



Brüssel, den 8. April 2016
(OR. en)

Interinstitutionelles Dossier:
2012/0010 (COD)

5418/1/16
REV 1 ADD 1

DATAPROTECT 1
JAI 37
DAPIX 8
FREMP 3
CODEC 51
PARLNAT 82

ENTWURF DER BEGRÜNDUNG DES RATES

Betr.: Standpunkt des Rates in erster Lesung im Hinblick auf den Erlass einer Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates 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 Rates

- Entwurf der Begründung des Rates
- Annahme durch den Rat am 8. April 2016

I. EINLEITUNG

Die Kommission hat am 25. Januar 2012 ein umfassendes Datenschutzpaket vorgeschlagen, das aus Folgendem besteht:

- einem Vorschlag für eine Datenschutz-Grundverordnung, welche die Datenschutzrichtlinie von 1995 (ehemalige erste Säule) ersetzen soll (im Folgenden "Verordnungsentwurf");
- dem vorgenannten Vorschlag für eine Richtlinie 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 Datenverkehr¹, welche den Datenschutz-Rahmenbeschluss von 2008 (ehemalige dritte Säule) ersetzen soll (im Folgenden "Richtlinienentwurf").

Das Europäische Parlament hat im März 2014 seine Stellungnahme zu dem Richtlinienentwurf abgegeben².

Der Rat hat am 9. Oktober 2015 eine allgemeine Ausrichtung festgelegt³ und damit dem Vorsitz ein Mandat zur Aufnahme von Trilog mit dem Europäischen Parlament erteilt.

Das Europäische Parlament und der Rat haben auf Ebene des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres bzw. des Ausschusses der Ständigen Vertreter das Einvernehmen über den Kompromisstext bestätigt, der aus den Verhandlungen in den Trilog vom 17. bzw. 18. Dezember 2015 hervorgegangen ist.

Der Rat ist auf seiner Tagung vom 12. Februar 2016 zu einer politischen Einigung über den Richtlinienentwurf gelangt⁴. Am 8. April 2016 hat er seinen Standpunkt in erster Lesung festgelegt; dieser entspricht vollständig dem Kompromisstext der Richtlinie, auf den sich der Rat und das Europäische Parlament im Rahmen der informellen Verhandlungen geeinigt hatten.

¹ Dok. 5833/12.

² Dok. 7428/14.

³ Dok. 12555/15.

⁴ Dok. 5463/16.

Der Ausschuss der Regionen hat eine Stellungnahme zu der Verordnung (ABl. C 391 vom 18.12.2012, S. 127) abgegeben.

Der Europäische Datenschutzbeauftragte wurde konsultiert und hat 2012 eine erste Stellungnahme (ABl. C 192 vom 30.6.2012, S. 7) und 2015 eine zweite Stellungnahme (ABl. C 301 vom 12.9.2015, S. 1) abgegeben.

Die Agentur für Grundrechte hat am 1. Oktober 2012 eine Stellungnahme vorgelegt.

II. ZIEL DES VORSCHLAGS

Ziel des Richtlinienentwurfs ist es, eine wirksame justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und eine wirksame polizeiliche Zusammenarbeit sicherzustellen und den Austausch personenbezogener Daten zwischen den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu erleichtern und gleichzeitig ein einheitlich hohes Schutzniveau für die personenbezogenen Daten natürlicher Personen zu gewährleisten. Anders als der Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates, der durch den Richtlinienentwurf ersetzt werden soll, deckt letzterer auch die innerstaatliche Verarbeitung personenbezogener Daten ab.

Mit Artikel 16 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union verfügt die Union über eine neue besondere Rechtsgrundlage für den Erlass von Datenschutzvorschriften, die auch für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit gilt.

III. ANALYSE DES STANDPUNKTS DES RATES IN ERSTER LESUNG

A. Allgemeine Bemerkungen

Der Richtlinienentwurf ist Teil eines Datenschutzpakets. Bei dem anderen Vorschlag handelt es sich um die obengenannte Datenschutz-Grundverordnung.

Auf der Grundlage des Kommissionsvorschlags für eine Richtlinie haben das Europäische Parlament und der Rat informelle Verhandlungen geführt, um im Rahmen des Standpunkts des Rates in erster Lesung zu einer Einigung zu gelangen. Der Text des Standpunkts des Rates in erster Lesung zum Richtlinienentwurf spiegelt den zwischen den beiden Gesetzgebern – die von der Kommission unterstützt wurden – erzielten Kompromiss voll und ganz wider. Vor diesem Hintergrund sind Bezugnahmen auf den Standpunkt des Rates in erster Lesung als Bezugnahmen auf den in den Trilogen erzielten Kompromiss zu verstehen.

Der Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten ist ein Grundrecht. Artikel 8 Absatz 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union und Artikel 16 Absatz 1 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union besagen, dass jede Person das Recht auf Schutz der sie betreffenden personenbezogenen Daten hat. Auf dieser Grundlage sind im Standpunkt des Rates in erster Lesung die Grundsätze und Vorschriften für den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten niedergelegt. Diese Grundsätze und Vorschriften müssen die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen und insbesondere ihr Recht auf Schutz personenbezogener Daten ungeachtet ihrer Staatsangehörigkeit oder ihres Aufenthaltsorts wahren.

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung lässt die Ziele des Rahmenbeschlusses⁵ und des Kommissionsvorschlags unberührt; so ist beispielsweise der Grundsatz der Mindestharmonisierung aus dem Rahmenbeschluss beibehalten worden. Im Text des Richtlinienentwurfs werden die meisten Bestimmungen des Rahmenbeschlusses klarer und spezifischer ausgeführt; insbesondere die Bestimmungen über die Datenübermittlung an Drittländer oder internationale Organisationen wurden weiterentwickelt und erweitert.

Der Rat hat im Juni 2015 eine allgemeine Ausrichtung zu dem Verordnungsentwurf und im Oktober 2015 eine allgemeine Ausrichtung zu dem Richtlinienentwurf festgelegt.

Die neue Rechtsgrundlage im Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, die den Schutz personenbezogener Daten abdeckt, ist auf alle Politikbereiche anwendbar, unbeschadet der im Bereich der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik festzulegenden spezifischen Vorschriften. In der dem Vertrag von Lissabon beigefügten Erklärung 21 wird jedoch anerkannt, dass sich in den Bereichen justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen und polizeiliche Zusammenarbeit spezifische Vorschriften als erforderlich erweisen könnten. Daher und in Anbetracht dessen, dass der Richtlinienentwurf Teil des Datenschutzpakets bildet, war der Rat bestrebt, den Text des Richtlinienentwurfs bei einer Reihe von Bestimmungen an den Text des Verordnungsentwurfs anzugleichen. Dies gilt insbesondere für die Begriffsbestimmungen, die Grundsätze, das Kapitel über den Verantwortlichen und den Auftragsverarbeiter, die Angemessenheitsbeschlüsse sowie das Kapitel über die Unabhängigkeit der Aufsichtsbehörden. Auf diese Teile des Texts wird in dem vorliegenden Vermerk daher weniger ausführlich eingegangen.

⁵ Rahmenbeschluss 2008/977/JI des Rates vom 27. November 2008 über den Schutz personenbezogener Daten, die im Rahmen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen verarbeitet werden (ABl. L 350 vom 30.12.2008, S. 60).

B. Zentrale politische Fragen

1. Anwendungsbereich (sachlicher Anwendungsbereich und persönlicher Anwendungsbereich)

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist der sachliche Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs in Artikel 1 Absatz 1 dargelegt. Der sachliche Anwendungsbereich umfasst die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Dies bedeutet, dass der Richtlinienentwurf anders als der Rahmenbeschluss 2008/977/JI auch für die innerstaatliche Verarbeitung personenbezogener Daten gilt.

Im Verordnungsentwurf, dem anderen Teil des Datenschutzpakets, wird der Anwendungsbereich der Richtlinie von dessen Geltungsbereich ausgenommen, so dass sich die Anwendungsbereiche der beiden Rechtsakte gegenseitig ausschließen. Der Verordnungsentwurf enthält allgemeine Vorschriften, während der Richtlinienentwurf für den spezifischen Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen und der polizeilichen Zusammenarbeit gilt.

Die Arbeit der Polizei und anderer Strafverfolgungsbehörden umfasst auch die Ausübung öffentlicher Gewalt durch Anwendung von Zwangsmitteln, wie beispielsweise polizeiliche Tätigkeiten bei Demonstrationen, Sportgroßveranstaltungen und Ausschreitungen. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird angestrebt, es diesen Behörden, in erster Linie der Polizei, zu ermöglichen, Daten gemäß einem einzigen Instrument, nämlich den Rechtsvorschriften der Mitgliedstaaten zur Umsetzung des Richtlinienentwurfs, zu verarbeiten. Verarbeitet die Polizei jedoch personenbezogene Daten für Zwecke, die nicht in den Anwendungsbereich des Richtlinienentwurfs fallen, so gilt der Verordnungsentwurf, wie unter Nummer 7 weiter unten dargelegt wird. Um dieses Ziel zu erreichen, wird im Standpunkt des Rates in erster Lesung eine Klarstellung des Anwendungsbereichs des Richtlinienentwurfs vorgenommen, indem die Wendung "einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit" hinzugefügt wird.

Was den persönlichen Anwendungsbereich anbelangt, so wird im Standpunkt des Rates in erster Lesung der Anwendungsbereich über die Behörden, die für die Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder die Strafvollstreckung zuständig sind, hinaus auf Stellen oder Einrichtungen ausgeweitet, denen durch das Recht der Mitgliedstaaten die Ausübung öffentlicher Gewalt und hoheitlicher Befugnisse für die obengenannten Zwecke übertragen wurde. Allerdings dürfen nur Behörden personenbezogene Daten an in Drittländer niedergelassene Empfänger übermitteln, bei denen es sich nicht um eine zuständige Behörde im Sinne des Richtlinienentwurfs handelt.

2. Grundsätze in Bezug auf personenbezogene Daten

a) Transparenz

Anders als im Standpunkt des Rates in erster Lesung zum Verordnungsentwurf wird im Standpunkt des Rates in erster Lesung zum Richtlinienentwurf der Begriff "Transparenz" nicht unter den Grundsätzen in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten erwähnt, da Transparenz im Bereich der Strafverfolgung laufende Ermittlungen gefährden könnte. Der Begriff "Transparenz" wurde allerdings in den Erwägungsgrund aufgenommen, der sich auf die Grundsätze bezieht, wobei klargestellt wird, dass Maßnahmen wie verdeckte Ermittlungen oder Videoüberwachung durchgeführt werden können.

b) Sicherheit der Verarbeitung

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist hinzugefügt worden, dass personenbezogene Daten so verarbeitet werden sollten, dass eine angemessene Sicherheit der personenbezogenen Daten gewährleistet ist, einschließlich des Schutzes vor unbefugter oder unrechtmäßiger Verarbeitung und vor unbeabsichtigtem Verlust, unbeabsichtigter Zerstörung oder unbeabsichtigter Schädigung. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist ferner hinzugefügt worden, dass hierfür geeignete technische oder organisatorische Maßnahmen angewandt werden sollten. Dies steht im Einklang mit dem Wortlaut des Verordnungsentwurfs.

3. Weiterverarbeitung

a) Vereinbarkeit

Die Frage der Weiterverarbeitung und ob diese nur von demselben Verantwortlichen oder auch von einem anderen Verantwortlichen durchgeführt werden könnte, sowie die Frage der Vereinbarkeit der Zwecke haben zu Schwierigkeiten bei den Beratungen über den Verordnungsentwurf geführt. Schließlich wird im Standpunkt des Rates in erster Lesung zum Richtlinienentwurf die Ansicht vertreten, dass sämtliche Verarbeitungen, die zu den Zwecken nach Artikel 1 Absatz 1 durchgeführt werden, als zulässig betrachtet werden sollten, sofern der Verantwortliche nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten befugt ist, die personenbezogenen Daten für diesen Zweck zu verarbeiten, und die Verarbeitung für den anderen Zweck nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten erforderlich und verhältnismäßig ist.

b) Verarbeitung zu anderen Zwecken im Rahmen des Richtlinienentwurfs

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist festgelegt, dass die Verarbeitung durch denselben oder einen anderen Verantwortlichen für alle in Artikel 1 Absatz 1 dargelegten Zwecke außer zu dem Zweck, zu dem die personenbezogenen Daten erhoben wurden, nur zulässig ist, wenn der Verantwortliche nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten befugt ist, derartige personenbezogene Daten für diesen Zweck zu verarbeiten, und die Verarbeitung für diesen anderen Zweck nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten erforderlich und verhältnismäßig ist. So kann beispielsweise ein Staatsanwalt für die Verfolgung einer Straftat dieselben personenbezogenen Daten verarbeiten, wie es die Polizei für die Aufdeckung einer Straftat getan hat, da die beiden in diesem Beispiel genannten Zwecke durch Artikel 1 Absatz 1 abgedeckt werden.

4. Fristen für die Speicherung und Überprüfung

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist festgelegt, dass für die Löschung von personenbezogenen Daten oder eine regelmäßige Überprüfung der Notwendigkeit der weiteren Speicherung der personenbezogenen Daten angemessene Fristen vorzusehen sind. Im Rahmenbeschluss war bereits eine Bestimmung über Fristen enthalten, und es wurde für sinnvoll erachtet, eine derartige Bestimmung in den Standpunkt des Rates in erster Lesung aufzunehmen.

Diese Bestimmung stärkt den in Artikel 4 genannten Grundsatz, dass die Daten nicht länger gespeichert werden, als es für die Zwecke, für die sie verarbeitet werden, erforderlich ist.

5. Verschiedene Kategorien betroffener Personen

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist festgelegt, dass die Mitgliedstaaten "gegebenenfalls und so weit wie möglich" dafür sorgen müssen, dass der Verantwortliche zwischen den personenbezogenen Daten verschiedener Kategorien betroffener Personen klar unterscheidet. Allerdings wird im Standpunkt des Rates in erster Lesung sichergestellt, dass die Einteilung der betroffenen Personen in verschiedene Kategorien nicht der Anwendung des Rechts auf die Unschuldsvermutung, wie es in der Charta der Grundrechte gewährleistet ist, entgegensteht; dies betrifft insbesondere die Kategorie von Personen, gegen die ein begründeter Verdacht besteht, dass sie eine Straftat begangen haben oder in naher Zukunft begehen werden.

6. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist festgelegt, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten nur dann rechtmäßig ist, wenn und soweit diese Verarbeitung für die Erfüllung einer Aufgabe erforderlich ist, die von der zuständigen Behörde zu den Zwecken der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung, einschließlich des Schutzes vor und der Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit, wahrgenommen wird, und auf der Grundlage des Unionsrechts oder des Rechts der Mitgliedstaaten erfolgt. In den Erwägungsgründen wird ausdrücklich erklärt, dass dazu die Wahrung lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person gehört.

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung sind die Elemente angegeben, die im Datenschutzrecht der Mitgliedstaaten enthalten sein müssen, u.a. die Ziele und die Zwecke der Verarbeitung.

7. Besondere Verarbeitungsbedingungen

Generell gilt, dass personenbezogene Daten, die ursprünglich von einer zuständigen Behörde für die in Artikel 1 Absatz 1 des Richtlinienentwurfs genannten Zwecke erhoben wurden, nur für einen der im Richtlinienentwurf genannten Zwecke verarbeitet werden dürfen. Personenbezogene Daten, die ursprünglich von diesen Behörden für die Zwecke des Richtlinienentwurfs erhoben wurden, können jedoch auf der Grundlage des Verordnungsentwurfs verarbeitet werden, wenn diese Verarbeitung nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten zulässig ist, es sei denn, die Verarbeitung erfolgt im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt. Darüber hinaus werden im Standpunkt des Rates in erster Lesung zwei Fälle aufgeführt, für die der Verordnungsentwurf gilt: erstens, wenn den zuständigen Behörden nach dem Recht der Mitgliedstaaten die Wahrnehmung von anderen Aufgaben als die in Artikel 1 Absatz 1 genannten übertragen wurde; zweitens gilt die Verordnung auch, wenn die Verarbeitung für im öffentlichen Interesse liegende Archivzwecke, wissenschaftliche und historische Forschungszwecke oder statistische Zwecke durchgeführt wird, es sei denn, die Verarbeitung erfolgt im Rahmen einer Tätigkeit, die nicht in den Anwendungsbereich des Unionsrechts fällt.

8. Besondere Kategorien personenbezogener Daten

Personenbezogene Daten, die ihrem Wesen nach hinsichtlich der Grundrechte und Grundfreiheiten besonders sensibel sind, verdienen einen besonderen Schutz, da im Zusammenhang mit ihrer Verarbeitung erhebliche Risiken für die Grundrechte und Grundfreiheiten auftreten könnten. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist die Verarbeitung derartiger Daten nur dann erlaubt, wenn sie unbedingt erforderlich ist und vorbehaltlich geeigneter Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person erfolgt. Darüber hinaus darf eine solche Verarbeitung nur dann vorgenommen werden, wenn sie nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten zulässig ist, um die lebenswichtigen Interessen der betroffenen Person zu wahren, oder wenn sie sich auf Daten bezieht, die die betroffene Person offensichtlich öffentlich gemacht hat.

Da der Richtlinien- und der Verordnungsentwurf Teile eines Pakets bilden, wurde im Standpunkt des Rates in erster Lesung zum Richtlinienentwurf die im Verordnungsentwurf enthaltene Liste der Kategorien übernommen, die auch "biometrische Daten" und "sexuelle Orientierung" enthält.

9. Automatisierte Entscheidungsfindung im Einzelfall, einschließlich Profiling

Im Richtlinienentwurf ist als weiterer Grundsatz verankert, dass eine ausschließlich auf einer automatischen Verarbeitung beruhende Entscheidung – einschließlich Profiling –, die eine nachteilige Rechtsfolge für die betroffene Person hat oder sie erheblich beeinträchtigt, verboten sein muss, es sei denn, sie ist nach dem Unionsrecht oder dem Recht der Mitgliedstaaten zulässig und bietet geeignete Garantien für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Person. Diese Garantien müssen zumindest das Recht auf persönliches Eingreifen seitens des Verantwortlichen umfassen. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist eindeutig festgelegt, dass eine ausschließlich auf einer automatischen Verarbeitung beruhende Entscheidung nicht auf besonderen Kategorien von Daten nach Artikel 10 beruhen darf, sofern die Rechte und Freiheiten sowie die berechtigten Interessen der betroffenen Person nicht durch geeignete Garantien geschützt sind. Zudem ist ausdrücklich festgehalten, dass Profiling aufgrund besonderer Datenkategorien nach Artikel 10, das zu Diskriminierungen führen würde, verboten sein muss.

10. Rechte der betroffenen Person

a) Mitteilungen an die betroffene Person

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung enthält Bestimmungen über die Rechte der betroffenen Personen. Damit die betroffene Person ihre Rechte ausüben kann, ist es notwendig, dass sie davon unterrichtet wird, dass ihre personenbezogenen Daten verarbeitet werden. Diese Information muss auf leicht verständliche Weise in präziser, verständlicher und leicht zugänglicher Form in einer klaren und einfachen Sprache übermittelt werden. Anders als im Verordnungsentwurf wird im Standpunkt des Rates in erster Lesung zum Richtlinienentwurf nicht verlangt, dass diese Information in transparenter Form übermittelt wird. In dem Bereich, für den die Richtlinie gilt, kann beispielsweise der Zweck einer Ermittlung gefährdet werden, wenn die betroffene Person zu einem frühen Zeitpunkt einer Ermittlung über die konkrete Ermittlungsmaßnahme unterrichtet wird.

b) Unterrichtung der betroffenen Person

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist festgelegt, welche Informationen der betroffenen Person immer übermittelt werden müssen, wie der Name und die Kontaktdaten des Verantwortlichen und der Zweck der Verarbeitung. Dies könnte auf der Website der zuständigen Behörde erfolgen. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist zudem festgelegt, welche zusätzlichen Informationen in besonderen Fällen erteilt werden müssen. Dazu gehören die Rechtsgrundlage, die Dauer, für die die Daten gespeichert werden dürfen, und die Kategorien von Empfängern. Unter bestimmten Umständen ist es möglich, dass die Übermittlung der zusätzlichen Informationen aufgeschoben, eingeschränkt oder unterlassen wird, beispielsweise, wenn eine Einschränkung in einer demokratischen Gesellschaft unter gebührender Berücksichtigung der Grundrechte und der berechtigten Interessen der betroffenen natürlichen Person eine erforderliche und verhältnismäßige Maßnahme darstellt. Darüber hinaus sollten die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die zusätzlichen Informationen in Rechtsvorschriften festlegen können, dass bestimmte Kategorien der Verarbeitung personenbezogener Daten von der Informationspflicht ausgenommen werden können.

c) Auskunftsrecht

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung werden sowohl das Recht auf Zugang zu personenbezogenen Daten als auch die Einschränkungen dieses Rechts geregelt. Die Mitgliedstaaten sollten das Zugangsrecht unter denselben Voraussetzungen einschränken können, unter denen die Übermittlung der zusätzlichen Informationen aufgeschoben, eingeschränkt oder unterlassen werden kann. Wird das Zugangsrecht eingeschränkt, muss der betreffende Mitgliedstaat dafür sorgen, dass der Verantwortliche die betroffene Person über die Gründe für diese Verweigerung unterrichtet, es sei denn, der Zweck dieser Maßnahme – beispielsweise eine Ermittlung – würde gefährdet, wenn die betroffene Person über die Gründe für die Einschränkung unterrichtet würde.

d) Besondere Fälle der Einschränkung der Verarbeitung von personenbezogenen Daten

Die Mitgliedstaaten müssen vorsehen, dass eine betroffene Person das Recht auf eine Berichtigung, Löschung oder Einschränkung der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten hat. Gemäß dem Standpunkt des Rates in erster Lesung kann die betroffene Person zusätzlich in zwei spezifischen Fällen die Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten einschränken, anstatt die Daten löschen zu lassen. Der erste Fall, für den dies zutrifft, liegt vor, wenn die betroffene Person die Richtigkeit der Daten bestreitet und die Richtigkeit oder Unrichtigkeit nicht festgestellt werden kann. Der andere Fall bezieht sich auf Situationen, in denen die personenbezogenen Daten für Beweis Zwecke weiter aufbewahrt werden müssen. In dem entsprechenden Erwägungsgrund wird präzisiert, dass der letztgenannte Fall beispielsweise eintreten kann, wenn berechtigter Grund zu der Annahme besteht, dass die legitimen Interessen der betroffenen Person beeinträchtigt werden könnten. In diesem Fall können die Daten nur für die Zwecke verarbeitet werden, die ihrer Löschung entgegenstanden.

11. Ausübung der Rechte der betroffenen Person und Überprüfung

Werden die Rechte der betroffenen Person auf Unterrichtung, Zugang, Berichtigung, Löschung oder Einschränkung der Verarbeitung beschränkt, so müssen die Mitgliedstaaten Maßnahmen erlassen, in denen vorgesehen ist, dass die Rechte der betroffenen Person auch über die zuständige Aufsichtsbehörde ausgeübt werden können.

12. Verantwortlicher und Auftragsverarbeiter

Der Richtlinienentwurf wird von den zuständigen Behörden entweder im Inland oder bei der Übermittlung personenbezogener Daten zwischen EU-Mitgliedstaaten oder an Drittländer oder internationale Organisationen angewandt. Die zuständigen Behörden sind definiert als staatliche Stellen oder andere Stellen oder Einrichtungen, denen durch das Recht der Mitgliedstaaten die Ausübung öffentlicher Gewalt und hoheitlicher Befugnisse übertragen wurde. Die Bestimmungen des Richtlinienentwurfs werden von Behörden und unter bestimmten Umständen von privaten Einrichtungen angewandt. Wenn zuständige Behörden im Sinne dieses Richtlinienentwurfs personenbezogene Daten für andere Zwecke als die der Richtlinie verarbeiten, müssen sie den Verordnungsentwurf anwenden. Mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung werden daher – wie bereits in der Einleitung zu dieser Begründung dargelegt – einige Bestimmungen des Richtlinienentwurfs an die des Verordnungsentwurfs angepasst.

Im Einklang mit dem Verordnungsentwurf sieht der Standpunkt des Rates in erster Lesung vor, dass der Verantwortliche geeignete technische und organisatorische Maßnahmen umsetzen muss, um sicherzustellen und den Nachweis dafür erbringen zu können, dass seine Verarbeitung in Übereinstimmung mit dem Rechtsakt erfolgt. Der Standpunkt des Rates in erster Lesung enthält ausdrücklich folgende Pflichten des Auftragsverarbeiters:

- Er handelt nur auf Weisung des Verantwortlichen;
- er gewährleistet, dass die zur Verarbeitung der Daten befugten Personen die Vertraulichkeit wahren;
- er stellt dem Verantwortlichen alle Informationen zum Nachweis der Einhaltung seiner Pflichten zur Verfügung.

13. Verzeichnis von Verarbeitungstätigkeiten

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung erlegt den Auftragsverarbeitern weniger Pflichten in Bezug auf die Führung von Verzeichnissen auf, weshalb die Pflichten der Verantwortlichen und der Auftragsverarbeiter in zwei verschiedenen Absätzen aufgeführt werden. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist festgelegt, dass der Verantwortliche oder der Auftragsverarbeiter nicht über jede einzelne Verarbeitungstätigkeit, sondern nur über Verarbeitungskategorien ein Verzeichnis führen muss. Zudem ist im Standpunkt des Rates in erster Lesung vorgesehen, dass der Verantwortliche eine ausreichende Menge an Angaben bereitstellen muss, um die Zwecke des Verzeichnisses zu erfüllen. Es ist zum Beispiel verpflichtend vorgeschrieben, dass der Verantwortliche zusätzliche Angaben zu den Kategorien von Empfängern macht, an die die personenbezogenen Daten weitergegeben worden sind oder noch weitergegeben werden, sowie zu den Kategorien der Übermittlungen personenbezogener Daten an ein Drittland oder an eine internationale Organisation oder – wenn möglich – zu den vorgesehenen Fristen für die Löschung der verschiedenen Kategorien von personenbezogenen Daten. Der Verantwortliche muss auch Angaben zum Profiling machen, was im Verordnungsentwurf nicht vorgesehen ist. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist vorgesehen, dass der Auftragsverarbeiter nur ein Verzeichnis führen muss, das beispielsweise die Kategorien der Verarbeitungen im Auftrag jedes Verantwortlichen und, wenn möglich, eine allgemeine Beschreibung der technischen und organisatorischen Sicherheitsmaßnahmen enthält.

14. Protokollierung

Die Führung von Protokollen ist wichtig, um die Begründung, das Datum und die Uhrzeit bestimmter Verarbeitungsvorgänge (wie Erhebung, Abfrage, Weitergabe und Übermittlung) in automatisierten Verarbeitungssystemen nachvollziehen zu können. Protokolle über Abfragen und Weitergabe ermöglichen es auch, die Person, die die personenbezogenen Daten abgefragt oder weitergegeben hat, und den Empfänger dieser Daten zu identifizieren. Im Einklang mit dem Rahmenbeschluss dürfen die Protokolle ausschließlich zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verarbeitung, der Eigenüberwachung und der Sicherstellung der Integrität und Sicherheit der personenbezogenen Daten verwendet werden. Eine mit dem Richtlinienentwurf eingeführte Neuerung besteht darin, dass die Protokolle auch in Strafverfahren verwendet werden können. Es ist jedoch sehr aufwändig, langwierig und kostspielig, automatisierte Verarbeitungssysteme in Einklang mit diesen Bestimmungen zu bringen. Daher ist im Standpunkt des Rates in erster Lesung vorgesehen, dass der Umsetzungszeitraum für die Anpassung der vor dem Inkrafttreten des Richtlinienentwurfs eingerichteten automatisierten Verarbeitungssysteme an die neuen Bestimmungen ausnahmsweise verlängert werden kann, wenn diese Anpassung mit einem unverhältnismäßig hohen Aufwand verbunden ist. Eine zusätzliche Verlängerung der Frist, bis zu der automatisierte Verarbeitungssysteme in Einklang mit dem Richtlinienentwurf gebracht werden müssen, ist in Ausnahmefällen für vor dem Inkrafttreten des Richtlinienentwurfs eingerichtete automatisierte Verarbeitungssysteme vorgesehen, wenn hierdurch sonst schwerwiegende Schwierigkeiten für den Betrieb dieser automatisierten Verarbeitungssysteme entstehen würden.

15. Folgenabschätzung

Während im ursprünglichen Vorschlag der Kommission keine Datenschutz-Folgenabschätzung vorgesehen war, enthalten sowohl der Verordnungsentwurf als auch der Standpunkt des Rates in erster Lesung zum Richtlinienentwurf einen Artikel über eine Folgenabschätzung. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist die Pflicht des Verantwortlichen vorgesehen, eine Folgenabschätzung durchzuführen. Eine Folgenabschätzung muss durchgeführt werden, bevor der Verantwortliche eine Verarbeitung vornehmen kann, sofern die Verarbeitung voraussichtlich ein hohes Risiko für die Rechte und Freiheiten natürlicher Personen zur Folge hat.

Im Richtlinienentwurf sind die Fälle, in denen eine Folgenabschätzung vorgeschrieben ist, in ähnlichem Wortlaut wie im Verordnungsentwurf aufgeführt. Der Text zu den Elementen, die die Folgenabschätzung enthalten muss, ist jedoch weniger detailliert als im Verordnungsentwurf. Die Folgenabschätzung muss zumindest eine allgemeine Beschreibung der geplanten Verarbeitungsvorgänge, eine Bewertung der in Bezug auf die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen bestehenden Risiken, Garantien, Sicherheitsvorkehrungen und Verfahren enthalten, durch die der Schutz personenbezogener Daten sichergestellt und der Nachweis dafür erbracht wird, dass die Bestimmungen des Richtlinienentwurfs eingehalten werden.

16. Datenschutzbeauftragter

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist vorgesehen, dass die Mitgliedstaaten festlegen müssen, dass der Verantwortliche einen Datenschutzbeauftragten benennt. Die Mitgliedstaaten sollten jedoch Gerichte und andere Justizbehörden im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit von dieser Pflicht befreien können. Durch die Benennung eines Datenschutzbeauftragten soll die Einhaltung des Richtlinienentwurfs verbessert werden.

17. Übermittlungen

Um Daten mit Drittländern und internationalen Organisationen auszutauschen, sind Bestimmungen über Übermittlungen erforderlich. Hinsichtlich der allgemeinen Grundsätze für die Übermittlung personenbezogener Daten wurden im Standpunkt des Rates in erster Lesung die von der Kommission vorgeschlagenen Bedingungen ergänzt, indem vorgeschrieben wird, dass die empfangende Behörde für die Zwecke des Artikels 1 Absatz 1 zuständig ist und dass in Fällen, in denen Daten aus einem anderen Mitgliedstaat übermittelt oder zur Verfügung gestellt werden, dieser Mitgliedstaat zuvor seine Einwilligung erteilt hat. Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist auch eindeutig festgelegt, dass sämtliche Bestimmungen des Kapitels über Übermittlungen angewendet werden müssen, um sicherzustellen, dass das durch den Richtlinienentwurf garantierte Schutzniveau für natürliche Personen nicht untergraben wird.

Im Artikel über die allgemeinen Grundsätze sind – in absteigender Rangfolge, angefangen mit den Angemessenheitsbeschlüssen – die Optionen festgelegt, die dem Verantwortlichen für die Übermittlung von personenbezogenen Daten zur Verfügung stehen. An zweiter Stelle kommen Übermittlungen vorbehaltlich geeigneter Garantien, gefolgt von Übermittlungen, für die Ausnahmen für bestimmte Fälle gelten. Der Artikel über Angemessenheitsbeschlüsse bezieht sich nur noch auf Angemessenheitsbeschlüsse, die im Rahmen des Richtlinienentwurfs selbst ergehen, und nicht mehr auf jene, die im Rahmen der Verordnung angenommen werden. Die Faktoren, die die Kommission bei der Beurteilung der Angemessenheit des Schutzniveaus berücksichtigen muss, sind im Richtlinienentwurf dieselben wie im Verordnungsentwurf.

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist in den Artikeln über die Datenübermittlung auf der Grundlage geeigneter Garantien und über Ausnahmen für bestimmte Fälle festgelegt, dass derartige Übermittlungen dokumentiert werden müssen und die Dokumentation der Aufsichtsbehörde zur Verfügung gestellt werden muss; zudem sind die Elemente aufgeführt, die in der Dokumentation enthalten sein müssen.

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung wird eine weitere Grundlage für Übermittlungen aufgenommen, nämlich die Möglichkeit der zuständigen Behörde, sofern es sich um eine Behörde handelt (und nicht um eine Einrichtung, der durch das Recht eines Mitgliedstaats die Ausübung hoheitlicher Befugnisse übertragen wurde), personenbezogene Daten an in Drittländern niedergelassene Empfänger zu übermitteln. Diese Möglichkeit ist eine Ausnahme von dem allgemeinen Grundsatz, dass personenbezogene Daten nur übermittelt werden, wenn es sich bei dem Verantwortlichen in dem Drittland oder in der internationalen Organisation um eine zuständige Behörde im Sinne von Artikel 1 Absatz 1 des Richtlinienentwurfs handelt. Gemäß dem Standpunkt des Rates in erster Lesung können daher die obengenannten zuständigen Behörden, in speziellen Einzelfällen und unter der Bedingung, dass die übrigen Bestimmungen der Richtlinie eingehalten werden und eine Reihe von erschöpfend aufgeführten Voraussetzungen gegeben sind, personenbezogene Daten direkt an die Empfänger übermitteln, weil es nicht immer möglich ist, auf der Grundlage internationaler Übereinkünfte so schnell zu reagieren, wie es erforderlich sein könnte. Zu diesen Voraussetzungen gehört, dass die Übermittlung für die Ausübung einer Aufgabe der übermittelnden zuständigen Behörde unbedingt erforderlich ist, wie in den Rechtsvorschriften der Union oder der Mitgliedstaaten für die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Zwecke vorgesehen ist, dass die übermittelnde zuständige Behörde die Übermittlung an eine Behörde in einem Drittland, die für die in Artikel 1 Absatz 1 genannten Zwecke zuständig ist, für wirkungslos oder ungeeignet hält, insbesondere weil die Übermittlung nicht rechtzeitig durchgeführt werden kann, und dass die übermittelnde Behörde dem Empfänger den festgelegten Zweck oder die festgelegten Zwecke mitteilt, für die die personenbezogenen Daten verarbeitet werden müssen. Wie bei den Übermittlungen auf der Grundlage von Garantien und Ausnahmen für bestimmte Fälle wurde eine Verpflichtung zur Dokumentation der Übermittlung aufgenommen. Solche Übermittlungen könnten insbesondere dann sinnvoll sein, wenn es dringend geboten ist, personenbezogene Daten zu übermitteln, um das Leben einer Person zu schützen, die Gefahr läuft, Opfer einer Straftat zu werden, oder um die unmittelbar bevorstehende Begehung einer Straftat, einschließlich einer terroristischen Straftat, zu verhindern.

18. Aufsichtsbehörden

Um die Einhaltung der Vorschriften des Richtlinienentwurfs zu gewährleisten, wird die Anwendung des Richtlinienentwurfs und des Verordnungsentwurfs durch Aufsichtsbehörden überwacht. Die Vorschriften über die Aufsichtsbehörden in dem Richtlinienentwurf werden weitgehend aus dem Wortlaut des Verordnungsentwurfs übernommen. Die Mitgliedstaaten können vorsehen, dass die im Verordnungsentwurf vorgesehenen Aufsichtsbehörden auch die Anwendung des Richtlinienentwurfs überwachen. Gemäß dem Richtlinienentwurf ist es jedoch nicht zulässig, dass die Aufsichtsbehörden im Sinne des Richtlinienentwurfs von Gerichten im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit vorgenommene Verarbeitungen überwachen. Die Mitgliedstaaten sollten auch eine Ausnahme vorsehen können, wonach die Aufsichtsbehörden im Sinne des Richtlinienentwurfs von anderen unabhängigen Justizbehörden im Rahmen ihrer gerichtlichen Tätigkeit vorgenommene Verarbeitungen nicht überwachen dürfen. Dies bedeutet jedoch nicht, dass von diesen Stellen vorgenommene Verarbeitungen von jeglicher Überwachung ausgenommen sind. Daher wird eine Passage in den entsprechenden Erwägungsgrund aufgenommen, wonach von Gerichten und anderen unabhängigen Justizbehörden vorgenommene Verarbeitungen gemäß der Charta der Grundrechte der Europäischen Union einer unabhängigen Überwachung unterliegen.

19. Befugnisse der Aufsichtsbehörden

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung sieht vor, dass die Aufsichtsbehörden in jedem Mitgliedstaat dieselben Aufgaben und wirksamen Befugnisse haben sollten, die es ihnen ermöglichen, die Aufgaben im Zusammenhang mit der wirksamen, zuverlässigen und konsequenten Überwachung der Einhaltung und Durchsetzung des Richtlinienentwurfs in der gesamten Union zu erfüllen.

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung werden die Befugnisse der Aufsichtsbehörden, die durch Rechtsvorschriften festgelegt werden müssen, in drei verschiedene Kategorien unterteilt, nämlich wirksame Untersuchungsbefugnisse, wirksame Abhilfebefugnisse und wirksame Beratungsbefugnisse sowie die Befugnis, Verstöße gegen nach diesem Richtlinienentwurf erlassene Vorschriften den Justizbehörden zur Kenntnis zu bringen.

20. Verhältnis zu bereits geschlossenen internationalen Übereinkünften

Im Standpunkt des Rates in erster Lesung ist – im Einklang mit dem Standpunkt des Rates in erster Lesung zum Verordnungsentwurf – festgelegt, dass internationale Übereinkünfte, die von den Mitgliedstaaten vor dem Datum des Inkrafttretens dieses Richtlinienentwurfs geschlossen wurden und die im Einklang mit dem vor dem Datum des Inkrafttretens dieses Richtlinienentwurfs geltenden Unionsrecht stehen, in Kraft bleiben, bis sie geändert, ersetzt oder gekündigt werden. Wie bereits im Zusammenhang mit dem Verordnungsentwurf festgestellt, bietet die Beibehaltung der geltenden Übereinkünfte Rechtssicherheit für die Verantwortlichen.

IV. FAZIT

Der Standpunkt des Rates in erster Lesung spiegelt den in den Verhandlungen zwischen dem Rat und dem Europäischen Parlament erzielten Kompromiss wider, der mit Hilfe der Kommission zustande gekommen ist. Mit der Billigung des Standpunkts des Rates in erster Lesung ohne Abänderungen wird das Europäische Parlament gemeinsam mit dem Rat hohe Datenschutzstandards sowohl auf nationaler Ebene als auch für grenzüberschreitende Vorgänge festlegen und eine verstärkte Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden ermöglichen.
