

I

(Entschlüsse, Empfehlungen und Stellungnahmen)

STELLUNGNAHMEN

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung [...] über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems

(2012/C 137/01)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über den 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⁾,

gestützt auf ein Ersuchen um eine Stellungnahme gemäß Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG**1.1 Konsultation des EDSB**

- Am 19. Dezember 2011 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Richtlinie 2005/36/EG über die Anerkennung von Berufsqualifikationen und der Verordnung [...] über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems an⁽³⁾. Der Vorschlag wurde dem EDSB noch am selben Tag zur Konsultation übermittelt.

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.⁽³⁾ KOM(2011) 883 endgültig.

- Vor der Annahme des Vorschlags hatte der EDSB Gelegenheit, informell Kommentare abzugeben. Viele dieser Kommentare wurden in dem Vorschlag berücksichtigt. Im Ergebnis wurden die Datenschutzgarantien in dem Vorschlag erheblich gestärkt.

- Der EDSB begrüßt, dass er nun auch formell von der Kommission konsultiert wird und dass die vorliegende Stellungnahme in der Präambel des anzunehmenden Rechtsakts erwähnt werden soll.

1.2 Ziele und Anwendungsbereich des Vorschlags

- Ziel des Vorschlags ist es, den bestehenden Wortlaut der Richtlinie 2005/36/EG („Richtlinie über Berufsqualifikationen“) zu modernisieren und zu ändern. Um dieses Ziel zu erreichen, schlägt die Kommission weiter vor, die Verweise auf die Bestimmungen der überarbeiteten Richtlinie über Berufsqualifikationen in den einschlägigen Teilen der Verordnung [...] über die Verwaltungszusammenarbeit mithilfe des Binnenmarktinformationssystems („IMI-Verordnung“) ⁽⁴⁾ zu ändern.

1.3 Relevanz für den Datenschutz

- Aus Sicht des Datenschutzes sind die beiden Kernaspekte des Vorschlags i) die Einführung eines Warnsystems (Artikel 56a) und ii) die freiwillige Einführung eines Europäischen Berufsausweises (Artikel 4a, b, c, d und e)⁽⁵⁾. In beiden Fällen soll die Verarbeitung personenbezogener Daten über das Binnenmarktinformationssystem („IMI“) erfolgen.

⁽⁴⁾ Die IMI-Verordnung ist noch nicht angenommen. Im November 2011 nahm der EDSB eine Stellungnahme zum Kommissionsvorschlag an. Siehe: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Consultation/Opinions/2011/11-11-22_IMI_Opinion_DE.pdf⁽⁵⁾ Falls nicht anders angegeben, beziehen sich die in dieser Stellungnahme genannten Artikel auf die Bestimmungen der von der Kommission vorgeschlagenen Richtlinie über Berufsqualifikationen.

6. Warnungen werden grundsätzlich herausgegeben, nachdem eine zuständige Behörde oder ein Gericht in einem Mitgliedstaat eine Entscheidung erlassen hat, mit der einer Person untersagt wird, ihre berufliche Tätigkeit auf dem Hoheitsgebiet dieses Mitgliedstaats auszuüben⁽¹⁾. Warnungen können zu allen Berufsangehörigen herausgegeben werden, die der Richtlinie über Berufsqualifikationen unterliegen, also auch zu Berufsangehörigen, die keinen Europäischen Berufsausweis beantragt haben. Sobald die Warnungen herausgegeben worden sind, werden sie im Binnenmarktinformationssystem gespeichert und können von allen Mitgliedstaaten und der Kommission abgerufen werden.
7. Die Einführung eines Europäischen Berufsausweises hat die Schaffung und Speicherung einer Informationsdatei im Binnenmarktinformationssystem („IMI“) über die Berufsangehörigen zur Folge, die freiwillig diesen Ausweis beantragt haben („IMI-Datei“). Die Daten in der IMI-Datei können von dem Berufsangehörigen, aber auch vom „Aufnahme“- und vom „Herkunfts“-Mitgliedstaat abgerufen werden. Der Berufsangehörige kann jederzeit die Löschung, Sperrung oder Berichtigung von Daten in der IMI-Datei beantragen.
8. Die Warnungen und einige Daten in der IMI-Datei enthalten Angaben zu Straftaten oder Verwaltungssanktionen und bedürfen daher gemäß Artikel 8 Absatz 5 der Richtlinie 95/46/EG und Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des verstärkten Schutzes. Das Warnsystem kann das Recht auf Datenschutz vieler Angehöriger verschiedener Berufsgruppen in allen Mitgliedstaaten einschließlich niedergelassener Ärzte berühren, unabhängig davon, ob sie tatsächlich ihrer Tätigkeit außerhalb ihres Herkunftslandes nachgehen oder nachgehen möchten.
9. Des Weiteren wirft der Vorschlag erhebliche Probleme im Zusammenhang mit der Frage auf, wie sich das Warnsystem und die Archivfunktion im Binnenmarktinformationssystem in Zukunft entwickeln werden. Dieses horizontale Problem ist auch für die Verwaltungszusammenarbeit in anderen Politikbereichen von Belang.

2. ANALYSE DES VORSCHLAGS

2.1 Allgemeine Bemerkungen

10. Der EDSB begrüßt die in dem Vorschlag gemachten Bemühungen, auf datenschutzrechtliche Bedenken einzugehen. Weiter begrüßt der EDSB, dass für die Verwaltungszusammenarbeit die Nutzung eines bestehenden Systems, nämlich des Binnenmarktinformationssystems, vorgeschlagen wird, wodurch in der Praxis schon eine Reihe von Datenschutzgarantien gegeben ist. Dennoch bestehen nach wie vor erhebliche Bedenken, im Wesentlichen im Zusammenhang mit dem Warnsystem.
11. Zum Ausräumen dieser Bedenken empfiehlt der EDSB, im Vorschlag eindeutig festzulegen, in welchen konkreten Fällen Warnungen übermittelt werden dürfen, ferner klar zu

⁽¹⁾ Artikel 56a Absatz 2 sollte klarer gefasst werden und gewährleisten, dass dies eindeutig nicht nur für Warnungen nach Artikel 56a Absatz 1 gilt, der bei Berufen im Gesundheitswesen anzuwenden ist, sondern auch für Warnungen nach Artikel 56a Absatz 2, der bei Berufen außerhalb des Gesundheitswesens anzuwenden ist. Siehe Abschnitte 24 bis 27 dieser Stellungnahme.

bestimmen, welche Arten personenbezogener Daten die Warnungen enthalten dürfen, und die Verarbeitung unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit und unter Wahrung des Gleichgewichts von Rechten und Interessen auf das erforderliche Mindestmaß zu beschränken. Der Vorschlag sollte insbesondere

- eindeutig festlegen, dass Warnungen nur herausgegeben werden dürfen, nachdem eine zuständige Behörde oder ein Gericht in einem Mitgliedstaat per Entscheidung einer Person untersagt hat, auf dessen Hoheitsgebiet ihrer beruflichen Tätigkeit nachzugehen;
- bestimmen, dass die Warnung keine näheren Angaben zu den Umständen und Gründen der Untersagung enthalten darf;
- die Speicherfrist für Warnungen festlegen und auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß begrenzen und
- gewährleisten, dass Warnungen nur an zuständige Behörden in Mitgliedstaaten übermittelt werden dürfen und dass diese Behörden die Informationen in den Warnungen vertraulich behandeln und nicht weiter verbreiten oder sie veröffentlichen.

2.2 Warnungen

Von der Kommission vorgeschlagene Warnsysteme

12. Artikel 56a führt zwei — in gewisser Weise — unterschiedliche Warnsysteme für zwei verschiedene Kategorien von Berufsangehörigen ein.
- Artikel 56a Absatz 1 führt ein Warnsystem für Ärzte für Allgemeinmedizin und Fachärzte, Krankenpfleger, Zahnärzte, Tierärzte, Hebammen, Apotheker und bestimmte andere Berufe ein. In den Warnungen ist die „Identität des Berufsangehörigen“ anzugeben, dem von nationalen Behörden oder Gerichten „untersagt“ worden ist, selbst vorübergehend seiner beruflichen Tätigkeit auf dem Hoheitsgebiet des betreffenden Mitgliedstaats nachzugehen. Warnungen können von den zuständigen Behörden aller Mitgliedstaaten ausgegeben werden und sind an die zuständigen Behörden aller anderen Mitgliedstaaten sowie an die Kommission zu richten.
 - Artikel 56a Absatz 2 richtet ein weiteres Warnsystem für die Berufe ein, die nicht unter das Warnsystem von Artikel 65a Absatz 1 oder unter das bereits nach der Richtlinie 2006/123/EG⁽²⁾ bestehende Warnsysteme fallen. Hier ist eine Warnung auszugeben, „sobald (ein Mitgliedstaat) tatsächliche Kenntnis von einem Verhalten, spezifischen Handlungen oder Umständen erhält, von denen eine ernste Gefahr für die Gesundheit oder die Sicherheit von Personen oder für die Umwelt in einem anderen Mitgliedstaat ausgehen könnte“. Die Warnungen sind an „andere betroffene Mitgliedstaaten

⁽²⁾ Richtlinie 2006/123/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Dezember 2006 über Dienstleistungen im Binnenmarkt (ABl. L 376 vom 27.12.2006, S. 36).

und die Kommission“ zu senden. Im Vorschlag heißt es weiter: „Diese Information geht nicht über das hinaus, was zur Identifizierung des betreffenden Berufsangehörigen unbedingt erforderlich ist, und enthält einen Verweis auf die Entscheidung einer zuständigen Behörde, durch die ihm oder ihr die Ausübung der beruflichen Tätigkeit untersagt wird“.

Allgemeine Bemerkungen

13. Der EDSB hält fest, dass auf europäischer Ebene ein begrenztes Warnsystem für den Informationsaustausch zwischen den betroffenen zuständigen Behörden über Berufsangehörige eingerichtet werden soll, denen die Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit in einem Mitgliedstaat zur Wahrung erheblicher öffentlicher Interessen untersagt worden ist, beispielsweise in Berufen, in denen es vorrangig um menschliches Leben, Gesundheit und Sicherheit (sowie Tierchutz) geht, oder in anderen Berufen in Situationen, in denen dies gerechtfertigt ist, um erheblichen Schaden von Gesundheit und Sicherheit oder von der Umwelt abzuwenden.
14. Der EDSB ist allerdings der Auffassung, dass die Warnsysteme verhältnismäßig bleiben müssen.
15. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB die im Nachgang zu seinen Kommentaren vorgenommenen Verbesserungen am Wortlaut. Mit diesen Verbesserungen — die jedoch noch weiterer Klarstellung bedürfen — sollen die Warnungen wohl auf Berufsangehörige beschränkt werden, denen die Ausübung ihres Berufs durch eine Entscheidung einer zuständigen Behörde untersagt wurde, und scheint die Möglichkeit der Aussendung von Warnungen allein aufgrund eines Verdachts oder von Beschwerden gegen eine Person ausgeschlossen zu sein, falls hierzu keine eindeutigen Beweise vorgelegt werden können und keine offizielle Entscheidung der zuständigen Behörde herbeigeführt wurde oder ein Gericht der Person die Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit untersagt hat. Dies könnte zur Rechtssicherheit beitragen und bei der Wahrung der Unschuldsvermutung helfen.
16. Der EDSB empfiehlt eine weitere Klarstellung der Bedingungen, unter denen Warnungen übermittelt werden dürfen, sowie des Inhalts von Warnungen, hegt aber darüber hinaus hauptsächlich Bedenken wegen der Aufbewahrungsfristen. Auch die Bestimmungen bezüglich der sachlichen Richtigkeit und Aktualisierung von Warnungen sowie bezüglich der Empfänger könnten noch weiter verbessert werden. Schließlich sollten in der Richtlinie auch die Geheimhaltungspflichten geregelt werden.

Aufbewahrungsfristen

17. Nach wie vor hat der EDSB mit Blick auf die Warnsysteme große Bedenken wegen ihrer Beschaffenheit. Das Hauptproblem ist, ob die nach dem Vorschlag vorgesehenen Warnungen
 - im IMI als Warnung nur für einen begrenzten Zeitraum gespeichert werden und auf eine dringliche Situation hinweisen, die ein sofortiges Eingreifen erfordert, oder
 - ob das Warnsystem in eine Datenbank münden würde, in der Warnungsdaten für längere Zeiträume gespei-

chert würden, und die damit im Grunde eine europaweite Schwarze Liste von Berufsangehörigen einschließlich praktischer Ärzte ergäbe, die von den zuständigen Behörden bei diesen Berufsangehörigen routinemäßig abgefragt würde.

18. Wie in unserer Stellungnahme zum Vorschlag für das Binnenmarktinformationssystem ausgeführt⁽¹⁾, „ist es eine Sache, eine Warnung als Kommunikationsinstrument einzusetzen, um zuständige Behörden über ein bestimmtes Fehlverhalten oder einen Verdacht zu informieren, und ist es eine völlig andere Sache, diese Warnung für einen längeren oder gar unbegrenzten Zeitraum in einer Datenbank zu speichern“.
19. Der EDSB ist besorgt darüber, dass es der vorgeschlagene Artikel 56a Absatz 5 der Kommission überlässt, in delegierten Rechten festzulegen, wie lange Warnungen im IMI verbleiben. Der EDSB empfiehlt, diese Schlüsselbestimmungen, in denen das Wesen des vorgeschlagenen Warnsystems definiert wird, und die daher Kernelemente des Vorschlags sind, in den Wortlaut der vorgeschlagenen Richtlinie aufzunehmen.
20. Aus Sicht des Datenschutzes wäre es besser, wenn alle in das System eingegebenen Warnungen nach einer vorab festgelegten, angemessenen kurzen Zeit, die ab der Übermittlung der Warnung läuft, gelöscht würden. Dieser Zeitraum sollte ausreichend lang sein (z. B. sechs Monate), um den zuständigen Behörden, bei denen eine Warnung eingeht, die Möglichkeit einzuräumen, über das IMI Anschlussfragen zu stellen und zu entscheiden, ob aufgrund der erhaltenen Informationen innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs besondere Maßnahmen zu ergreifen sind. Der Zeitraum sollte jedoch nicht länger als für diesen Zweck unbedingt erforderlich sein.
21. Sollte hingegen die Notwendigkeit einer längerfristigen Aufbewahrung eindeutig begründet werden, empfiehlt der EDSB, im Vorschlag zumindest klar vorzusehen, dass die herausgebende Behörde die Warnung umgehend löscht, sobald die die Warnung begründende Untersagung nicht mehr besteht (beispielsweise als Ergebnis eines Rechtsbehelfs oder weil die Untersagung befristet war). Es sollte ferner vermieden werden, dass eine Warnung unbefristet gilt, vielleicht sogar über den Eintritt des betreffenden Berufsangehörigen in den Ruhestand oder seinen Tod hinaus.

Inhalt von Warnungen gemäß Artikel 56a Absatz 1

22. Der EDSB begrüßt die in dem Entwurf bereits vorgenommenen Klarstellungen bezüglich des Inhalts der Warnungen. Zur Vermeidung jeglicher Doppeldeutigkeit sollte jedoch noch deutlicher zum Ausdruck gebracht werden, dass sich der Inhalt von Warnungen gemäß Artikel 56a Absatz 1 eindeutig beschränkt auf i) die personenbezogenen Daten, die für die Identifizierung des betreffenden Berufsangehörigen erforderlich sind, ii) die Tatsache, ob dem Berufsangehörigen die Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit untersagt wurde, iii) den vorläufigen (bei anhängigem Rechtsbehelf) oder endgültigen Charakter der Untersagung, iv) den Zeitraum, für den die Untersagung gilt, und v) die Identität der zuständigen Behörde, die die Entscheidung erlassen hat (wobei auch das Land anzugeben ist, in dem die Entscheidung ergangen ist).

⁽¹⁾ Siehe Absätze 57-59.

23. Der EDSB empfiehlt weiterhin, im Vorschlag ausdrücklich klarzustellen, dass die Warnungen keine näheren Angaben zu den Umständen und Gründen der Untersagung enthalten dürfen. In diesem Zusammenhang hält der EDSB fest, dass bei Bedarf an weiteren Auskünften Anschlussfragen im Rahmen des üblichen bilateralen Informationsaustauschs gestellt werden können. Auch das Binnenmarktinformationssystem bietet Sachbearbeitern weitere allgemeine Informationen über einzelstaatliche Verfahren und hilft ihnen dabei, Informationen, die sich auf die nationalen Verfahren eines anderen Landes stützen, angemessen zu verwerten.

Bedingungen für die Übermittlung von Warnungen und Inhalt solcher Warnungen gemäß Artikel 56a Absatz 2

24. Im Sinne der Rechtssicherheit ist unbedingt eindeutig festzulegen, unter welchen Bedingungen Warnungen gemäß Artikel 56a Absatz 2 übermittelt werden dürfen. Derzeit heißt es in der Bestimmung, „sobald (ein Mitgliedstaat) tatsächliche Kenntnis von einem Verhalten, spezifischen Handlungen oder Umständen erhält, von denen eine ernste Gefahr für die Gesundheit oder die Sicherheit von Personen oder für die Umwelt in einem anderen Mitgliedstaat ausgehen könnte“. Diese Bestimmungen sind jedoch nicht ausreichend klar und geben den Sachbearbeitern einen zu großen Spielraum für eine Entscheidung darüber, ob eine Warnung übermittelt wird.

25. So geht insbesondere aus der Formulierung „tatsächliche Kenntnis“ nicht hervor, ob lediglich ein begründeter Verdacht auf ein Fehlverhalten oder ein anderes Ereignis erforderlich ist, oder ob der Sachverhalt in irgendeinem Verwaltungsverfahren umfassend untersucht und festgestellt werden muss, bevor eine Warnung übermittelt werden kann.

26. In der überarbeiteten Fassung des Vorschlags ist von der Entscheidung der zuständigen Behörde die Rede, mit der dem Berufsangehörigen die Ausübung beruflicher Tätigkeiten untersagt wird. Dies ist im Vergleich zur vorherigen Fassung eine deutliche Verbesserung und deutet unserer Auffassung nach darauf hin, dass Warnungen nur übermittelt werden dürfen, wenn die Untersagung gegen den betroffenen Berufsangehörigen aufgrund einer Entscheidung der betreffenden zuständigen Behörde bereits besteht.

27. Der Wortlaut sollte jedoch noch verbessert werden und eindeutig das Erfordernis einer vorherigen Entscheidung eines Gerichts oder einer zuständigen Behörde klarstellen, mit der einem Berufsangehörigen die Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit untersagt wird. Damit wäre Rechtssicherheit gewährleistet und könnten unrichtige Auslegungen vermieden werden.

28. Wie in Artikel 56a Absatz 1 sollte ferner noch deutlicher zum Ausdruck gebracht werden, dass sich der Inhalt der Warnungen eindeutig beschränkt auf i) die personenbezogenen Daten, die für die Identifizierung des betreffenden Berufsangehörigen erforderlich sind, ii) die Tatsache, ob dem Berufsangehörigen die Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit untersagt wurde, iii) den vorläufigen (bei anhängigem Rechtsbehelf) oder endgültigen Charakter der Untersagung, iv) den Zeitraum, für den die Untersagung gilt, und

v) die Identität der zuständigen Behörde, die die Entscheidung erlassen hat (wobei auch das Land anzugeben ist, in dem die Entscheidung ergangen ist).

Empfänger von Warnungen gemäß Artikel 56a Absatz 2

29. Gemäß Artikel 56a Absatz 2 sind Warnungen an „andere betroffene Mitgliedstaaten und die Kommission“ zu senden. Der EDSB empfiehlt, den Wortlaut dahingehend zu ändern, dass Warnungen an „zuständige Behörden in anderen betroffenen Mitgliedstaaten und die Kommission“ zu senden sind. Diese Formulierung mit den „zuständigen Behörden“ findet sich bereits in Artikel 56a Absatz 1 bezüglich Warnungen, die nach diesem Absatz herausgegeben werden ⁽¹⁾.

Sachliche Richtigkeit und Aktualisierungen

30. Der EDSB empfiehlt ferner, im Vorschlag zu fordern, dass die hochladende zuständige Behörde in regelmäßigen Abständen überprüft, ob die Warnungen auf dem neuesten Stand sind, und weiter unverzüglich Warnungen berichtigt oder zurückzieht, falls die darin enthaltenen Angaben nicht mehr zutreffen oder aktualisiert werden müssen. Es wäre ferner hilfreich, wenn sichergestellt wäre, dass die Tatsache, dass ein Berufsangehöriger gegen eine „Warnung“ gemäß Artikel 56a Absatz 4 Rechtsmittel eingelegt oder die Berichtigung, Sperrung oder Löschung der Warnung beantragt hat, in den Informationen über die Warnung vermerkt würde (beispielsweise durch Übermittlung einer Aktualisierung der Warnung) ⁽²⁾.

Vertraulichkeit, weitere Verbreitung und Veröffentlichung von Warnungen

31. Der EDSB ist sich der Tatsache bewusst, dass die Gesetze und Praktiken der Mitgliedstaaten in der Frage, in welchem Umfang Informationen über disziplinarische oder strafrechtliche Sanktionen gegen Ärzte oder andere Berufsangehörige an zuständige Behörden, andere betroffene Organisationen (wie z. B. Krankenhäuser) und die breite Öffentlichkeit weitergegeben werden, stark differieren. In einigen wenigen Ländern kann jedermann im Internet Schwarze Listen für bestimmte Berufe öffentlich einsehen. Andere haben sich für eine andere Vorgehensweise entschieden und gewähren der Öffentlichkeit Einsicht nur in so genannte „Weiße Listen“, also Verzeichnisse von Berufsangehörigen, die ihren Beruf ausüben dürfen.

32. So lange solch unterschiedliche Gesetze und Praktiken nebeneinander bestehen, empfiehlt der EDSB, dass die Richtlinie alle betroffenen zuständigen Behörden bezüglich der von einem anderen Mitgliedstaat erhaltenen Warnungen zur Geheimhaltung verpflichtet, sofern nicht die Daten gemäß dem Recht des übermittelnden Mitgliedstaats öffentlich zugänglich gemacht wurden.

⁽¹⁾ Im Übrigen begrüßt der EDSB, dass anders als im Fall von Warnungen gemäß Artikel 56a Absatz 1 hier von den „betroffenen Mitgliedstaaten“ und nicht von „allen Mitgliedstaaten“ die Rede ist.

⁽²⁾ Wir halten fest, dass eine Beschränkung des Inhalts der Warnung auf die erforderlichen Mindestdaten sowie auf reine Fakten und objektive Daten wie die Frage, ob eine bestimmte Entscheidung (z. B. zeitweilige Untersagung von Tätigkeiten) von einer zuständigen Behörde oder einem Gericht erlassen wurde, auch dazu beitragen würde, die Zahl der Anträge auf Berichtigung, Sperrung oder Löschung einer Warnung zu verringern, da die sachliche Richtigkeit solcher Daten weniger leicht anzufechten wäre.

2.3 Europäischer Berufsausweis

33. Der EDSB begrüßt, dass die Kommission auf seine informellen Kommentare hin die Klarheit, Rechtssicherheit und die in Artikel 4a des Vorschlags niedergelegten Datenschutzgarantien deutlich verbessert hat.
34. Bedenken hat der EDSB noch bezüglich Artikel 4e Absatz 1 des Vorschlags, der besagt: „Die zuständigen Behörden der Herkunfts- und Aufnahmemitgliedstaaten aktualisieren rechtzeitig die entsprechende IMI-Datei mit Angaben über das Vorliegen disziplinarischer oder strafrechtlicher Sanktionen oder über sonstige schwerwiegende, genau bestimmte Sachverhalte, die sich auf die Ausübung der in dieser Richtlinie erfassten Tätigkeiten des Inhabers des Europäischen Berufsausweises auswirken könnten“.
35. Artikel 4e Absatz 1 ergänzt die bestehenden Bestimmungen in Artikel 56 Absatz 2, die bereits einen bilateralen Austausch unter den gleichen Bedingungen zulassen. So fordert insbesondere der bestehende Artikel 56 Absatz 2: „Die zuständigen Behörden im Aufnahme- und im Herkunftsmitgliedstaat unterrichten sich gegenseitig über das Vorliegen disziplinarischer oder strafrechtlicher Sanktionen oder über sonstige schwerwiegende, genau bestimmte Sachverhalte, die sich auf die Ausübung der in dieser Richtlinie erfassten Tätigkeiten auswirken könnten“.
36. Im Zusammenhang mit diesen Bestimmungen hat der EDSB im Wesentlichen drei Bedenken:
- Bedingungen für die Aktualisierung der IMI-Datei gemäß Artikel 4e Absatz 1 und Inhalt solcher Aktualisierungen*
37. Erstens lassen diese Bestimmungen den Sachbearbeitern einen großen Spielraum bei der Entscheidung darüber, ob die IMI-Datei aktualisiert wird. Aus den Gründen, die im Zusammenhang mit den Bemerkungen zur fehlenden Klarheit der Bedingungen beschrieben wurden, unter denen Warnungen gemäß Artikel 56a Absatz 2 übermittelt werden dürfen, wären auch hier weitere Klarstellungen wünschenswert. Der EDSB würde zumindest eine Anforderung begrüßen, der zufolge diese Aktualisierungen „unbeschadet der Unschuldsvermutung“ erfolgen sollten⁽¹⁾. Zufriedenstellender wäre es, wenn die Richtlinie (wie bei den vorstehend diskutierten Warnungen gemäß Artikel 56a Absatz 2) verlangen würde, dass allen Aktualisierungen eine Entscheidung eines Gerichts oder einer zuständigen Behörde vorangehen muss, mit der einem Berufsangehörigen die Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit untersagt wird. Damit wäre Rechtssicherheit gegeben und könnten Fehlinterpretationen vermieden werden.
38. Ferner sollte wie bei Warnungen gemäß Artikel 56a deutlich zum Ausdruck gebracht werden, dass sich der Inhalt der Aktualisierung beschränkt auf i) die Tatsache, ob dem Berufsangehörigen die Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit untersagt wurde, ii) den (bei anhängigem Rechtsbehelf) vorläufigen oder endgültigen Charakter der Untersagung,

iii) den Zeitraum, für den die Untersagung gilt, und iv) die Identität der zuständigen Behörde, die die Entscheidung erlassen hat (wobei auch das Land anzugeben ist, in dem die Entscheidung ergangen ist). Es sollte vermieden werden, nähere Angaben z. B. dazu zu machen, ob die Untersagung auf eine strafrechtliche Verurteilung oder eine Disziplinarmaßnahme zurückzuführen ist und welche Straftaten begangen wurden. Fordert eine betroffene Behörde derartige Angaben in einem bestimmten Fall an, kann dies stets im Rahmen eines bilateralen Informationsaustauschs geschehen (über das IMI, aber außerhalb der IMI-Datei).

Aufbewahrungsfristen

39. Zweitens soll anders als beim bilateralen Austausch von Informationen nach der derzeitigen Regelung in Artikel 56 Absatz 2, der gegenwärtig nach Abschluss des Falls nur sechs Monate im IMI-System gespeichert wird, die IMI-Datei für einen möglicherweise langen Zeitraum im IMI verbleiben. Daher sollte mit angemessenen Mitteln dafür gesorgt werden, dass alle Hinweise auf Disziplinarmaßnahmen oder strafrechtliche Sanktionen oder andere schwerwiegende, genau bestimmte Sachverhalte unverzüglich aus der IMI-Datei gelöscht werden, sobald ein Zugriff auf diese Informationen nicht mehr erforderlich ist.
40. Die vorgeschlagene Streichung von „nicht länger erforderlich“ hilft zwar weiter, reicht aber unserer Ansicht nach nicht aus, um Kohärenz und Rechtssicherheit zu gewährleisten. Der EDSB empfiehlt daher, im Vorschlag einen hinreichend kurzen Zeitraum für die Speicherung der ausgetauschten Informationen festzulegen. Aus den vorstehend in der Diskussion über Aufbewahrungsfristen für Warnungen erläuterten Gründen wäre es besser, wenn diese Informationen nur so lange im IMI verbleiben, wie dies für die empfangende Behörde erforderlich ist, damit sie die erforderlichen Maßnahmen ergreifen kann (beispielsweise sechs Monate für Untersuchungen oder Durchsetzungsmaßnahmen).
41. Sollte sich der Gesetzgeber hingegen für eine „längerfristige“ Aufbewahrung entscheiden, empfiehlt der EDSB, im Vorschlag zumindest klar vorzusehen, dass die herausgebende Behörde die Warnung umgehend löscht, sobald die die Warnung begründende Untersagung nicht mehr besteht (beispielsweise als Ergebnis eines Rechtsbehelfs oder weil die Untersagung befristet war).

2.4 Langfristige Perspektiven

42. Sollten der Berufsausweis und das IMI in großem Umfang genutzt werden (was bei einigen oder auch allen regulierten Berufen der Fall sein kann, die dem Warnsystem unterworfen sind), empfiehlt der EDSB der Kommission für die Zukunft eine Überprüfung der Frage, ob die Warnsysteme gemäß Artikel 56a weiter erforderlich sind und ob sie nicht durch ein begrenzteres und aus Datenschutzsicht weniger in die Privatsphäre eindringendes System ersetzt werden können. Dabei könnte beispielsweise in Erwägung gezogen werden, ob die Warnungen nicht mehr an alle Mitgliedstaaten übermittelt werden, sondern die Informationsweitergabe auf die zuständigen Behörden im Aufnahme- und Herkunftsmitgliedstaat beschränkt werden kann, die Zugriff auf den Berufsausweis und die IMI-Datei des betreffenden Berufsangehörigen haben.

⁽¹⁾ Ein ähnlicher Verweis auf die Unschuldsvermutung findet sich bereits in Artikel 10 Absatz 4 der Richtlinie 2011/24/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 9. März 2011 über die Ausübung der Patientenrechte in der grenzüberschreitenden Gesundheitsversorgung (ABl. L 88 vom 4.4.2011, S. 45).

2.5 Konsultation des EDSB und nationaler Datenschutzbehörden zu delegierten Rechtsakten

43. Abschließend empfiehlt der EDSB ferner, den EDSB und die Artikel 29-Datenschutzgruppe, in der auch die nationalen Datenschutzbehörden vertreten sind, vor der Annahme der in Artikel 56a Absatz 5 erwähnten delegierten Rechtsakte sowie aller anderen im Einklang mit Artikel 58 angenommenen delegierten Rechtsakte zu konsultieren, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnten. Einer derartigen Konsultation sollte eine Datenschutz-Folgenabschätzung vorausgehen ⁽¹⁾.

3. SCHLUSSFOLGERUNGEN

44. Der EDSB hält fest, dass auf europäischer Ebene ein begrenztes Warnsystem für den Informationsaustausch über Berufsangehörige eingerichtet werden soll, denen die Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit in einem Mitgliedstaat zur Wahrung erheblicher öffentlicher Interessen untersagt worden ist.

45. Der EDSB ist allerdings der Auffassung, dass die Warnsysteme verhältnismäßig bleiben müssen.

46. Der EDSB empfiehlt insbesondere Folgendes:

- Der Vorschlag sollte eindeutig festlegen, in welchen konkreten Fällen Warnungen übermittelt werden dürfen, ferner sollte er klar bestimmen, welche personenbezogenen Daten die Warnungen enthalten dürfen, und er sollte die Verarbeitung unter Berücksichtigung der Verhältnismäßigkeit und unter Wahrung des Gleichgewichts von Rechten und Interessen auf das erforderliche Mindestmaß beschränken.
- Diesbezüglich sollte der Vorschlag eindeutig festlegen, dass Warnungen nur herausgegeben werden dürfen, nachdem eine zuständige Behörde oder ein Gericht in einem Mitgliedstaat per Entscheidung einer Person untersagt hat, auf seinem Hoheitsgebiet ihrer beruflichen Tätigkeit nachzugehen;
- Der Vorschlag sollte bestimmen, dass die Warnung keine näheren Angaben zu den Umständen und Gründen der Untersagung enthalten darf.

— Er sollte die Speicherfrist für Warnungen festlegen und auf das unbedingt erforderliche Mindestmaß begrenzen und

— er sollte gewährleisten, dass Warnungen nur an zuständige Behörden in Mitgliedstaaten übermittelt werden und dass diese Behörden alle erhaltenen Informationen vertraulich behandeln und sie nicht weitergeben oder veröffentlichen, sofern die Daten nicht im Einklang mit dem Recht des übermittelnden Mitgliedstaats der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wurden.

47. Mit Blick auf den Europäischen Berufsausweis und die dazu gehörende „IMI-Datei“ empfiehlt der EDSB eine weitere Klarstellung der Bedingungen, unter denen Informationen über disziplinarische oder strafrechtliche Sanktionen oder andere schwerwiegende, genau bestimmte Sachverhalte in die Datei aufgenommen werden müssen, welche Informationen in die Datei aufgenommen werden, und er empfiehlt ferner eine eindeutige Begrenzung der Aufbewahrungsfristen.

48. Des Weiteren empfiehlt der EDSB für die Zukunft, wenn der Berufsausweis und das IMI in großem Umfang genutzt werden sollten, der Kommission eine Überprüfung der Frage, ob die Warnsysteme gemäß Artikel 56a weiter erforderlich sind und ob sie nicht durch ein begrenzteres und aus Datenschutzsicht weniger in die Privatsphäre eindringendes System ersetzt werden können.

49. Abschließend empfiehlt der EDSB ferner, den EDSB und die Artikel 29-Datenschutzgruppe, in der auch die nationalen Datenschutzbehörden vertreten sind, vor der Annahme der in Artikel 56a Absatz 5 erwähnten delegierten Rechtsakte sowie aller anderen im Einklang mit Artikel 58 angenommenen delegierten Rechtsakte zu konsultieren, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben könnten. Einer derartigen Konsultation sollte eine Datenschutz-Folgenabschätzung vorausgehen.

Geschehen zu Brüssel am 8. März 2012.

Giovanni BUTTARELLI
Stellvertretender Europäischer
Datenschutzbeauftragter

⁽¹⁾ Siehe Stellungnahme des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung über das Binnenmarktinformationssystem, Absätze 29-32.