



EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR

The EU's independent data
protection authority

18. Juli 2022

Stellungnahme 33/2023 zu dem Vorschlag für eine Verordnung in Fragen betreffend den Schutz Erwachsener

Der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) ist eine unabhängige Einrichtung der EU und hat nach Artikel 52 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1725 im „Hinblick auf die Verarbeitung personenbezogener Daten ... sicherzustellen, dass die Grundrechte und Grundfreiheiten natürlicher Personen, insbesondere ihr Recht auf Datenschutz, von den Organen und Einrichtungen der Union geachtet werden“, und er ist gemäß Artikel 52 Absatz 3 „für die Beratung der Organe und Einrichtungen der Union und der betroffenen Personen in allen Fragen der Verarbeitung personenbezogener Daten“ zuständig.

Am 5. Dezember 2019 wurde Wojciech Rafał Wiewiorowski für einen Zeitraum von fünf Jahren zum Europäischen Datenschutzbeauftragten ernannt.

*Gemäß **Artikel 42 Absatz 1** der Verordnung 2018/1725 konsultiert die Kommission den Europäischen Datenschutzbeauftragten „[n]ach der Annahme von Vorschlägen für einen Gesetzgebungsakt, für Empfehlungen oder Vorschläge an den Rat nach Artikel 218 AEUV sowie bei der Ausarbeitung von delegierten Rechtsakten und Durchführungsrechtsakten, die Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten haben“.*

Die vorliegende Stellungnahme bezieht sich auf den Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Maßnahmen und die Zusammenarbeit in Fragen betreffend den Schutz Erwachsener¹. Die vorliegende Stellungnahme schließt künftige zusätzliche Kommentare oder Empfehlungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen bekannt werden. Diese Stellungnahme greift etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen mag, nicht vor. Die Stellungnahme beschränkt sich auf die Bestimmungen des Vorschlags, die unter dem Gesichtspunkt des Datenschutzes relevant sind.

¹ COM(2023) 280 final.

Zusammenfassung

Am 31. Mai 2023 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Maßnahmen und die Zusammenarbeit in Fragen betreffend den Schutz Erwachsener vor, in dem nicht nur die Anwendung einiger Bestimmungen des Übereinkommens vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen in Mitgliedstaaten vorgesehen ist, sondern auch ergänzende Vorschriften festgelegt werden, um eine noch engere Zusammenarbeit in diesem Bereich innerhalb der EU zu erleichtern.

Der Vorschlag ist Teil eines Pakets, das auch einen Vorschlag der Kommission für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, im Interesse der Europäischen Union Vertragsparteien des Übereinkommens vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen zu werden oder zu bleiben, enthält.

Der EDSB unterstützt zwar das Ziel des Vorschlags, empfiehlt aber dennoch, in Artikel 48 Absatz 2 des Vorschlags klarzustellen, dass der Zugang der ersuchenden Behörden zu den in einem Schutzregister gespeicherten Informationen nur gewährt wird, wenn dies für einen oder mehrere der in Artikel 53 Absatz 1 aufgeführten (noch festzulegenden) Zwecke in Bezug auf den schutzbedürftigen Erwachsenen, der von dem laufenden Verfahren vor den ersuchenden Behörden betroffen ist, erforderlich ist.

Schließlich empfiehlt der EDSB, in Artikel 49 Absatz 2 des Vorschlags klarzustellen, dass andere Kommunikationsmittel nur dann eingesetzt werden dürfen, wenn „die Nutzung des dezentralen IT-Systems angesichts der besonderen Umstände der betreffenden Kommunikation nicht geeignet“ ist.

Inhalt

1. Einleitung.....	4
2. Allgemeine Bemerkungen	6
3. Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten durch nationale Behörden	7
4. Direkte Kommunikation zwischen Behörden	8
5. Schlussfolgerungen.....	8

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union und zum freien Datenverkehr², insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, –

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. Einleitung

1. Am 31. Mai 2023 legte die Europäische Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Zuständigkeit, das anwendbare Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Maßnahmen und die Zusammenarbeit in Fragen betreffend den Schutz Erwachsener³ (im Folgenden „Vorschlag“) vor.
2. Ziel des Vorschlags ist die Annahme des ersten Rechtsinstruments auf Unionsebene, das die justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in grenzüberschreitenden Fällen im Bereich des Schutzes von Erwachsenen regelt, die aufgrund einer Beeinträchtigung oder der Unzulänglichkeit ihrer persönlichen Fähigkeiten außerstande sind, ihre Interessen zu schützen⁴.
3. Der Vorschlag stützt sich auf das Haager Übereinkommen vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen⁵ und auf den Vorschlag der Kommission zur Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit („zukünftige Digitalisierungsverordnung“)⁶.
4. Der Vorschlag zielt insbesondere darauf ab, die Vorschriften der Mitgliedstaaten über die internationale Zuständigkeit, das anzuwendende Recht, die Anerkennung und Vollstreckung von Schutzmaßnahmen und die Annahme öffentlicher Urkunden zu harmonisieren. Darüber hinaus enthält er Bestimmungen, mit denen die Vertretungsmacht in allen Mitgliedstaaten wirksam wird. Ferner soll ein europäisches Vertretungszertifikat („European Certificate of

² ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

³ COM(2023) 280 final.

⁴ Siehe S. 1 - 2 der Begründung.

⁵ 12 Mitgliedstaaten sind bereits Vertragsparteien des Übereinkommens. In einem anderen Vorschlag der Kommission wird ein Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, im Interesse der Europäischen Union Vertragsparteien des Übereinkommens vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen zu werden oder zu bleiben vorgeschlagen, mit dem die Mitgliedstaaten ermächtigt werden, im Interesse der Union Vertragspartei des Übereinkommens zu werden oder zu bleiben. Siehe Stellungnahme 32/2023 des EDSB zu dem Vorschlag für einen Beschluss des Rates zur Ermächtigung der Mitgliedstaaten, im Interesse der Europäischen Union Vertragsparteien des Übereinkommens vom 13. Januar 2000 über den internationalen Schutz von Erwachsenen zu werden oder zu bleiben.

⁶ Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über die Digitalisierung der justiziellen Zusammenarbeit und des Zugangs zur Justiz in grenzüberschreitenden Zivil-, Handels- und Strafsachen und zur Änderung einiger Rechtsakte im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit, COM(2021) 759 final.

Representation“) eingeführt werden, um Vertreter in die Lage versetzen, ihren Status und ihre Befugnisse in einem anderen Mitgliedstaat leicht nachzuweisen⁷.

5. Durch den Vorschlag würde die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten vereinfacht und modernisiert und es wird damit bezweckt, die Übermittlung von Informationen über den Schutz eines Erwachsenen an die zuständigen Behörden⁸ innerhalb der Union zu verbessern, um sicherzustellen, dass die in einem anderen Mitgliedstaat ergriffenen Maßnahmen oder die von den Erwachsenen in einem anderen Mitgliedstaat eingeräumten Vertretungsmachten innerhalb der Union eingehalten werden. Ziel ist es, sicherzustellen, dass Erwachsene in grenzüberschreitenden Fällen kontinuierlich geschützt werden und dass ihr Grundrecht auf Selbstbestimmung gewahrt wird, wenn sie innerhalb der Union umziehen. Der Vorschlag würde die Mitgliedstaaten daher dazu verpflichten, ein oder mehrere Register der von ihren Behörden zum Schutz eines Erwachsenen ergriffenen Schutzmaßnahmen und Vertretungsmachten einzurichten, wenn ihr nationales Recht die Bestätigung dieser Befugnisse durch ihre Behörden vorsieht. Der Vorschlag würde auch vorsehen, dass die obligatorischen Angaben über diese Vertretungsmachten und Maßnahmen in diesen Registern und in elektronischen Registern, die nach nationalem Recht vorgesehen sind und in denen Informationen über andere Vertretungsbefugnisse, die von einer zuständigen Behörde eingetragen sind,⁹ erfasst werden, wenn die Bestätigung solcher Vertretungsmachten im nationalen Recht nicht vorgesehen ist (Artikel 45 und 46). Der Vorschlag würde die Mitgliedstaaten nicht daran hindern, zusätzliche Dokumente oder Informationen in ihre Schutzregister aufzunehmen, wie den Namen des Vertreters oder die Art und den Umfang der Vertretungsmacht (Artikel 45 Absatz 4).
6. Um den Behörden der Mitgliedstaaten den Zugang zu erleichtern, würde der Vorschlag dann die Vernetzung der Register erfordern. Das dezentrale System zur Vernetzung würde aus den Schutzregistern der Mitgliedstaaten und einem zentralen elektronischen Zugangspunkt für den Zugriff auf die Informationen im System bestehen und eine Suchfunktion in allen Amtssprachen der Union bieten (Artikel 47). Bei den Informationen, auf die zugegriffen wird, handelt es sich sowohl um die in Artikel 45 Absatz 2 des Vorschlags definierten obligatorischen Angaben als auch um alle in den Registern enthaltenen anderen Dokumente oder Informationen, die die Mitgliedstaaten über das Vernetzungssystem zur Verfügung stellen wollen (Artikel 47 Absatz 2). Der Zugang zu den Informationen wäre nicht öffentlich, sondern würde nur den Behörden der Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, die nach nationalem Recht Zugang zu den im Vorschlag festgelegten obligatorischen Angaben und „ein berechtigtes Interesse am Zugang zu diesen Informationen haben“ (Artikel 48 Absatz 2). Die Mitgliedstaaten müssten der Kommission die Behörden mitteilen, die einen solchen Zugang haben (Artikel 69 Absatz 1 Buchstabe m).
7. Was die schriftliche Kommunikation zwischen den Behörden betrifft, so sieht der Vorschlag zusätzlich vor, dass in der Regel die elektronische Kommunikation über ein von der Kommission einzurichtendes sicheres und zuverlässiges dezentrales IT-System erfolgt, während für die direkte Kommunikation zwischen den Behörden¹⁰ andere Kommunikationsmittel verwendet werden können (Artikel 49 und 60).

⁷ Siehe S. 1 - 2 der Begründung.

⁸ Gemäß Artikel 3 Absatz 9 ist unter „zuständiger Behörde“ eine „Behörde eines Mitgliedstaats zu verstehen, die in Angelegenheiten betreffend den Schutz des Erwachsenen zuständig ist“.

⁹ Siehe Artikel 45 Absatz 2 des Vorschlags.

¹⁰ Artikel 49 Absatz 2.

8. Der Vorschlag würde auch die optionale Nutzung der elektronischen Kommunikation zwischen natürlichen und juristischen Personen sowie zuständigen und ausstellenden Behörden über den europäischen elektronischen Zugangspunkt vorsehen, der gemäß der künftigen Digitalisierungsverordnung auf dem e-Justiz-Portal eingerichtet wird (Artikel 50)¹¹.
9. Die Kommission wäre verantwortlich für die Erstellung, Pflege und Entwicklung einer Referenzimplementierungssoftware, für deren Einsatz als Back-End-System sich die Mitgliedstaaten (anstelle eines nationalen IT-Systems) zu Zwecken der elektronischen Kommunikation entscheiden können.
10. Zur Gewährleistung einheitlicher Bedingungen für die Durchführung der zukünftigen Verordnung in Bezug auf die Einrichtung des dezentralen IT-Systems und Vernetzungssystem würden der Kommission Durchführungsbefugnisse übertragen (Artikel 60). Gemäß Erwägungsgrund 48 sollten die Zugangspunkte des dezentralen IT-Systems auf dem mit der Verordnung (EU) 2022/850¹² eingerichteten e-CODEX-System beruhen.
11. Mit der vorliegenden Stellungnahme des EDSB wird das Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 1. Juni 2023 gemäß Artikel 42 Absatz 1 EU-DSVO beantwortet. Der EDSB begrüßt, dass in Erwägungsgrund 59 des Vorschlags auf diese Konsultation verwiesen wird. In diesem Zusammenhang stellt der EDSB erfreut fest, dass er bereits vorab informell gemäß Erwägungsgrund 60 EU-DSVO konsultiert wurde.

2. Allgemeine Bemerkungen

12. Der EDSB begrüßt die eindeutigen Verweise auf die Verordnung (EU) 2016/679¹³ („DSGVO“), die EU-DSVO und die Richtlinie 2002/58/EG¹⁴ in den Erwägungsgründen 53 und 56 des Vorschlags.
13. Er begrüßt ferner die Spezifikationen für die Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten sowie die Aufgaben und Zuständigkeiten der Behörden der Mitgliedstaaten und der Kommission in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten.¹⁵ Der EDSB stellt insbesondere fest, dass sowohl die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten als auch die Zentralen Behörden personenbezogene Daten für die im Vorschlag¹⁶ genannten Zwecke verarbeiten würden und dass sie alle in Artikel 53 Absatz 3 des Vorschlags als Verantwortliche betrachtet werden, während die Kommission nach Artikel 53 Absatz 4 des Vorschlags als Verantwortliche gilt für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch den europäischen elektronischen Zugangspunkt gemäß Artikel 50 zu Zwecken der Bereitstellung elektronischer Kommunikationsmittel für die zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten, die natürliche und juristische Personen im Zusammenhang mit bestimmten Verfahren und Anträgen im Rahmen der zukünftigen Verordnung nutzen können.

¹¹ Siehe auch S. 2-5 und 10 der Begründung, Erwägungsgründe 44 bis 60.

¹² Verordnung (EU) 2022/850 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. Mai 2022 über ein EDV-System für den grenzüberschreitenden elektronischen Datenaustausch im Bereich der justiziellen Zusammenarbeit in Zivil- und Strafsachen (e-CODEX-System) und zur Änderung der Verordnung (EU) 2018/1726 (ABl. L 150 vom 1.6.2022, S. 1).

¹³ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG, (ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1).

¹⁴ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37).

¹⁵ Siehe Artikel 53-54.

¹⁶ Siehe Artikel 53 Absatz 1.

14. Darüber hinaus geht aus dem Vorschlag eindeutig hervor, dass nationale Behörden zur Erfüllung ihrer Aufgaben zwangsläufig personenbezogene Daten verarbeiten müssen, einschließlich besonderer Kategorien personenbezogener Daten, insbesondere Gesundheitsdaten der von dem Vorschlag betroffenen Erwachsenen.¹⁷ Der EDSB möchte in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass die DSGVO und die EU-DSVO die Verarbeitung besonderer Kategorien personenbezogener Daten grundsätzlich verbieten, es sei denn, die Verarbeitung erfolgt gemäß Artikel 9 Absatz 2 DSGVO oder Artikel 10 Absatz 2 EU-DSVO. Selbst in den Fällen, die unter Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben f und g DSGVO oder Artikel 10 Absatz 2 Buchstaben f und g EU-DSVO fallen, muss die Verarbeitung solcher Kategorien personenbezogener Daten für die Geltendmachung, Ausübung oder Verteidigung von Rechtsansprüchen oder in Fällen, in denen Gerichte im Rahmen ihrer justiziellen Tätigkeit tätig werden, oder aus Gründen eines erheblichen öffentlichen Interesses erforderlich sein. In Bezug auf den letztgenannten Aspekt muss die Verarbeitung auf der Grundlage des Unionsrechts oder des Rechts eines Mitgliedstaats, das in angemessenem Verhältnis zu dem verfolgten Ziel steht, den Wesensgehalt des Rechts auf Datenschutz wahrt und angemessene und spezifische Maßnahmen zur Wahrung der Grundrechte und Interessen der betroffenen Person vorsieht, durchgeführt werden. Der EDSB begrüßt daher die Erwägungsgründe 56 und 57, in denen klargestellt wird, dass einerseits die künftige Verordnung die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden und Zentralen Behörden der Mitgliedstaaten gemäß Artikel 6 Absätze 1 und 3 DSGVO sowie durch die Kommission gemäß Artikel 5 Absätze 1 und 2 EU-DSVO bilden sollte und dass andererseits diese besondere Kategorie von Daten im Einklang mit Artikel 9 Absatz 2 Buchstaben f oder g DSGVO und Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe f oder g EU-DSVO verarbeitet wird.
15. Er begrüßt, dass in den Erwägungsgründen 57 und 58 eine Klarstellung der besonderen Kategorie personenbezogener Daten im Sinne der DSGVO und der EU-DSVO, die auf der Grundlage des Vorschlags verarbeitet werden darf, sowie eine Klarstellung der Maßnahmen zum Schutz der Grundrechte und der Interessen der betroffenen Person gemäß Artikel 9 Absatz 2 Buchstabe g DSGVO und Artikel 10 Absatz 2 Buchstabe g enthalten sind.
16. Schließlich stellt der EDSB fest, dass die Kommission gemäß Artikel 47 des Vorschlags im Wege von Durchführungsrechtsakten ein System für die Vernetzung der nationalen Register einrichten muss, das aus den Registern und einem zentralen elektronischen Zugangspunkt für den Zugriff auf die Informationen im System besteht. Er begrüßt, dass in Erwägungsgrund 46 klargestellt wird, dass der Vorschlag eine Rechtsgrundlage für diese Vernetzung enthalten sollte.

3. Zwecke der Verarbeitung personenbezogener Daten durch nationale Behörden

17. Wenngleich der EDSB anerkennt, dass in Artikel 53 Absatz 2 des Vorschlags daran erinnert wird, dass die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen der zukünftigen Verordnung auf das für ihre Zwecke erforderliche Maß beschränkt werden muss, empfiehlt

¹⁷ Siehe Erwägungsgrund 57 des Vorschlags.

er, eine ähnliche Klarstellung in Artikel 48 Absatz 2 über den Zugang der ersuchenden Behörden zu in einem Schutzregister gespeicherten Informationen aufzunehmen: Statt auf das „berechtigte Interesse“ der Behörde Bezug zu nehmen, das dann zu Verwechslungen mit der Rechtsgrundlage gemäß Artikel 6 Buchstabe f der DSGVO führen könnte, sollte in der Bestimmung ausgeführt werden, dass der Zugriff nur dann gewährt wird, wenn dies für einen oder mehrere der in Artikel 53 Absatz 1 aufgeführten (noch festzulegenden) Zwecke in Bezug auf den von dem laufenden Verfahren vor den ersuchenden Behörden betroffenen schutzbedürftigen Erwachsenen erforderlich ist.

4. Direkte Kommunikation zwischen Behörden

18. Aus Artikel 49 Absatz 2 ergibt sich, dass für die direkte Kommunikation zwischen den Behörden anstelle des dezentralen IT-Systems andere Kommunikationsmittel verwendet werden können. In Erwägungsgrund 50 wird erläutert, dass bei bestimmten grenzüberschreitenden Verfahren zum Schutz von Erwachsenen andere Kommunikationsmittel als die Kommunikation über das dezentrale IT-System angemessener sein könnten, insbesondere wenn eine direkte persönliche Kommunikation benötigt wird, so dass weniger formale Kommunikationsmittel wie z. B. E-Mails genutzt werden könnten.
19. Der EDSB stellt in diesem Zusammenhang fest, dass Artikel 49 Absatz 1 die Nutzung des dezentralen IT-Systems nicht für jede Form der Kommunikation zwingend vorschreibt, sondern nur für die schriftliche Kommunikation. Was letztere betrifft, so empfiehlt der EDSB, um sowohl die Sicherheit der Daten zu gewährleisten als auch den potenziellen Bedürfnissen vor Ort Rechnung zu tragen, dass der verfügende Teil des Vorschlags der subsidiären Natur dieser anderen Kommunikationsmittel besser Rechnung trägt, beispielsweise durch die Verwendung des folgenden Wortlauts: *„Ist die Nutzung des dezentralen IT-Systems angesichts der besonderen Umstände der betreffenden Kommunikation nicht geeignet, so können andere Kommunikationsmittel genutzt werden.“*

5. Schlussfolgerungen

20. Vor diesem Hintergrund empfiehlt der EDSB:
 - (1) klarzustellen, dass der Zugang der ersuchenden Behörden zu den in einem Schutzregister gespeicherten Informationen nur gewährt wird, wenn dies für einen oder mehrere der in Artikel 53 Absatz 1 aufgeführten (noch festzulegenden) Zwecke in Bezug auf den schutzbedürftigen Erwachsenen, der von dem laufenden Verfahren vor den ersuchenden Behörden betroffen ist, erforderlich ist;
 - (2) in Artikel 49 Absatz 2 des Vorschlags klarzustellen, dass andere Kommunikationsmittel nur dann eingesetzt werden dürfen, wenn „die Nutzung des dezentralen IT-Systems angesichts der besonderen Umstände der betreffenden Kommunikation nicht geeignet“ ist.

Brüssel, den 18. Juli 2023

(elektronisch unterzeichnet)
Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI