

PETER HUSTINX
DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

Viviane REDING
Vizepräsidentin
Justiz, Grundrechte und Bürgerschaft
Europäische Kommission
1049 Brüssel, Belgien

Brüssel, 9. Dezember 2013
PH/ABu/mk D(2013)0592 C2013-0713
Bitte richten Sie alle Schreiben an
edps@edps.europa.eu

Betrifft: Anwendung der vorgeschlagenen Allgemeinen Datenschutzverordnung (ADSV) auf Organe und Einrichtungen der EU

Sehr geehrte Frau Reding,

wie Ihnen bekannt sein dürfte, ist das Thema der Anwendung der vorgeschlagenen Allgemeinen Datenschutzverordnung („ADSV“) auf Organe und Einrichtungen der EU im Zusammenhang mit der Diskussion über das Reformpaket sowohl im Europäischen Parlament als auch im Rat erörtert worden.

Mit Schreiben vom 25. Juli 2013 (Ihr Zeichen Ares(2013) 3038864s) kündigten Ihre Dienststellen die Absicht der Kommission an, mit der Anpassung an das vorgeschlagene allgemeine Datenschutzregelwerk der EU zu beginnen. In der Zwischenzeit haben unsere Dienststellen auf ein Informationsersuchen der GD JUST im Vorgriff auf eine mögliche Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 („Verordnung 45/2001“) geantwortet (unser Zeichen D(2013)2176 C 2013-0713) und dabei die verschiedenen Tätigkeitsbereiche des EDSB und die Gebiete dargestellt, in denen sich bestimmte Vorschriften der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 als bei der Wahrnehmung unserer Aufgaben hilfreich erweisen haben, sind aber auch auf die Schwierigkeiten bei der Umsetzung der Verordnung eingegangen.

Mit diesem Schreiben möchten wir Ihnen einige Erwägungen vortragen, die nach unserer Auffassung in die Überlegungen der Kommission über das künftige Instrument einfließen sollten, das die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ändern oder ersetzen sollte.

Wie haben wiederholt¹ eindeutig grundsätzlich Präferenz dahingehend geäußert, dass Datenverarbeitungen durch Organe und Einrichtungen der EU in den Anwendungsbereich der ADSV aufgenommen werden. Mit einem einzigen Rechtstext ließe sich nicht nur die Gefahr (unbeabsichtigter) Unstimmigkeiten vermeiden, sondern ließe sich auch am besten der Datenaustausch zwischen der EU-Ebene und den zuständigen öffentlichen oder privaten Stellen in den Mitgliedstaaten organisieren. Generell würde dies zur Rechtssicherheit beitragen und bewirken, dass ein wirklich umfassender rechtlicher Gesamtrahmen für die Verarbeitung personenbezogener Daten in der EU entsteht.

Der bisherige Verlauf der Debatte im Gesetzgebungsverfahren hat eindeutig gezeigt, dass das Europäische Parlament und der Ministerrat diese Auffassung teilen. Beide Organe haben nämlich für die Streichung der vorgeschlagenen Ausnahme für EU-Organe in Artikel 2 Absatz 2 Buchstabe b der ADSV plädiert. Ferner verweisen wir auf die vom LIBE-Ausschuss vorgeschlagenen neuen Bestimmungen (Artikel 89a Absatz 1 und Erwägungsgrund 14).

Die Aufnahme von Organen und Einrichtungen der EU in die ADSV hätte allerdings auch klare Nachteile. Sie würde nämlich bestätigen, dass der in Ihren Vorschlägen vom 25. Januar 2012 vorgeschlagene andere Ansatz in Fragen der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit auch für in diesem Bereich tätige EU-Einrichtungen gelten würde. Selbstverständlich würden wir die Anwendung der künftigen Verordnung auf diese Einrichtungen auf EU-Ebene begrüßen, weil damit für Kohärenz mit anderen Einrichtungen gesorgt würde, die ganz oder teilweise im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts tätig sind, wie z. B. OLAF oder Frontex.

Sollte es möglich sein, einen Rechtsrahmen für den Schutz personenbezogener Daten auf EU-Ebene vorzuschlagen, der auch im Bereich der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit tätige Einrichtungen umfassen und ausreichende Anreize dafür bieten würde, dass diese auch nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens noch im Anwendungsbereich wären, würden wir uns einer solchen grundsätzlichen Option nicht widersetzen.

Natürlich machen, völlig unabhängig von der Architektur, für die man sich letzten Endes entscheidet, die besonderen rechtlichen und institutionellen Gegebenheiten von Organen und Einrichtungen der EU zusätzliche Vorschriften erforderlich, die die allgemein geltenden Bestimmungen der ADSV ergänzen müssten. Diese Zusatzvorschriften sollten im Idealfall in einem eigenen Kapitel der ADSV niedergelegt werden und zumindest folgende Elemente enthalten:

¹ Siehe Punkt 169 der Stellungnahme des EDSB vom 14. Januar 2011 zur Mitteilung der Kommission „Gesamtkonzept für den Datenschutz in der Europäischen Union“, die Punkte 27 und 89 der Stellungnahme des EDSB vom 7. März 2012 zum Datenschutzreformpaket und die Zusätzlichen Anmerkungen des EDSB zum Datenschutzreformpaket vom 15. März 2013.

1. Beratende Rolle des EDSB und seine Zurateziehung zu Legislativvorschlägen

In den vergangenen zehn Jahren hat der EDSB eine umfassende Beratungstätigkeit entwickelt, die sich im derzeitigen Wortlaut der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 nicht recht widerspiegelt. Der derzeitige Artikel 28 Absatz 2 gibt nicht genau das nunmehr bewährte Verfahren wieder, bei dem der EDSB normalerweise von der Kommission in einer frühen Phase der Ausarbeitung eines Legislativvorschlags zu Rate gezogen wird (und informelle Kommentare abgibt), um dann nach der Annahme des Vorschlags offiziell konsultiert zu werden (und daraufhin offizielle Kommentare oder eine Stellungnahme abzugeben) und das erforderliche Follow-up gewährleistet.

Die Konsultationspflicht, wie sie zur Zeit von der Kommission praktiziert wird (einschließlich der informellen Kommentare in einer frühen Phase) gilt im Übrigen nicht nur für Rechtsakte, wie sie derzeit in Artikel 288 AEUV definiert sind, sondern auch für Grundsatzpapiere (Mitteilungen), internationale Abkommen und Entwürfe von Rechtsakten ohne Gesetzescharakter, also delegierte Rechtsakte und Durchführungsrechtsakte. Im Wortlaut des Rechtstexts sollte auch auf die wichtige Rolle des „Policy Inventory“ des EDSB eingegangen werden.

2. Rolle des EDSB gegenüber dem Gerichtshof der EU

Artikel 46 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 nimmt vom Aufgabenbereich des EDSB die Kontrolle und die Gewährleistung der Anwendung der Verordnung beim Gerichtshof in seiner gerichtlichen Eigenschaft aus. Die genaue Tragweite dieser Ausnahme war nicht immer einfach zu bestimmen und verlangt nach einer Klarstellung. So ist beispielsweise nicht klar, ob Tätigkeiten wie die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen im Internet derzeit in den Zuständigkeitsbereich des EDSB fallen oder nicht.

Gemäß Artikel 47 Absatz 1 Buchstabe h ist der EDSB befugt, unter den im Vertrag vorgesehenen Bedingungen den Gerichtshof der Europäischen Union anzurufen. Artikel 47 Absatz 1 Buchstabe i ist der EDSB befugt, beim EuGH (direkt) anhängigen Verfahren beizutreten. Es wurde jedoch nicht ausdrücklich die Möglichkeit vorgesehen, dass er sich in Vorabentscheidungsverfahren (Artikel 267 AEUV) äußert. Es gibt keinen Grund, direkte Klagen und Vorabentscheidungsersuchen unterschiedlich zu behandeln. Die Erfahrungen zeigen nämlich, dass sich wichtige Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz häufiger in Vorabentscheidungsverfahren und weniger bei direkten Klagen stellen. Ist der EuGH außerdem der Auffassung, dass er datenschutzrechtlichen Sachverstand benötigt, fordert er in Anwendung von Bestimmungen seiner Verfahrensordnung beim EDSB einen Beitrag zu der Rechtssache an.

3. Internationale Zusammenarbeit

Gemäß Artikel 46 Buchstabe f der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ist der EDSB verpflichtet, a) mit den einzelstaatlichen Kontrollstellen in der EU und b) mit Datenschutzgremien zusammenzuarbeiten, die im Rahmen des früheren Titels IV des EUV eingerichtet wurden. In der Praxis arbeitet der EDSB gegenwärtig auch mit Datenschutzbehörden in Drittländern und mit einschlägigen internationalen Organisationen zusammen. Um diesen Bemühungen

Glaubwürdigkeit zu verleihen, sollte diese Zusammenarbeit in dem Rechtsinstrument ausdrücklich erwähnt werden.

4. Koordinierte Aufsicht über IT-Großsysteme und EU-Einrichtungen

Die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 befasst sich nicht mit dem in den letzten Jahren entwickelten Modell der koordinierten Aufsicht, das auf IT-Großsysteme wie EURODAC, CIS, VIS, SIS II und seit neuestem auch auf IMI Anwendung findet. Das gleiche Modell ist auch in den Vorschlägen der Kommission für neue Rechtsgrundlagen für Europol und Eurojust vorgesehen. Es handelt sich um ein dreischichtiges Modell: 1) Aufsicht auf nationaler Ebene durch nationale Datenschutzbehörden, 2) Aufsicht auf EU-Ebene durch den EDSB, und 3) Koordinierung durch regelmäßige Sitzungen, die von EDSB einberufen werden, der als Sekretariat für diesen Koordinierungsmechanismus fungiert.

Derzeit finden sich einschlägige Bestimmungen in den „sektoralen“ Rechtsinstrumenten über die Einrichtung der diversen IT-Systeme², d. h., wir stehen vor einem Flickteppich koordinierter Aufsichtsmechanismen, die sich zwar weitgehend ähnlich sind, sich mitunter aber in Kleinigkeiten unterscheiden. Das neue Datenschutzregelwerk bietet eine hervorragende Gelegenheit zur Straffung der bestehenden Lösungen durch Kodifizierung der Kernbestimmungen über die koordinierte Aufsicht. In den „sektoralen“ Instrumenten würde dann nur noch auf diese allgemein anwendbaren Bestimmungen verwiesen (und würden Ausnahmen oder nähere Einzelheiten ausgeführt, sofern diese in einem konkreten Kontext erforderlich und gerechtfertigt sein sollten).

5. Datenschutzbeauftragter (DSB) und Datenschutzkoordinator

Zehn Jahre der Überwachung durch den EDSB der Einhaltung der Datenschutzvorschriften in Organen und Einrichtungen der EU haben gezeigt, dass der DSB eine zentrale Rolle bei der Gewährleistung der Einhaltung dieser Vorschriften spielt. Die Verpflichtung jedes Organs und jeder Einrichtung der EU, mindestens einen DSB zu bestellen (Artikel 24 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001), sollte beibehalten werden – wobei die Möglichkeit der Bestellung gemeinsamer Datenschutzbeauftragter (z. B. bei ähnlich gearteten Tätigkeiten und geografischer Nähe) gegeben sein sollte –, sofern nicht die ADSV diese Verpflichtung für Behörden generell vorsieht.

Einige größere EU-Organe haben darüber hinaus für ihre verschiedenen GD/Dienststellen Datenschutzkoordinatoren ernannt. Es hat sich als sehr nützlich erwiesen, auf diese Weise einen Überblick über die Verarbeitungen innerhalb dieser Organe zu behalten und Ansprechpartner in den verschiedenen GD/Dienststellen zu haben.

² Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens, ABl. L 316 vom 15.12.2000, S. 1; Verordnung (EG) Nr. 1987/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Dezember 2006 über die Einrichtung, den Betrieb und die Nutzung des Schengener Informationssystems der zweiten Generation (SIS II), ABl. L 381 vom 28.12.2006, S. 4; Verordnung (EG) Nr. 767/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. Juli 2008 über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen den Mitgliedstaaten über Visa für einen kurzfristigen Aufenthalt (*VIS-Verordnung*), ABl. L 218 vom 13.8.2008, S. 60.

6. Verzeichnis

In der Praxis mag die Meldung jeder einzelnen Datenverarbeitung beim DSB (Artikel 25) als unnötiger Verwaltungsaufwand betrachtet werden. Vor diesem Hintergrund gehört zu einer der Aufgaben des DSB, die im Laufe der Zeit entwickelt und deutlich unterstützt wurde, die der Erstellung eines Verzeichnisses aller Verarbeitungen innerhalb seiner Einrichtung.

Das Verzeichnis wird in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zwar nicht erwähnt, doch ist es nach Auffassung des EDSB ein wichtiges Instrument für die Dokumentation von Verarbeitungen. Es gibt den DSB und ihren Vorgesetzten die Möglichkeit, sich einen Gesamtüberblick über die Verarbeitungen innerhalb der Organisation zu verschaffen, erleichtert die Ermittlung von Risiken und verstärkt damit die von ihnen ausgeübte Aufsicht. Dieses Instrument könnte offiziell in den Aufgabenbereich des DSB eingegliedert werden.

7. Übermittlungen an Empfänger, die der Richtlinie 95/46/EG unterliegen

Artikel 8 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 wird von Organen und Einrichtungen der EU bei Anträgen der Öffentlichkeit auf Zugang zu Daten herangezogen (siehe Urteil in der Rechtssache *Bavarian Lager*). Die Erfahrungen haben gezeigt, dass diese Bestimmung die Regelung von Fällen des Zugangs der Öffentlichkeit nur verkompliziert hat, weil sie dem Ausgangspunkt der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 widerspricht. Im Vergleich zur einfachen Anwendung einer einzelstaatlichen Rechtsvorschrift zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG bietet Artikel 8 Buchstabe b jedoch unter gewissen Umständen zusätzliche Garantien.

Bei Übermittlungen von Daten an Journalisten nach einem Ersuchen auf Zugang der Öffentlichkeit ermöglicht Artikel 8 Buchstabe b ein Abwägen der Interessen mit den berechtigten Interessen der betroffenen Person. Eine Anwendung der Grundsätze der Richtlinie ohne diese spezifischen Vorschriften über Übermittlungen würde eine andere Regelung zur Folge haben, da gemäß Artikel 9 der Richtlinie 95/46/EG Journalisten unter die breit gefasste Ausnahme für Verarbeitungen personenbezogener Daten zu journalistischen Zwecken fallen würden.

8. Niederlassung und Unabhängigkeit

Alles in allem hat es in der Praxis keine großen Schwierigkeiten mit den derzeitigen Bestimmungen von Kapitel V der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 gegeben.

Insbesondere die Bestimmungen bezüglich der Unabhängigkeit wurden vom EuGH in den Rechtssachen C-518/07 (*Kommission / Deutschland*) und C-614/10 (*Kommission / Österreich*) bestätigt und als Bezugspunkt herangezogen.

Sie sollten daher im neuen Rechtsinstrument beibehalten werden.

Abschließend weisen wir noch darauf hin, dass – anders als in einigen anderen Einrichtungen einschließlich des Bürgerbeauftragten – weder der EDSB noch sein Stellvertreter vor ihrem Amtsantritt vor dem EuGH eine feierliche Verpflichtung ablegen müssen. Diese Ungleichbehandlung dürfte nicht gerechtfertigt sein.

Wir hoffen, dass Sie und Ihre Dienststellen diesen Beitrag als hilfreich für die Gestaltung des künftigen Datenschutzregelwerks für Organe und Einrichtungen der EU erachten und stehen für weitere Klarstellungen selbstverständlich zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

(unterzeichnet)

Peter HUSTINX

Kopie: Frau Françoise LE BAIL, Generaldirektorin – GD Justiz, Grundrechte und
Bürgerschaft
Herrn Paul Nemitz, Direktor – GD Justiz, Grundrechte und Unionsbürgerschaft
Frau Marie-Hélène BOULANGER, Referatsleiterin – Datenschutz, GD Justiz,
Grundrechte und Bürgerschaft
Herrn Philippe Renaudière, Datenschutzbeauftragter