
**ZWEITER TÄTIGKEITSBERICHT DER
GEMEINSAMEN KONTROLLINSTANZ VON EUROPOL**



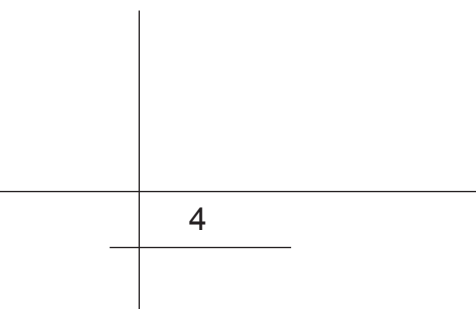
NOVEMBER 2002 - OKTOBER 2004

Europol und die Gemeinsame Kontrollinstanz

Europol ist die Organisation, die die EU-Mitgliedstaaten bei der Prävention und Bekämpfung schwerwiegender Formen internationaler Kriminalität unterstützen soll, wengleich dies nur für solche Fälle gilt, in denen es sich um organisierte Kriminalität handelt und zwei oder mehrere Mitgliedstaaten betroffen sind. Auf praktischer Ebene bestehen die Hauptaufgaben von Europol darin, den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern und analytische Fachkenntnisse bereitzustellen.

Da Europol eine große Menge sensibler personenbezogener Daten behandelt, sind im Europol-Übereinkommen eine Reihe von Festlegungen getroffen, wonach Europol bei der Verwendung dieser Informationen die Rechte des Einzelnen berücksichtigen muss. Im Übereinkommen wird auch die Einsetzung der Gemeinsamen Kontrollinstanz geregelt – eines unabhängigen Gremiums, dessen Aufgabe darin besteht, die Einhaltung der Grundsätze des Datenschutzes durch Europol sicherzustellen.

Im Interesse der Transparenz ist im Europol-Übereinkommen festgelegt, dass die Gemeinsame Kontrollinstanz in regelmäßigen Abständen Tätigkeitsberichte erstellt. Vorliegender Bericht ist der zweite dieser Art.



Inhalt

Europol und die Gemeinsame Kontrollinstanz	3
Vorwort	6
Kapitel I	7
Einleitung	7
Europol und die USA	7
Änderung des Europol-Übereinkommens: Speicherdauer	9
Zusammenarbeit zur Förderung des Datenschutzes	10
Kapitel II	12
Teil A – Kontrollarbeit	12
2. Europol – in unterstützender Funktion	15
3. Errichtung von Analysedateien	17
4. Abkommen mit Drittstaaten/Drittstellen	17
5. Rechte	18
Teil B – Verwaltung der Gemeinsamen Kontrollinstanz	19
1. Vorbereitung auf die Erweiterung	19
2. Transparenz	20
Kapitel III	21
Der Beschwerdeausschuss	21
1. Zusammenfassung der von Herrn Y eingereichten Beschwerde	21
2. Zusammenfassung der von Herrn Z eingereichten Beschwerde	24
Kapitel IV	26
Die letzten zwei Jahre	26
Ausblick	27
Zielsetzungen für die kommenden zwei Jahre	28

Vorwort

Es ist mir eine Ehre, den zweiten Tätigkeitsbericht der Gemeinsamen Kontrollinstanz (GKI) von Europol vorlegen zu können. Er betrifft den Zeitraum von November 2002 bis Oktober 2004 und veranschaulicht die Erfolge der GKI unter dem Vorsitz von Klaus Kalk. Im Namen all meiner Kollegen in der GKI möchte ich Herrn Kalk meine Anerkennung dafür aussprechen, dass er sich engagiert unseren Aufgaben gewidmet hat und sich unmissverständlich für die Wahrung der Menschenwürde und die Respektierung des Grundrechts auf Datenschutz eingesetzt hat. Mir ist außerdem klar, dass dieses Gremium im betreffenden Zeitraum nur deshalb so erfolgreich arbeiten konnte, weil die beiden Vorsitzenden des Beschwerdeausschusses, Mario Vargès Gomes und Giuseppe Busia, mit Engagement und Begeisterung tätig waren und alle Mitglieder der GKI und ihres Sekretariats an einem Strang gezogen haben.

Der Bericht gibt einen exakten Überblick über die wichtigsten Themen, mit denen sich die GKI in einer Zeit beschäftigt hat, die nach den tragischen Ereignissen vom 11. September 2001 in den USA und den Bombenanschlägen in Madrid am 11. März 2004 vor allem durch die Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus geprägt war. In all ihren Stellungnahmen und Aktionen hat die GKI gezeigt, dass es absolut möglich und in keiner Weise widersprüchlich ist, das gemeinsame Ziel der Bekämpfung des internationalen Terrorismus und der organisierten Kriminalität zu unterstützen und dabei gleichzeitig die Rechte des Einzelnen zu wahren.

Nachdem nunmehr der Datenschutz als Grundrecht in die Charta der Grundrechte der Europäischen Union und in den Entwurf des Verfassungsvertrages aufgenommen wurde und bei den Pfeilern der EU eine zunehmende Konvergenz zu beobachten ist, liegt es immer deutlicher auf der Hand, dass die Zusammenarbeit im Bereich von Polizei und Justiz klare und spezifische Datenschutzregeln erforderlich macht und gleichzeitig unabhängige Beratung und harmonisierte Kontrolle vonnöten sind. In den kommenden Monaten wird es Überlegungen zu diesbezüglichen Initiativen geben, und die GKI wird die Entwicklungen genauestens beobachten, wobei sie Unterstützung und Beratung anbietet, damit alle vorgeschlagenen Änderungen letztlich zu einem praktischen Rahmen führen und zugleich die Rechte und Werte des Datenschutzes respektiert werden.

Emilio Aced Félez
Vorsitzender

Kapitel I

Einleitung

Seitdem die Mitgliedstaaten durch den Vertrag von Amsterdam dazu verpflichtet wurden, „einen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts“ zu schaffen, ist es eines der obersten Ziele der EU, die Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden zu verbessern. Meistens beinhaltet eine solche Zusammenarbeit den Austausch von personenbezogenen Daten.

Aufgrund der jüngsten terroristischen Gräueltaten hat sich dieser Trend zu einer engeren Zusammenarbeit weiter verstärkt. Die Mitgliedstaaten sind überzeugt davon, dass sie unbedingt gemeinsam gegen den Terrorismus vorgehen müssen, und in diesem Zusammenhang gab es neue Überlegungen zu den von der EU bisher getroffenen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit.

In diesem einleitenden Kapitel wird dargelegt, wie die Gemeinsame Kontrollinstanz von Europol auf einige der in diesem Bereich aufgetretenen Veränderungen reagiert hat. Der Schwerpunkt liegt dabei vor allem auf zwei Entwicklungen, von denen die eine aus einer Entscheidung des Direktors von Europol resultiert und die andere Folge einer Initiative zur Aktualisierung der Bestimmungen des Europol-Übereinkommens ist.

Europol und die USA

Kurz nach den Terroranschlägen gegen die Vereinigten Staaten im September 2001 traf der Direktor von Europol die Entscheidung, Europol die Übermittlung von personenbezogenen Daten in die USA zu gestatten.

Regelungen zur Übertragung von personenbezogenen Daten durch Europol an Drittstaaten bedürfen normalerweise eines formalen Abkommens zwischen Europol und dem betreffenden Staat. Solche Abkommen enthalten Festlegungen zu den Arten der zu übermittelnden Daten sowie zu den möglichen Verwendungszwecken dieser Daten. Außerdem kann ein Abkommen nur dann geschlossen werden, wenn zuvor die Gemeinsame Kontrollinstanz eine Stellungnahme dazu abgegeben hat.

Unter außergewöhnlichen Umständen jedoch kann der Direktor von Europol dieses Verfahren umgehen und ohne Abkommen die Entscheidung zur Übermittlung personenbezogener

Daten treffen, falls er dies zur Wahrung der wesentlichen Interessen von Mitgliedstaaten oder zur Abwendung einer drohenden Gefahr für erforderlich hält.

Als Reaktion auf die Entscheidung des Direktors gab die GKI eine Stellungnahme heraus, in der sie betonte, dass nur ein formales Abkommen eine zufrieden stellende rechtliche Grundlage für eine langfristige Zusammenarbeit zwischen Europol und den USA bietet und dass die Entscheidung keineswegs darauf hinauslaufen sollte, die Datenübermittlung in die USA unbegrenzt zu genehmigen.

Während der Verhandlungen über ein Abkommen zwischen Europol und den USA bemühten sich beide Parteien um die Behandlung einer Reihe wichtiger Punkte, wozu die möglichen Verwendungszwecke der Daten und die Frage der Kontrolle der Umsetzung des Abkommens gehörten.

In ihrer Stellungnahme zum Abkommensentwurf anerkannte die GKI, dass es dringend geboten ist, die Zusammenarbeit zwischen den USA und Europol im Kampf gegen schwere Kriminalität zu verbessern. In Anbetracht der beachtlichen Fortschritte, die während der Verhandlungen erzielt wurden, gelangte die GKI zu der Schlussfolgerung, dass der Rat dem Direktor von Europol die Genehmigung zum Abschluss des Abkommens erteilen kann.

Die GKI betonte jedoch, dass in Anbetracht der in den Vereinigten Staaten bestehenden Gesetze und Verordnungen zum Schutz personenbezogener Daten eine effektive Kontrolle notwendig sei, um sicherzustellen, dass beide Seiten das Abkommen einhalten.

Wie kontrolliert die GKI das Abkommen zwischen Europol und den USA?

Seit der Unterzeichnung des Abkommens hat die GKI:

- ◆ Kontakte zum leitenden Datenschutzbeauftragten (Chief Privacy Officer) im US-Ministerium für Heimatschutz (Department of Homeland Security) hergestellt. Er ist verantwortlich dafür, dass das Ministerium die Festlegungen des Abkommens wie auch andere relevante Datenschutzmaßnahmen einhält. Im März 2004 nahm sein Stellvertreter an einer Sitzung der GKI teil, um die Mitglieder über die bestehenden Datenschutzbestimmungen in den USA zu informieren. Die Mitglieder der GKI nutzten diese Gelegenheit auch, um eine Reihe von Fragen zur genauen Rolle des Chief Privacy Officer zu stellen. Der GKI liegt viel daran, dieses Verhältnis zukünftig noch weiter auszubauen, da sich auf diese Weise feststellen lässt, was mit den laut Abkommen in die USA übermittelten Daten geschieht. Außerdem kann die GKI Näheres darüber in Erfahrung bringen, was in den USA getan wird, um die Genauigkeit der an Europol übermittelten Daten zu überprüfen.

- ◆ die Entwicklung beobachtet. Die GKI hat davon Kenntnis erlangt, dass das FBI infolge von Veränderungen in den Rechtsvorschriften der USA nicht mehr verpflichtet wäre, sich hinlänglich darum zu bemühen, dass die Genauigkeit der im National Crime Information Center, der größten Strafrechts-Datenbank des Landes, gespeicherten Daten gewährleistet ist. Diese Entwicklung gibt Anlass zur Besorgnis, da es sich beim FBI um eine der Bundesbehörden handelt, die gemäß dem Abkommen zum Austausch von personenbezogenen Daten mit Europol berechtigt ist. Die GKI bemühte sich um weitere Informationen von Europol, um feststellen zu können, ob sich diese Entwicklung auch auf die personenbezogenen Daten auswirkt, die entsprechend dem Abkommen übermittelt werden. Die GKI bedauert, dass sie bislang noch keine Antwort erhalten hat.

Die GKI sieht es auch weiterhin als ihre Aufgabe an, die Einhaltung des Abkommens zu überwachen. Seit der Unterzeichnung des Abkommens erfolgte der Informationsaustausch zwischen den Strafverfolgungsbehörden der EU und der USA offenbar größtenteils auf der Grundlage bestehender bilateraler Verträge zwischen den USA und einzelnen Mitgliedstaaten. Da jedoch das Volumen der zwischen Europol und den USA ausgetauschten Informationen ständig zunimmt, werden sich künftige Kontrollen bei Europol vorrangig auf die im Rahmen des Abkommens ausgetauschten personenbezogenen Daten konzentrieren, um eine Einhaltung der entsprechenden Bestimmungen zu gewährleisten. Außerdem wird die GKI eine Koordinierung bei der Kontrolle anstreben und dabei mit den nationalen Datenschutzbehörden in den Mitgliedstaaten und dem Chief Privacy Officer im Ministerium für Heimatschutz in den USA zusammenarbeiten.

Änderung des Europol-Übereinkommens: Speicherdauer

Im Jahre 2002 startete die dänische Präsidentschaft der EU eine Initiative zur Änderung des Europol-Übereinkommens. Die Gemeinsame Kontrollinstanz gab eine Stellungnahme heraus, in der sie sich zu den Vorschlägen äußerte, die die Verarbeitung personenbezogener Daten betrafen. Die dänische Präsidentschaft trug den von GKI geäußerten Bedenken Rechnung, und dementsprechend wurden viele Vorschläge geändert.

Als im Dezember 2002 ein Protokollentwurf zur Änderung des Europol-Übereinkommens veröffentlicht wurde, enthielt er einen Vorschlag zur Verlängerung des Zeitraums, für den personenbezogene Daten in den Analysedateien von Europol gespeichert werden können. Artikel 21 des Europol-Übereinkommens legt fest, dass Informationen zu Personen, die in Analysedateien bei Europol gespeichert sind, nach drei Jahren gelöscht werden müssen, sofern nicht während dieser Zeit weitere Informationen zu der betreffenden Person hinzukommen. Der Protokollentwurf zielte darauf ab, diese Speicherdauer auf fünf Jahre zu verlängern.

Anfangs hielt die GKI eine solche Verlängerung nicht für gerechtfertigt. Europol argumentierte jedoch, dass in Bezug auf bestimmte Straftaten – und hier insbesondere in Bezug auf den Terrorismus – längere Speicherzeiten notwendig seien, um eine effektive Analyse durchführen zu können.

Im Februar 2003 unterzog die Inspektionsgruppe der GKI die Analysedaten von Europol einer ausführlichen Prüfung und gelangte danach zu der Schlussfolgerung, dass in einigen Fällen tatsächlich längere Speicherzeiten erforderlich sind, dass jedoch kein starres Zeitlimit festgelegt, sondern vielmehr durch eine Notwendigkeitsprüfung über die weitere Speicherung personenbezogener Daten entschieden werden sollte.

Davon ausgehend schlug die GKI vor, das Europol-Übereinkommen dahingehend zu ändern, dass sich die Speicherzeit auf die Datei selbst bezieht und nicht auf die darin enthaltenen personenbezogenen Daten. Europol müsste Analysedateien nach drei Jahren löschen, falls es nicht bei Beendigung des Dreijahreszeitraums die weitere Speicherung einer bestimmten Datei für „unbedingt notwendig“ erachtet. In solchen Fällen könnte die Datei für weitere drei Jahre geführt werden.

Zwar könnte Europol diese Prüfung der Notwendigkeit am Ende eines jeden Dreijahreszeitraums vornehmen, jedoch müsste es nach jeder Entscheidung zur Weiterführung einer Datei das in Artikel 10 des Europol-Übereinkommens dargelegte Verfahren zur Errichtung einer Analysedatei wiederholen. Das würde der GKI und dem Verwaltungsrat von Europol die Möglichkeit geben, die Gründe für die Weiterführung einer bestimmten Datei zu überprüfen, womit der Prozess unter Kontrolle bliebe und ausgeschlossen würde, dass eine Datei endlos weitergeführt wird.

Zur Vermeidung einer unnötigen Weiterspeicherung von personenbezogenen Daten wurde vorgeschlagen, dass Europol durch eine entsprechende Festlegung im Übereinkommen weiter verpflichtet wird, die Notwendigkeit der fortgesetzten Speicherung von personenbezogenen Daten in Analysedateien jährlich zu überprüfen. Außerdem könnte die GKI die Inspektionsgruppe speziell darum ersuchen, bei Inspektionen die weitergeführten Dateien in Augenschein zu nehmen.

Die vorgeschlagene Änderung der GKI wurde akzeptiert und in die endgültige Fassung des Protokolls zur Änderung des Europol-Übereinkommens aufgenommen.¹

¹ Rechtsakt des Rates vom 27. November 2003 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Europol-Übereinkommens

Zusammenarbeit zur Förderung des Datenschutzes

Es gibt mittlerweile zahlreiche EU-Initiativen zur Erhebung, zur Speicherung oder zum Austausch von personenbezogenen Daten zu Zwecken der Strafverfolgung. Zu den nennenswerten Beispielen gehören Maßnahmen zur Ermöglichung des Austauschs von Daten von Flugpassagieren und Vorschläge zur Forderung nach Speicherung von Kommunikationsdaten. Diese und auch andere Entwicklungen, wie etwa Vorschläge zu einer möglichen Umwandlung von Europol in eine Ermittlungsbehörde, könnten bedeutende Auswirkungen auf die Rechte des Einzelnen haben. Folglich hat sich die Gemeinsame Kontrollinstanz um eine Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden bemüht, damit die Belange des Datenschutzes von den politischen Entscheidungsträgern auch tatsächlich berücksichtigt werden.

Die GKI ist seit einiger Zeit eng mit ihren Schwesterbehörden verbunden – der gemeinsamen Kontrollinstanz von Schengen und der gemeinsamen Zollkontrollinstanz, die für die Überwachung des Schengen-Informationssystems bzw. des Zollinformationssystems verantwortlich sind. Alle drei Kontrollinstanzen nehmen die Dienste ein und desselben Sekretariats mit Sitz in Brüssel in Anspruch, und zu den Bemühungen zur Koordinierung der Arbeit der Behörden gehörte die Einrichtung einer Arbeitsgruppe, der Fachleute aus den nationalen Datenschutzbehörden angehören. Diese Gruppe, die die gemeinsamen Kontrollinstanzen fachlich unterstützen soll, erarbeitet gegenwärtig ein Standardinstrument für die Durchführung von Inspektionen der Informationssysteme des dritten Pfeilers.

Ferner haben die drei gemeinsamen Kontrollinstanzen, nachdem vom *House of Lords Select Committee* die Vorlage von Evidenzmaterial angefordert worden war, eine gemeinsame Sitzung mit der Gemeinsamen Kontrollinstanz von Eurojust abgehalten, die zur Annahme einer gemeinsamen Stellungnahme zum Datenschutz in der dritten Säule führte. Es wird erwartet, dass weitere solche Sitzungen stattfinden, damit die Gemeinsamen Kontrollinstanzen Angelegenheiten von gemeinsamem Interesse diskutieren können.

Es ist jedoch klar, dass viele neue EU-Initiativen, die das Thema personenbezogene Daten berühren, nicht in die spezifischen Aufgabenbereiche der gemeinsamen Kontrollinstanzen fallen. Vielmehr können nicht einmal alle Initiativen exakt einem der traditionellen EU-Pfeiler zugeordnet werden.

Aus diesem Grunde wurde auf der 2004 abgehaltenen Konferenz der Datenschutzbehörden in Rotterdam vereinbart, dass sich die Vertreter dieser Behörden, die auf EU-Ebene operativ tätig sind, zur Koordinierung ihrer Arbeit zusammenfinden sollten. Die erste Sitzung dieser „Planungs“-Gruppe fand im Juni 2004 statt, und es nahmen daran der Europäische Datenschutzbeauftragte, die Vorsitzenden der gemeinsamen Kontrollinstanzen und der Vorsitzende der nach Artikel 29 eingerichteten Arbeitsgruppe teil, die für die Beratung der Kommission in Datenschutzangelegenheiten in der ersten Säule zuständig ist.

Ein weiterer Schritt nach vorn wurde getan, als auf der Konferenz der internationalen Datenschutzbehörden in Wrocław im September 2004 auf einer geschlossenen Sitzung der europäischen Behörden eine Resolution verabschiedet wurde, in der der Aufruf an die EU-Institutionen erging, ein Forum zu schaffen, in dem die Datenschutzbehörden der EU erörtern können, wie sich die Entwicklungen im dritten Pfeiler auf den Datenschutz auswirken. Bis zur Einrichtung eines solchen Forums werden jene Initiativen im Rahmen des dritten Pfeilers, die nicht in den Zuständigkeitsbereich der gemeinsamen Kontrollinstanzen fallen, von einer Arbeitsgruppe der europäischen Datenschutzbehörden überprüft werden.

Kapitel II

Teil A – Kontrollarbeit

1. Inspektionen bei Europol

Eines der Mittel, mit denen die Gemeinsame Kontrollinstanz ihre allgemeine Aufgabe erfüllt, ist die Durchführung von Vor-Ort-Inspektionen zu den Europol-Aktivitäten.

Inspektion – Februar 2003

Im Dezember 2002 bevollmächtigte die GKI ihre Inspektionsgruppe, die Analysedateien und Informationssysteme von Europol wie auch den Grad der Einhaltung von formellen Abkommen zwischen Europol und Drittstaaten zu überprüfen.

Im Februar 2003 nahm die Inspektionsgruppe eine dreitägige Prüfung bei Europol vor. In dem im Juli 2003 angenommenen Abschlussbericht wurde festgestellt, dass sich das Datenschutzniveau bei Europol seit der ersten Inspektion im Jahre 2000 verbessert hatte. Allerdings hieß es darin auch, dass es bei Europol einige Probleme bei der Sicherung der Datenqualität gab, was größtenteils darauf zurückzuführen sei, dass Europol auf die Qualität der von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten angewiesen ist. Die GKI schlug daher vor, dass die nationalen Datenschutzbehörden dieses Problem möglichst auf nationaler Ebene angehen sollten.

Ausgehend von den im Rahmen der Inspektion durchgeführten Kontrollen gelangte die Inspektionsgruppe generell zu der Schlussfolgerung, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten bei Europol in Übereinstimmung mit den entsprechenden Datenschutzbestimmungen erfolgt. Es wurde auch festgestellt, dass in einigen spezifischen Bereichen wie Rechnungsprüfung und Protokollierung die von Europol angewendeten Systeme einem hohen Datenschutzniveau gerecht werden

Es wurden eine Reihe von Empfehlungen gegeben, wie Europol die Einhaltung der Vorschriften noch weiter verbessern kann. Eine Folgeinspektion fand im November 2003 statt.

Inspektionen – Strategische Zielsetzungen

Zweifellos nimmt die Bedeutung von Europol sehr rasch zu, wobei immer mehr personenbezogene Daten verarbeitet werden. Die GKI will unbedingt dafür Sorge tragen, dass die bei Europol durchgeführten Inspektionen mit dieser Entwicklung Schritt halten, weshalb

sie 2003 eine Reihe von Zielsetzungen als Orientierung für künftige Inspektionen festlegte. Dabei handelt es sich kurz gesagt um folgende:

- ◆ Inspektionen bei Europol sollten jährlich stattfinden.
- ◆ Es sollte stärkeres Augenmerk auf die Überprüfung der *Qualität* der bei Europol gespeicherten Daten gelegt werden, und
- ◆ der Inspektionsgruppe sollte ein größerer Ermessensspielraum hinsichtlich des Inspektionsumfangs eingeräumt werden, sodass sie mit der entsprechenden Flexibilität bestimmte Problembereiche ad hoc untersuchen kann.

Inspektion – März 2004

In Anbetracht dieser Zielsetzungen genehmigte die GKI eine weitere Inspektion bei Europol und betonte, dass sich diese schwerpunktmäßig auf die Qualität der von Europol in den Analysedateien verarbeiteten Daten konzentrieren sollte.

Die dreitägige Inspektion begann am 30. März 2004. Zuvor hatte die Gruppe eine Reihe von Analysedateien ausgesucht, die untersucht werden sollten. Es wurde für jede Datei die Einhaltung der ursprünglichen Errichtungsanordnung überprüft, um festzustellen, ob die Arten der gespeicherten personenbezogenen Daten und die an der Datei beteiligten Mitgliedstaaten mit den in der Anordnung aufgelisteten Arten bzw. Staaten identisch waren. Jeder Datei wurden Datenproben entnommen, deren Qualität durch einen Vergleich mit dem Quellendokument kontrolliert wurde.

Obwohl einige Ungenauigkeiten festgestellt wurden, konnte die Datenqualität insgesamt als zufrieden stellend eingeschätzt werden – zumindest insofern, als die in den Dateien enthaltenen Daten die von den Mitgliedstaaten gelieferten Daten widerspiegeln. Es wurde jedoch angemerkt, dass die Mitgliedstaaten generell Mängel in der Bewertung der Daten erkennen lassen (Überprüfung der Quellen, der Zuverlässigkeit usw.). Die GKI betonte nochmals, dass die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten und Europol verbessert werden muss, um diesem Problem beizukommen.

Außerdem wurde festgestellt, dass in einigen Fällen offenbar eine Diskrepanz zwischen den Festlegungen der Errichtungsanordnung und den tatsächlichen Gegebenheiten bestand. Beispielsweise enthielten die Anordnungen nicht immer einen aktuellen Überblick über die Parteien, die Daten für die Dateien lieferten, und in einigen Fällen wurden nur wenige der in der Errichtungsanordnung aufgeführten Datenarten in der Datei auch tatsächlich verarbeitet. Die Gruppe empfahl, dass nach der Errichtung einer Analysedatei für

einen bestimmten Zeitraum (eventuell ein Jahr) eine erneute Überprüfung der Datei durch Europol vorgenommen werden sollte, um den Charakter der von den beteiligten Staaten eingebrachten Daten abzuklären. Möglicherweise macht sich daraufhin eine Aktualisierung der Errichtungsanordnung notwendig, damit sie den wirklichen Umfang der Beteiligung widerspiegelt.

Das Europol-Informationssystem

Bei der Gründung von Europol bestand eine der vordringlichen Aufgaben darin, ein EU-weites Informationssystem zu entwickeln, das Informationen zu Personen enthält, die der Beteiligung an Straftaten verdächtigt werden, für die Europol zuständig ist. Eine der Hauptaufgaben der GKI würde es sein, dieses System – das Europol-Informationssystem – zu überwachen und die Einhaltung der Datenschutzbestimmungen zu überprüfen.

Es ist durchaus angebracht, an dieser Stelle einen kurzen Überblick über die Entwicklung des Systems zu geben, die mit zahlreichen Schwierigkeiten verbunden war.

Begonnen wurde mit der Planung und dem Aufbau des Systems im Jahre 1996. Bereits zu Anfang gab es vertragliche Probleme, und diese wurden durch zusätzliche Anforderungen an das System noch verstärkt. Beispielsweise wurde beschlossen, das System um verschiedene Funktionalitäten zur Bekämpfung von Euro-Fälschungen zu erweitern. Folglich wurde das System in zahlreichen Versionen entwickelt. Eine mit Einschränkungen versehene Version schließlich, die es Europol gestattet, seiner Verantwortung im Hinblick auf den Euro gerecht zu werden, wurde 2001 in Betrieb genommen.

Die jüngsten Probleme mit der Endversion des Systems wurden im Jahresbericht von Europol für 2003 dargelegt.

Darin heißt es, dass die Bereitstellung des Europol-Informationssystems (EIS) . . . für Februar 2003 geplant war. Es sei jedoch nicht zur Bereitstellung gekommen, da die Zahl der auftretenden Probleme unterschätzt worden war. . . . Der geplante neue Bereitstellungstermin Juni sei eingehalten worden, jedoch habe das Produkt bei Bereitstellung nicht den Anforderungen genügt.

Sobald die endgültige Version des Systems in den Mitgliedstaaten in Betrieb ist (womit bis Ende 2004 gerechnet wird), will die GKI in Zusammenarbeit mit den nationalen Datenschutzbehörden das System genauestens überwachen und seine Anwendung ständig unter Kontrolle halten. Außerdem werden sich künftige Inspektionen zu einem Großteil der Überprüfung des Systems widmen, um sicherzustellen, dass es mit den entsprechenden Datenschutzbestimmungen im Einklang steht.

2. Europol – in unterstützender Funktion

Es gibt eine fortwährende Debatte darüber, in welcher Form genau die analytische Unterstützung von Europol für die Mitgliedstaaten erfolgen sollte. Auslöser für diese Diskussion war ein Sachverhalt, auf den die Inspektionsgruppe der GKI gestoßen war.

MSOPES

Während der ersten Inspektion bei Europol im November 2000 fand die Inspektionsgruppe heraus, dass Europol Analyseunterstützung für Ermittlungen leistete, die von Mitgliedstaaten durchgeführt wurden. Diese operativen Projekte der Mitgliedstaaten mit Europol-Unterstützung – bekannt als Member States' Operational Projects with Europol Support (MSOPES) – beinhalteten die Einrichtung von Analysedateien bei Europol, für die allerdings die Mitgliedstaaten und nicht Europol die Verantwortung übernahmen.

Wenngleich es zu den allgemeinen Aufgaben von Europol gehört, Ermittlungen in den Mitgliedstaaten zu unterstützen, so ist doch in Artikel 10 des Europol-Übereinkommens ein Verfahren festgelegt, das bei Errichtung einer Analysedatei bei Europol zu befolgen ist. So gibt der Artikel nicht nur Auskunft über die Arten der personengebundenen Daten, die in solchen Dateien gespeichert werden können, sondern verpflichtet gleichzeitig den Direktor von Europol, der GKI die Möglichkeit zu geben, Bemerkungen zu einer neuen Errichtungsanordnung zu übermitteln. MSOPES-Dateien jedoch wurden nicht nach diesem Verfahren errichtet. Die GKI stellte klar, dass die Einrichtung und Verwendung von Analysedateien bei Europol ausschließlich nach Artikel 10 des Europol-Übereinkommens erfolgen dürfe und die Einrichtung von MSOPES-Dateien demzufolge ungesetzlich sei. Unter Berücksichtigung der von der GKI geäußerten Bedenken beschloss der Rat, keine rechtliche Grundlage für MSOPES zu schaffen, und die betreffenden Dateien bei Europol wurden nicht weitergeführt.

Gemeinsame Ermittlungsgruppen

Die GKI befasst sich gegenwärtig mit dem Umfang der analytischen Unterstützung, die Europol im Rahmen einer anderen Struktur leistet. Der Vertrag von Amsterdam sieht die Bildung gemeinsamer Ermittlungsgruppen vor, von denen erwartet wird, dass sie die Durchführung gemeinsamer Ermittlungen von zwei oder mehr Mitgliedstaaten fördern.

Durch einen Rahmenbeschluss des Rates² wurden einheitliche Regeln für diese Gruppen eingeführt, und es wurde festgelegt, dass sich auch „Bedienstete von nach dem Vertrag geschaffenen Einrichtungen“ an deren Tätigkeit beteiligen können, womit Europol-Mitarbeiter eingeschlossen sind. Genauere Einzelheiten zur Beteiligung von Europol an den gemeinsamen Ermittlungsgruppen wurden nachfolgend in einem vom Rat verabschiedeten Protokoll³ geregelt. Obwohl aus den Festlegungen des Protokolls deutlich hervorgeht, dass sich die Mitarbeiter von Europol in „unterstützender Funktion“ beteiligen sollen, würden die Europol-Mitarbeiter, die einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe zur Seite stehen, in die Befehlskette der Gruppe einbezogen und Europol-Informationen würden direkt über die Europol-Gruppenmitglieder eingebracht. Darüber hinaus würden von der Gruppe erfasste Informationen in Europol-Datenbanken Eingang finden.

Die GKI erkennt an, dass sich Europol nach Ratifizierung des Protokolls zur Änderung des Europol-Übereinkommens durch die Mitgliedstaaten an den gemeinsamen Ermittlungsgruppen beteiligen und Informationen mit anderen Mitgliedern der jeweiligen Gruppen austauschen kann. Dadurch erhöht sich nicht die Zahl der Behörden, mit denen Europol gegenwärtig zum Informationsaustausch berechtigt ist. Sollte jedoch die Beteiligung an einer gemeinsamen Ermittlungsgruppe die Errichtung von Analysedateien bei Europol mit sich bringen, dürften durchaus Parallelen zur Situation im Zusammenhang mit den MSOPES gezogen werden, zumal das Protokoll keine rechtliche Grundlage schafft, die die Errichtung von Analysedateien außerhalb des Geltungsbereichs von Artikel 10 erlauben würde.

Die GKI bemühte sich um Informationen darüber, ob bei Europol ein Konzept erstellt wurde, welches etwas zur Art der Unterstützung sagt, die den gemeinsamen Ermittlungsgruppen angeboten würde. Insbesondere erkundigte sich die GKI danach, in welcher Weise Europol seine Analysedienste einzusetzen gedenkt.

Offenbar werden derzeit bei Europol genaue Entscheidungen darüber getroffen, wie die gemeinsamen Ermittlungsgruppen unterstützt werden sollen, wenn erst einmal das Protokoll von allen Mitgliedstaaten ratifiziert ist. Bis dahin kann sich die Unterstützung für diese Gruppen nur im Rahmen der geltenden Bestimmungen des Europol-Übereinkommens bewegen. Europol hat die GKI darüber informiert, dass seine Hilfe für die gemeinsamen Ermittlungsgruppen in dieser Übergangszeit beschränkt sein wird auf die Analyse von Informationen und Erkenntnissen gemäß dem Übereinkommen, auf die Feststellung von Informationslücken, die Verbreitung von Analyseberichten mit Beurteilungen zu gesammelten Erkenntnissen und die Ermittlung neuer Projekte als Ergebnis der Analyse.

² Rahmenbeschluss des Rates vom 13. Juni 2002 über gemeinsame Ermittlungsgruppen

³ Rechtsakt des Rates vom 28. November 2002 zur Erstellung eines Protokolls zur Änderung des Europol-Übereinkommens

Die GKI wird die Situation genau beobachten, um die Einhaltung des Europol-Übereinkommens zu gewährleisten. Besonders interessant wird es sein, wie Europol nach Änderung des Übereinkommens seine Rolle in den gemeinsamen Ermittlungsgruppen sieht.

3. Errichtung von Analysedateien

Für jede neue Analysedatei, die Europol gemäß Artikel 10 des Europol-Übereinkommens einrichten möchte, muss eine Errichtungsanordnung erstellt werden. Diese sollte unter anderem den Zweck der Datei und die Art der zu speichernden personenbezogenen Daten festlegen. Diese Anordnungen bedürfen der Zustimmung des Verwaltungsrates von Europol, der verpflichtet ist, die Anordnung der GKI zu übermitteln, damit diese ihre Bemerkungen vorbringen kann. Die GKI gibt grundsätzlich zu jeder bei ihr eingehenden Errichtungsanordnung eine Stellungnahme ab.

Während des Berichtszeitraums hat die GKI Stellungnahmen zu Errichtungsanordnungen für neun verschiedene Analysedateien abgegeben. In den meisten Fällen hatte die GKI keine Bemerkungen dazu abzugeben, jedoch in einem Falle ersuchte sie um Klärung einer Reihe von Punkten und stellte die Einbeziehung einiger Datenarten in die Errichtungsanordnung in Frage. Europol nahm daraufhin diese Datenarten aus der Anordnung heraus.

Zum Zeitpunkt der Abfassung dieses Berichts verarbeitet Europol personenbezogene Daten in 19 verschiedenen Analysedateien.

4. Abkommen mit Drittstaaten/Drittstellen

Die Übermittlung personenbezogener Daten von Europol in einen Staat außerhalb der EU setzt die Unterzeichnung eines formellen Abkommens zwischen Europol und dem betreffenden Staat voraus. Dabei ist Europol verpflichtet, vor Abschluss eines solchen Abkommens die Stellungnahme der GKI einzuholen.

In den letzten beiden Jahren hat Europol Abkommen mit den folgenden Drittstaaten unterzeichnet: Slowakische Republik, Zypern, Lettland, Litauen und Malta (die zwischenzeitlich alle der EU beigetreten sind und keine Drittstaaten mehr sind) sowie mit Bulgarien und Rumänien. In jedem Falle machte die GKI eine Reihe allgemeiner Anmerkungen, gelangte jedoch zu der Schlussfolgerung, dass aus Sicht des Datenschutzes keine Einwände gegen einen Abschluss der Abkommen durch Europol bestanden.

Eurojust

Europol hat auch ein formelles Abkommen mit Eurojust unterzeichnet, der für die Verbesserung der justiziellen Zusammenarbeit in der EU zuständigen Behörde. In ihrer ersten Stellungnahme zum Entwurf des Abkommens zwischen Europol und Eurojust stellte die GKI fest, dass der Rat gemäß dem Ratsbeschluss über die Errichtung von Eurojust verpflichtet sei, vor Billigung des Abkommens die gemeinsame Kontrollinstanz von Eurojust zu konsultieren. Da in diesem Falle zwei gemeinsame Kontrollinstanzen beteiligt waren, stellte die Europol-GKI klar, dass sie die Stellungnahme der Eurojust-GKI in Betracht ziehen wolle, bevor sie einen endgültigen Standpunkt bezieht. Da jedoch die Eurojust-GKI noch nicht ihre Tätigkeit aufgenommen hatte, als die Europol-GKI ihre erste Stellungnahme vorlegte (im Mai 2003), sollte diese erste Stellungnahme als eine vorläufige Stellungnahme zum Abkommensentwurf dienen.

In ihrer vorläufigen Stellungnahme betonte die GKI, dass die nationalen Mitglieder des Eurojust-Kollegiums auch nach Abschluss des Abkommens nur im Rahmen von Artikel 6 des Beschlusses des Rates über die Errichtung von Eurojust personenbezogene Daten von Europol erhalten können. Für andere Zwecke haben sie keinen Anspruch auf Daten. Außerdem wurde in der Stellungnahme vorgeschlagen, Europol und Eurojust durch eine entsprechende Änderung des Abkommens zu verpflichten, alle Bedingungen, die an die Verwendung der laut Abkommen übermittelten Daten geknüpft werden, zu respektieren.

Sobald die Eurojust-GKI eingesetzt worden war, trafen sich deren Vorsitzender und Herr Kalk (der damalige Vorsitzende der Europol-GKI) zur Beratung des Abkommens. Im Dezember 2003 stellte die Europol-GKI in einer zweiten Stellungnahme fest, dass es keine weiteren Hindernisse gebe, die dem Abschluss des Abkommens im Wege stünden, allerdings unter dem Vorbehalt, dass mit dem Datenaustausch erst dann begonnen wird, wenn Eurojust zusätzliche Maßnahmen zur Gewährleistung der Datensicherheit getroffen hat.

- ◆ Die Stellungnahmen der GKI zu all diesen Abkommen sind einsehbar auf der Website der GKI unter <http://europoljsb.ue.eu.int>.

5. Rechte

Das Europol-Übereinkommen gewährt Einzelpersonen eine Reihe von Rechten. Gemäß Artikel 19 hat jeder Anspruch auf Auskunft über ihn betreffende Daten, die möglicherweise bei Europol gespeichert sind. Falls sich personenbezogene Daten als unrichtig erweisen, kann die betreffende Person Europol auffordern, diese Daten zu berichtigen oder zu löschen.

Aus den von Europol bereitgestellten Angaben geht hervor, dass im Jahre 2002 zehn Auskunftsersuchen zu verzeichnen waren, 2003 lediglich sechs und 2004 bislang zehn (bis einschließlich September).

Die GKI kann von Einzelpersonen ersucht werden, die Zulässigkeit und die Richtigkeit einer etwaigen Speicherung, Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von sie betreffenden Daten bei Europol zu überprüfen. Bisher wurden zwei solche Ersuchen an die GKI gerichtet, und entsprechende Prüfungen ergaben, dass Europol in beiden Fällen in Übereinstimmung mit dem Europol-Übereinkommen gehandelt hat.

Teil B – Verwaltung der Gemeinsamen Kontrollinstanz

Die Gemeinsame Kontrollinstanz trat zwischen November 2002 und Oktober 2004 neunmal zusammen. Sie besteht aus Vertretern der nationalen Datenschutzbehörden der einzelnen Mitgliedstaaten. Eine Liste ihrer Mitglieder ist auf der GKI-Website enthalten.

Eine der Herausforderungen für die GKI bestand in der Vorbereitung auf die EU-Erweiterung. Gleichzeitig gab es Überlegungen dazu, wie sie ihre Transparenz weiter verbessern und noch größere Bürgernähe erreichen kann. Beide Entwicklungen werden nachfolgend kurz skizziert.

1. Vorbereitung auf die Erweiterung

Auf ihrer Sitzung im Juni 2003 begrüßte die GKI neue Kollegen aus den Beitrittsstaaten. Obwohl der Beitritt der zehn Länder zur EU nicht vor 2004 erfolgen würde, wurden Vertreter aus den betreffenden Staaten bereits zu dieser und künftigen Sitzungen als Beobachter eingeladen. Sie hätten dadurch – so hoffte man – Gelegenheit, sich bereits mit der Arbeit der GKI vertraut zu machen. Vor der Sitzung war ein Fragebogen verteilt worden, mit dem Informationen dazu eingeholt werden sollten, welche Datenschutzbestimmungen es in den Beitrittsstaaten gibt und inwiefern sie auch für die Polizei Gültigkeit haben.

Es war besonders ermutigend zu erfahren, dass sich die Datenschutzbehörden in den Beitrittsländern sehr nachdrücklich um die Herstellung von Arbeitsbeziehungen mit dem Polizeibehörden bemüht haben. Aus dem Fragebogen ging hervor, dass sie in diesem Zusammenhang eine Reihe von Aktivitäten unternommen haben, wie etwa Inspektionen zur Datenverarbeitung bei der Polizei, Sicherheitsprüfungen, Zusammenkünfte zur Beratung über das strategische Konzept und Schulungen für Polizeikräfte zu Fragen des Datenschutzes.

Die GKI organisierte für die Beobachter einen Besuch bei Europol, damit sie sich einen Eindruck davon verschaffen konnten, wie Europol seinen verschiedenen Aufgaben nachkommt. Im Oktober 2003 weilten Delegationen aus fünf der Beitrittsstaaten für zwei Tage am Sitz von Europol in Den Haag. Ebenfalls anwesend waren Vertreter der Datenschutzbehörden von Island und Norwegen – Drittstaaten, die zum Austausch von personenbezogenen Daten mit Europol berechtigt sind.

Obwohl die Beitrittsstaaten im Mai 2004 EU-Mitglieder wurden, werden die Delegationen erst dann Vollmitglieder der GKI, wenn ihre jeweiligen Länder dem Europol-Übereinkommen beigetreten sind und alle Bedingungen von Artikel 46 erfüllen. Per 1. Oktober 2004 wurden jene Delegationen Vollmitglieder, die die Datenschutzbehörden von Lettland, Litauen, der Slowakischen Republik, der Tschechischen Republik, von Ungarn und Zypern repräsentieren.

Als Mitglieder der GKI werden diese neuen Kollegen einen ganz wesentlichen Beitrag zum Schutz der Grundrechte in der EU zu leisten haben.

2. Transparenz

Die GKI erfüllt ihre Aufgaben im Namen der Öffentlichkeit, weshalb die Transparenz der Institution selbst wie auch ihres Entscheidungsprozesses einen hohen Stellenwert hat.

In der Geschäftsordnung der GKI ist festgelegt, dass ihre Dokumente vertraulich sind, sofern die GKI nichts anderes beschließt. Die Geschäftsordnung wird gegenwärtig geändert, um dieses Prinzip umzukehren. So werden alle Dokumente für die Öffentlichkeit zugänglich sein, sofern nicht offenbar ein überwiegendes öffentliches Interesse an der Nichtverbreitung besteht. Dies wäre beispielsweise der Fall, wenn durch die Veröffentlichung eines bestimmten Dokuments die Arbeit von Europol ernsthaft untergraben würde.

Dokumente werden für die Öffentlichkeit entweder direkt in elektronischer Form (auf der Website der GKI) oder nach schriftlichem Antrag zugänglich gemacht. Nach jedem Antrag auf Einsicht in ein Dokument wird geprüft, ob Gründe für eine Ablehnung vorliegen. In Fällen, da nur Teile eines Dokuments nicht zur Veröffentlichung geeignet sind, werden diese unkenntlich gemacht, die übrigen Teile aber freigegeben.

Die GKI beabsichtigt, alle neue Stellungnahmen sowie die Entscheidungen des Beschwerdeausschusses auf ihrer Website unter <http://europoljsb.ue.eu.int> zu veröffentlichen.

Kapitel III

Der Beschwerdeausschuss

Einzelpersonen haben ein Recht auf Auskunft über sie betreffende Daten, die bei Europol gespeichert sind, und sie haben auch das Recht, um die Überprüfung, Korrektur oder Löschung dieser Daten zu ersuchen. Wenn eine Einzelperson eines dieser Rechte wahrzunehmen versucht und mit der von Europol erteilten Antwort nicht zufrieden ist, kann beim Beschwerdeausschuss der GKI eine Beschwerde eingereicht werden. Obwohl sich der Beschwerdeausschuss aus Mitgliedern der GKI zusammensetzt, ist er unabhängig und unparteilich und nicht an Weisungen der GKI gebunden. Die vom Beschwerdeausschuss getroffenen Entscheidungen sind für alle Beteiligten rechtskräftig.

Zwar hat der Beschwerdeausschuss während der letzten beiden Jahre nur in zwei Fällen eine Entscheidung getroffen, doch hat sich die Zahl der Beschwerdeanträge erhöht, und dem Ausschuss liegen mittlerweile mehrere Fälle vor. Es ist auch durchaus davon auszugehen, dass die Zahl der Beschwerden weiterhin zunimmt, da die Bevölkerung immer besser über Europol und ihre Rechte informiert ist. Der Beschwerdeausschuss hat sich daher bereits um eine rationelle Gestaltung seiner Verfahren bemüht, um eine schnelle Bearbeitung künftiger Beschwerden zu gewährleisten.

Die beiden Fälle, die nachfolgend ausführlicher dargelegt werden, führten zu Entscheidungen in wichtigen Grundsatzfragen.

- ◆ Im ersten Fall entschied der Beschwerdeausschuss, dass Europol jedes Auskunftersuchen gesondert behandeln muss und es kein pauschales Herangehen geben darf.
- ◆ Im zweiten Fall entschied der Beschwerdeausschuss, dass Europol auf ein Auskunftersuchen in der gleichen Sprache antworten muss, in der dieses Ersuchen gestellt wurde, sofern es sich dabei um eine der Amtssprachen der Europäischen Union handelt.

1. Zusammenfassung der von Herrn Y eingereichten Beschwerde

Herr Y wandte sich an die niederländische Datenschutzbehörde und bat um Auskunft über sämtliche ihn betreffenden Daten, die möglicherweise bei Europol gespeichert sind. Der Antrag wurde an Europol weitergeleitet.

Europol gelangte in seiner Antwort zu folgender Schlussfolgerung:

“Gemäß Artikel 19 des Europol-Übereinkommens in Verbindung mit den anwendbaren Rechtsvorschriften der Niederlande teile ich Ihnen mit, dass keinerlei Sie betreffende Daten verarbeitet wurden, für die ein Auskunftsanspruch nach Artikel 19 des Europol-Übereinkommens besteht.“

Daraufhin legte Herr Y Beschwerde beim Beschwerdeausschuss ein und bemängelte die „Geheimniskrämerei“, die Europol bei seiner Entscheidung an den Tag gelegt habe.

Der Auskunftsanspruch ist in Artikel 19 Absatz 1 des Europol-Übereinkommens festgeschrieben, und obwohl der Umfang des Anspruchs nicht spezifisch definiert ist, sollte er (in Anbetracht von Artikel 14 des Übereinkommens) als der gleiche Anspruch angesehen werden wie der, der gemäß Artikel 8 des Übereinkommens des Europarates von 1981 zum Datenschutz gewährt wird. Demnach muss jeder die Möglichkeit haben festzustellen, ob ihn betreffende personenbezogene Daten gespeichert sind, und gegebenenfalls erwirken können, dass ihm diese Daten mitgeteilt werden. Die Beschwerde von Herrn Y beinhaltete beide Aspekte des Auskunftsanspruchs.

Gemäß Artikel 19 Absatz 3 ist der Auskunftsanspruch nach Maßgabe des Rechts des Mitgliedstaats geltend zu machen, bei dem er erhoben wird – in diesem Falle der Niederlande. Artikel 19 Absatz 3 legt außerdem fest, dass in Fällen, in denen eine „Mitteilung über die Daten“ im Recht des befassten Mitgliedstaats vorgesehen ist (was sowohl die Mitteilung darüber betrifft, ob Daten verarbeitet werden, als auch die Mitteilung dieser verarbeiteten Daten selbst), Europol eine solche Mitteilung verweigern muss, wenn dies erforderlich ist für die ordnungsgemäße Erfüllung der Aufgaben von Europol, zum Schutz der Sicherheit und der öffentlichen Ordnung, zur Bekämpfung von Straftaten oder zum Schutz der Rechte Dritter.

Die im niederländischen Recht vorgesehenen Ausnahmeregelungen bezüglich des Rechts auf Zugang zu Polizeiakten sind den im Europol-Übereinkommen aufgeführten Ausnahmen sehr ähnlich, und der Beschwerdeausschuss legte fest, dass es nach den Bestimmungen sowohl des Europol-Übereinkommens als auch des niederländischen Rechts erforderlich ist, dass für jeden Auskunftsanspruch geprüft werden muss, ob der vollständige Anspruch aufgrund von Ausnahmeregelungen einzuschränken ist. Die Anwendung dieser Regelungen kann nur dann gestattet werden, wenn die Interessen der Polizei oder von Dritten von größerem Gewicht sind als die Interessen des Einzelnen bei der Wahrnehmung des Anspruchs.

Die Argumentation von Europol, wonach die Speicherung von Daten über Herrn Y weder bestätigt noch dementiert wird, stellte ab auf Artikel 19 Absatz 4 des Europol-Übereinkommens. Darin ist festgelegt, dass in den Fällen, in denen ein Mitgliedstaat die Mitteilung über die Daten ablehnt, Europol dem Antragsteller mitteilt, dass eine

Überprüfung vorgenommen worden ist, *ohne dabei Hinweise zu geben, denen der Antragsteller entnehmen könnte, dass zu seiner Person Daten vorliegen*. Europol führte an, dass im Interesse der Einhaltung dieser Verpflichtung einer Person niemals sofort mitgeteilt werden könnte, dass keine Daten gespeichert sind, da auf diese Weise andere Personen durch den Vergleich verschiedener Antworten von Europol schlussfolgern könnten, dass Europol sie betreffende Daten speichert. Würde Herrn Y also mitgeteilt, dass keine ihn betreffenden Daten gespeichert sind, so würde dies – wie auch entsprechend argumentiert wurde – einer indirekten Verletzung der in Artikel 19 Absatz 4 enthaltenen Verpflichtung gleichkommen.

Der Beschwerdeausschuss stellte fest, dass Europol zwar gemäß Artikel 19 Absatz 4 den Wünschen der verschiedenen Parteien Rechnung tragen muss, die an der Verarbeitung der betreffenden personenbezogenen Daten beteiligt sind, jedoch werden im Artikel keine Festlegungen dazu getroffen, wie zu verfahren ist, wenn keine Daten vorhanden sind. Der Beschwerdeausschuss bestimmte daher, dass das in Artikel 19 Absatz 4 dargelegte Verfahren von Europol nicht in gleicher Weise wie Artikel 19 Absatz 3 als verbindlich anzusehen ist. Auskunftersuchen in Fällen, in denen keine Daten verarbeitet werden, sind immer von Fall zu Fall zu überprüfen, und Europol kann sich bei der Entscheidung über die Ersuchen nicht nur auf eine Verpflichtung berufen, die dann gegeben ist, wenn personenbezogene Daten verarbeitet werden.

Nach Prüfung der von Europol erteilten Antwort auf das Auskunftersuchen von Herrn Y gelangte der Beschwerdeausschuss zu der Schlussfolgerung, dass die Entscheidung von Europol nicht auf einer individuellen Prüfung basierte und daher nicht im Einklang mit Artikel 19 Absatz 3 des Europol-Übereinkommens steht. Europol hätte zumindest überprüfen müssen, ob die in Artikel 19 Absatz 3 des Europol-Übereinkommens genannten Ausnahmen in diesem speziellen Falle zutreffend waren. Wenn es dafür keine Hinweise gab und auch keinerlei Umstände auf eine solche Möglichkeit hindeuteten, hätte Europol eine Mitteilung nicht verweigern dürfen.

Die Entscheidung von Europol stellte offenbar eine Verletzung des anwendbaren niederländischen Rechts und von Artikel 19 Absatz 3 des Europol-Übereinkommens dar. Nach einer sorgfältigen Bewertung der verfügbaren Daten gelangte der Beschwerdeausschuss zu dem Schluss, dass in diesem Falle Artikel 19 Absatz 3 des Europol-Übereinkommens nicht als Begründung für eine Ausnahme vom Zugangsrecht dienen könne, woraufhin er gemäß Artikel 19 Absatz 7 dieses Übereinkommens feststellte, dass Europol Herrn Y eindeutig hätte mitteilen müssen, dass zum betreffenden Zeitpunkt keine ihn betreffenden Daten verarbeitet wurden.

2. Zusammenfassung der von Herrn Z eingereichten Beschwerde

Nachdem Herr Z (über die belgische Datenschutzbehörde) ein Auskunftersuchen gestellt hatte, erhielt er eine Antwort von Europol mit folgender Schlussfolgerung:

„Im Einklang mit dem im Europol-Übereinkommen und in den belgischen Rechtsvorschriften festgelegten Verfahren unterrichtete ich Sie hiermit davon, dass die Europol-Akten im Nachgang zu Ihrer Anfrage überprüft wurden. Gemäß Artikel 19 des Europol-Übereinkommens in Verbindung mit den belgischen Rechtsvorschriften teile ich Ihnen mit, dass keinerlei Sie betreffende Daten verarbeitet werden, für die nach Artikel 19 des Europol-Übereinkommens ein Auskunftsanspruch besteht.“

Herr Z legte Beschwerde beim Beschwerdeausschuss ein und teilte dem Ausschuss später mit, dass er eine Übersetzung der ihm nur in Englisch übermittelten Entscheidung von Europol wünscht, da er sich für „die Amtssprache Niederländisch“ entschieden habe. Die Beschwerde von Herrn Z, in der er vorbrachte, dass er keine Antwort in seiner eigenen Sprache erhalten hatte, wurde für zulässig erachtet.

Der Beschwerdeausschuss fragte bei Europol an, warum Herr Z lediglich eine Antwort in Englisch erhalten habe, obwohl doch sämtliche Schreiben an Europol in Niederländisch abgefasst waren.

Europol teilte dem Ausschuss mit, dass Anfragen gemäß Artikel 19 in der Regel in Englisch beantwortet werden, sofern nicht der Antragsteller vermerkt hat, dass er eine Antwort in seiner eigenen Sprache wünscht. In einem solchen Falle würde Europol versuchen, dieser Bitte nachzukommen, falls damit kein unverhältnismäßig großer Aufwand verbunden ist. Europol sei außer durch den Beschwerdeausschuss nicht darüber informiert worden, dass Herr Z eine niederländische Übersetzung der Antwort auf sein Auskunftersuchen wünschte.

Das Europol-Übereinkommen enthält kein spezifisches Sprachenregime für Europol. Gemäß Artikel 14 des Übereinkommens ist jedoch das Recht auf Auskunft über bei Europol gespeicherte Daten als gleichwertig mit dem Recht anzusehen, welches durch Artikel 8 des Übereinkommens des Europarates von 1981 zum Datenschutz gewährt wird. Darin heißt es, dass jedermann die Möglichkeit haben muss, die Bestätigung zu erhalten, ob Daten über ihn in einer automatisierten Datei mit personenbezogenen Daten gespeichert sind, sowie gegebenenfalls zu erwirken, dass ihm diese Daten „in verständlicher Form“ mitgeteilt werden. Der Beschwerdeausschuss war der Ansicht, dass die Sprache, in der die Information übermittelt wird, maßgeblich dafür ist, ob eine Antwort als verständlich angesehen werden kann.

Unter Berücksichtigung der Position von Europol als einer Institution der EU, an der die Strafverfolgungsbehörden aller Mitgliedstaaten aktiv beteiligt sind, führte der Beschwerdeausschuss an, dass Europol bei der Bearbeitung von Auskunftersuchen nach Artikel 19 des Europol-Übereinkommens eine ähnliche Regelung anwenden sollte, wie sie in Artikel 21 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft festgelegt ist. Darin ist vorgesehen, dass jeder Bürger, der sich schriftlich in einer der EU-Amtssprachen an ein Organ oder eine Institution der EU wendet, eine Antwort in der gleichen Sprache erwarten kann.

Der Beschwerdeausschuss gelangte zu der Entscheidung, dass Europol bei der Beantwortung des Auskunftersuchens von Herrn Z nicht den Grundsätzen von Artikel 8 des Übereinkommens des Europarates von 1981 entsprochen hatte. Europol hätte seine Entscheidung in der von Herrn Z verwendeten Sprache abfassen müssen, auch wenn er dies nicht speziell gefordert hatte. Da der Einzelne durch den bestehenden Auskunftsanspruch die Möglichkeit haben soll, die Rechtmäßigkeit der Speicherung der ihn betreffenden Daten sicherzustellen, muss Europol den Antragstellern eine Antwort in ihrer eigenen Sprache zukommen lassen, sofern es sich um eine Amtssprache der EU handelt.

Abschließend stellte der Ausschuss fest, dass keine weiteren Schritte in diesem Fall unternommen werden müssten, da Europol Herrn Z nachträglich eine niederländische Übersetzung der ursprünglichen Entscheidung übermittelt hatte. Soweit dem Beschwerdeausschuss bekannt ist, hat Europol seitdem seine Verfahren aktualisiert und beantwortet Auskunftsanfragen nunmehr in der vom Antragsteller verwendeten Sprache.

- ◆ Alle Entscheidungen des Beschwerdeausschusses sowie zusätzliche Informationen zu den nach dem Europol-Übereinkommen bestehenden Rechten sind auf der Website der GKI unter <http://europoljsb.ue.eu.int> zu finden.

Kapitel IV

Die letzten zwei Jahre

Im einleitenden Kapitel dieses Berichts wird dargelegt, wie sich die GKI mit zwei unterschiedlichen Sachverhalten auseinandergesetzt hat, die darauf zurückzuführen waren, dass sich die EU zu neuen Sicherheitsüberlegungen gezwungen sah.

Die GKI entschied sich in diesem Zusammenhang für ein pragmatisches Herangehen. Für ihre Stellungnahme zum Vertrag von Europol mit den USA und der damit verbundenen Anerkennung der Notwendigkeit einer verbesserten Zusammenarbeit musste sie einige Kritik seitens bestimmter Kreise einstecken. Ungeachtet dessen wird sie auch weiterhin die Umsetzung des Vertrages überwachen, um die Einhaltung seiner Bestimmungen sicherzustellen.

Die GKI unterstützte offensiv den Vorschlag zur Änderung des Europol-Übereinkommens, und der Vorschlag selbst spiegelt ihre Auffassung wider, dass die im Europol-Übereinkommen enthaltenen Datenschutzbestimmungen nicht dazu gedacht sind, die Arbeit von Europol zu erschweren, sondern dass durch sie gewährleistet werden soll, dass Europol bei der Erfüllung seiner rechtmäßigen Aufgaben die Rechte des Einzelnen respektiert.

Obwohl sich die GKI als Gremium durch die Einbeziehung neuer Kollegen aus den zehn neuen Mitgliedstaaten offenbar erheblich verändert hat, kann die Erweiterung als Erfolg gewertet werden, und die GKI profitiert mittlerweile von den Erfahrungen ihrer neuen Mitglieder.

Die GKI hat auch weiterhin ihre Aufsichtsfunktion wahrgenommen, die die Überprüfung aller von Europol mit Drittstaaten und Drittstellen geschlossenen Abkommen sowie die genaue Kontrolle der Errichtungsanordnungen für Analysedateien beinhaltet. Besondere Bedeutung misst die GKI ihren Inspektionen bei Europol bei, da sich die Inspektionsgruppe bei diesen Besuchen aus erster Hand über die Arbeit von Europol informieren kann und sich einen Eindruck davon verschafft, wie die zum Schutz der Rechte festgeschriebenen Verfahren in der Praxis tatsächlich funktionieren. Nach Auffassung der GKI zeigten sich die Europol-Mitarbeiter während dieser Inspektionen äußerst kooperativ, und im Nachgang der Inspektionen wird vorgeschlagen, dass sich Europol vorrangig auf die Umsetzung der GKI-Empfehlungen orientiert.

Im Verlaufe der letzten zwei Jahre war die GKI um konstruktives Handeln bemüht, während sie gleichzeitig darauf achtete, dass der Schutz der Grundrechte gewährleistet ist.

Ausblick

Es hat in den vergangenen zwei Jahren viele Entwicklungen gegeben, an denen Europol beteiligt war, und allem Anschein nach wird seine Rolle noch weiter zunehmen. Durch die Einrichtung gemeinsamer Ermittlungsgruppen beispielsweise wird die Tätigkeit von Europol wahrscheinlich zunehmend operativen Charakter tragen.

Gleichzeitig haben anderweitige Entwicklungen – insbesondere Pläne für ein Schengen-Informationssystem der zweiten Generation – zu Vorschlägen geführt, EU-weite Informationssysteme, die ähnlichen Zwecken dienen, interoperabel zu gestalten. Sämtliche Schritte dieser Art sollten mit Vorsicht angegangen werden, nicht zuletzt wegen der Probleme, die beim Aufbau des Europol-Informationssystems aufgetreten sind. Außerdem sollte allen Schritten in diese Richtung eine Datenschutz-Folgenabschätzung vorausgehen, bei der die möglichen Auswirkungen auf die Rechte des Einzelnen beurteilt werden.

Die Datenschutzbestimmungen müssen mit der Entwicklung Schritt halten, und insbesondere muss eine effektive Kontrolle von Europol und der anderen EU-weiten Informationssysteme gewährleistet werden. Die GKI ihrerseits hat Schritte zur Verbesserung der Zusammenarbeit mit anderen Datenschutzbehörden unternommen und versucht, die ziemlich starren Regelungen für die Kontrolle des Datenschutzes auf EU-Ebene zu überwinden. Sie geht davon aus, dass sie sich in jeder Hinsicht an den Diskussionen über mögliche Verbesserungen dieser Regelungen beteiligt.

Ein Problem allgemeinerer Art ist die parlamentarische Kontrolle von Europol. Im Jahre 2002 gelangte die Kommission zu dem Schluss, dass die bestehenden Kontrollen zur Überwachung der Arbeit von Europol, die durch die nationalen Parlamente, das Europäische Parlament, die nationalen Datenschutzbehörden, die GKI und den Europol-Verwaltungsrat erfolgen, nicht „unangemessen“ sind. Es wurde jedoch festgestellt, dass die indirekte und fragmentierte Art und Weise vieler dieser Kontrollen die „Forderung nach klareren und transparenteren Regelungen“ laut werden lässt.⁴

Diese Fragen fallen nicht in den Zuständigkeitsbereich der GKI. Es liegt jedoch auf der Hand, dass die Aufgaben von Europol zunehmend operativen Charakter tragen und dieser Tatsache bei der Kontrolle und Überwachung der Arbeit von Europol in entsprechendem Maße Rechnung getragen werden muss.

⁴ Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat – Die demokratische Kontrolle von Europol, 26. Februar 2002 (KOM (2002) 95 endg.).

Zielsetzungen für die kommenden zwei Jahre

Während der kommenden zwei Jahre wird sich die GKI bemühen,

- ◆ jährliche Inspektionen bei Europol durchzuführen, wobei das Augenmerk insbesondere auf die Anwendung des Europol-Informationssystems gelegt wird.
- ◆ innerhalb der EU-Institutionen stärker an Profil zu gewinnen, um die Berücksichtigung der Datenschutzbelange bei der Entwicklung neuer Initiativen unter Beteiligung von Europol zu gewährleisten. Vor allem will die GKI vorschlagen, dass es regelmäßige Kontakte zum Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments gibt.
- ◆ mit neuen Kollegen aus den Beitrittsländern zusammenzuarbeiten und ihnen zu helfen, die nationalen Polizeibehörden über die Datenschutzbestimmungen des Europol-Übereinkommens zu informieren.
- ◆ mit ihren Schwesterbehörden und den im weiteren Sinne mit dem Datenschutz befassten Einrichtungen zusammenzuarbeiten, um ein einheitliches und konstruktives Vorgehen im Hinblick auf neue Initiativen zu ermöglichen, die die Verwendung personenbezogener Daten zu Zwecken der Strafverfolgung beinhalten.
- ◆ die durch das Europol-Übereinkommen gewährten Rechte des Einzelnen stärker ins Bewusstsein zu rücken und
- ◆ auch weiterhin die Errichtungsanordnungen für Analysedateien und die Vereinbarungen über den Austausch von personenbezogenen Daten mit Drittstaaten und Drittstellen genauestens zu überprüfen.

