



Stellungnahme zur Vorabkontrolle „Das Verfahren zur Sicherheitsüberprüfung bei der EFTA- Überwachungsbehörde“

Fall 2017-1004

Im Rahmen der Erteilung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen verarbeitet die EFTA-Überwachungsbehörde (EÜB) personenbezogene Daten. In Anwendung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit sollte die EÜB keine ausgefüllten Unbedenklichkeitsbescheinigungsformulare aufbewahren, sondern sie lediglich an die maßgeblichen nationalen Sicherheitsbehörden weiterleiten.

Brüssel, 18. September 2018

1. Verfahren

Am 17. November 2017 erhielt der Europäische Datenschutzbeauftragten (im Folgenden: „EDSB“) vom Datenschutzbeauftragten (im Folgenden: „DSB“) der EFTA-Überwachungsbehörde (im Folgenden: „EÜB“) eine Meldung zur Vorabkontrolle der Datenverarbeitungsvorgänge im Zusammenhang mit der Anwendung des Verfahrens zur Sicherheitsüberprüfung ein.

Der EDSB forderte am 30. März 2018 weitere Informationen an. Diese Informationen gingen am 13. April 2018 ein. Das Sicherheitsüberprüfungsverfahren wurde bereits (vor seiner Meldung) angewandt, weshalb es sich im vorliegenden Fall um eine Ex-post-Vorabkontrolle handelt. Am 7. August 2018 übersandte der EDSB dem DSB der EÜB den Entwurf seiner Stellungnahme mit der Bitte um Anmerkungen, die am 27. August 2018 eingingen.

2. Sachverhalt

Gegenstand dieser Vorabkontrolle sind Datenverarbeitungen, die die EÜB im Zusammenhang mit Sicherheitsüberprüfungsverfahren bestimmter Bediensteter vornimmt, die Zugang zu Verschlusssachen haben müssen.

Insgesamt soll mit der Datenverarbeitung ermittelt werden, ob eine Person für eine Ermächtigung zum Zugang zu Verschlusssachen in Frage kommt. Die Hauptverantwortung für die Verarbeitung der Daten liegt beim Referat Verwaltung. Insbesondere der Sicherheitsbeauftragte der Behörde ist für die Gewährung von Zugangsermächtigungen zuständig.

Der Sicherheitsbeauftragte der Behörde führt ein Verzeichnis der Ermächtigungen innerhalb der Behörde (Artikel 6 Absatz 2 der Sicherheitsvorschriften). Er erhebt und speichert personenbezogene Informationen über Bedienstete in einem spezifischen Formular für die Unbedenklichkeitsbescheinigung, das von der nationalen Sicherheitsbehörde des Heimatlandes des Bediensteten ausgefüllt wird. Die Bediensteten füllen die entsprechenden Formulare aus, die dann abgestempelt und an die zuständige nationale Sicherheitsbehörde weitergeleitet werden. Kopien der ausgefüllten Formulare sowie das Ergebnis des Überprüfungsverfahrens werden von der EÜB gespeichert. Geben die zuständigen Behörden eine befürwortende Stellungnahme ab, kann der Sicherheitsbeauftragte der Behörde die Zugangsermächtigung erteilen. Fällt die Stellungnahme negativ aus, kann die betroffene Person vom Sicherheitsbeauftragten der Behörde angehört werden. Sofern dieser es für erforderlich hält, kann er bei der zuständigen nationalen Sicherheitsbehörde um weitere Aufklärung bitten. Wird die negative Stellungnahme jedoch bestätigt, kann der Sicherheitsbeauftragte der Behörde keine Zugangsermächtigung erteilen (Artikel 20 der Sicherheitsvorschriften). Sämtliche genannte Unterlagen werden in einer Akte (auf Papier) aufbewahrt, aber auch in der EÜB-Datenbank (GoPro) gespeichert. Zugang hierzu hat nur die Gruppe „Administration Security Clearance Confidential (bestehend aus dem Sicherheitsbeauftragten und dem für die Verwaltung von Unbedenklichkeitsbescheinigungen zuständigen Assistenten).

Von der Verarbeitung betroffene Personen sind Bedienstete der EÜB und möglicherweise nahe Familienangehörige von ihnen.

Bei den erhobenen Datenkategorien gibt es zwischen den Staaten geringfügige Unterschiede, in der Regel umfassen sie jedoch Folgendes:

- Name, Namensgeschichte, Geburtsdatum und Geburtsort, Staatsangehörigkeit, nationale Identifikations- oder Sozialversicherungsnummer
- früherer und aktueller Familienstand

- Bildungsniveau
- frühere und aktuelle Beschäftigungsverhältnisse
- Auszug aus dem Strafregister
- sicherheitsbezogene Tätigkeiten (einschließlich Angaben zu früheren Sicherheitsüberprüfungen und Einzelheiten zu allen Tätigkeiten, die sich nachteilig auf die Sicherheitsüberprüfung auswirken könnten)
- finanzielle Lage, Interessen und Geschichte
- frühere und aktuelle Adresse und Reisen
- Gesundheitsdaten
- Verhalten, aufgrund dessen die Person Druck oder unzulässiger Beeinflussung ausgesetzt sein könnte
- früherer und aktueller Konsum von Suchtmitteln (wie Drogen und Alkohol) und Einstellung zu diesen

Ein ausgefülltes Unbedenklichkeitsbescheinigungsformular kann auch Angaben zu engen Familienangehörigen (Eltern, Schwiegerfamilie, derzeitige und frühere Ehepartner oder Partner und Kinder) des Bediensteten enthalten. Die Kategorien erfasster Personen variieren auch danach, welcher Staat das Formular für die Unbedenklichkeitsbescheinigung ausstellt. Dabei sind folgende Angaben zu machen:

- Name, Namensgeschichte, Geburtsdatum und Geburtsort, Staatsangehörigkeit, Beruf
- finanzielle Lage, Interessen und Geschichte
- Einzelheiten zu allen Tätigkeiten, die sich nachteilig auf die Sicherheitsüberprüfung auswirken könnten
- finanzielle Lage, Interessen und Geschichte
- frühere und aktuelle Adresse und Reisen

Zur Aufbewahrung der Daten ist anzumerken, dass die digitale Akte und die Papierakte sechs Monate nach Ablauf des Vertrags des Bediensteten sicher gelöscht bzw. vernichtet werden.

Personenbezogene Daten werden (außerhalb der EÜB) an die EWR-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission übermittelt, damit das Überprüfungsverfahren durch die maßgeblichen nationalen Sicherheitsbehörden erfolgen kann. Innerhalb der EÜB wird die Abteilung Humanressourcen (HR) durch den Sicherheitsassistenten über die Sicherheitsfunktionen der Mitarbeiter informiert und auf dem Laufenden gehalten. Folgende Angaben werden übermittelt: Namen der Bediensteten, ihre Titel, der Grund, aus dem eine Sicherheitsüberprüfung vorgenommen wurde und der Stand des Überprüfungsverfahrens (noch laufend oder bereits abgeschlossen). Die HR-Abteilung erfährt auch, wenn das Überprüfungsverfahren ein negatives Ergebnis erbringt, damit Regel 19.1 des Statuts und der Dienstvorschriften eingehalten werden kann, der zufolge das Nichtbestehen einer Sicherheitsüberprüfung die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses nach sich ziehen kann.

Zum Recht auf Information ist anzumerken, dass die betroffenen Personen einen allgemeinen Datenschutzhinweis erhalten, der sie über die Zwecke der Verarbeitung, die Kategorien verarbeiteter Daten, das Bestehen eines Rechts auf Auskunft und Berichtigung, die Möglichkeit der Anrufung des Datenschutzbeauftragten und die Speicherfristen aufklärt. Erwähnt werden in dem Hinweis auch potenzielle Übermittlungen innerhalb der EÜB.

Es werden Sicherheitsmaßnahmen durchgeführt.

3. Rechtliche Prüfung

3.1. Vorabkontrolle

Gegenstand dieser Stellungnahme ist die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die EÜB zur Unterstützung der Entscheidung der EÜB, bestimmte Bedienstete einer Sicherheitsüberprüfung zu unterziehen, damit diese Zugang zu Verschlusssachen erhalten.

Anwendbarkeit des Beschlusses 235/16/COL: Der Beschluss 235/16/COL („Beschluss“) der EÜB wurde angenommen, um das Grundrecht natürlicher Personen auf Datenschutz durch eine Anpassung der Datenschutzvorschriften der EÜB an die für die Organe und Einrichtungen der Europäischen Union geltenden und in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001¹ niedergelegten Vorschriften zu schützen. Die von der EÜB vorgenommene Verarbeitung personenbezogener Daten unterliegt gemäß der 2017 zwischen der EÜB und dem Europäischen Datenschutzbeauftragten (EDSB) unterzeichneten Vereinbarung der Überwachung durch den EDSB.

Die hier zu prüfende Verarbeitung wird von der EÜB in Ausübung von Tätigkeiten vorgenommen, die in den Anwendungsbereich des EWR-Rechts fallen (Artikel 3 Absatz 1 des Beschlusses) und erfolgt zumindest teilweise mit automatischen Mitteln (Artikel 3 Absatz 2 des Beschlusses). Somit ist der Beschluss 235/16/COL anzuwenden.

Artikel 27 Absatz 1 des Beschlusses 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 EDSB vorab kontrolliert werden. Artikel 27 Absatz 2 des Beschlusses enthält eine Auflistung von Verarbeitungen, die derartige Risiken bergen können.

Nach Auffassung des EDSB fällt eine solche Verarbeitung von Daten unter Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a des Beschlusses, dem zufolge Verarbeitungen, die „Verdächtigungen, Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen“ betreffen, vom EDSB vorab zu kontrollieren sind. Im vorliegenden Fall verarbeitet der Sicherheitsbeauftragte der Behörde bei der Verarbeitung der unter Punkt 2 dieser Stellungnahme (Sachverhalt) aufgeführten Datenkategorien unter anderem gesundheitsbezogene Daten und Daten über strafrechtliche Verurteilungen.

Da die Vorabkontrolle dazu dient, sich mit Situationen zu befassen, die gewisse Risiken beinhalten können, gibt der EDSB seine Stellungnahme idealerweise vor Aufnahme der Verarbeitungen ab. Im vorliegenden Fall wurde jedoch die Verarbeitung durch die EÜB bereits aufgenommen. Dessen ungeachtet sollten die Empfehlungen des EDSB in vollem Umfang umgesetzt werden. Auch wenn keine Frist für die Abgabe einer Stellungnahme durch den EDSB gemäß Artikel 27 des Beschlusses besteht, haben wir uns bemüht, den Fall sorgfältig zu prüfen.

¹ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

3.2. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung

Personenbezogene Daten dürfen nur dann verarbeitet werden, wenn dafür rechtliche Gründe nach Artikel 5 des Beschlusses vorliegen.

Nach Auffassung des EDSB fällt die Verarbeitung unter Artikel 5 Buchstabe a des Beschlusses, dem zufolge Daten verarbeitet werden dürfen, wenn die Verarbeitung „für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die aufgrund des EWR-Abkommens oder anderer in dieses Abkommen integrierter Rechtsakte, des Abkommens zwischen den EFTA-Staaten über die Errichtung einer Aufsichtsbehörde und eines Gerichtshofs oder in legitimer Ausübung öffentlicher Gewalt ausgeführt wird, die der Behörde oder einem Dritten, dem die Daten übermittelt werden, übertragen wurde“. Zur Beantwortung der Frage, ob die zu prüfende Verarbeitung im Einklang mit Artikel 5 Buchstabe a des Beschlusses steht, sind zwei Aspekte zu berücksichtigen, nämlich a) die Frage, ob das EWR-Abkommen oder in dieses Abkommen aufgenommene Rechtsakte oder das Abkommen über die Errichtung einer Überwachungsbehörde und eines Gerichtshofs eine im öffentlichen Interesse wahrzunehmende Aufgabe vorsehen, die die Verarbeitung personenbezogener Daten mit sich bringt (Rechtsgrundlage), und b) die Frage, ob die Verarbeitungen für die Wahrnehmung dieser Aufgabe tatsächlich erforderlich sind (Prüfung der Notwendigkeit).

In dem hier zu betrachtenden Fall sieht Regel 19.1 des Statuts und der Dienstvorschriften (von der EÜB angenommen) Folgendes vor: „Die Behörde benennt Positionen, für die eine Sicherheitsüberprüfung erforderlich ist. Absolviert ein Bediensteter in einer solchen Position die Sicherheitsprüfung nicht erfolgreich, kann dies im Einklang mit Regel 19.1 Buchstabe c die Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses zur Folge haben“. Ferner weisen die Sicherheitsvorschriften der EÜB unter Punkt 20 auf das Überprüfungsverfahren hin, an dessen Ende die Unbedenklichkeitsbescheinigung für einen Bediensteten steht. Somit bietet der vorstehend geschilderte Rechtsrahmen die erforderliche Rechtsgrundlage für die Verarbeitungen.

Im Hinblick auf die Notwendigkeit der Verarbeitung merkt der EDSB an, dass die Erteilung von Ermächtigungen für den Zugang zu Verschlusssachen als erforderlich gilt, damit eine unbefugte Weitergabe von Verschlusssachen im Besitz der EÜB verhindert wird.

3.3. Qualität der Daten

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c des Beschlusses müssen personenbezogene Daten „den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen“.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Hintergrunduntersuchungen (Screeningverfahren/Überprüfungsverfahren) durch die maßgebliche nationale Behörde durchgeführt werden, steht die Verarbeitung durch die EÜB (im Wege der Aufbewahrung von Kopien) der im Unbedenklichkeitsbescheinigungsformular enthaltenen Daten nicht in Einklang mit dem in dem genannten Artikel verankerten Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Die EÜB ist gar nicht in der Lage, die Angaben der Bediensteten in den Formularen zu kontrollieren. Das kann nur die zuständige nationale Behörde tun. Folglich sollte die EÜB lediglich als Briefkasten auftreten und nur personenbezogene Daten speichern, die sich in der

Entscheidung der nationalen Sicherheitsbehörde finden, die Ermächtigung zum Zugang zu Verschlusssachen zu erteilen (bzw. nicht zu erteilen).

Die Europäische Kommission geht ähnlich vor. Die Sicherheitsdirektion fungiert lediglich als Koordinierungsstelle, die die Antragsformulare in einem versiegelten Umschlag an die nationalen Sicherheitsbehörden übersendet und deren Antworten (positive oder negative Antwort ohne Begründung) zwecks Erteilung von Ermächtigungen für den Zugang zu EU-Verschlusssachen entgegennimmt².

Der EDSB **empfiehlt nachdrücklich**, keine ausgefüllten Formulare aufzubewahren; vielmehr sollte die EÜB diese unmittelbar in versiegelten Umschlägen an die zuständige nationale Behörde weiterleiten und ihren Inhalt nicht zur Kenntnis nehmen.

3.4. Datenaufbewahrung/Datenspeicherung

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e des Beschlusses dürfen personenbezogene Daten „nur so lange, wie es für die Erreichung der Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist, gespeichert werden.“ Unter der Voraussetzung, dass von der EÜB nur das Ergebnis des Überprüfungsverfahrens verarbeitet wird, hält der EDSB den von der EÜB angewandten Aufbewahrungszeitraum für angemessen. Insbesondere die Vernichtung der Akte mit dem Ergebnis des Überprüfungsverfahrens sechs Monate nach Ablauf oder Kündigung des Vertrags des EÜB-Bediensteten steht im Einklang mit der genannten Bestimmung.

3.5. Datenübermittlungen

Dem Sachverhalt des Falls ist zu entnehmen, dass personenbezogene Daten intern und extern übermittelt werden können.

Bei internen Übermittlungen gilt Artikel 7 des Beschlusses, dem zufolge personenbezogene Daten übermittelt werden dürfen, „wenn die Daten für die rechtmäßige Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind, die in den Zuständigkeitsbereich des Empfängers fallen“. In dem hier zu prüfenden Fall ist die Übermittlung von Daten im Zusammenhang mit dem negativen Ausgang eines Überprüfungsverfahrens an die HR-Abteilung, damit diese gemäß Regel 19.1 des Statuts und der Dienstvorschriften der EÜB handeln kann (wird einem Bediensteten keine Unbedenklichkeitserklärung ausgestellt, kann dies zur Beendigung des Beschäftigungsverhältnisses führen), gemäß dem bereits erwähnten Artikel 7 legitim. Gleiches gilt für die an die HR-Abteilung übermittelten personenbezogenen Daten bezüglich der Sicherheitsfunktionen von EÜB-Personal, wie unter Punkt 2 dieser Stellungnahme dargestellt.

Bezüglich der Übermittlung des Unbedenklichkeitserklärungsformulars an die EWR-Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission, damit von der maßgeblichen nationalen Behörde das Überprüfungsverfahren durchgeführt werden kann, halten wir fest, dass die EÜB lediglich als Mittler auftreten sollte, der die Daten an die nationalen Behörden übermittelt, jedoch keine Kopie davon aufbewahrt (siehe die Empfehlung weiter oben in Abschnitt 3.3).

² Siehe Europäische Kommission, Register of data processing operations, DPO-93.9 Procédure des habilitations de sécurité, abrufbar unter <http://ec.europa.eu/dpo-register/details.htm?id=43995>.

3.6. Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person

In Artikel 11 des Beschlusses sind die Angaben aufgeführt, die der betroffenen Person vor Beginn einer Verarbeitung gegeben werden müssen (Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen, Zweck(e) der Verarbeitung, Empfänger oder Kategorien von Empfängern der Daten, Bestehen der Rechte der betroffenen Person, Rechtsgrundlage der Verarbeitung und Datenspeicherfrist). Der mit dem Arbeitsvertrag überreichte Datenschutzhinweis (Dokument 880498) ist allgemein gehalten und gilt für alle vom HR-Sektor in die Wege geleiteten Verarbeitungen. Daher enthält er nicht alle in Artikel 11 des Beschlusses vorgesehenen erforderlichen Informationen zu der Verarbeitung, deren Ziel die Erteilung einer Ermächtigung zum Zugang zu Verschlusssachen ist.

Der EDSB **empfiehlt**, dafür zu sorgen, dass betroffene Personen gemäß Artikel 11 informiert werden. Die EÜB kann darüber entscheiden, ob sie diese Informationen im Rahmen eines allgemeinen Datenschutzhinweises zu Beschäftigungsangelegenheiten oder in einem eigenen Hinweis geben will.

3.7. Recht auf Auskunft und Berichtigung

Artikel 13 des Beschlusses sieht ein Auskunftsrecht vor, das betroffene Personen auf Antrag wahrnehmen können, und legt die diesbezüglichen Modalitäten fest. Es umfasst das Recht, Auskunft darüber zu erhalten, ob sie betreffende Daten von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen verarbeitet werden, und eine Mitteilung in verständlicher Form über diese Daten zu erhalten. Artikel 14 des Beschlusses gewährt der betroffenen Person das Recht, unrichtige oder unvollständige Daten unverzüglich zu berichtigen.

In dem Datenschutzhinweis (Dokument 880498) werden zwar die vorstehend erwähnten Rechte in klarer Sprache erläutert, doch wird keine spezielle Kontaktstelle für die Ausübung dieser Rechte angegeben (z. B. eine funktionale Mailbox). Gleiches gilt für die Website der EÜB, der nur die E-Mail-Adresse des DSB zu entnehmen ist.

Der EDSB **empfiehlt**, in dem Datenschutzhinweis eindeutig eine Kontaktstelle anzugeben, um betroffenen Personen die Ausübung ihrer oben genannten Rechte zu erleichtern.

3.8. Sicherheitsmaßnahmen

Gemäß Artikel 22 und 23 des Beschlusses haben der für die Verarbeitung Verantwortliche und der Auftragsverarbeiter technische und organisatorische Maßnahmen zu treffen, die geeignet sind, ein Schutzniveau zu gewährleisten, das den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken und der Art der zu schützenden personenbezogenen Daten angemessen ist. Diese Sicherheitsmaßnahmen müssen insbesondere einer unbefugten Weitergabe, einem unbefugten Zugriff sowie einer zufälligen oder unrechtmäßigen Vernichtung, einem zufälligen Verlust oder einer Veränderung sowie jeder anderen Form der unrechtmäßigen Verarbeitung personenbezogener Daten vorbeugen. Die bereits ergriffenen technischen und organisatorischen Maßnahmen, wie sie unter Punkt 2 dieser Stellungnahme (Sachverhalt) geschildert wurden, dürften geeignet sein, ein den von der Verarbeitung ausgehenden Risiken angemessenes Schutzniveau zu gewährleisten.

4. Schlussfolgerung

Der EDSB hat in dieser Stellungnahme mehrere Empfehlungen ausgesprochen, damit dem Beschluss 235/16/COL Genüge getan wird. Sofern alle Empfehlungen umgesetzt werden, besteht nach Auffassung des EDSB kein Anlass zu der Annahme, dass ein Verstoß gegen den Beschluss vorliegt.

Im Hinblick auf die nachstehenden vorrangigen Empfehlungen erwartet der EDSB deren Umsetzung sowie schriftliche Nachweise dieser Umsetzung innerhalb von drei Monaten nach Ergehen dieser Stellungnahme:

1. Gewährleistung, dass Kopien der ausgefüllten Unbedenklichkeitserklärungsformulare sicher vernichtet und nicht weiter aufbewahrt werden. Die EÜB sollte ihr Verfahren überarbeiten und dafür Sorge tragen, dass die ausgefüllten Formulare unmittelbar in versiegelten Umschlägen an die zuständige nationale Sicherheitsbehörde weitergeleitet werden und ihr Inhalt nicht zur Kenntnis genommen wird.

Bezüglich der folgenden **Empfehlungen** erwartet der EDSB ihre **Umsetzung**, verlangt aber hierüber keinen schriftlichen Nachweis:

1. Aktualisierung des Datenschutzhinweises, damit gewährleistet ist, dass betroffene Personen im Einklang mit Artikel 11 des Beschlusses informiert werden.
2. Aktualisierung des Datenschutzhinweises durch Angabe einer eindeutigen Kontaktstelle, um den betroffenen Personen die Ausübung ihrer Rechte zu erleichtern.

Brüssel, den 18. September 2018

(unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI