

I

(Entschlüssen, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zu Gemeinschaftsstatistiken über öffentliche Gesundheit und über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz (KOM(2007) 46 endg.)

(2007/C 295/01)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

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

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

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ⁽¹⁾,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr ⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 41,

gestützt auf das am 12. Februar 2007 eingegangene Ersuchen der Europäischen Kommission um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 —

sion („nach Anhörung des Europäischen Datenschutzbeauftragten“), die eine kohärente Bezugnahme auf Stellungnahmen des EDSB darstellt, ausdrücklich auf diese Konsultation verwiesen wird.

- Es ist das erste Mal, dass der EDSB direkt zu einem Vorschlag für eine Verordnung im Bereich der Gemeinschaftsstatistiken konsultiert wird. Verschiedene Rechtsakte zu diesem allgemeinen Thema sind jedoch bereits vor der Ernennung des EDSB angenommen worden. Im Vorfeld dieser beratenden Stellungnahme erfolgten Gespräche zwischen dem EDSB-Sekretariat und den Dienststellen der zuständigen Generaldirektion der Kommission (Eurostat) sowie eine Sitzung bei Eurostat im Zuge der Erarbeitung der Vorausschau der Tätigkeiten des EDSB für 2007.

Hintergrund des Vorschlags

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

Konsultation des EDSB

- Der Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Gemeinschaftsstatistiken über öffentliche Gesundheit und über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz (nachstehend „der Vorschlag“ genannt) wurde dem EDSB von der Kommission zwecks Konsultation gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 übermittelt. Da es sich bei Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) 45/2001 um eine bindende Vorschrift handelt, begrüßt der EDSB, dass in der Präambel des Vorschlags mit der Standardformulierung der Kommis-

- Ziel des Vorschlags ist die Schaffung einer konsolidierten und soliden Grundlage für Erhebungen, die bereits stattgefunden haben oder für die derzeit eine Methodik ausgearbeitet oder die Durchführung vorbereitet wird, in Form eines Basisrechtsakts für die Bereiche öffentliche Gesundheit und Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz. Der EDSB ist sich bewusst, dass sich der vorliegende Vorschlag auf bestehende Praktiken bezieht und dem Erfordernis nachkommt, eine Rechtsgrundlage für diese Praktiken zu schaffen. Die von dem Vorschlag erfassten Themenbereiche stehen in Verbindung mit laufenden Tätigkeiten und Entwicklungen, die zusammen mit den Mitgliedstaaten in den einschlägigen Gruppen des Statistischen Amtes der Europäischen Gemeinschaften (nachstehend „Eurostat“ genannt) oder — hinsichtlich der öffentlichen Gesundheit — im Rahmen der Partnerschaft im Bereich Statistik der öffentlichen Gesundheit betrieben werden.

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

4. Wie in dem Vorschlag ausgeführt, soll mit ihm ein Rahmen für alle derzeitigen und vorhersehbaren statistischen Tätigkeiten in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz geschaffen werden, die im Europäischen Statistischen System (d. h. Eurostat), in den nationalen statistischen Ämtern und allen anderen nationalen Einrichtungen, die amtliche Statistiken zu diesen beiden Bereichen bereitstellen, stattfinden. Es besteht Klarheit darüber, dass mit dem Vorschlag keine politischen Ansätze für Vorgaben für Maßnahmen in diesen beiden Bereichen, die unter Artikel 152 bzw. 137 des Vertrags fallen, gemacht werden sollen. Die vorgeschlagene Verordnung enthält die allgemeinen Grundsätze und in den Anhängen I bis V die wichtigsten Inhalte der entsprechenden Datensätze für die fünf ins Auge gefassten Bereiche: Statistiken über den Gesundheitszustand und Gesundheitsdeterminanten, über die Gesundheitsversorgung, über Todesursachen, über Arbeitsunfälle sowie über Berufskrankheiten und andere arbeitsbedingte Gesundheitsbeschwerden und Erkrankungen.
5. Der EDSB nimmt zur Kenntnis, dass in verschiedenen Initiativen (Entschließung des Rates, Beschluss, Mitteilung der Kommission, Aktionsplan) ⁽¹⁾ die Ausarbeitung spezifischer Rechtsvorschriften im Bereich der Statistik gefordert wurde, um Qualität, Vergleichbarkeit und Zugänglichkeit der Daten über den Gesundheitszustand unter Verwendung des Statistikprogramms der Gemeinschaft zu verbessern. Zudem ist dem EDSB bekannt, dass kürzlich zusammen mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) und den Vereinten Nationen (über die Weltgesundheitsorganisation WHO) eine gemeinsame Erfassung von Daten über die Systeme der Gesundheitskonten eingeführt wurde.
6. Das Erfordernis einer Rechtsgrundlage erwächst daraus, dass die Daten bisher auf der Basis eines „Gentlemen's Agreement“ mit den Mitgliedstaaten im Rahmen der Statistischen Fünfjahresprogramme der Gemeinschaft (2003-2007) und der dazugehörigen jährlichen Arbeiten erhoben wurden. Gemäß dem Beschluss Nr. 1786/2002/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. September 2002 über ein Aktionsprogramm der Gemeinschaft im Bereich der öffentlichen Gesundheit (2003-2008) ⁽²⁾ wird der statistische Teil des Informationssystems zur öffentlichen Gesundheit, um Synergien zu fördern und Doppelarbeit zu vermeiden, in Zusammenarbeit mit den Mitgliedstaaten erforderlichenfalls unter Nutzung des Gemeinschaftlichen Statistikprogramms entwickelt. Im Bereich der Statistik zur öffentlichen Gesundheit werden die Entwicklung und Umsetzung in den drei Teilbereichen (Todesursachen, Gesundheitswesen und Gesundheitsumfragen, Behinderung und Morbidität) insbesondere anhand einer partnerschaftlichen Struktur zwischen Eurostat und führenden Ländern sowie den Mitgliedstaaten ausgerichtet und organisiert. Der Vorschlag ist ferner insofern von hoher Bedeutung, als Bedarf an einem hochwertigen statistischen Informationssystem besteht, um in den beiden Bereichen öffentliche Gesundheit und Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz die Ergebnisse der politischen Maßnahmen zu bewerten und weitere Tätigkeiten zu entwickeln und zu überwachen. Dieser Vorschlag bringt den Mitgliedstaaten ferner Vorteile durch eine verbesserte zeitliche Planung und genauere Anforderungen an die vorgeschriebenen Datenstandards.
7. Der EDSB nimmt mit Befriedigung zur Kenntnis, dass die Kommission eine Folgenabschätzung vorgenommen hat, in der sie verschiedene Alternativen im Hinblick auf die Entwicklung von Statistiken in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz vorschlägt; ihr derzeitiger Vorschlag für eine Verordnung ist eine dieser Alternativen ⁽³⁾. Der EDSB teilt auch die Auffassung, dass die Rechtsform der Verordnung für statistische Tätigkeiten, die in der gesamten Gemeinschaft genau und einheitlich durchzuführen sind, am besten geeignet ist.
8. Rechtsgrundlage für statistische Arbeiten auf europäischer Ebene ist Artikel 285 des Vertrags zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft. In diesem Artikel sind Anforderungen an die Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken festgelegt; insbesondere schreibt Absatz 2 vor, dass die Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken „unter Wahrung der Unparteilichkeit, der Zuverlässigkeit, der Objektivität, der wissenschaftlichen Unabhängigkeit, der Kostenwirksamkeit und der statistischen Geheimhaltung“ zu erfolgen hat. Dieser Artikel impliziert, dass Maßnahmen für die Erstellung von Statistiken in die ausschließliche Zuständigkeit der Gemeinschaft fallen.
9. Die Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken unterliegt den Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates vom 17. Februar 1997 über die Gemeinschaftsstatistiken ⁽⁴⁾, geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 1882/2003 des Europäischen Parlaments und des Rates ⁽⁵⁾. Für die statistische Geheimhaltung sorgt zudem die Verordnung (Euratom, EWG) Nr. 1588/90 des Rates vom 11. Juni 1990 über die Übermittlung von unter die Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an das Statistische Amt der Europäischen Gemeinschaften ⁽⁶⁾ und die Verordnung (EG) Nr. 831/2002 der Kommission vom 17. Mai 2002 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken — Regelung des Zugangs zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke ⁽⁷⁾. Ferner wird in dem Vorschlag auch Bezug genommen auf den Beschluss 97/281/EG der Kommission vom 21. April 1997 über die Rolle von Eurostat bei der Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken ⁽⁸⁾.
10. Schließlich ist dem EDSB bekannt, dass die Kommission nach ihrer Arbeitsplanung im Herbst 2007 einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken ⁽⁹⁾ vorlegen wird. Diese Verordnung wird Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten im Bereich der Statistiken haben. Mit dieser Verordnung soll der allgemeine Rechtsrahmen entwickelt und harmonisiert werden, weshalb ihre Auswirkungen auf die vorliegende Analyse nicht vernachlässigt werden dürfen. Der EDSB wird die Entwicklungen in Bezug auf diesen Rechtstext verfolgen und im Rahmen seiner beratenden Funktion auf der Grundlage seiner Bestandsaufnahmen Stellung nehmen.

⁽³⁾ Eine zweite Alternative bestand darin, die Statistiken in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz weiterhin auf Basis eines „Gentlemen's Agreement“ mit den Mitgliedstaaten zu erstellen; eine dritte und letzte Alternative war die Ausarbeitung und Annahme verschiedener Vorschläge für EG-Verordnungen, entweder getrennt für die Statistiken über öffentliche Gesundheit und für den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz oder getrennt für jeden Bereich und die dazugehörigen statistischen Werkzeuge.

⁽⁴⁾ ABl. L 52 vom 22.2.1997, S. 1.

⁽⁵⁾ ABl. L 284 vom 31.10.2003, S. 1.

⁽⁶⁾ ABl. L 151 vom 15.6.1990, S. 1.

⁽⁷⁾ ABl. L 133 vom 18.5.2002, S. 7.

⁽⁸⁾ ABl. L 112 vom 29.4.1997, S. 56.

⁽⁹⁾ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über europäische Statistiken — 2007/ESTAT/023.

⁽¹⁾ Siehe Erwägungsgründe des Vorschlags.

⁽²⁾ ABl. L 271 vom 9.10.2002, S. 1.

11. Außerdem werden der EDSB und Eurostat im Anschluss an die Sitzung bei Eurostat eine gemeinsame Überprüfung der Datenverarbeitungsvorgänge bei Eurostat bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu statistischen Zwecken vornehmen. Diese Überprüfung wird parallel zu der Stellungnahme des EDSB zu dem Vorschlag für eine Verordnung über europäische Statistiken durchgeführt.

Der einschlägige Rechtsrahmen für den Datenschutz

12. In den Erwägungsgründen 11 und 12 des Vorschlags wird erklärt, dass die vorliegende Verordnung den in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union vorgeschriebene Schutz der personenbezogenen Daten vollständig gewährleistet und dass im Rahmen dieser Verordnung die Richtlinie 95/46/EG und die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 gelten.

13. Gemäß der Richtlinie 95/46/EG (nachstehend „die Richtlinie“ genannt) und der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (nachstehend „die Verordnung (EG) 45/2001“ genannt), gehören Daten über Gesundheit zu den besonderen Datenkategorien, deren Verarbeitung grundsätzlich untersagt sein sollte. Die Verarbeitung personenbezogener Daten über Gesundheit ist jedoch aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses vorbehaltlich angemessener Garantien gestattet. Gemäß dem Vorschlag stellen folgende Umstände ein wichtiges öffentliches Interesse dar: „Die statistischen Erfordernisse, die sich aus den Gemeinschaftsaktionen im Bereich der öffentlichen Gesundheit, den nationalen Strategien zur Entwicklung einer hochwertigen, zugänglichen und zukunftsfähigen Gesundheitsversorgung und der Gemeinschaftsstrategie für Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz ergeben, wie auch die Anforderungen im Zusammenhang mit Strukturindikatoren, Indikatoren für die nachhaltige Entwicklung, Gesundheitsindikatoren der Europäischen Gemeinschaft und anderen Indikatorreihen, die zur Überwachung der gemeinschaftlichen und nationalen politischen Maßnahmen und Strategien in den Bereichen öffentliche Gesundheit und Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz zu entwickeln sind.“⁽¹⁾ Es sind jedoch geeignete besondere Garantien zum Schutz der Grundrechte und der Privatsphäre von Personen vorzusehen. Nach Auffassung der Kommission bieten die Verordnungen (EG) Nr. 322/97 und (Euratom, EWG) Nr. 1588/90 die erforderlichen Garantien für den Schutz natürlicher Personen bei der Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken über öffentliche Gesundheit und Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz.

Datenschutz und statistische Geheimhaltung

14. In dem Vorschlag wird auf die Bedeutung der statistischen Geheimhaltung der von Eurostat empfangenen Daten hingewiesen. Dieses Konzept für den Umgang mit vertraulichen Daten ist vor der Hintergrund des Begriffs der personenbezogenen Daten gemäß der Richtlinie 95/46/EG zu analysieren.

15. Die Begriffsbestimmung für personenbezogene Daten in Artikel 2 Buchstabe a der Richtlinie 95/46/EG lautet wie folgt: „*personenbezogene Daten*: alle Informationen über eine bestimmte oder bestimmbar natürliche Person (betreffene Person); als bestimmbar wird eine Person angesehen, die direkt oder indirekt identifiziert werden kann, insbesondere durch Zuordnung zu einer Kennnummer oder zu einem oder mehreren spezifischen Faktoren, die Ausdruck ihrer physischen, physiologischen, psychischen, wirtschaftlichen, kulturellen oder sozialen Identität sind.“ Außerdem besagt Erwägungsgrund 26 der Richtlinie: „Bei der Entscheidung, ob eine Person bestimmbar ist, sollten alle Mittel berücksichtigt werden, die vernünftigerweise entweder von dem Verantwortlichen für die Verarbeitung oder von einem Dritten eingesetzt werden könnten, um die betreffende Person zu bestimmen.“ Die Gruppe „Artikel 29“ hat jüngst eine Stellungnahme⁽²⁾ zu dem Begriff „personenbezogene Daten“ abgegeben, in der sie die vier wichtigsten Elemente („alle Informationen“, „über“, „eine bestimmte oder bestimmbar“, „natürliche Person“) analysiert.

16. Die statistische Geheimhaltung wird in Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 322/97 wie folgt definiert: „Die von den einzelstaatlichen Stellen und der Gemeinschaftsdienststelle für die Erstellung von Gemeinschaftsstatistiken verwendeten Daten sind vertraulich, wenn sie eine direkte oder indirekte Identifizierung statistischer Einheiten möglich machen und dadurch Einzelinformationen offenlegen. Bei der Entscheidung, ob eine statistische Einheit⁽³⁾ identifizierbar ist, sind alle Mittel zu berücksichtigen, die vernünftigerweise von einem Dritten angewendet werden könnten, um die betreffende statistische Einheit zu identifizieren. Abweichend hiervon gelten Daten aus Quellen, die öffentlich zugänglich sind und nach nationalem Recht bei den einzelstaatlichen Stellen öffentlich zugänglich bleiben, nicht als vertraulich.“ Für den Schutz der Geheimhaltung gilt das Konzept der Angemessenheit. Damit wird anerkannt, dass zwar alle angemessenen Maßnahmen zu treffen sind, um einer Weitergabe vorzubeugen, dass ein uneingeschränkter Datenschutz jedoch dazu führen würde, dass praktisch keine Statistiken mehr erstellt werden könnten.

17. Die beiden Definitionen haben einen ähnlichen Wortlaut, als sie das gleiche Vokabular verwenden. Für den EDSB liegt es auf der Hand, dass Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 322/97 unter Berücksichtigung der Richtlinie 95/46/EG verfasst wurde. Es ist jedoch darauf hinzuweisen, dass sich die beiden (fast) gleichen Definitionen auf zwei verschiedene Konzepte beziehen und dass sie zwei verschiedene Begriffe betreffen, die nicht verwechselt werden sollten, nämlich „Geheimhaltung“ auf der einen Seite und „personenbezogene Daten“ auf der anderen. So sind in der Definition von Geheimhaltung auch nicht natürliche Personen enthalten, während sich der Begriff der personenbezogenen Daten ausschließlich auf natürliche Personen bezieht. Darüber hinaus schließt die Definition von Geheimhaltung — im Gegensatz zu dem Begriff der personenbezogenen Daten — Daten aus Quellen aus, die öffentlich zugänglich sind und öffentlich zugänglich bleiben. Deshalb könnten bestimmte Daten,

⁽¹⁾ Erwägungsgrund 12.

⁽²⁾ Gruppe „Artikel 29“, Stellungnahme 4/2007 vom 20. Juni 2007 zu dem Begriff „personenbezogene Daten“.

⁽³⁾ Eine statistische Einheit wird in Verordnung (EWG) Nr. 1588/90 als kleinste Einheit definiert, auf die sich die dem SAEG (d. h. Eurostat) übermittelten statistischen Daten beziehen.

die aus statistischer Sicht nicht mehr unter die Geheimhaltung fallen, aus Sicht des Datenschutzes immer noch als personenbezogene Daten betrachtet werden.

18. Die gleiche Analyse gilt für den Begriff der Anonymität. Auch wenn aus Sicht des Datenschutzes der Begriff der Anonymität Daten einbezieht, die nicht mehr identifizierbar sind (siehe Erwägungsgrund 26 der Richtlinie), so sind anonyme Daten aus statistischer Sicht Daten, die keine direkte Identifizierung zulassen. Diese Definition impliziert, dass Daten bei einer indirekten Identifizierung aus statistischer Sicht durchaus zu den anonymen Daten zählen.
19. Ferner ist dem EDSB bewusst, dass es sich bei statistischen Daten, die verarbeitet werden, hauptsächlich um indirekt identifizierbare Daten handelt. Deshalb muss bei den Leitlinien und der entsprechenden Methodik, die Eurostat in Bezug auf den Schutz vertraulicher Daten ausarbeitet, ausdrücklich auf die Verarbeitung aus der Sicht des Datenschutzes hingewiesen werden. Der EDSB vertritt daher die Auffassung, dass immer klar zu definieren ist, in welchem Zusammenhang und Rechtsrahmen diese Begriffe benutzt werden, um etwaigen Missverständnissen vorzubeugen.
20. Dies ist auch im Hinblick darauf wichtig, dass gemäß dem derzeitigen Rechtsrahmen bei Eurostat verfügbare anonymisierte Mikrodaten lediglich für wissenschaftliche Zwecke zugänglich gemacht werden dürfen. Die Freigabe von Datensätzen für Forscher unterliegt den Verordnungen (EG) Nr. 831/2002 ⁽¹⁾ und (EG) Nr. 1104/2006 ⁽²⁾. Gemäß diesem Text bedeutet „Zugang zu vertraulichen Daten“ entweder Zugang in den Räumen der Gemeinschaftsdienststelle oder Freigabe anonymisierter Mikrodaten. So könnten diese anonymisierten Daten aus statistischer Sicht immer noch eine indirekte Identifizierung der statistischen Einheiten zulassen. In diesem Fall würde es sich bei jeder Übermittlung von Daten betreffend bestimmbar Personen für wissenschaftliche Zwecke um eine Übermittlung personenbezogener Daten handeln und es müssten daher die einschlägigen Artikel der Richtlinie 95/46/EG über die Datenübermittlung eingehalten werden.

Übermittlung, Verbreitung und Veröffentlichung statistischer Daten

21. Aus Sicht des Datenschutzes bildet Artikel 6 das Kernstück des Vorschlags. Dieser Artikel sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Mikrodaten oder — je nach Bereich und Thema — die aggregierten Daten einschließlich der vertraulichen Daten im Sinne von Artikel 13 der Verordnung (EG) Nr. 322/97 und die Metadaten, die nach dieser Verordnung und den zugehörigen Durchführungsbestimmungen erforderlich sind, im Einklang mit den derzeitigen Gemeinschaftsbestimmungen über die Übermittlung von unter die

⁽¹⁾ Verordnung (EG) Nr. 831/2002 der Kommission vom 17. Mai 2002 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken — Regelung des Zugangs zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke.

⁽²⁾ Verordnung (EG) Nr. 1104/2006 der Kommission vom 18. Juli 2006 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 831/2002 zur Durchführung der Verordnung (EG) Nr. 322/97 des Rates über die Gemeinschaftsstatistiken — Regelung des Zugangs zu vertraulichen Daten für wissenschaftliche Zwecke.

Geheimhaltungspflicht fallenden Informationen an die Kommission (Eurostat) übermitteln.

22. In diesem Sinne behandelt der Vorschlag die Übermittlung spezifischer Kategorien von gesundheitsbezogenen Daten von den Mitgliedstaaten an die Kommission. Es handelt sich um die drei folgenden Datenkategorien: Mikrodaten, aggregierte Daten und Metadaten. Aus statistischer Sicht bestehen Mikrodaten aus statistischen Einzeldaten, die sich auf einzelne statistische Einheiten beziehen. In dem Handbuch über den Schutz vertraulicher Daten bei Eurostat ⁽³⁾ wird darauf hingewiesen, dass immer mehr Eurostat-Einheiten mit Mikrodaten arbeiten, die in zwei Unterkategorien aufgeteilt werden:
- a) Direkt identifizierbare Mikrodaten, d. h. diejenigen Einzeldaten, die den Namen und/oder die Anschrift und/oder einen anderen öffentlich bekannten oder verfügbaren Identifikator wie beispielsweise eine Kennziffer enthalten, mit denen sich eine Verbindung zwischen den Mikrodaten und einer Person herstellen lässt. Direkte Identifikatoren werden normalerweise entfernt, wenn Mikrodaten von den nationalen statistischen Ämtern an Eurostat übermittelt werden.
- b) Indirekt identifizierbare Mikrodaten, d. h. diejenigen Einzeldaten, die zwar keine Informationen enthalten, die eine direkte Identifizierung möglich machen, die jedoch so viele Informationen enthalten, dass mit einem vernünftigen Aufwand an Zeit, Geld und Einsatz (mit hinreichender Sicherheit) eine Identifizierung der statistischen Einheit möglich ist.

Der EDSB geht davon aus, dass es sich bei den Daten, die am wahrscheinlichsten personenbezogene Daten enthalten, um Mikrodaten handelt.

23. Bei Metadaten und aggregierten Daten besteht normalerweise weniger die Möglichkeit, eine statistische Einheit zu identifizieren. Metadaten beschreiben eher den Kontext, in dem die Daten erfasst und für die statistischen Aufgaben verwendet werden; aggregierte Daten beziehen sich typischerweise auf breite Klassen, Gruppen oder Kategorien, so dass es nicht möglich ist, die Merkmale einzelner Personen innerhalb dieser Klassen, Gruppen oder Kategorien zu unterscheiden. Bei diesen Daten handelt es sich normalerweise nicht um personenbezogene Daten, sondern sie sind dem betreffenden Bereich oder Thema untergeordnet.
24. Was die unter diesen Vorschlag fallenden Mikrodaten angeht, so wird in Artikel 1 der Gegenstand des Vorschlags festgelegt. Dieser Artikel sieht vor, dass Statistiken „in Form eines Mindestdatensatzes“ erstellt werden; nähere Ausführungen enthalten die fünf Anhänge des Vorschlags (wie in Artikel 2 des Vorschlags erwähnt). Diese Anhänge decken die verschiedenen Bereiche ab, für die Eurostat von den

⁽³⁾ Handbuch über den Schutz vertraulicher Daten bei Eurostat, Dezember 2004.

Mitgliedstaaten die Vorlage von Statistiken und die Erstellung von Mindestdatensätzen verlangen wird, die für Gemeinschaftsmaßnahmen im Bereich der öffentlichen Gesundheit erforderlich sind. Der EDSB stellt aufgrund seiner Analyse der Anhänge fest, dass zur Erstellung einiger Mindestdatensätze die Verarbeitung personenbezogener Daten erforderlich sein könnte. In Bezug auf die Verarbeitung dieser Daten, die Eurostat von den Mitgliedstaaten erhält, muss auch geprüft werden, inwieweit die Verordnung Nr. (EG) 45/2001 anwendbar ist. Während der gemeinsamen Überprüfung, die der EDSB mit den Eurostat-Dienststellen vornehmen wird, soll eine genaue Analyse für jede Verarbeitung erforderlichen Mindestdatensätze und eine Analyse der bei Eurostat vorgesehenen Verarbeitungen erfolgen, um festzustellen, ob eine Meldung zwecks Vorabkontrolle zu machen ist (siehe Nummern 27 und 28). Mit dieser Überprüfung soll ferner gewährleistet werden, dass angemessene Sicherheitsvorkehrungen im Hinblick auf die Verwendung der Daten getroffen werden.

25. Was die Datenübermittlung anbelangt, so möchte der EDSB betonen, dass jede Übermittlung personenbezogener Daten von Eurostat in ein Land außerhalb der Europäischen Union im Einklang mit den einschlägigen Artikeln der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 über die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer (Artikel 9) stehen muss. In Erwägungsgrund 8 des Vorschlags wird nämlich auf die Zusammenarbeit von Eurostat mit den Vereinten Nationen — über die Weltgesundheitsorganisation (WHO) und die Internationale Arbeitsorganisation (ILO) — sowie mit der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) Bezug genommen. Es wird ferner erwähnt, dass kürzlich zusammen mit der OECD und der WHO eine gemeinsame Erfassung von Daten über die Systeme der Gesundheitskonten eingeführt wurde. Der EDSB begrüßt eine solche Zusammenarbeit, wenn sie die Form einer Zusammenarbeit über Arbeitsmethoden und Methodik in bestimmten Bereichen hat; er betont jedoch, dass für den Fall, dass Übermittlungen von statistischen Daten vorgesehen sind, die als personenbezogene Daten betrachtet werden könnten, diese Übermittlungen die Bedingungen der Verordnung erfüllen müssen.

26. Was die Erfassungsdauer für statistische Zwecke anbelangt, so fanden die ersten Erhebungen von Daten zu Gesundheitsdeterminanten durch Eurostat vor mehr als zehn Jahren statt. In Artikel 4 Buchstabe e der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 wird Folgendes festgelegt: *Personenbezogene Daten dürfen nur „so lange, wie es für die Erreichung der Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist, in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Person ermöglicht. Die Organe oder Einrichtungen der Gemeinschaft sehen für personenbezogene Daten, die für historische, statistische oder wissenschaftliche Zwecke über den vorstehend genannten Zeitraum hinaus aufbewahrt werden sollen, vor, dass diese Daten entweder überhaupt nur in anonymisierter Form oder, wenn dies nicht möglich ist, nur mit verschlüsselter Identität der Betroffenen gespeichert werden. Die Daten dürfen jedenfalls nicht für andere als historische, statistische oder wissenschaftliche Verwendungszwecke verwendet werden.“* Dem EDSB ist klar, dass ein Interesse und die Notwendigkeit besteht, statistische Informationen längere Zeit aufzubewahren, da sich die statistische Methodik weiterentwickelt und möglicherweise Forschungsarbeiten über längere Zeiträume durchgeführt

werden sollen. In dem Vorschlag wird die Aufbewahrungszeit von Daten bei Eurostat nicht generell begrenzt. Der EDSB ist generell der Auffassung, dass der von Eurostat angewendete Geheimhaltungsstandard in Bezug auf den Schutz vertraulicher Daten hoch und der Schutz von Mikrodaten gewährleistet ist. Dies gilt jedoch unbeschadet einer Analyse im Rahmen einer Vorabkontrolle, wenn der EDSB Mängel feststellen sollte. Eine entsprechende Evaluierung sollte also nur auf Einzelfallbasis vorgenommen werden.

Vorabkontrolle

27. Wie bereits erwähnt wurde, besagt der Vorschlag, dass die Mitgliedstaaten die Daten über die öffentliche Gesundheit sowie den Gesundheitsschutz und die Sicherheit am Arbeitsplatz sammeln. Die Daten stammen also aus nationalen Quellen. Die personenbezogenen Daten im Zusammenhang mit diesem Vorschlag werden also normalerweise von den zuständigen nationalen Behörden verarbeitet und fallen damit unter die einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG. Eurostat wird diese Daten jedoch weiterverarbeiten. In diesem Fall unterliegt die Verarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. Daher ist im geltenden Rechtsrahmen für den Datenschutz ein einheitliches Schutzniveau für die gesamte EU vorgesehen.

28. In diesem Zusammenhang ist Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu berücksichtigen. Dieser sieht vor, dass Verarbeitungen, die aufgrund ihres Charakters, ihrer Tragweite oder ihrer Zweckbestimmungen besondere Risiken für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen beinhalten können, vom Europäischen Datenschutzbeauftragten vorab kontrolliert werden. In Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung sind die Verarbeitungen aufgelistet, die solche Risiken beinhalten können; dazu gehören unter anderem personenbezogene Daten über Gesundheit (Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a). Insoweit Mikrodaten personenbezogene Daten über Gesundheit sein können, unterliegt ihre Verarbeitung einer Vorabkontrolle durch den EDSB. Wurde mit dieser Verarbeitung bereits in der Vergangenheit begonnen, so kann die Vorabkontrolle auch nachträglich durchgeführt werden.

Schlussbemerkungen

Der EDSB begrüßt den Vorschlag für eine Verordnung zu Gemeinschaftsstatistiken über öffentliche Gesundheit und über Gesundheitsschutz und Sicherheit am Arbeitsplatz. Mit dieser Verordnung würde eine solide Grundlage für die bestehenden Praktiken bei der Sammlung und Auswertung statistischer Daten in der Gemeinschaft geschaffen. Letztendlich trägt sie zur Erstellung aussagekräftiger Statistiken in diesem Bereich bei.

Der EDSB möchte jedoch auf folgende Punkte hinweisen:

- im Rahmen der Leitlinien und der Methodik, die auf der Grundlage der Verordnung entwickelt werden, sollten die Unterschiede zwischen Datenschutz und statistischer Geheimhaltung sowie die für jeden Bereich spezifischen Begriffe berücksichtigt und gegebenenfalls eigens behandelt werden,
- ist die Übermittlung personenbezogener Daten an Drittländer vorgesehen, so sollte sie im Einklang mit Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 stehen,

- die Aufbewahrungszeiten für statistische Daten richten sich nach gut entwickelten Vertraulichkeitsnormen. Diese Normen gelten unbeschadet einer Analyse, die für jeden Einzelfall durchzuführen ist,
- es sollte eine gemeinsame Überprüfung der Datenverarbeitungsvorgänge bei Eurostat bei der Verarbeitung personenbezogener Daten zu statistischen Zwecken durchgeführt werden; dabei könnte festgestellt werden, dass Vorabkontrollen erforderlich sind. Diese gemeinsame Überprüfung sollte in einer Analyse der für jede Verarbeitung erforderlichen Min-

destdatensätze und einer Analyse der bei Eurostat vorgesehenen Verarbeitungen bestehen.

Geschehen zu Brüssel am 5. September 2007.

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter
