fällen sind Mechanismen zur Gewährleistung der Datenrichtigkeit in allen Datenbanken selbstverständlich noch wichtiger.

Artikel 6 und 7: Ersuchen um Informationen über Verurteilungen, Beantwortung solcher Ersuchen und Weiterleitung an Drittländer

35. Es bedarf auch einer klaren Aufteilung und Definition der Zuständigkeiten für die Einbeziehung eines dritten ersuchenden Mitgliedstaats. Die Artikel 6 und 7 betreffen derartige Ersuchen.

36. Artikel 7 regelt, in welchen Fällen Informationen über Verurteilungen der Zentralbehörde des ersuchenden Mitgliedstaats zu übermitteln sind oder übermittelt werden könnten. Er legt auch fest, welche Informationen übermittelt werden. Außerdem ist darin die Möglichkeit zur Übermittlung von Informationen über Verurteilungen an Drittländer vorgesehen. All diese Aspekte sollten sorgfältig bewertet werden.

37. Es sei darauf hingewiesen, dass eine Verpflichtung zur Übermittlung von Daten nur in dem Fall besteht, in dem Strafregisterinformationen zum Zwecke eines Strafverfahrens gemäß der in Artikel 7 Absatz 1 aufgeführten Liste von Daten beantragt werden. Wird jedoch ein Ersuchen um Strafregisterinformationen zu anderen Zwecken gestellt, so beantwortet der Herkunftsmitgliedstaat dieses Ersuchen nach seinem innerstaatlichen Recht. Außerdem erkundigt er sich, ob diese Informationen dem ersuchenden Mitgliedstaat gemäß den Rechtsvorschriften des Urteilsmitgliedstaats übermittelt werden dürfen (Artikel 7 Absatz 2).

38. Das System ist daher ziemlich kompliziert, da jedes Ersuchen zu anderen Zwecken als dem eines Strafverfahrens letzten Endes drei verschiedenen Rechtmäßigkeitsparametern genügen muss: den Rechtsvorschriften des ersuchenden Mitgliedstaats, den Rechtsvorschriften des Herkunftsmitgliedstaats und den Rechtsvorschriften des Urteilsmitgliedstaats. Dieses „Puzzle“, das durchaus nicht nur das Strafprozessrecht umfassen kann, sondern auch die anwendbaren einzelstaatlichen Datenschutzvorschriften, muss die Zentralbehörde des Herkunftsmitgliedstaats innerhalb der in Artikel 8 festgelegten Frist (10 Tage) lösen.

39. Der EDSB fragt sich, ob dies das praktischste und effizienteste System ist. Der EDSB teilt die Ansicht, dass die Übermittlung von Informationen in diesen Fällen beschränkt werden sollte, wie in Erwägungsgrund 11 des Vorschlags betont. Dies dürfte sich jedoch besser durch eine genauere Beschränkung der Zwecke erreichen lassen, zu denen Informationen aus dem Strafregister übermittelt werden dürfen, und durch die Einschränkung des Personenkreises, der — abgesehen von der betroffenen Person selbst — um diese Informationen ersuchen darf. Nach Auffassung des EDSB sollten andere Personen als die betroffene Person selbst nur unter außergewöhnlichen Umständen zur rechtmäßigen Anforderung dieser Informationen berechtigt sein.

40. Daher empfiehlt der EDSB, den Mechanismus zu straffen und für eine klar abgegrenzte und präzisere Festlegung der nicht mit Strafverfahren zusammenhängenden Zweckbestimmungen, für die die Informationen angefordert werden können, und für eine Begrenzung des Kreises von Personen, die diese Informationen anfordern können, zu sorgen.

41. In Artikel 6 Absatz 2 ist eine spezielle Frage geregelt. Nach dieser Bestimmung kann der Betroffene bei der Zentralbehörde eines Mitgliedstaats Informationen aus seinem eigenen Strafregister beantragen, wenn er seinen Wohnsitz in dem ersuchenden oder dem ersuchten Mitgliedstaat hat oder hatte oder wenn er die Staatsangehörigkeit eines dieser beiden Staaten besitzt oder besaß. Diese Bestimmung ist im Zusammenhang mit dem allgemeineren Recht der betroffenen Person auf Zugang zu den sie betreffenden personenbezogenen Daten — und auch im Zusammenhang mit dem Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden — zu sehen.

42. Der EDSB begrüßt diese Bestimmung insoweit, als sie es der betroffenen Person gestattet, ihr Recht nicht nur direkt durch Befassung der Zentralbehörde, die die Kontrolle über die Daten ausübt, sondern auch indirekt durch Befassung der Zentralbehörde, in deren Bereich die betroffene Person ihren Wohnsitz hat, wahrzunehmen. Allerdings dürfen die in dieser *lex specialis* enthaltenen günstigeren Bestimmungen die grundlegenden Rechte der betroffenen Person keineswegs beeinträchtigen oder dazu führen, dass die betroffene Person hinsichtlich ihrer Rechte im Unklaren ist. Diesbezüglich schlägt der EDSB vor, zu formulieren, dass die Zentralbehörde des Wohnsitzes ein Ersuchen an die Zentralbehörde des anderen Mitgliedstaats „richten“, und nicht die Formulierung „kann ... richten“ zu verwenden.

43. Schließlich befasst sich der EDSB mit Artikel 7 Absatz 3, der die von Drittländern übermittelten Informationen und die Übermittlung von Informationen an Drittländer betrifft. Die Bestimmung enthält spezielle Garantien, mit denen sichergestellt werden soll, dass beim Informationsaustausch mit Drittländern nicht die Datenschutzgarantien für den Austausch innerhalb des Gebiets der Europäischen Union selbst unterlaufen werden. Für sich genommen ist diese Bestimmung als zufrieden stellend anzusehen.

44. Diese Bestimmung sollte jedoch im Zusammenhang mit Artikel 15 des Vorschlags für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, betrachtet werden. Artikel 15 dieses Vorschlags ist einer der vom Rat derzeit erörterten Hauptpunkte, und es kann nicht selbstverständlich davon ausgegangen werden, dass dieser Artikel in der Endfassung des Rahmenbeschlusses des Rates beibehalten wird. Der EDSB betont, dass für den Fall, dass bei den Verhandlungen über den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten die Bestimmungen über die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer aus dem Anwendungsbereich des genannten Rahmenbeschlusses ausgeklammert werden, in den vorliegenden Vorschlag präzisere Bestimmungen über die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer vorgesehen werden sollten, damit den Grundprinzipien des Datenschutzes sowie dem Zusatzprotokoll über Kontrollstellen und grenzüberschreitenden Datenverkehr zum Übereinkommen 108 des Europarates entsprochen wird.

Artikel 9: Bedingungen für die Verwendung personenbezogener Daten

45. Der Austausch von Informationen aus Strafregistern wird nach der Annahme des Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden, in den Anwendungsbereich des letztgenannten Rahmenbeschlusses fallen. ⁽⁹⁾ Das Gleiche gilt für die Strafregister selbst, sofern der Anwendungsbereich des letztgenannten Rahmenbeschlusses nicht auf die zwischen den Mitgliedstaaten ausgetauschten personenbezogenen Daten beschränkt wird. Nach dem Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten wird die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die nationalen Datenschutzbehörden überwacht.

⁽⁹⁾ Siehe die in Fußnote 4 genannte Stellungnahme des EDSB.

46. In den Artikeln des vorliegenden Vorschlags wird nicht auf den anderen Rahmenbeschluss des Rates verwiesen. Dies ist auch nicht notwendig, da letzterer automatisch gilt. Artikel 9 enthält die Bedingungen für die Verwendung personenbezogener Daten. Diese Bestimmung ist als *lex specialis* in Bezug auf die allgemeinen Datenschutzgarantien anzusehen. In Artikel 9 werden die Zwecke aufgeführt, für die die Daten verwendet werden dürfen. Artikel 9 Absatz 1 stellt eine eindeutige Grundregel dar. Daten, die zum Zwecke eines Strafverfahrens erbeten wurden, dürfen nur zum Zwecke des Strafverfahrens verwendet werden, für das sie erbeten wurden. Artikel 9 Absatz 2 enthält eine ähnliche Regel für Daten, die zu anderen Zwecken als einem Strafverfahren erbeten wurden. Diese Bestimmung muss jedoch näher ausgeführt werden, da bei ihr davon ausgegangen wird, dass die Daten nur für andere rechtliche (oder quasi-rechtliche) Verfahren verwendet werden dürfen, während sich in Artikel 7 keine derartige Begrenzung findet. Es sollte präzise angegeben werden, zu welchen anderen Zwecken nach den Artikeln 7 und 9 die Daten übermittelt werden dürfen (siehe auch die Bemerkungen zu Artikel 7).

47. Artikel 9 Absatz 3 eröffnet dem ersuchenden Mitgliedstaat die Möglichkeit, personenbezogene Daten zu verwenden, um einer unmittelbaren und ernsthaften Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorzubeugen. Der EDSB ist damit einverstanden, dass in solchen Ausnahmefällen die Verwendung dieser Daten zugelassen werden sollte. Es sollte jedoch dafür gesorgt werden, dass die Datenschutzbehörden diese Ausnahmeverwendung überprüfen können. Daher empfiehlt der EDSB, den Vorschlag um eine entsprechende Bestimmung zu ergänzen, in der beispielsweise vorgeschrieben wird, die nationale Datenschutzbehörde von der betreffenden Verwendung zu unterrichten.

48. Was die Überwachung anbelangt, so sei darauf hingewiesen, dass die Informationen von der Zentralbehörde des Herkunftsmitgliedstaats gespeichert werden. Die Überwachung obliegt im Einklang mit dem Rahmenbeschluss über den Datenschutz im Rahmen der dritten Säule — sobald dieser verabschiedet und in Kraft getreten ist — der Datenschutzbehörde dieses Mitgliedstaats. Die Zentralbehörde dieses Mitgliedstaats kann jedoch nicht für die Qualität der Daten verantwortlich gemacht werden, da diese gänzlich von dem Urteilsmitgliedstaat übermittelten Informationen abhängt. Dies wird sich ganz unzweifelhaft auf die Wirksamkeit der Überwachung auswirken.

49. Nach Auffassung des EDSB sollte der Vorschlag nicht nur die Zusammenarbeit zwischen den Zentralbehörden der Mitgliedstaaten, sondern auch zwischen ihren Datenschutzbehörden regeln. Der EDSB empfiehlt, Artikel 9 um eine Bestimmung zu ergänzen, mit der die Datenschutzbehörden zur aktiven Zusammenarbeit aufgefordert werden⁽¹⁰⁾, damit die wirksame Überwachung hinsichtlich der Aspekte des Datenschutzes — insbesondere der Qualität der Daten — gewährleistet wird.

Artikel 10 und 11: Sprachen und Formate

50. Der EDSB begrüßt diese zusätzlichen Bestimmungen, da die Wirksamkeit der Regelung für den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten auch den Interessen des Datenschutzes dient.

51. Eine geeignete Sprachenregelung ist für die Wirksamkeit der Regelung von entscheidender Bedeutung. Auch wenn der EDSB sich des Grundsatzes der Gleichberechtigung der Sprachen und der Sensibilität der speziellen Sprachenregelungen im Rahmen der Europäischen Zusammenarbeit vollständig bewusst ist, hegt er Bedenken gegen die in Artikel 10 des Vorschlags vorgesehene Sprachenregelung. Die in Artikel 10 formulierte Grundregel besagt, dass der Informationsaustausch in der Amtssprache oder einer der Amtssprachen des ersuchten Mitgliedstaats erfolgt. Dies ist sinnvoll, da Rechtstexte und juristische Qualifikationen in übersetzter Form nicht immer frei von Unklarheiten sind. In einer Europäischen Union mit derzeit 25 Mitgliedstaaten würde die Einhaltung dieser Grundregel schlichtweg dazu führen, dass die Regelung nicht mehr funktionieren kann.

52. Nach Artikel 10 Absatz 3 kann ein Mitgliedstaat erklären, dass er andere Sprachen anerkennt. Ganz offensichtlich soll mit diesem Absatz der Austausch in einer oder wenigen Sprachen, die innerhalb der Europäischen Union weithin verstanden wird bzw. werden, gefördert werden. Nach Auffassung des EDSB sollte dieser Absatz jedoch so formuliert werden, dass damit tatsächlich eine funktionsfähige Sprachenregelung sichergestellt wird, indem beispielsweise die Mitgliedstaaten dazu verpflichtet werden, dass sie Informationen in einer innerhalb der Europäischen Union weithin verstandenen Sprache zu akzeptieren. Dies ist, wie bereits bemerkt, eine Bedingung dafür, dass die Regelung funktionieren kann.

53. Des Weiteren kann die Verwendung des Standardformats zur Qualität der Daten beitragen. Durch die Verwendung dieses Formats können Mehrdeutigkeiten in Bezug auf den Inhalt der Strafregisterdaten ausgeschlossen werden, was eine höhere Qualität der Daten bewirkt. Mit Ausschaltung von Mehrdeutigkeiten kann auch das Risiko gemindert werden, dass die Behörden der Mitgliedstaaten mehr Informationen erbeten, als streng genommen notwendig sind.

⁽¹⁰⁾ Als Muster für eine derartige Bestimmung kommen vielleicht ähnliche Bestimmungen in Frage, wie sie in den SIS-II-Vorschlägen — wenn auch ohne Rolle für den EDSB — enthalten sind.

54. Der EDSB bedauert daher, dass die verbindliche Verwendung dieses Formats während eines recht langen Übergangszeitraums hinausgeschoben werden kann. So wird zuerst das Format (usw.) im Wege eines Ausschussverfahrens festgelegt, wobei keine Frist für eine entsprechende Beschlussfassung gesetzt ist. Sodann verfügen die Mitgliedstaaten über eine Frist von drei Jahren ab der Festlegung des Formats, bevor sie zu dessen Verwendung verpflichtet sind (Artikel 11 Absatz 6). Der EDPS empfiehlt,

- das Format im Rahmenbeschluss selbst festzulegen;
- die technischen Spezifikationen im Wege eines Ausschussverfahrens mit klarer Fristsetzung festzulegen;
- den Übergangszeitraum für die Einführung des gemeinsamen Formats durch die Mitgliedstaaten abzuschaffen oder, falls dies technisch nicht möglich sein sollte, diesen Zeitraum auf ein Jahr zu begrenzen.

V. FAZIT

55. Der EDSB begrüßt die politischen Entscheidungen, auf die sich der Vorschlag stützt. Ganz allgemein trägt der Vorschlag den Hindernissen Rechnung, die sich durch unterschiedliche Sprachen und unterschiedliche technologische und rechtliche Rahmenbedingungen der Mitgliedstaaten für einen wirklich effizienten Austausch von Strafregisterinformationen zwischen den Mitgliedstaaten ergeben, insbesondere dadurch, dass

- der Urteilsmitgliedstaat als „Besitzer“ der Daten definiert wird, der für deren Qualität verantwortlich ist;
- die Benennung einer Zentralbehörde in jedem Mitgliedstaat vorgesehen ist;
- ergänzende Maßnahmen vorgesehen sind, mit denen sichergestellt werden soll, dass die Informationen tatsächlich gefunden und abgerufen werden können.

56. Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag für einen Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten derzeit noch vom Europäischen Parlament und vom Rat erörtert wird und dass selbst grundlegende Fragen — wie etwa der Anwendungsbereich und die Garantien für Übermittlungen an Drittländer — noch lange nicht geklärt sind. Der EDSB empfiehlt Folgendes:

- Der vorliegende Rahmenbeschluss des Rates sollte nicht vor dem Datum des Inkrafttretens des Rahmenbeschlusses des Rates über den Schutz personenbezogener Daten in Kraft treten.
- Der Rat sollte die Verhandlungen über den vorliegenden Entwurf in umsichtiger Weise an die Verhandlungen über den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten koppeln. Falls bei den Verhandlungen über den Rahmenbeschluss des Rates über den Schutz personenbezogener Daten die Bestimmungen betreffend die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittstaaten aus dessen Anwendungsbereich ausgeklammert werden, sollten im vorliegenden Vorschlag präzisere Regeln für diese Übermittlung festgelegt werden.

57. Der EDSB empfiehlt, den Mechanismus zu straffen und für eine klar abgegrenzte und präzisere Festlegung der nicht mit Strafverfahren zusammenhängenden Zweckbestimmungen, für die die Informationen angefordert werden können, und für eine Begrenzung des Kreises von Personen, die diese Informationen anfordern können, zu sorgen. Nach Ansicht des EDSB sollten abgesehen von der betroffenen Person selbst andere Personen nur unter außergewöhnlichen Umständen zur rechtmäßigen Anforderung dieser Informationen berechtigt sein. Dem Vorschlag sollte eine Bestimmung hinzugefügt werden, wonach diese Ausnahmereverwendung von den Datenschutzbehörden kontrolliert werden kann.

58. Der EDSB empfiehlt, das Konzept „Datenbesitz“ im verfügbaren Teil oder in den Erwägungsgründen des Vorschlags zu präzisieren und für die Zentralbehörde des Herkunftsmitgliedstaats die Verpflichtung einzuführen, den Zentralbehörden der Mitgliedstaaten oder Drittstaaten, die Informationen angefordert haben, bevor diese aktualisiert oder gelöscht wurden, Aktualisierungen/Löschungen mitzuteilen.

59. Der EDSB fordert den Gemeinschaftsgesetzgeber auf, zu begründen, warum dieser Vorschlag über den Informationsaustausch nicht auf schwerere Straftaten beschränkt werden konnte, u.a. in Anbetracht der durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gesetzten Grenzen.

60. Der EDSB begrüßt die zusätzlichen Bestimmungen in Artikel 10 und Artikel 11, sofern
- Artikel 10 so formuliert wird, dass damit tatsächlich eine funktionsfähige Sprachenregelung sichergestellt wird;
 - Artikel 11 dahin gehend geändert wird, dass das Format im Rahmenbeschluss selbst festgelegt wird, die technischen Spezifikationen im Wege eines Ausschussverfahrens mit klarer Fristsetzung festgelegt werden und der Übergangszeitraum für die Einführung des gemeinsamen Formats durch die Mitgliedstaaten abgeschafft oder, falls dies technisch nicht möglich sein sollte, dieser Zeitraum auf ein Jahr begrenzt wird.
61. Weitere Empfehlungen des EDSB betreffen Folgendes:
- Artikel 3 Absatz 2: Warum sollte das Generalsekretariat des Rates Eurojust über die Benennung der Behörden unterrichten?
 - Artikel 6 Absatz 2: Die Zentralbehörde des Wohnsitzes „richtet“ das Ersuchen an die Zentralbehörde des anderen Mitgliedstaats — nicht „kann (...) richten“.
 - Artikel 9: Es sollte eine Bestimmung hinzugefügt werden, wonach die Datenschutzbehörden zur aktiven Zusammenarbeit aufgefordert werden.

Geschehen zu Brüssel am 29. Mai 2006

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter
