EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2008/2187(INI)

28.8.2008

ENTWURF EINES BERICHTS

mit einem Vorschlag für eine Empfehlung des Europäischen Parlaments an den Rat zu dem Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde
(2008/2187(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter(in): …

PR_INI_art114

INHALT

Seite

VORSCHLAG FÜR EINE EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS AN DEN RAT 3

VORSCHLAG FÜR EINE EMPFEHLUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS AN DEN RAT

zu dem Abschluss des Abkommens zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde
(2008/2187(INI))

Das Europäische Parlament,

– in Kenntnis des von Sophia in 't Veld im Namen der ALDE-Fraktion vorgelegten Vorschlags für eine Empfehlung an den Rat zu dem Abkommen zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde (B6-0383/2008),

– unter Hinweis auf die Artikel 2, 6, 24, 29 und 38 des Vertrags über die Europäische Union (EUV), welche die Rechtsgrundlage für einen europäischen Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und für internationale Verhandlungen mit Drittstaaten und Drittorganisationen bilden, sofern es sich um die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen handelt,

– unter Hinweis auf den Beschluss 2008/651/GASP/JI des Rates vom 30. Juni 2008 über die Unterzeichnung – im Namen der Europäischen Union – eines Abkommens zwischen der Europäischen Union und Australien über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen (Passenger Name Records – PNR) aus der Europäischen Union und deren Übermittlung durch die Fluggesellschaften an die australische Zollbehörde[1] und auf das Abkommen selbst,

– unter Hinweis auf die Tatsache, dass nach Artikel 25 EUV dieses Abkommen derzeit nur für diejenigen Mitgliedstaaten vorläufig gilt, die nicht erklärt haben, dass bei ihnen bestimmte verfassungsrechtliche Vorschriften eingehalten werden müssen, wie dies Belgien, die Tschechische Republik, Deutschland, Irland, Lettland, Malta, die Niederlande, Ungarn, Polen und Finnland getan haben[2],

– unter Hinweis darauf, dass die Rechtsgrundlage für den vorstehend genannten Beschluss des Rates über den Abschluss des Abkommens, nämlich Artikel 38 und Artikel 24 EUV (letzterer betrifft die Außenbeziehungen), es erforderlich macht, dass der Vorsitz das Europäische Parlament zu den wichtigsten Aspekten und den grundlegenden Weichenstellungen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik hört,

[1] ABl. L 213 vom 8.8.2008, S. 47.
[2] Einige Mitgliedstaaten haben spezifische Erklärungen abgegeben, die im Ratsprotokoll veröffentlicht wurden und unter folgender Adresse zugänglich sind:
http://register.consilium.europa.eu/pdf/de/08/st10/st10439.de08.pdf

– unter Hinweis auf seine früheren Entschließungen zu Fluggastdatensätzen[1],

– unter Hinweis auf Artikel 8 Absatz 2 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK) sowie auf Artikel 3 Absatz 2 und Artikel 6 Absatz 1 der Richtlinie 2004/82/EG,

– unter Hinweis auf die Grundprinzipien loyaler Zusammenarbeit zwischen den Organen, zu denen gehört, dass das Parlament umfassend informiert und konsultiert wird, und unter Hinweis darauf, dass das Parlament – im Gegensatz dazu, was bei anderen Abkommen über Fluggastdatensätze und selbst während der ersten Verhandlungsrunde mit Australien 2003/2004 geschehen ist – nicht einmal über die anstehenden Verhandlungen durch die Kommission und/oder den Rat informiert wurde[2],

– in der Erwägung, dass ungeachtet des mangelnden Willens der anderen Organe das Parlament zu einem Thema Stellung nehmen sollte, das Auswirkungen auf die Grundrechte der Bürger hat und das darüber hinaus derzeit als möglicher Gegenstand für gemeinschaftliche Rechtsetzung erörtert wird,

– gestützt auf die Artikel 114 Absatz 3, Artikel 83 Absatz 5 und Artikel 94 seiner Geschäftsordnung,

– in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres (A6-…/2008),

1. richtet die folgenden Empfehlungen an den Rat:

Verfahrenstechnische Fragen

(a) ist der Auffassung, dass dem für den Abschluss des Abkommens angewandten Verfahren die demokratische Legitimität fehlt, da es in keiner Phase eine wirkungsvolle demokratische Kontrolle oder eine Zustimmung des Parlaments gab; stellt fest, dass der Rat routinemäßig auf dieses Verfahren zurückgreift, wenn es um den Abschluss internationaler Abkommen geht, die Auswirkungen auf die Grundrechte der Bürger der Europäischen Union haben;

[1] Entschließung des Europäischen Parlaments vom 13. März 2003 zur Übermittlung personenbezogener Daten durch Luftfahrtgesellschaften bei transatlantischen Flügen (ABl. C 61 E vom 10.3.2004, S. 381), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 9. Oktober 2003 zur Weitergabe personenbezogener Daten durch Fluggesellschaften bei Transatlantikflügen: Stand der Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten (ABl. C 81 E vom 31. März 2004, S. 105), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 31. März 2004 zu dem Entwurf einer Entscheidung der Kommission über die Angemessenheit des Schutzes personenbezogener Daten, die in den Fluggastdatensätzen (PNR) enthalten sind, welche dem United States Bureau of Customs and Border Protection (Zoll- und Grenzschutzbehörde der Vereinigten Staaten) übermittelt werden (ABl. C 103 E vom 29.4.2004, S. 665), Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. September 2006 zu den Verhandlungen über ein Abkommen mit den Vereinigten Staaten von Amerika zur Verwendung von Fluggastdatensätzen (PNR) und Entschließung des Europäischen Parlaments vom 7. Juli 2005 über das Abkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und der Regierung Kanadas über die Verarbeitung von Fluggastdaten (API/PNR).

[2] Der LIBE-Ausschuss hat diese Verhandlungen auch auf der Grundlage der Stellungnahme, welche die Artikel 29-Datenschutzgruppe zu diesem Thema abgegeben hat, zur Kenntnis genommen. Siehe: http://ec.europa.eu/justice_home/fsj/privacy/docs/wpdocs/2004/wp85_de.pdf

(b) stellt fest, dass das Parlament trotz seiner wiederholten Ersuchen zu keinem Zeitpunkt hinsichtlich der Annahme des Verhandlungsmandats, der Verhandlungsführung oder des Abschlusses des Abkommens informiert oder konsultiert wurde; ist folglich der Auffassung, dass mit dem vom Rat angewandten Verfahren weder Artikel 24 EUV eingehalten wird noch die Prinzipien loyaler Zusammenarbeit beachtet werden;

(c) stellt fest, dass eine Zustimmung der nationalen Parlamente nur in zehn von 27 EU-Mitgliedstaaten erforderlich ist, ohne dass es dabei die Möglichkeit gäbe, Änderungen vorzuschlagen; erachtet dieses Verfahren als völlig unangemessen; stellt darüber hinaus fest, dass künftige Änderungen am Wortlaut des Abkommens ohne Zustimmung der nationalen Parlamente erfolgen werden;

(d) hat nach wie vor Zweifel an der vom Rat gewählten Rechtsgrundlage für ein internationales Abkommen, das rein auf die inneren Sicherheitsbedürfnisse eines Drittstaates ausgelegt ist und das keinen Mehrwert hinsichtlich der Sicherheit der EU, ihrer Mitgliedstaaten oder von EU-Bürgern bietet; behält sich deshalb das Recht vor, vor dem Gerichtshof als Streithelfer aufzutreten, falls die Legitimität dieses Abkommens durch Dritte infrage gestellt wird;

(e) fordert den Rat und die Kommission auf, das Europäische Parlament und die nationalen Parlamente bei der Annahme von Verhandlungsmandaten und beim Abschluss künftiger Abkommen über die Übermittlung personenbezogener Daten umfassend einzubeziehen; dies gilt insbesondere hinsichtlich der derzeitigen Gespräche mit Südkorea über die Übermittlung von Fluggastdatensätzen;

Ziel und Zweck

(f) stellt fest, dass in dem Text eine Vielzahl von Zwecken angegeben wird und verschiedene Formulierungen nebeneinander verwendet werden:

- „Bekämpfung“ des Terrorismus und damit zusammenhängender Straftaten sowie sonstiger schwerer Straftaten grenzüberschreitender Art, einschließlich der organisierten Kriminalität (Einführung),
- „ausschließlich zum Zwecke der Verhütung und Bekämpfung“ des Terrorismus und damit zusammenhängender Straftaten sowie schwerer Straftaten grenzüberschreitender Art, einschließlich der organisierten Kriminalität,
- Flucht vor Haftbefehlen oder vor Gewahrsamnahme im Zusammenhang mit den genannten Straftaten (Artikel 5 Absatz 1 Ziffer iii),
- zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und für Strafverfolgungszwecke (Einleitung),
- Zoll, Einwanderung und Kriminalität (Verweis auf entsprechende Gesetze in der Einleitung),
- soweit erforderlich „auf Einzelfallbasis“ zum Schutz lebenswichtiger Interessen der betroffenen Person oder anderer Personen, insbesondere hinsichtlich der Gefahr von Tod oder schwerer Verletzung der betroffenen Person oder anderer Personen (Artikel 5 Absatz 2),

– erhebliche Gefahr für die öffentliche Gesundheit (Artikel 5 Absatz 2),
– Überwachung und Rechenschaftspflicht der öffentlichen Verwaltung, einschließlich der Anforderungen nach dem Freedom of Information Act, dem Human Rights and Equal Oportunity Commission Act, dem Privacy Act, dem Auditor-General Act oder dem Ombudsman Act;

(g) ist daher der Auffassung, dass die Zweckbindung völlig unangemessen ist, da sie es unmöglich macht, festzustellen, ob die Maßnahmen gerechtfertigt oder verhältnismäßig sind, und dass das Abkommen deshalb weder den EU- und internationalen Datenschutzbestimmungen noch dem Artikel 8 der EMRK entspricht, der eine genaue Zweckbindung vorschreibt; ist der Ansicht, dass das Abkommen dadurch angefochten werden kann;

Datenschutz

(h) begrüßt die Tatsache, dass das australische Gesetz über die Privatsphäre uneingeschränkt auf EU-Bürger Anwendung finden wird; ist jedoch besorgt über Ausnahmen und Befreiungen, die für EU-Bürger einen unvollständigen Rechtsschutz mit sich bringen könnten; vertritt die Auffassung, dass das Abkommen nicht nur uneingeschränkt den australischen Datenschutzgesetzen, sondern auch und in erster Linie den EU-Rechtsvorschriften entsprechen sollte; stellt nachdrücklich fest, dass die bloße Einhaltung des Abkommens eine formale Feststellung der Angemessenheit nicht ersetzen kann und dass es nicht ausreicht, dass die Datenschutzgesetze, -maßnahmen und -grundsätze der Europäischen Union und Australiens auf einer gemeinsamen Grundlage basieren;

(i) begrüßt die Entscheidung, Massenübertragungen von Daten nur vorzunehmen, nachdem diese anonymisiert worden sind;

(j) stellt fest, dass das Abkommen hinsichtlich der Rechte der betroffenen Personen vorsieht, dass Australien ein System bereitstellt, das für Einzelpersonen unabhängig von deren Staatsangehörigkeit oder Wohnsitzstaat zugänglich ist, damit der Einzelne seine Rechte ausüben kann; ist der Ansicht, dass im Hinblick auf die Fluggastinformation die Bereitschaft der Zollbehörde, die Öffentlichkeit über die Verarbeitung von Fluggastdatensätzen zu informieren, begrüßt werden sollte;

(k) stellt fest, dass für den Fall eines Streits, der zwischen den Vertragsparteien des Abkommens entstehen könnte, anders als in dem Abkommen zwischen der EU und den Vereinigten Staaten ein Streitbeilegungsmechanismus vorgesehen ist, und dass die Datenschutzbehörden in der EU ihre bestehenden Befugnisse zur Aussetzung der Datenübermittlung zum Schutz von natürlichen Personen hinsichtlich der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten ausüben können, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass gegen die in dem Abkommen festgelegten Datenschutzstandards verstoßen wird;

(l) begrüßt die Teilnahme der Datenschutzbehörden an der gemeinsamen Überprüfung; bedauert jedoch, dass keine klare Frist für eine solche Überprüfung festgesetzt worden ist; fordert die Kommission und den Rat auf, eine Überprüfung vor Juni 2010 zu

beantragen und die Ergebnisse dieser Überprüfung dem Parlament vorzulegen;

(m) begrüßt in Bezug auf die Weitergabe von Daten die Tatsache, dass die diesbezüglichen Möglichkeiten begrenzt sind, insbesondere da Weitergaben nur auf Einzelfallbasis stattfinden und der Zoll ein Verzeichnis aller Weitergaben führt;

(n) nimmt zur Kenntnis, dass nach Artikel 2 Absatz 2 keine Daten gespeichert werden, dass jedoch im Anhang unter Nummer 12 eine Speicherungsfrist von fünfeinhalb Jahren genannt wird; ist der Auffassung, dass – obwohl diese Frist kürzer ist als in den Abkommen mit den Vereinigten Staaten – die Verhältnismäßigkeit einer Speicherung von fünfeinhalb Jahren nicht nachgewiesen werden kann, da die Zwecke der Fluggastdatenspeicherung unzureichend dargelegt werden;

(o) stellt fest, dass der Zoll hinsichtlich sensibler Daten ausdrücklich erklärt hat, dass er solche Daten nicht will oder braucht, weshalb sich die Frage stellt, warum andere Rechtsordnungen, wie Kanada oder die Vereinigten Staaten, sensible Daten benötigen, und weshalb besser gewährleistet sein dürfte, dass der Zoll tatsächlich alle sensiblen Daten, die er erhalten könnte, herausfiltert und löscht; ist zudem der Ansicht, dass die Tatsache, dass die Verantwortung des Datenschutzbeauftragten für das Herausfiltern sensibler Daten, die aus der EU stammen, an den Empfänger der Daten, also den Zoll, übergeht, anerkannten Datenschutzstandards, wie der Konvention 108 des Europarates vom 28. Januar 1981 und der Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates, entspricht;

(p) vertritt nachdrücklich die Auffassung, dass ein Austausch diplomatischer Noten eine inakzeptable Methode darstellt, die Liste der Einrichtungen und Agenturen, die Zugang zu Fluggastdaten haben können, abzuändern;

(q) bedauert hinsichtlich der Datenkategorien, die an die Zollbehörde übermittelt werden, dass es sich bei den geforderten Datenelementen um dieselben Datenkategorien handelt wie in dem Abkommen mit den Vereinigten Staaten aus dem Jahr 2007 (die 34 Datenfelder wurden zu 19 Datenkategorien gruppiert, sodass der Eindruck entsteht, dass die Anzahl der zu übermittelnden Daten deutlich verringert wurde, was jedoch nicht der Fall ist); ist der Auffassung, dass eine solch umfangreiche Datenerhebung nicht gerechtfertigt ist und als unverhältnismäßig angesehen werden muss;

2. legt den Mitgliedstaaten und den nationalen Parlamenten, die dieses Abkommen und/oder das Abkommen mit den Vereinigten Staaten derzeit prüfen (Belgien, Tschechische Republik, Niederlande, Spanien, Ungarn, Polen), nahe, die vorstehenden Anmerkungen / Empfehlungen zu berücksichtigen;

3. ruft dem Rat in Erinnerung, dass im Falle des Inkrafttretens des Vertrags von Lissabon das Europäische Parlament auf einer fairen Grundlage einbezogen werden sollte, indem alle Abkommen über Fluggastdaten überprüft werden;

o

o o

4. beauftragt seinen Präsidenten, diese Empfehlung dem Rat und, zur Information, der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten sowie der Regierung und dem Parlament von Australien zu übermitteln.