

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu der Teilnahme an den Verhandlungen mit Blick auf ein Zweites Zusatzprotokoll zum Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in deutscher, englischer und französischer Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu erhältlich)

(2019/C 186/05)

Am 5. Februar 2019 veröffentlichte die Europäische Kommission eine Empfehlung über einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Kommission, im Namen der Union an den Verhandlungen mit Blick auf ein Zweites Zusatzprotokoll zum Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität teilzunehmen. Im Anhang der Empfehlung werden die empfohlenen Richtlinien des Rates zur Verhandlung des Protokolls niedergelegt. Ziele dieses Protokolls sind die Verbesserung der traditionellen Kooperationskanäle und die Aufnahme von Bestimmungen über eine unmittelbare, grenzüberschreitende Zusammenarbeit zwischen Strafverfolgungsbehörden und Diensteanbietern sowie von Bestimmungen über grenzüberschreitenden direkten Zugriff auf Daten durch Strafverfolgungsbehörden.

Der EDSB begrüßt die Empfehlung über die Ermächtigung der Europäischen Kommission, im Namen der Europäischen Union ein Zweites Zusatzprotokoll zu dem Übereinkommen über Computerkriminalität auszuhandeln, und unterstützt sie aktiv. Der EDSB weist bereits seit langem darauf hin, dass die EU nachhaltige Abkommen über den Austausch personenbezogener Daten mit Drittländern zum Zwecke der Strafverfolgung braucht, die vollumfänglich mit den EU-Verträgen und der Charta der Grundrechte übereinstimmen. Sogar bei Ermittlungen im Inland sind Strafverfolgungsbehörden immer häufiger mit „grenzüberschreitenden Situationen“ konfrontiert, weil Informationen elektronisch in Drittländern gespeichert werden. Bestehende Kooperationsmodelle wie Rechtshilfeabkommen werden durch das wachsende Volumen von Ersuchen und die Volatilität digitaler Informationen stark beansprucht. Der EDSB versteht, dass die Behörden bei der Beschaffung von Daten für ihre Ermittlungen unter Zeitdruck stehen, und unterstützt Bemühungen zur Konzipierung neuer Kooperationsmodelle, und zwar auch im Rahmen der Kooperation mit Drittländern.

Mit dieser Stellungnahme sollen die EU-Organen konstruktiv und objektiv beraten werden, da der Rat seine Richtlinien vor der Aufnahme dieser diffizilen Aufgabe mit weitreichenden Auswirkungen erfüllen muss. Der EDSB betont, dass Grundrechte, einschließlich des Datenschutzes und des Schutzes personenbezogener Daten, voll und ganz respektiert werden müssen. Auch wenn sich der EDSB bewusst ist, dass es nicht möglich ist, die Terminologie und Definitionen des Unionsrechts in einer Vereinbarung mit einem Drittland vollständig zu replizieren, muss der Schutz des Einzelnen eindeutig und wirksam geregelt sein, um eine vollumfängliche Übereinstimmung mit dem Primärrecht der EU zu gewährleisten. Der Gerichtshof der Europäischen Union hat in den vergangenen Jahren die Grundsätze des Datenschutzes bestätigt, hierin eingeschlossen Gerechtigkeit, Richtigkeit und Relevanz von Informationen, unabhängige Kontrolle und individuelle Rechte des Einzelnen. Die Relevanz dieser Grundsätze ist für öffentliche Einrichtungen und für private Unternehmen dieselbe, und angesichts der Sensitivität der für Ermittlungsverfahren erforderlichen Daten ist ihre Bedeutung umso größer.

Viele der bereits getroffenen Vorkehrungen werden begrüßt, sollten aber noch verstärkt werden. Der EDSB hat drei wesentliche Verbesserungen ermittelt, deren Umsetzung er für die Verhandlungsrichtlinien empfiehlt, um eine Übereinstimmung mit der Charta und Artikel 16 AEUV zu gewährleisten:

- Gewährleistung, dass das geplante Protokoll obligatorisch ist,
- einschließlich detaillierter Vorkehrungen wie etwa des Grundsatzes der Zweckbindung aufgrund der verschiedenen potenziellen Unterzeichnerstaaten, von denen nicht alle das Übereinkommen Nr. 108 oder eine dem EU-US-Rahmenabkommen entsprechende Vereinbarung unterzeichnet haben,
- Ablehnung jeglicher Bestimmungen über den direkten Zugriff auf Daten.

Darüber hinaus bietet die Stellungnahme weitere Empfehlungen zur Verbesserung und Verdeutlichung der Verhandlungsrichtlinien. Für weitere Beratung während der Verhandlungen und vor dem Abschluss des Protokolls steht der EDSB den Organen zur Verfügung.

1. EINLEITUNG UND HINTERGRUND

1. Am 17. April 2018 legte die Kommission ein Paket mit zwei Legislativvorschlägen vor: einem Vorschlag für eine Verordnung über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen⁽¹⁾ (im Weiteren „der e-Beweismittel-Vorschlag“) und einem Vorschlag für eine Richtlinie zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafverfahren⁽²⁾. Während die Arbeit im Europäischen Parlament noch nicht abgeschlossen ist, hat der Rat der Europäischen Union (der Rat) bereits einen allgemeinen Standpunkt in Bezug auf diese beiden Vorschläge festgelegt⁽³⁾.
2. Am 5. Februar 2019 nahm die Kommission zwei Empfehlungen für Beschlüsse des Rates an: eine Empfehlung über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein internationales Abkommen zwischen der Europäischen Union (EU) und den Vereinigten Staaten von Amerika (USA) über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen⁽⁴⁾ und eine Empfehlung zur Genehmigung der Teilnahme der Kommission an Verhandlungen über ein Zweites Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität im Namen der EU (SEV Nr. 185) (im Weiteren „die Empfehlung“) ⁽⁵⁾. Die erste Empfehlung ist Gegenstand einer separaten EDSB-Stellungnahme⁽⁶⁾. Nach Ansicht des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) besteht jedoch eine enge Verbindung zwischen beiden Verhandlungen mit den USA und dem Europarat.
3. 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 die Genehmigung des Rates, zur Verhandlungsführerin im Namen der EU bei Verhandlungen über ein Zweites Zusatzprotokoll zum Budapester Übereinkommen über Computerkriminalität (SEV Nr. 185)⁽⁷⁾ entsprechend den der Empfehlung beiliegenden Verhandlungsrichtlinien ernannt zu werden. Der Anhang der Empfehlung (im Weiteren „der Anhang“) ist von ausschlaggebender Bedeutung, da dort die Richtlinien des Rates an die Kommission für die Verhandlung des Protokolls im Namen der EU festgelegt werden. 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. Der EDSB geht davon aus, dass er gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 zu gegebener Zeit bezüglich des Wortlauts des Entwurfs des Abkommens konsultiert wird.
4. Der EDSB begrüßt es, dass er nach der Annahme der Empfehlung durch die Europäische Kommission gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725 konsultiert worden ist. Weiterhin begrüßt der EDSB den Hinweis auf diese Stellungnahme in Erwägungsgrund 8 der Empfehlung. Er möchte betonen, dass diese Stellungnahme unbeschadet etwaiger zusätzlicher Anmerkungen erfolgt, die der EDSB auf der Grundlage weiterer verfügbarer Informationen, der Bestimmungen des Protokollentwurfs während der Verhandlungen und der legislativen Entwicklungen in Drittländern machen könnte.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

58. Der EDSB ist sich der Tatsache bewusst, dass Strafverfolgungsbehörden elektronische Beweismittel schnell und effizient sichern und erlangen müssen. Zur Erlangung des grenzüberschreitenden Zugriffs auf elektronisches Beweismaterial bevorzugt er die Verwendung von innovativen Ansätzen und die Ermittlung einer EU-Lösung für bestehende Probleme in diesem Zusammenhang. Ein auf EU-Ebene ausgehandeltes Zweites Zusatzprotokoll wäre im Gegensatz zu einzelnen, von Mitgliedstaaten bilateral abgeschlossenen Vereinbarungen eine bessere Garantie für die Wahrung des vom EU-Datenschutzrahmen gewährten Schutzniveaus und würde ein einheitliches Maß an EU-weitem Schutz gewährleisten. Daher bezweckt diese Stellungnahme, die Organe der EU konstruktiv und objektiv zu beraten, wenn die Kommission beim Rat um Genehmigung zur Teilnahme an den Verhandlungen zu diesem Protokoll nachsucht.

⁽¹⁾ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Europäische Herausgabeanordnungen und Sicherungsanordnungen für elektronische Beweismittel in Strafsachen, COM(2018) 225 final.

⁽²⁾ Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung einheitlicher Regeln für die Bestellung von Vertretern zu Zwecken der Beweiserhebung in Strafsachen, COM(2018)226 final.

⁽³⁾ Der Rat hat seinen allgemeinen Standpunkt zu der vorgeschlagenen Verordnung am 7. Dezember 2018 festgelegt, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/12/07/regulation-on-cross-border-access-to-e-evidence-council-agrees-its-position/#>. Der Rat hat seinen allgemeinen Standpunkt zu der vorgeschlagenen Verordnung am 8. März 2018 festgelegt, abrufbar unter <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2019/03/08/e-evidence-package-council-agrees-its-position-on-rules-to-appoint-legal-representatives-for-the-gathering-of-evidence/>.

⁽⁴⁾ Empfehlung für einen Beschluss des Rates über die Ermächtigung zur Aufnahme von Verhandlungen über ein Abkommen zwischen der Europäischen Union und den Vereinigten Staaten von Amerika über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln für die justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen, COM(2019) 70 final.

⁽⁵⁾ Empfehlung für einen Beschluss des Rates zur Genehmigung der Teilnahme an Verhandlungen über ein Zweites Zusatzprotokoll zum Übereinkommen des Europarats über Computerkriminalität (SEV Nr. 185), COM(2019) 71 final.

⁽⁶⁾ EDSB-Stellungnahme 2/2019 zu dem Verhandlungsmandat einer EU-US-Vereinbarung über den grenzüberschreitenden Zugang zu elektronischen Beweismitteln.

⁽⁷⁾ Übereinkommen über die verstärkte internationale Zusammenarbeit bei Computerkriminalität und elektronischen Beweismitteln, Budapest, 23. November 2001, SEV Nr. 185.

59. Der EDSB begrüßt es, dass das Mandat darauf abzielt, zu gewährleisten, dass das Protokoll angemessene Garantien für den Datenschutz enthält.
60. Der EDSB hat drei wesentliche Verbesserungen ermittelt, deren Umsetzung er für das geplante Protokoll empfiehlt, um eine Übereinstimmung mit der Charta und Artikel 16 AEUV zu gewährleisten. Gemäß der Empfehlung des EDSB sollten die Verhandlungsrichtlinien auf Folgendes ausgerichtet sein:
- Gewährleistung, dass das geplante Protokoll verbindlich ist,
 - Einführung detaillierter Garantien wie etwa des Grundsatzes der Zweckbindung aufgrund der verschiedenen potenziellen Unterzeichnerstaaten, von denen nicht alle das Übereinkommen Nr. 108 oder eine dem EU-US-Rahmenabkommen entsprechende Vereinbarung unterzeichnet haben,
 - Ablehnung jeglicher Bestimmungen über den direkten Zugriff auf Daten.
61. Zusätzlich zu diesen allgemeinen Empfehlungen beziehen sich die Empfehlungen und Anmerkungen des EDSB in der vorliegenden Stellungnahme auf die folgenden spezifischen Aspekte:
- die Rechtsgrundlage des Beschlusses des Rates;
 - die Weiterübermittlung durch zuständige Behörden von Drittländern;
 - die Recht von betroffenen Personen, insbesondere das Recht auf Belehrung und Unterrichtung und das Recht auf Auskunft;
 - die Überwachung durch eine unabhängige Behörde;
 - Rechtsmittel und administrative Rechtsbehelfe;
 - die Straftaten, die von dem geplanten Protokoll abgedeckt werden, und Kategorien personenbezogener Daten;
 - die spezifischen Garantien zur Sicherstellung eines angemessenen Sicherheitsniveaus für die übermittelten Daten;
 - die spezifischen Garantien für durch Vorrechte und Immunitäten geschützte Daten;
 - die Rechtshilfe in Notfällen;
 - im Falle von unmittelbarer Zusammenarbeit, Übermittlung von personenbezogenen Daten, Definition und Datenarten, Beteiligung anderer Behörden, Möglichkeit, dass Diensteanbieter, denen eine Anordnung in Bezug auf elektronisches Beweismaterial zugestellt worden ist, auf der Basis von spezifischen Gründen Einspruch einlegen können;
 - die Möglichkeit, das Protokoll bei Verstößen gegen seine Bestimmungen auszusetzen und es zu überprüfen.
62. Abschließend weist der EDSB darauf hin, dass er der Kommission, dem Rat und dem Europäischen Parlament in den weiteren Phasen dieses Prozesses zur Konsultation zur Verfügung steht. 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. Er geht davon aus, später vor der abschließenden Bearbeitung über die Bestimmungen des Protokollentwurfs konsultiert zu werden.

Brüssel, 2. April 2019

Giovanni BUTTARELLI
Europäischer Datenschutzbeauftragter