

Gemeinsame Stellungnahme zu den Meldungen des Datenschutzbeauftragten des Rates der Europäischen Union für eine Vorabkontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten bei restriktiven Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten

Brüssel, 7. Mai 2014 (2012-0724, 2012-0725, 2012-0726)

1. Verfahren

Am 3. September 2012 erhielt der Europäische Datenschutzbeauftragte (**EDSB**) drei Meldungen des Datenschutzbeauftragten (**DSB**) des Rates der Europäischen Union (**Rat**) zur Vorabkontrolle der Verarbeitung personenbezogener Daten für folgende Verarbeitungsvorgänge:

- Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen restriktiver Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus (Verordnung (EG) Nr. 2580/2001) (Fall 2012-0724);
- Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen autonomer restriktiver Maßnahmen der EU (Fall 2012-0725);
- Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit der Umsetzung restriktiver Maßnahmen der Vereinten Nationen durch die EU (Fall 2012-0726).

Den Meldungen beigelegt waren folgende Unterlagen als Beispiele der im Amtsblatt im Rahmen restriktiver Maßnahmen veröffentlichten Mitteilungen:

- Mitteilung, mit der Organisationen und Personen darüber informiert werden, dass sie in der Liste nach der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 aufgeführt sind (ABl. C 334 vom 15.11.2011, S. 1);
- Mitteilung, mit der Organisationen und Personen darüber informiert werden, dass sie auf der Liste für autonome Maßnahmen der EU gegen Syrien stehen (ABl. C 186 vom 26.6.2012, S. 5);
- Mitteilung, mit der Organisationen und Personen darüber informiert werden, dass sie im Rahmen der Umsetzung von Maßnahmen der Vereinten Nationen angesichts der Lage in Afghanistan auf der Liste stehen (ABl. C 186 vom 26.6.2012, S. 3).

Da die Verarbeitungen im Zusammenhang mit den drei Instrumenten eng miteinander verknüpft sind, einen ähnlichen Zweck verfolgen und ähnlichen Verfahren folgen, hat der EDSB beschlossen, sie in einer Gemeinsamen Stellungnahme abzuhandeln. Die vorliegende Gemeinsame Stellungnahme beurteilt nur die Kompatibilität von Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten, die in den verschiedenen (im Allgemeinen länderspezifischen) Verordnungen des Rates vorgesehen sind. Sie befasst sich nicht mit anderen restriktiven Maßnahmen in einigen dieser Verordnungen.

Weil die Fälle erst nachträglich gemeldet wurden, also die Verarbeitungen bereits angelaufen waren, gilt die Frist von zwei Monaten für die Abgabe der Stellungnahme des EDSB gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (**Verordnung**) nicht. Am 14. September 2012 wurden Fragen gestellt, die der Rat am 22. Oktober 2012 beantwortete. Am 20. November 2012 ersuchte der EDSB um eine Sitzung zur Erörterung des Falls, die am 16. Januar 2013 stattfand. Noch am gleichen Tag wurden dem für die Verarbeitung Verantwortlichen weitere Fragen übermittelt, die am 18. Februar 2013 beantwortet wurden. Weitere Fragen ergingen am 10. April 2013 (Antwort des Rates am 30. April 2013), am 8. Mai 2013 bzw. 28. Mai 2013 (Antworten des Rates am 18. Juli 2013 bzw. 23. September 2013). Am 8. Januar 2014 fand eine Sitzung zwischen dem DSB des Rates und dem EDSB statt, und am 8./9. Januar 2014 reichte der Rat weitere Informationen ein. Der EDSB übersandte dem Rat weitere Fragen am 8. Januar, die der Rat am 12. Februar 2014 beantwortete. Der Entwurf der Stellungnahme wurde dem DSB am 10. April 2014 zur Kommentierung vorgelegt; seine Bemerkungen gingen beim EDSB am 5. Mai 2014 ein.

2. Sachverhalt

2.1. Einleitung

Alle drei Meldungen betreffen die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen, vor allem Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten bestimmter juristischer und natürlicher Personen, Organisationen oder Einrichtungen. Mit dem Einfrieren von Vermögenswerten wird in der Hauptsache der Zweck verfolgt, jede Form von Terrorismus zu bekämpfen (Verordnung (EG) Nr. 2580/2001), oder Ressourcen von Personen einzufrieren, die mit dem Regime in einem Drittland oder mit bestimmten Gruppen in einem Drittland in Verbindung stehen (länderspezifische Verordnungen). Solche restriktiven Maßnahmen werden im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik (**GASP**) der Union im Einklang mit Kapitel 2 des Vertrags über die Europäische Union (**EUV**), insbesondere Artikel 29 EUV, beschlossen. Die EU-Verordnungen, auf die sich die Verarbeitungen stützen, sind unmittelbar geltende Rechtsakte, deren Rechtsgrundlage in den meisten Fällen Artikel 215 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (**AEUV**) ist.¹ Sie enthalten eine Liste von Personen, auf die diese Maßnahmen Anwendung finden, und zwar entweder in der Verordnung selbst oder in einem Anhang zur Verordnung. Grundlage dieser EU-Verordnungen sind Gemeinsame Standpunkte des Rates (vor dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon) oder Beschlüsse des Rates (nach dem Vertrag von Lissabon).

Die vorliegende Gemeinsame Stellungnahme befasst sich nur mit der Verarbeitung von Daten über natürliche Personen entweder als unmittelbar in der Liste aufgeführte Personen oder als Personen, die als in Beziehung zu einer juristischen Person stehend in der Liste aufgeführt sind, sowie über gesetzliche Vertreter in der Liste aufgeführter Personen/Organisationen.

Diese EU-Verordnungen sehen vor, dass die Listen mit den Namen der Personen, gegen die das Einfrieren von Vermögenswerten beschlossen wurde, nach ihrer Erstellung oder Überprüfung im Amtsblatt veröffentlicht werden. Auf dieser Grundlage nehmen Finanzinstitute dann das Einfrieren der Vermögenswerte vor.

¹ Die Rechtsgrundlage der älteren Verordnungen sind entweder Artikel 60 und 301 EGV oder Artikel 60, 301 und 308 EGV.

Gegenstand der Gemeinsamen Stellungnahme sind nur die diesbezüglichen Aktivitäten des Rates. Die Tätigkeiten der Kommission im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen, insbesondere die Verwaltung der im Internet veröffentlichten konsolidierten Listen von Personen, deren Vermögenswerte eingefroren wurden, sind bereits in einer eigenen Stellungnahme einer Vorabkontrolle unterzogen worden.² Mit der Verwaltung dieser konsolidierten Sanktionslisten hat der Rat nichts zu tun.

Im Zusammenhang mit Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten werden vom Rat personenbezogene Daten verarbeitet, um Listen von Personen, deren Vermögenswerte eingefroren werden sollen, zu erstellen, zu überprüfen, auf den neuesten Stand zu bringen, zu berichtigen und zu veröffentlichen. Daten dürfen auch verarbeitet werden zur Kommunikation mit den auf den Listen aufgeführten Personen und mit den Vereinten Nationen, den Mitgliedstaaten und Drittstaaten im Nachgang zu solchen Maßnahmen, einschließlich eines Rechtsbehelfsverfahrens. Die vorliegende Stellungnahme hat drei verschiedene (Gruppen von) Regelungen zum Gegenstand:

2.1.1. Die Regelung gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001

Für restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus im Rahmen der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 erstellt, überprüft und ändert der Rat eine Liste natürlicher Personen und Organisationen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt werden sollen.

Mitgliedstaaten können Personen vorschlagen, die auf die Liste gesetzt werden sollen, und zwar gestützt auf Entscheidungen zuständiger Behörden auf einzelstaatlicher Ebene (insbesondere Informationen von Justizbehörden oder gleichwertigen Behörden, nachdem aufgrund einer Untersuchung oder strafrechtlichen Verfolgung einer (versuchten) terroristischen Handlung eine Entscheidung getroffen wurde). Zu diesem Zweck begründet der vorschlagende Mitgliedstaat (z. B. mit Entscheidungen innerstaatlicher Gerichte), warum diese Person auf die Liste gesetzt werden sollte. Diese Unterlagen können Daten über Verdächtigungen, Straftaten und andere Sicherungsmaßnahmen enthalten. Solche Vorschläge für die Aufnahme in eine Liste werden zwischen dem Rat, den Delegationen der Mitgliedstaaten, der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst (EAD) ausgetauscht. Weitere Informationen über die betreffende Person können vom EAD, der Kommission oder den Vereinten Nationen vorgelegt werden. Ausgehend von den Vorschlägen von Mitgliedstaaten einigt sich der Rat dann einstimmig auf eine Liste von Personen. Der Rat greift auf die vom vorschlagenden Mitgliedstaat vorgelegten Informationen zurück. Bezüglich der Begründung (in der die verbotene Tätigkeit genannt und ein Verweis auf die innerstaatliche Entscheidung gegeben wird, die Person auf die Liste setzen zu lassen) überprüft das geeignete Gremium des Rates die rechtliche Unbedenklichkeit der vorgeschlagenen Begründung und kontrolliert das Generalsekretariat des Rates, ob die Begründung den Kriterien für die Aufnahme in die Liste genügt. Diese Liste wird mindestens zweimal jährlich aktualisiert. Im Anschluss wird die Liste der von den Sanktionen betroffenen Personen im Amtsblatt der Europäischen Union als Teil eines Rechtsakts zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 veröffentlicht. Die Kommission nimmt an allen Diskussionen in den vorbereitenden Gremien teil und hat Zugang zu allen Dokumenten. Gemäß dem Gemeinsamen Standpunkt 2001/931/GASP kann eine Aufnahme in die Liste nach der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 auch auf der Grundlage eines Beschlusses der Vereinten

² Stellungnahme des EDSB zur Vorabkontrolle vom 22. Februar 2012, Fall 2010-0426.

Nationen erfolgen. Derzeit beruht allerdings keine Aufnahme in die Liste auf einem Beschluss der Vereinten Nationen.

2.1.2. Die Regelungen für „Autonome Maßnahmen der EU“

Bei autonomen Maßnahmen der EU wird auf der Grundlage eines auf Artikel 215 AEUV gestützten Beschlusses des Rates eine Verordnung über die Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten erlassen. Der Rat notifizierte länderspezifischen Verordnungen über autonome Maßnahmen der EU an folgende Länder: i) Belarus, ii) Elfenbeinküste, iii) Ägypten, iv) Republik Guinea, v) Republik Guinea-Bissau, vi) Iran – Menschenrechte und Iran – Nichtverbreitung, vii) Demokratische Volksrepublik Korea, viii) Libyen, ix) Syrien, x) Tunesien, xi) Simbabwe.³ Bei den Einzelheiten der verschiedenen länderspezifischen Verordnungen gibt es zwar geringfügige Unterschiede, doch gelten für alle die gleichen Verfahren für die Umsetzung, weshalb sie gemeinsam analysiert werden können. Diese Verordnungen enthalten eine Liste von Kriterien, nach denen Personen in die Liste aufgenommen werden sollten, sowie im Anhang eine Liste von Personen, gegen die restriktive Maßnahmen verhängt wurden. Gestützt auf Vorschläge der Mitgliedstaaten können Mitgliedstaaten anhand dieser Kriterien Personen für die Aufnahme in die Liste vorschlagen. Der Rat greift auf die vom vorschlagenden Mitgliedstaat vorgelegten Informationen zurück, die noch durch weitere Informationen des EAD ergänzt werden können. Bezüglich der vom vorschlagenden Mitgliedstaat eingereichten Begründung überprüft das geeignete vorbereitende Gremium des Rates die rechtliche Unbedenklichkeit der vorgeschlagenen Begründung und kontrolliert das Generalsekretariat des Rates, ob die Begründung den Kriterien für die Aufnahme in die Liste genügt.

2.1.3. Die Regelungen für die „Durchführung von restriktiven Maßnahmen der Vereinten Nationen“

Hierzu gehören Verordnungen des Rates, die sich auf Entschließungen des UN-Sicherheitsrates zurückgehende Listen oder Beschlüsse der Vereinten Nationen der mit diesen Verordnungen eingerichteten entsprechenden Sanktionsausschüsse stützen. Mitgliedstaaten der Vereinten Nationen sind zur Umsetzung dieser Maßnahmen verpflichtet. Die EU ist zwar nicht Mitglied der UNO, doch setzen die Mitgliedstaaten der EU diese UN-Maßnahmen im Wege einer EU-Verordnung um. Bei den Einzelheiten der Rechtstexte gibt es zwar geringfügige Unterschiede, doch gelten für alle die gleichen Verfahren für die Umsetzung, weshalb sie gemeinsam erörtert werden können. Der Meldung des Rates ist zu entnehmen, dass derzeit EU-Verordnungen das auf UN-Maßnahmen beruhende Einfrieren von Vermögenswerten für folgende Länder vorsehen: i) Afghanistan, ii) Elfenbeinküste, iii) Demokratische Republik Kongo, iv) Demokratische Volksrepublik Korea, v) Iran – Nichtverbreitung, vi) Libyen, vii) Liberia, viii) Somalia, ix) Sudan und Südsudan.⁴

Die vom Rat veröffentlichten personenbezogenen Daten wurden bereits zuvor von den Vereinten Nationen veröffentlicht. Es erfolgt keine weitere Bewertung durch den Rat.

³ Zu näheren Informationen und vollständigen Fundstellen siehe weiter unten Punkt 3.3 über die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung. Die vorliegende Stellungnahme ist eine Sammelstellungnahme, die auch die Verarbeitungen im Zusammenhang mit autonomen Maßnahmen betreffend andere Länder abdecken soll; siehe weiter unten Punkt 3.1.

⁴ Zu näheren Informationen und vollständigen Fundstellen siehe weiter unten Punkt 3.3 über die Rechtmäßigkeit der Verarbeitung. Die vorliegende Stellungnahme ist eine Sammelstellungnahme, die auch die Verarbeitungen im Zusammenhang mit *UN-Durchführungsmaßnahmen* betreffend andere Länder abdecken soll; siehe weiter unten Punkt 3.1.

Sobald die UNO eine ihrer Sanktionslisten ändert, veröffentlicht sie die aktualisierte Fassung. Der EAD reicht diese Informationen an den Rat weiter und macht auf der Grundlage dieser veröffentlichten Liste einen Vorschlag für einen Rechtsakt zur Änderung der Liste im Anhang zu der einschlägigen Verordnung. Die UN-Listen werden wortwörtlich in die Anhänge der jeweiligen Verordnungen übernommen; der Rat nimmt keine weitere Überprüfung der Richtigkeit dieser Daten vor.

2.2. Beschreibung der Verarbeitungen

Nachstehend werden zunächst die allen Verarbeitungen nach den drei verschiedenen Regelungen gemeinsamen Merkmale beschrieben und wird dann gegebenenfalls auf die Besonderheiten der Regelungen eingegangen.

Für die Verarbeitung Verantwortlicher

In allen drei Fällen ist der für die Verarbeitung Verantwortlicher der Rat, hier vertreten durch den Generaldirektor der Generaldirektion C (Auswärtige Angelegenheiten, Erweiterung und Katastrophenschutz) des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union. Die mit der eigentlichen Verarbeitung personenbezogener Daten betraute Organisationseinheit ist das Referat „Horizontale Fragen“ (Referat 1C) in der Generaldirektion C.

Zweck der Verarbeitungen

Zweck der nach Maßgabe der Verordnungen vorgenommenen Verarbeitungen ist die Erstellung und Überprüfung von Listen von Personen, gegen die restriktive Maßnahmen in Form eines Einfrierens von Vermögenswerten verhängt werden, und die Erhebung von Informationen, mit denen sich die Personen ausreichend identifizieren lassen, sowie von Gründen für die Aufnahme in die Liste/Begründungen für die Benennung der betreffenden Personen.

Betroffene Personen

Betroffene Personen bei allen drei Regelungen sind:

- in den Verordnungen oder ihren Anhängen aufgeführte natürliche Personen. Im Zusammenhang mit der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001* betreffen diese Maßnahmen Personen, die „*terroristische Handlungen begehen, zu begehen versuchen oder sich an deren Begehung beteiligen oder diese erleichtern*“, und deren Vermögenswerte daher eingefroren werden. Im Zusammenhang mit den *autonomen Maßnahmen der EU* handelt es sich um Personen, die die Kriterien der jeweiligen Verordnung erfüllen (z. B. Personen, die „*für die Verletzung internationaler Wahlstandards verantwortlich sind*“ in Belarus; Personen, „*die einen friedlichen politischen Prozess zu verhindern oder zu blockieren anstreben*“ oder „*am Staatsstreich vom 12. April 2012 beteiligt waren*“ in Guinea-Bissau; Personen, die „*für schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen verantwortlich sind*“ in Iran usw.), und deren Vermögenswerte daher eingefroren werden. Im Zusammenhang mit der *Durchführung von UN-Maßnahmen* handelt es sich um natürliche Personen, deren Vermögenswerte vom UN-Sicherheitsrat oder vom UN-Sanktionsausschuss eingefroren wurden (z. B. den früheren liberianischen Präsidenten und Personen aus seinem Umfeld; Personen, die Mitglieder der

Taliban sind, und Personen aus ihrem Umfeld in Afghanistan; Personen, die nach Auffassung des UN-Sanktionsausschusses gegen das Waffenembargo gegen die Demokratische Republik Kongo verstoßen haben, usw.).

- natürliche Personen, die den gleichen Namen wie eine in einer Liste aufgeführte Person tragen und behaupten, nicht die Person zu sein, deren Vermögenswerte eingefroren werden sollen;
- Rechtsanwälte, die die oben genannten, in einer Liste aufgeführten (natürlichen/juristischen) Personen vertreten.

Die Verarbeitungen

Personenbezogene Daten werden vom Rat im Rahmen von Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten in den verschiedenen Verfahrensphasen verarbeitet, und diese Verarbeitungen laufen zumindest teilweise automatisch ab. Die Verarbeitungen für alle drei Regelungen bestehen aus folgenden Schritten:

- Erhebung personenbezogener Daten über Personen, deren Aufnahme in eine Liste vorgeschlagen wird, oder die bereits in einer Liste aufgeführt sind (für Zwecke der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001*) bei Mitgliedstaaten; für *autonome Maßnahmen der EU* bei Mitgliedstaaten oder Vertretungen der Mitgliedstaaten oder EU-Delegationen über den EAD; zur *Umsetzung von UN-Maßnahmen* durch Erhalt der vom EAD weitergeleitete UN-Liste;
- Erstellung von Listen von Personen;
- Austausch und Übermittlung aller erhobenen Daten an die Delegationen der Mitgliedstaaten in den vorbereitenden Gremien des Rates, an den EAD und die Kommission;
- Veröffentlichung der Liste der benannten Personen im Amtsblatt (bei *autonomen Maßnahmen der EU* und der *Umsetzung von UN-Maßnahmen* einschließlich der Gründe für die Aufnahme in die Liste/der Begründung);
- Aktualisierung oder Änderung der erhobenen personenbezogenen Daten;
- Speicherung der erhobenen Daten;
- Korrespondenz mit den in der Liste aufgeführten natürlichen Personen oder den gesetzlichen Vertretern einschließlich Akteneinsicht.

Datenkategorien

Mit Blick auf die *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001* werden die folgenden personenbezogenen Daten verarbeitet und im Amtsblatt veröffentlicht:

- Namen und Pseudonyme
- Geschlecht
- Geburtsdatum und Geburtsort
- Staatsangehörigkeit
- Passnummer oder Nummer des Personalausweises
- Adresse oder Aufenthaltsort der Person
- Funktion oder Beruf
- gelegentlich Informationen zur Mitgliedschaft in einer terroristischen Vereinigung.

Die folgenden Daten (besondere Datenkategorien im Sinne von Artikel 10 der Verordnung) werden für die Listen nach der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001* nicht veröffentlicht, sondern nur der betroffenen Person oder ihrem Anwalt zur Verfügung gestellt:

- einzelstaatliche Verwaltungsentscheidungen
- strafrechtliche Verurteilungen
- Anklageschriften
- Hinweise auf eine Verwicklung der Person in terroristische Aktivitäten
- Informationen darüber, dass die betreffende Person Mitglied einer terroristischen Organisation ist oder Verbindungen zu ihr unterhält (Informationen, die, wie bereits ausgeführt, gelegentlich ebenfalls veröffentlicht werden).

Im Zuge *autonomer Maßnahmen der EU* und der *Umsetzung von UN-Maßnahmen* werden die folgenden Daten verarbeitet und im Amtsblatt veröffentlicht:

- Namen und Pseudonyme
- Geschlecht
- Geburtsdatum und Geburtsort
- Staatsangehörigkeit
- Passnummer oder Nummer des Personalausweises
- Anschrift
- Funktion oder Beruf
- Gründe für die Aufnahme in die Liste/Begründung (einschließlich besonderer Datenkategorien im Sinne von Artikel 10 der Verordnung wie Angaben zu der Rolle bei Menschenrechtsverletzungen, strafrechtlichen Sanktionen, je nach den Kriterien der entsprechenden Verordnung).

Empfänger

Bei allen drei Regelungen sind die Empfänger der personenbezogenen Daten die Kommission, der EAD und die Delegationen der Mitgliedstaaten in den vorbereitenden Gremien des Rates sowie Europäische Gerichte im Fall von Gerichtsverfahren.

Bei der *Umsetzung von UN-Maßnahmen* werden dem Rat im Zusammenhang mit einem Überprüfungsantrag zur Verfügung gestellte zusätzliche Informationen an die Kommission, den EAD und die Delegationen der Mitgliedstaaten weitergegeben, nicht jedoch an die UN.

Wie bereits erläutert, werden die meisten personenbezogenen Daten (mit Ausnahme der ausführlichen Begründung für die *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001*) im Amtsblatt veröffentlicht und sind damit öffentlich zugänglich.

Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person

Im Zusammenhang mit der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001* gilt, dass der betroffenen Person eine Begründung (mit einer Zusammenfassung der beim Rat eingereichten Unterlagen) zugesandt wird, sofern ihre Adresse bekannt ist. Ist keine Adresse bekannt, wird in der Reihe C des Amtsblatts eine Mitteilung veröffentlicht, mit der die betroffene Person darüber unterrichtet wird, dass auf Antrag bei dem für die Verarbeitung Verantwortlichen die Begründung angefordert werden kann. Beide Schritte erfolgen zu dem Zeitpunkt, an dem die restriktive Maßnahme in

Kraft tritt. Nach Auskunft des Rates hindert dies betroffene Personen nicht daran, zu einem späteren Zeitpunkt eine Berichtigung ihrer Daten zu verlangen.

In der Mitteilung werden in der Liste aufgeführte Personen darüber in Kenntnis gesetzt, dass sie neu in die Liste aufgenommen wurden, oder dass die Begründung für ihre Aufnahme in die Liste aktualisiert wurde. In der Liste aufgeführte Personen sollten die Begründung innerhalb von zwei Wochen nach Veröffentlichung der Mitteilung anfordern. In der Mitteilung werden in der Liste aufgeführte Personen auch über ihr Recht aufgeklärt, jederzeit eine Überprüfung des Beschlusses über die Aufnahme in die Liste beantragen zu können. Um bei der nächsten regelmäßigen Überprüfung berücksichtigt zu werden, sollten in der Liste aufgeführte Personen solche Anträge innerhalb von zwei Wochen nach Veröffentlichung der Mitteilung einreichen. Schließlich werden in der Liste aufgeführte Personen noch darüber informiert, an welche innerstaatliche Behörde sie sich wenden sollten, um eine Genehmigung zur Verwendung eingefrorener Mittel zu erhalten (z. B. zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts, für den Rechtsbeistand usw.)

Ist im Zusammenhang mit *autonomen Maßnahmen der EU* und der *Umsetzung von UN-Maßnahmen* die Adresse der betroffenen Person bekannt, wird ihr ein Informationsschreiben zugesandt. Ist keine Adresse bekannt, wird eine Mitteilung in der Reihe C des Amtsblatts veröffentlicht. Beide Schritte erfolgen zu dem Zeitpunkt, an dem die restriktive Maßnahme in Kraft tritt.

Bei *autonomen Maßnahmen der EU* werden in einer Liste aufgeführte Personen darüber informiert, an welche innerstaatliche Behörde sie sich wenden sollten, um eine Genehmigung zur Verwendung eingefrorener Mittel zu erhalten (z. B. zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts, für den Rechtsbeistand usw.), sowie über ihr Recht, die Entscheidung über die Aufnahme in die Liste vor dem Gericht der Europäischen Union anzufechten. Ferner werden sie darüber aufgeklärt, dass sie beim Rat einen Antrag (mit den entsprechenden Nachweisen) auf Streichung von der Liste stellen können.

Im Zusammenhang mit der *Umsetzung von UN-Maßnahmen* enthält das Informationsschreiben die Kontaktdaten der UN-Kontaktstelle für die Streichung von Listen bzw. des Büros der UN-Ombudsperson und werden in Listen aufgeführte Personen darüber aufgeklärt, dass sie jederzeit einen Antrag (mit den entsprechenden Nachweisen) auf Streichung von der Liste stellen können. Ferner werden sie darüber in Kenntnis gesetzt, dass sie beim Rat eine Überprüfung des Beschlusses über die Aufnahme in die Liste beantragen können. In der Liste aufgeführte Personen werden darüber informiert, an welche innerstaatlichen Behörden sie sich wenden sollten, um eine Genehmigung zur Verwendung eingefrorener Mittel zu erhalten (z. B. zur Bestreitung ihres Lebensunterhalts, für den Rechtsbeistand usw.). Schließlich erfahren sie auch von ihrem Recht, den Beschluss über die Aufnahme in die Liste vor dem Gericht der Europäischen Union anzufechten.

Für alle drei Regelungen gilt, dass derzeit die Standardschreiben bzw. die Mitteilungen keine spezifischen Informationen über die EU-Datenschutzvorschriften enthalten. Ein direktes Schreiben erhalten betroffene Personen außerdem nur, wenn dem Rat ihre Adresse bekannt ist.

Auskunftsrecht und Berichtigung

Da bei Fällen nach der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001* die Begründung nicht veröffentlicht wird, wird sie auf Initiative des Rates auf einer Liste aufgeführten Personen zugesandt, jedoch nur, wenn eine Adresse vorliegt, oder auch auf Antrag nach Veröffentlichung der Mitteilung im Amtsblatt. Auskunft über die Begründung wird der betroffenen Person stets gewährt. Beantragen betroffene Personen (oder ihre Anwälte) über die Begründung hinaus Auskunft über personenbezogene Daten, wird diese Auskunft nur erteilt, wenn der Herausgeber der betreffenden Daten (der vorschlagende Mitgliedstaat) dem zugestimmt hat,⁵ und auf der Grundlage des Beschlusses des Rates 2004/644/EG (Durchführungsbestimmungen zum Datenschutz).⁶

Für *autonome Maßnahmen der EU* wird Auskunft über personenbezogene Daten der betroffenen Person (andere als die im Amtsblatt veröffentlichten) nur nach Zustimmung des Herausgebers der betreffenden Daten (Mitgliedstaat oder EAD)⁷ nach Maßgabe der Verfahren des Beschlusses des Rates 2004/644/EG erteilt.

Bei der *Umsetzung von UN-Maßnahmen* gilt, dass Anträge auf Auskunft und Berichtigung im Einklang mit Abschnitt 5 des Beschlusses des Rates 2004/644/EG mit dem Hinweis beschieden werden, dass dem Rat keine anderen Informationen als die im Amtsblatt veröffentlichten vorliegen, und dass sich diese Informationen auf die von der UN veröffentlichten Listen stützen.

Zum Thema Berichtigung sei angemerkt, dass betroffene Personen eine Überprüfung ihrer Aufnahme in die Liste beantragen können. Betroffene Personen haben die Möglichkeit, ihre Streichung von der Liste zu beantragen, und darüber hinaus aktualisiert und überprüft der Rat die Listen in regelmäßigen Abständen. Nach Angaben des Rates erfolgt bei der *Umsetzung von UN-Maßnahmen* die Streichung automatisch und wird vorgenommen, nachdem die UN die Streichung von der Liste beschlossen hat. Da es sich bei diesen Listen um Umsetzungen von Listen handelt, die auf UN-Ebene beschlossen wurden, führt der Rat von sich aus keine regelmäßige Überprüfung durch, sondern aktualisiert seine Liste nur bei einer Änderung der UN-Liste. Listen für *autonome Maßnahmen der EU* werden mindestens einmal jährlich überprüft, Listen für die *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001* alle sechs Monate. Unter Berücksichtigung der Entscheidungsfindungsverfahren des Rates (Vorschlag des Hohen Vertreters für eine Durchführungsverordnung, Gang durch die entsprechenden vorbereitenden Gremien des Rates und endgültiger Erlass durch den Rat) können Berichtigungen und Änderungen der Listen schnell vereinbart, erlassen und veröffentlicht werden. Der Rat erlässt und veröffentlicht dann eine Durchführungsverordnung, in der die betreffende Person aus der Liste gestrichen wird. Die Gründe für die Streichung von der Liste werden in einer solchen Durchführungsverordnung nicht genannt. Personen, deren Kontaktdaten bekannt sind, werden über die Streichung von der Liste direkt in einem Schreiben in Kenntnis gesetzt. Auch in einem solchen Schreiben werden die Gründe für die Streichung von der Liste nicht genannt. Das Verfahren für die Streichung von

⁵ Im Einklang mit dem Beschluss des Rates 2011/292/EU über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlusssachen.

⁶ Beschluss des Rates 2004/644/EG über den Erlass von Durchführungsbestimmungen für die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. L 296 vom 21.9.2004, S. 16.

⁷ Siehe Fußnote 5.

einer Liste ist das gleiche wie für die Aufnahme, also eine auf einem parallelen Beschluss des Rates fußende Verordnung.

Aufbewahrung

Bei allen drei Meldungen gilt, dass der Rat personenbezogene Daten fünf Jahre nach der Streichung von der Liste oder für die Dauer etwaiger anhängiger Gerichtsverfahren im Zusammenhang mit dem Beschluss über die Aufnahme in die Liste aufbewahrt, je nachdem, welcher Zeitraum länger ist. Der Meldung ist zu entnehmen, dass dieser Zeitraum gestützt auf Artikel 46 der Satzung des Gerichtshofs festgelegt wurde, dem zufolge aus außervertraglicher Haftung hergeleitete Ansprüche fünf Jahre nach Eintritt des Ereignisses, das ihnen zugrunde liegt, verjähren. Für historische, statistische oder wissenschaftliche Zwecke werden keine Daten gespeichert.

Im Amtsblatt veröffentlichte personenbezogene Daten bleiben öffentlich zugänglich.

Sicherheit

[...]

3. Rechtliche Analyse

3.1. Allgemeine Bemerkungen

Da die drei Meldungen eng miteinander verbundene Verarbeitungstätigkeiten mit ähnlichen Zweckbestimmungen und Verfahren betreffen, hat der EDSB beschlossen, sie in einer Gemeinsamen Stellungnahme abzuhandeln.

Diese Gemeinsame Stellungnahme hat nicht nur ein einziges Rechtsinstrument zur Umsetzung von Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten auf EU-Ebene zum Gegenstand, sondern mehrere Verordnungen, die derartige Maßnahmen festlegen. Sofern nicht anders angegeben, beziehen sich alle in der nachfolgenden Analyse formulierten Empfehlungen auf alle drei gemeldeten Verarbeitungen.

Da sich der Anwendungsbereich dieser Verarbeitungen häufig ändert, weil neue Sanktionsregelungen hinzugefügt oder ältere Regelungen ausgesetzt werden, wäre es nicht realistisch, für jede neue Sanktionsregelung eine neue Meldung zu fordern. Außerdem bestehen in jeder Kategorie grundlegende Ähnlichkeiten zwischen den in den drei Meldungen dargestellten Regelungen.

Diese Vorabkontrolle ist als eine Art „Sammel“-Stellungnahme zu allen in den Meldungen erwähnten Verordnungen (siehe Punkt 3.3), aber auch zu weiteren Verordnungen über restriktive Maßnahmen, die in Zukunft, nach dieser Meldung, erlassen werden könnten, gedacht. In Anbetracht der Tatsache, dass große Ähnlichkeit zwischen den Bestimmungen der bestehenden Verordnungen über restriktive Maßnahmen und den Verarbeitungen, die auf der Grundlage weiterer Verordnungen über das Einfrieren von Vermögenswerten besteht, und dass die in dieser Stellungnahme formulierten Empfehlungen auch als Bezugspunkt für die Umsetzung restriktiver Maßnahmen ganz allgemein verstanden werden sollten, bräuchte es relativ wenig, jedes Mal nach

dem Erlass einer neuen Verordnung des Rates über restriktive Maßnahmen das gesamte Vorabkontrollverfahren zu durchlaufen.⁸ Daher **sollten diese Stellungnahme und die darin enthaltenen Empfehlungen als auch für künftige Verordnungen über restriktive Maßnahmen gültig angesehen werden, sofern die dort geplanten Verarbeitungen im Wesentlichen mit den bei dieser Vorabkontrolle geprüften übereinstimmen.**

Sofern also Datenverarbeitungen nach weiteren, in der Zukunft zu erlassenden Verordnungen sich nicht von den in dieser Gemeinsamen Stellungnahme analysierten unterscheiden, sollten sie als durch die vorliegende Stellungnahme abgedeckt angesehen werden. Diese Vorgehensweise hat allerdings keine Auswirkungen auf die Verpflichtung des für die Verarbeitung Verantwortlichen, gemäß Artikel 25 der Verordnung die Verarbeitung dem DSB des Rates zu melden. Nur wenn neu erlassene Verordnungen über das Einfrieren von Vermögenswerten von den in dieser Stellungnahme beschriebenen erheblich abweichen, hat der DSB die Meldung an den EDSB entsprechend zu aktualisieren.

3.2. Vorabkontrolle

Die gemeldeten Verarbeitungen sind Verarbeitungen personenbezogener Daten, also gemäß Artikel 2 Buchstabe a der Verordnung „*aller Informationen über eine bestimmte oder bestimmbare natürliche Person*“; dabei handelt es sich in der Hauptsache um Namen und Kontaktdaten sowie die Gründe, aus denen die betreffenden betroffenen Personen auf eine Liste gesetzt wurden. Die Verarbeitung wird von einem Unionsorgan, dem Rat, im Rahmen der Ausübung von Tätigkeiten, die in den Geltungsbereich des Unionsrechts (in der Lesart des Vertrags von Lissabon) fallen, vorgenommen. Die Befugnis des Rates zum Erlass von Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten gründet sich auf Artikel 215 AEUV über restriktive Maßnahmen (im Fünften Teil „Das auswärtige Handeln der Union“ des AEUV). Die Verarbeitung der Daten erfolgt teilweise automatisch, viele Informationen werden aber auch in Akten verarbeitet; die Speicherung, Erhebung und Übermittlung geschieht weitgehend automatisch. Somit ist die Verordnung anwendbar. Diese Stellungnahme befasst sich jedoch nicht mit Verarbeitungen personenbezogener Daten durch den EAD, die Mitgliedstaaten und ihre Delegationen im Vorfeld des Erlasses des Beschlusses des Rates, und auch nicht mit Beschlüssen des Rates gemäß Kapitel 2 von Titel V des Vertrags über die Europäische Union. Sie hat lediglich die Verarbeitungstätigkeiten des Ratssekretariats im Zuge der Umsetzung dieser Beschlüsse des Rates zum Gegenstand, also die dementsprechend erlassenen Verordnungen und Durchführungsverordnungen.

In Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung ist festgelegt, 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 der Verordnung enthält eine Liste der Verarbeitungen, die solche Risiken beinhalten können. Unter Buchstabe a in dieser Liste werden als solche ein Risiko beinhaltende Verarbeitungen die von Daten aufgeführt, „*die Verdächtigungen, Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherheitsmaßregeln betreffen*“. Derartige Daten können im Zuge der gemeldeten Verarbeitungen im Rahmen von restriktiven Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten durchaus verarbeitet werden, da in den Begründungen für die Aufnahme

⁸ In diesem Zusammenhang informierte der Rat den EDSB am 21. März 2014, also schon während der Prüfung der Meldung, über die für die Ukraine erlassenen neuen autonomen Maßnahmen; siehe weiter unten Punkt 3.3. Der vorgeschlagene Ansatz gilt also auch für diese Verordnungen.

in eine Liste häufig von Straftaten und strafrechtlichen Verurteilungen die Rede ist. Darüber hinaus fallen die Verarbeitungen unter Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe d der Verordnung, da es sich um Verarbeitungen personenbezogener Daten handelt, „*die darauf abzielen, Personen von einem Recht, einer Leistung oder einem Vertrag auszuschließen*“. Der Zweck der gemeldeten Verarbeitungen besteht darin, in einer Liste aufgeführte Personen von bestimmten Rechten auszuschließen, vor allem vom uneingeschränkten Genuss ihrer Eigentumsrechte und vom Zugriff auf ihre Geldmittel und wirtschaftlichen Ressourcen. Die gemeldeten Verarbeitungen sind somit einer Vorabkontrolle zu unterziehen.

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 wurden die Verarbeitungen jedoch bereits eingeleitet. In Anbetracht der erheblichen Risiken für betroffene Personen und der langen Zeit, die seit Aufnahme der Verarbeitungen vergangen ist, bedauert der EDSB, dass zwischen Aufnahme der Verarbeitungen und der Meldung ein so langer Zeitraum verstrichen ist. Die Empfehlungen des EDSB sollten unverzüglich umgesetzt werden bzw. es sollte unverzüglich eine Begründung für ihre Nichtumsetzung vorgelegt werden.

3.3. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung

In Artikel 5 der Verordnung sind die Voraussetzungen für eine rechtmäßige Verarbeitung niedergelegt. Gemäß Artikel 5 Buchstabe a ist die Verarbeitung rechtmäßig, wenn sie „*für die Wahrnehmung einer Aufgabe erforderlich ist, die aufgrund der Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder anderer aufgrund dieser Verträge erlassener Rechtsakte im öffentlichen Interesse oder in legitimer Ausübung öffentlicher Gewalt ausgeführt wird, die dem Organ oder der Einrichtung der Gemeinschaft übertragen wurde*“.

Die gemeldeten Verarbeitungen stützen sich auf eine Reihe von Verordnungen, deren Rechtsgrundlage Artikel 215 AEUV ist. Mit diesen Verordnungen werden Gemeinsame GASP-Standpunkte oder GASP-Beschlüsse umgesetzt, die nach dem EUV auf EU-Ebene angenommen wurden und somit in den Anwendungsbereich von Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung fallen.

Gemäß Artikel 5 Buchstabe b der Verordnung dürfen überdies personenbezogene Daten nur verarbeitet werden, wenn „*die Verarbeitung für die Erfüllung einer rechtlichen Verpflichtung erforderlich ist, der der für die Verarbeitung Verantwortliche unterliegt*“. In Artikel 297 Absatz 1 AEUV ist geregelt, dass die Organe Gesetzgebungsakte im Amtsblatt veröffentlichen. In den länderspezifischen Verordnungen, die die Rechtsgrundlage für die gemeldeten Verarbeitungen bilden, heißt es (mit leicht unterschiedlichen Formulierungen), dass der Rat die Listen von Personen, deren Vermögenswerte eingefroren werden, in den Anhängen aktualisiert, und dass diese Änderungen der Anhänge rechtlich in Form von Durchführungsverordnungen erfolgen. Der Rat muss also die Listen in den Anhängen oder der Verordnung ändern und dann im Amtsblatt veröffentlichen. Diese Situation, in der dem Rat kein Handlungsspielraum bleibt, ist eine rechtliche Verpflichtung gemäß **Artikel 5 Buchstabe b** der Verordnung.⁹ Dies trifft jedoch nur auf die Veröffentlichung des Rechtsakts im Amtsblatt zu; für alle anderen in dieser Stellungnahme analysierten Verarbeitungen gründet sich die Rechtmäßigkeit auf **Artikel 5 Buchstabe a**.

⁹ Siehe auch die Stellungnahme des EDSB zur Vorabkontrolle vom 22. Februar 2012, Fall 2010-0426, Punkt 3.3.

Nachstehend wird näher auf die verschiedenen Rechtsgrundlagen für die einzelnen Regelungen oder Länder eingegangen. In einigen Fällen bestehen die erwähnten Verordnungen aus einem Teil betreffend die Umsetzung restriktiver UN-Maßnahmen und einem Teil betreffend autonome Maßnahmen der EU (**Mischregelungen**). Derartige Verordnungen sind nachstehend sowohl unter Punkt B als auch unter Punkt C erfasst.

Diese Verordnungen bieten eine Rechtsgrundlage für die gemeldeten Verarbeitungen (es werden für jede Verordnung die relevanten Artikel angegeben). Zwar bestehen geringfügige Unterschiede im Inhalt der Rechtsgrundlagen zwischen den und innerhalb der drei Kategorien, doch sind sie sich ausreichend ähnlich, um gemeinsam geprüft zu werden.

A. Restriktive Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus

- Verordnung (EG) Nr. 2580/2001: Artikel 2 Absatz 3.

B. Autonome Maßnahmen der EU

Autonome Maßnahmen der EU sind in den folgenden länderspezifischen Verordnungen vorgesehen:¹⁰

- Belarus: Verordnung (EG) Nr. 765/2006 des Rates: Artikel 2, 2b, 8a;
- Elfenbeinküste: Verordnung (EG) Nr. 560/2005 des Rates (Mischregelung): Artikel 2 und 2a;
- Ägypten (2011): Verordnung (EU) Nr. 270/2011 des Rates: Artikel 2, 3 und 12;
- Republik Guinea (Conakry): Verordnung (EG) Nr. 1284/2009 des Rates: Artikel 6, 14 und 15a;
- Republik Guinea-Bissau: Verordnung (EU) Nr. 377/2012 des Rates: Artikel 2, 3 und 11;
- Iran – Menschenrechte: Verordnung (EU) Nr. 359/2011 des Rates: Artikel 2, 3 und 12;
- Iran – Nichtverbreitung: Verordnung (EU) Nr. 267/2012 des Rates (Mischregelung): Artikel 23 und Artikel 46 Absätze 2 bis 6;
- Libyen: Verordnung (EU) Nr. 204/2011 des Rates (Mischregelung): Artikel 5, Artikel 6 Absätze 2 bis 4 und Artikel 16 Absätze 2 bis 6;
- Syrien (2011): Verordnung (EU) Nr. 36/2012 des Rates: Artikel 14, 15 und 32;
- Tunesien: Verordnung (EU) Nr. 101/2011 des Rates: Artikel 2, 3 und 12.

Für die folgenden Verordnungen erstellte zwar der Rat die ursprünglichen Listen, doch ist seitdem die Kommission für die Aktualisierung der Listen verantwortlich:¹¹

¹⁰ Danach wurden neue Verordnungen erlassen, vor allem die Ukraine betreffend: Verordnung (EU) Nr. 208/2014 des Rates vom 5. März 2014 über restriktive Maßnahmen gegen bestimmte Personen, Organisationen und Einrichtungen angesichts der Lage in der Ukraine; Verordnung (EU) Nr. 269/2014 des Rates vom 17. März 2014 über restriktive Maßnahmen angesichts von Handlungen, die die territoriale Unversehrtheit, Souveränität und Unabhängigkeit der Ukraine untergraben oder bedrohen.

¹¹ Verarbeitungen im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen nach dieser Verordnung werden im Wesentlichen von der Kommission auf der Grundlage von GASP-Beschlüssen vorgenommen und sind somit durch die Stellungnahme des EDSB im Fall 2010-0426 abgedeckt. Die vorliegende Stellungnahme befasst sich lediglich mit der Ex post-Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Rat bei der Erstellung der Erstliste. Sollte der Rat

- Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea): Verordnung (EG) Nr. 329/2007 des Rates (Mischregelung): Artikel 6 Absätze 2 bis 4;
- Simbabwe: Verordnung (EG) Nr. 314/2004 des Rates: Artikel 6.

C. Umsetzung restriktiver Maßnahmen der UN

- Afghanistan (Taliban): Verordnung (EU) Nr. 753/2011 des Rates: Artikel 3, 4 und 11;
- Elfenbeinküste: Verordnung (EG) Nr. 560/2005 des Rates (Mischregelung): Artikel 2, 2a und 11a;
- Iran – Nichtverbreitung: Verordnung (EU) Nr. 961/2010 des Rates (Mischregelung): Artikel 23 und Artikel 46 Absatz 1;
- Libyen: Verordnung (EU) Nr. 204/2011 des Rates (Mischregelung): Artikel 5, Artikel 6 Absätze 1, 3 und 4 sowie Artikel 16 Absatz 1;
- Liberia: Verordnung (EG) Nr. 872/2004 des Rates: Artikel 2;
- Somalia: Verordnung (EU) Nr. 356/2010 des Rates: Artikel 2, 12, 13 und 14.

Für die folgenden Verordnungen erstellte zwar der Rat die ursprünglichen Listen, doch ist seitdem die Kommission für die Aktualisierung der Listen verantwortlich:¹²

- Demokratische Republik Kongo: Verordnung (EG) Nr. 1183/2005 des Rates: Artikel 2 und Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a;
- Demokratische Volksrepublik Korea (Nordkorea): Verordnung (EG) Nr. 329/2007 des Rates (Mischregelung): Artikel 6 Absätze 1, 3 und 4;
- Sudan (Region Darfur): Verordnung (EG) Nr. 1184/2005 des Rates, Artikel 2 und Artikel 9 Absatz 1 Buchstabe a.

In der Meldung des Rates der autonomen Maßnahmen der EU wurden auch alle Mischregelungen erwähnt; bezüglich des UN-Teils dieser Regelungen wurde auf die Meldung der UN-Regelungen verwiesen. Diese Meldung spricht jedoch nur von den Verordnungen, in denen es ausschließlich um UN-Regelungen geht, nicht von den Mischregelungen. Wörtlich genommen könnte dies heißen, dass UN-Teile von Mischregelungen nicht von den Meldungen abgedeckt sind. Der EDSB konnte mit dem für die Verarbeitung Verantwortlichen abklären, dass die UN-Teile von Mischregelungen ebenfalls durch die Meldung der UN-Maßnahmen abgedeckt sind und somit auch Gegenstand dieser Stellungnahme sind.

Die Verarbeitungen im Rahmen der drei Regelungen werden also auf den oben aufgeführten Rechtsgrundlagen vorgenommen, sind für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse erforderlich, insbesondere zur Abwehr von Terrorismus oder zur Stärkung des internationalen Friedens und der internationalen Sicherheit oder der Menschenrechte und sind

jedoch eine Änderung der Liste beschließen oder neue Maßnahmen erlassen, muss dies im Einklang mit den Empfehlungen in dieser Stellungnahme geschehen; siehe weiter unten Punkt 3.1.

¹² Verarbeitungen im Zusammenhang mit restriktiven Maßnahmen nach dieser Verordnung werden im Wesentlichen von der Kommission auf der Grundlage von UN-Beschlüssen vorgenommen und sind somit durch die Stellungnahme des EDSB im Fall 2010-0426 abgedeckt. Die vorliegende Stellungnahme befasst sich lediglich mit der Ex post-Verarbeitung personenbezogener Daten durch den Rat bei der Erstellung der Erstliste. Sollte der Rat jedoch eine Änderung der Liste beschließen oder neue Maßnahmen erlassen, muss dies im Einklang mit den Empfehlungen in dieser Stellungnahme geschehen; siehe weiter unten Punkt 3.1.

somit rechtmäßig gemäß Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung. In einigen Fällen sind allerdings die Verordnungen als Rechtsgrundlage einer Verordnung nicht präzise genug. In manchen Verordnungen veröffentlicht der Rat nämlich mehr Datenkategorien als in der jeweiligen Regelung vorgesehen. Darüber hinaus sehen einige Verordnungen nicht ausdrücklich die Veröffentlichung der Gründe für die Aufnahme in die Liste vor (die nach Auffassung des EDSB sowieso nur dann veröffentlicht werden sollten, wenn dies für die Identifizierung erforderlich ist; siehe weiter unten Punkt 3.4 und 3.5). **Der Rat sollte alle Verordnungen überprüfen und sicherstellen, dass alle Verordnungen diesbezüglich detailliert genug gefasst sind, damit sie als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten dienen können, und dass sie eine Liste der zu veröffentlichenden Datenkategorien enthalten.** Der Rat teilte ferner mit, dass er die Listen nach den verschiedenen Verordnungen regelmäßig überprüft (mindestens alle sechs Monate bei der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001* und mindestens einmal pro Jahr bei *autonomen Maßnahmen der EU*). Allerdings scheinen nicht alle Verordnungen eine solche regelmäßige Überprüfung durch den Rat ausdrücklich vorzusehen (siehe weiter unten Punkt 3.5 zu den regelmäßigen Überprüfungen). **Die betreffenden Verordnungen sollten daher diesbezüglich klargestellt werden und eine solche Überprüfung ausdrücklich vorsehen.**

3.4. Verarbeitung besonderer Datenkategorien

Im Rahmen der gemeldeten Verarbeitungen können auch besondere Datenkategorien im Sinne von Artikel 10 der Verordnung verarbeitet werden, insbesondere Daten, die „*Verdächtigungen, Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen und Sicherungsmaßnahmen*“ betreffen.

Der EDSB weist nachdrücklich darauf hin, dass allein die Tatsache, dass jemand auf einer Liste von Personen steht, deren Vermögenswerte eingefroren wurden, die veröffentlichten personenbezogenen Daten schon zu „sensiblen“ Daten macht, da die Aufnahme in eine solche Liste im Zusammenhang mit Terrorismus oder Menschenrechtsverletzungen stets Ausdruck des Verdachts ist, dass jemand in kriminelle Machenschaften verwickelt ist. Dies trifft jedoch nicht zwangsläufig auf alle in eine Liste Aufgenommenen zu. Im Zusammenhang mit dieser Vorabkontrolle sind sensible Daten im Allgemeinen die Gründe für die Aufnahme in die Liste, zu denen Verurteilungen, Verhaftungen und Freiheitsstrafen gehören können.

Auch die von Mitgliedstaaten bei der Diskussion über Vorschläge betreffend die Aufnahme in eine Liste bei allen drei Regelungen vorgelegten Begründungen und Nachweise können sensible Daten enthalten. Des Weiteren dürfen die Gründe für die Aufnahme in die Liste bei *autonomen Maßnahmen der EU* und bei der *Umsetzung von UN-Maßnahmen* im Amtsblatt veröffentlicht werden. Bei Aufnahmen in die Liste nach der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001* werden die konkreten Gründe nicht veröffentlicht, doch wird mitunter die Mitgliedschaft in einer bereits auf einer Liste stehenden Organisation angegeben.

Gemäß Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung darf die Verarbeitung solcher besonderen Datenkategorien nur erfolgen, „*wenn sie durch die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder andere auf der Grundlage dieser Verträge erlassene Rechtsakte genehmigt wurde*“. Auch wenn die Verarbeitung besonderer Datenkategorien für die Aufnahme in eine Liste ganz allgemein unmittelbar auf der Grundlage von Artikel 215 AEUV erfolgen könnte, müsste die Veröffentlichung dieser besonderen Datenkategorien doch direkt in der Verordnung über die restriktive Maßnahme vorgesehen werden.

In fast allen Verordnungen über *autonome Maßnahmen der EU* und die *Umsetzung restriktiver Maßnahmen der UN* ist ausdrücklich die Veröffentlichung der Gründe für die Aufnahme in die Liste vorgesehen: entweder in einem Anhang der Verordnung oder als Teil der Liste in der Verordnung (Belarus, Elfenbeinküste, Ägypten, Guinea-Bissau, Iran, Korea, Libyen, Syrien, Tunesien, Afghanistan) oder in einer im Amtsblatt veröffentlichten Mitteilung an Personen, denen wegen unbekannter Adresse der Beschluss nicht zugesandt werden kann (Guinea, Iran). In den Verordnungen über das Einfrieren von Vermögenswerten betreffend Simbabwe, Kongo, Liberia, Somalia und Sudan wird jedoch gerade die Veröffentlichung der Gründe nicht ausdrücklich angesprochen. Im Zusammenhang mit diesen Verordnungen stünde daher die Verarbeitung besonderer Datenkategorien wie von Daten über strafrechtliche Verurteilungen nicht im Einklang mit Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung.

Wie nachstehend unter Punkt 3.5 noch ausführlicher erörtert werden wird, stellt der EDSB die Notwendigkeit einer Veröffentlichung solcher sensiblen Daten bei den Gründen für die Aufnahme in die Liste im Amtsblatt generell in Frage, sofern sie nicht für die Identifizierung der Person erforderlich ist (was nicht der Fall zu sein scheint). **Sollte der Rat auch weiterhin bei autonomen Maßnahmen der EU die Gründe für die Aufnahme in die Liste veröffentlichen, müsste die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung im Hinblick auf die Veröffentlichung dieser besonderen Datenkategorien in den Verordnungen überarbeitet werden, in denen eine solche Veröffentlichung nicht ausdrücklich vorgesehen ist.**

3.5. Datenqualität

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c müssen personenbezogene Daten den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, müssen dafür erheblich sein und dürfen nicht darüber hinausgehen. Außerdem müssen Daten sachlich richtig sein und, wenn nötig, auf den neuesten Stand gebracht werden (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d).

Bezüglich der Kriterien, denen zufolge verarbeitete Daten „den Zwecken entsprechen müssen, dafür erheblich sein müssen und nicht darüber hinausgehen dürfen“, weist der EDSB darauf hin, dass veröffentlichte personenbezogene Daten streng auf das beschränkt sein sollten, was zur Identifizierung der betreffenden Person erforderlich ist. Daten über Familienmitglieder (Eltern, Ehegatten) sollten daher nur in die veröffentlichten Listen aufgenommen werden, wenn dies zur Identifizierung der in die Liste aufgenommenen Person erforderlich ist. **In diesem Zusammenhang fordert der EDSB den Rat auf, mit Blick auf alle dieser Vorabkontrolle unterzogenen Verordnungen der Frage nachzugehen, ob es wirklich erforderlich ist, jedes Datenelement sowohl generell (also ob ein Element möglicherweise in die in einer Verordnung veröffentlichten Liste aufgenommen werden sollte) als auch fallweise (also ob ein Element nur im konkreten Fall aufgenommen werden sollte, oder ob die anderen Elemente für eine zuverlässige Identifizierung ausreichen) aufzunehmen.**

Mit Blick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stellt der EDSB vor allem die Notwendigkeit in Frage, auch bei *autonomen Maßnahmen der EU* und der *Umsetzung von UN-Maßnahmen* auch die Informationen zu den Gründen für die Aufnahme in die Liste im Amtsblatt zu veröffentlichen.¹³ . Die Veröffentlichung dieser Gründe ist im Allgemeinen in der jeweiligen Ratsverordnung, auf die sich die EU-Maßnahme zum Einfrieren von Vermögenswerten stützt,

¹³ Gemäß der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001.

ausdrücklich vorgesehen (siehe weiter oben Punkt 3.3). Der Rat führte hierzu aus, der Zweck der Veröffentlichung der Begründung bestehe darin, zu zeigen, dass die in die Liste aufgenommenen Personen die Kriterien für diese Aufnahme erfüllen, und dass die Aufnahme in die Liste daher begründet ist. Derzeit wird bei den im Amtsblatt veröffentlichten Gründen für die Aufnahme in die Liste häufig sehr in die Einzelheiten gegangen und werden große Mengen personenbezogener Daten einschließlich Daten über Verdächtigungen, Verstöße oder Beteiligung an kriminellen Machenschaften aufgeführt, die zu den besonderen Datenkategorien im Sinne von Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung gehören. Nach Ansicht des EDSB und im Einklang mit den Urteilen des Gerichtshofs der Europäischen Union,¹⁴ könnte es ausreichen, die Gründe für die Aufnahme in die Liste den betreffenden Personen entweder direkt mitzuteilen, sofern eine Adresse bekannt ist, oder auf Antrag nach einer im Amtsblatt veröffentlichten Mitteilung (wie für die Regelung nach der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 vorgesehen). **Der EDSB fordert den Rat daher auf, den in dieser Frage in Ratsverordnungen über das Einfrieren von Vermögenswerten vertretenen Ansatz zu überdenken und die Gründe für die Aufnahme in die Liste nicht systematisch zu veröffentlichen, sondern sie lediglich den betreffenden betroffenen Personen mitzuteilen. Dies kann entweder direkt geschehen, sofern eine Adresse bekannt ist, oder auch indirekt durch Veröffentlichung einer Mitteilung, in der betroffene Personen darüber in Kenntnis gesetzt werden, dass sie die Gründe für die Aufnahme in die Liste auf Antrag erfahren können.**

Das Erfordernis der sachlichen Richtigkeit und Aktualität von Daten steht im Zusammenhang mit dem Recht auf Auskunft über Daten und auf deren Berichtigung (siehe weiter unten Punkt 3.9). Damit wird gewährleistet, dass die verarbeiteten Daten gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung sachlich richtig, vollständig und auf dem neuesten Stand sind.

In Anbetracht der schwerwiegenden Folgen, die restriktive Maßnahmen für davon betroffene Personen haben, ist der sachlichen Richtigkeit der personenbezogenen Daten allergrößte Aufmerksamkeit zu schenken. Das Überprüfungsverfahren für in den Listen aufgeführte Personen kann zwar dazu dienen, Fehler zu berichtigen, aufgrund derer jemand fälschlicherweise in eine Liste aufgenommen wurde, doch sollte der Rat alles in seinen Kräften Stehende tun, um die Qualität der Daten bereits in der Phase der Erstellung der Listen zu gewährleisten. Die Informationen stammen vom vorschlagenden Mitgliedstaat, vom EAD oder einem UN-Gremium, und das Generalsekretariat des Rates überprüft nicht, ob die Daten inhaltlich korrekt sind. Es ist allerdings verpflichtet, die rechtliche Unbedenklichkeit der vorgeschlagenen Begründung/Gründe für die Aufnahme in die Liste zu kontrollieren und zu prüfen, ob die Begründung den Kriterien für die Aufnahme in die Liste genügt. Auch wenn die meisten Vorschläge für die Aufnahme einer betroffenen Person in die Liste von Personen, deren Vermögenswerte eingefroren werden, von diesen vorschlagenden Gremien stammen, fallen diese nicht unter diese Stellungnahme, da diese sich nur mit der Verarbeitung durch den Rat auf der Grundlage von Verordnungen befassen, die gemäß Artikel 215 AEUV erlassen werden, sobald betroffene Personen für die Aufnahme in die Liste vorgeschlagen worden sind.

Mit Blick auf die sachliche Richtigkeit weist der EDSB ferner darauf hin, dass die Listen von Personen, deren Vermögenswerte eingefroren werden, regelmäßig und häufig überprüft werden müssen. Für *autonome Maßnahmen der EU* sehen alle Verordnungen eine solche Überprüfung

¹⁴ Siehe z. B. Rechtssache T-85/09 *Kadi* und Rechtssache T-228/02 *Organisation des Modjahedines du peuple d'Iran*.

mindestens alle 12 Monate vor; eine Ausnahme bildet die Verordnung über Simbabwe.¹⁵ .
Bezüglich der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001* besagt die Meldung, dass die Listen mindestens zweimal pro Jahr überarbeitet werden, auch wenn dies in der Verordnung nicht ausdrücklich vorgesehen ist. **Daher sollten alle Verordnungen klargestellt werden und ausdrücklich eine solche regelmäßige Überprüfung vorsehen, sofern dies nicht schon ausdrücklich im GASP-Beschluss des Rates niedergelegt ist, auf dem die Verordnung beruht.** Für die *Umsetzung von UN-Maßnahmen* ist keine regelmäßige Überprüfung vorgesehen, da die Aufnahme in die Liste und die Streichung von der Liste von Beschlüssen der einschlägigen UN-Gremien abhängen. Der EDSB unterstreicht, dass sachliche Richtigkeit und Aktualität insbesondere im Hinblick auf betroffene Personen von allergrößter Bedeutung ist, die nicht mehr in Listen für das Einfrieren von Vermögenswerten aufgeführt sein sollten. Das Erfordernis der sachlichen Richtigkeit und Aktualität von Daten **verlangt** nach Auffassung des EDSB **häufige Aktualisierungen der Liste, vor allem bei der Streichung einer Person von der Liste, da die Verordnungen ja bis zu einer Änderung in Kraft und verbindlich bleiben.** Es kann zwischen einer automatischen Überprüfung durch den Rat und einer Überprüfung von Listen auf Antrag von in den Listen aufgeführten Personen unterschieden werden. Vor allem bei einem Antrag einer in der Liste aufgeführten Person auf Streichung von der Liste sollte der Rat die unrichtigen Daten unverzüglich ändern, um die Richtigkeit zu gewährleisten (siehe weiter unten Punkt 3.9). Da sich eine solche Überprüfung durch Erlass einer Änderungsverordnung im schriftlichen Verfahren bewerkstelligen lässt, kann sie kurzfristig (innerhalb ungefähr eines Monats) vorgenommen werden. Dies ist von besonderer Bedeutung, da sich viele Dritte (wie z. B. Banken), die das Einfrieren von Vermögenswerten vornehmen, auf diese Listen in der veröffentlichten Fassung verlassen und somit möglicherweise die Vermögenswerte einer betroffenen Person länger als gerechtfertigt einfrieren.

Personenbezogene Daten dürfen nur nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung). Die Frage der Rechtmäßigkeit wurde bereits in Punkt 3.3 erörtert, der Aspekt „nach Treu und Glauben“ bezieht sich auf die Auskunftspflicht gegenüber der betroffenen Person (siehe weiter unten Punkt 3.11). Wie noch unter Punkt 3.11 näher ausgeführt werden wird, ist der EDSB der Ansicht, dass betroffene Personen derzeit nicht alle in Artikel 12 der Verordnung geforderten Angaben erhalten.

3.6. Datenaufbewahrung / Datenspeicherung

In Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung heißt es, dass personenbezogene Daten so lange, wie es für die Erreichung der Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist, in einer Form gespeichert werden müssen, die die Identifizierung der betroffenen Person ermöglicht.

Für alle drei gemeldeten Verarbeitungen gilt, dass Daten bis zu fünf Jahre nach der Streichung von einer Liste oder nach Ablauf der Gültigkeit der betreffenden restriktiven Maßnahme gespeichert werden. Der Rat begründete diese Vorgehensweise mit der Möglichkeit von Gerichtsverfahren um außervertraglichen Schadenersatz. Gemäß Artikel 46 der Satzung des Gerichtshofs der Europäischen Union verjähren solche Ansprüche in fünf Jahren nach Eintritt des Ereignisses, das ihnen zugrunde liegt. Eine Aufbewahrung der Daten für fünf Jahre ist also

¹⁵ Siehe die Verordnungen für Belarus, Elfenbeinküste, Ägypten, Guinea, Guinea-Bissau, Iran, Korea, Libyen, Syrien bzw. Tunesien.

gerechtfertigt, da so gewährleistet ist, dass sie für eventuelle Gerichtsverfahren zur Verfügung stehen. Sollten die Verfahren nach Ablauf dieses Zeitraums noch immer anhängig sein, kann die Aufbewahrung für die Dauer des Verfahrens bis zur Erlangung eines rechtskräftigen Urteils fortgesetzt werden. Nach Auffassung des EDSB stehen diese Aufbewahrungsfristen im Einklang mit der Verordnung.

Im Amtsblatt veröffentlichte Daten bleiben öffentlich zugänglich. Da diese Listen Bestandteil oder Anhänge von Rechtsakten der Union sind, ist ihre Veröffentlichung nach Artikel 297 AEUV vorgeschrieben. Wie jedoch schon unter Punkt 3.5 im Hinblick auf die Qualität der Daten ausgeführt, sollten die Listen sachlich richtig und auf dem neuesten Stand sein und regelmäßig berichtigt oder überarbeitet werden.

3.7. Datenübermittlung

Empfänger der vom Rat verarbeiteten personenbezogenen Daten sind die Kommission, der EAD und die Delegationen der Mitgliedstaaten im Rat sowie Europäische Gerichte im Fall von Gerichtsverfahren.

Der EDSB ruft dem Rat in Erinnerung, dass für alle Übermittlungen innerhalb des Rates oder an andere Organe und Einrichtungen der EU Artikel 7 der Verordnung gilt. **Daten dürfen nur übermittelt werden, wenn sie „für die rechtmäßige Erfüllung der Aufgaben erforderlich sind, die in den Zuständigkeitsbereich des Empfängers fallen“.** Darüber hinaus sollten Empfänger bei einer Übermittlung daran erinnert werden, dass sie die Daten nur für die Zwecke verarbeiten dürfen, für die sie übermittelt wurden.

Auf Übermittlungen vom Rat an Delegationen von Mitgliedstaaten (also die Ständigen Vertretungen) findet Artikel 8 Anwendung, sofern der Empfänger einzelstaatlichen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 95/46/EG unterworfen ist (bzw. Artikel 9, sofern dies nicht zutrifft).

Laut Meldung übermittelt der Rat derzeit keine personenbezogenen Daten an Dritte oder internationale Organisationen wie die UN.

Er weist jedoch darauf hin, dass für die Zukunft Datenübermittlungen an die UN nicht auszuschließen sind. Im Fall solcher Übermittlungen müsste der Rat dafür Sorge tragen, dass die Bedingungen von Artikel 9 der Verordnung für eine Übermittlung erfüllt sind. Diesbezüglich merkt der EDSB an, dass derzeit für den UN-Sanktionsausschuss keine Angemessenheitsfeststellung vorliegt und sich daher alle Übermittlungen auf eine der Ausnahmen von Artikel 9 der Verordnung stützen müssten. Der EDSB weist außerdem darauf hin, dass er an Leitlinien zur Übermittlung personenbezogener Daten an Drittstaaten und internationale Organisationen durch Organe und Einrichtungen der EU arbeitet.

Die Veröffentlichung der Liste betroffener Personen, deren Vermögenswerte eingefroren werden sollen, in der elektronischen Fassung des Amtsblatts im Internet (sowie die Veröffentlichung in den Druckfassungen des Amtsblatts) gilt nicht als Übermittlung.¹⁶ Eine solche Veröffentlichung ist jedoch eine Verarbeitung, die der Verordnung Genüge tun muss, insbesondere den

¹⁶ Siehe Rechtssache C-101/01, *Lindqvist*, Randnr. 71, für die Veröffentlichung im Internet.

Grundsätzen der Verarbeitung nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise (siehe weiter oben die Punkte 3.3 und 3.5 sowie weiter unten Punkt 3.11).

3.8. Verarbeitung einer Personalnummer oder eindeutigen Kennung

Artikel 10 Absatz 6 der Verordnung besagt: „*Der Europäische Datenschutzbeauftragte bestimmt, unter welchen Voraussetzungen eine Personalnummer oder ein anderes Kennzeichen allgemeiner Bedeutung von einem Organ oder einer Einrichtung der Gemeinschaft verarbeitet werden darf*“.

Im Rahmen der drei gemeldeten Regelungen können auch Nummern von nationalen Personalausweisen oder Reisepässen in die öffentlich einsehbare Liste aufgenommen werden. Die Veröffentlichung dieser besonderen Datenkategorien kann erforderlich sein, um Wirtschaftsteilnehmern die Möglichkeit zu geben, Vermögenswerte einzufrieren und die Person korrekt zu identifizieren und dabei Risiken durch Namensübereinstimmungen und durch Personen mit verschiedenen Pseudonymen zu vermeiden.

Der EDSB sieht zwar durchaus die Notwendigkeit der Verarbeitung eindeutiger Kennungen natürlicher Personen, mit der die von dem Einfrieren von Vermögenswerten betroffenen Personen korrekt identifiziert werden können, doch fordert er – im Einklang mit seinen Empfehlungen weiter oben unter Punkt 3.5 – den **Rat auf, im Allgemeinen und im Einzelfall die Möglichkeit zu prüfen, die Verarbeitung solcher Daten auf ein Minimum zu reduzieren, falls die betreffende Person leicht auch ohne Verwendung dieser sensiblen Daten identifiziert werden kann.**

3.9. Recht auf Auskunft, Berichtigung und Löschung

Artikel 13 der Verordnung gewährt betroffenen Personen das Recht auf Auskunft über sie betreffende gespeicherte Daten. Artikel 14 gewährt das Recht auf „unverzögliche“ Berichtigung unrichtiger oder unvollständiger Daten. Nach Maßgabe von Artikel 20 der Verordnung können diese Rechte eingeschränkt werden, wenn dies aus einer Reihe von in dem Artikel aufgezählten Gründen erforderlich sein sollte.

In der Meldung führt der Rat an, dass Abschnitt 5 des Beschlusses des Rates zur Durchführung der Datenschutzvorschriften¹⁷ auf die in der Meldung dargestellte Verarbeitung Anwendung findet und das Recht auf Auskunft und Berichtigung vorsieht. **Das Verfahren zur Ausübung der Rechte der betroffenen Person sollte in jeder Mitteilung an die betroffene Person erwähnt und erläutert werden (siehe weiter unten Punkt 3.11)** und sollte auch gelten, wenn die Person direkt nicht erreichbar ist, insbesondere wenn die Informationen für die betreffenden Personen nur im Amtsblatt veröffentlicht werden.

Der Rat gewährt der betroffenen Person (oder ihrem Rechtsanwalt) Auskunft über die Begründung (für Maßnahmen nach der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001*, die nicht veröffentlicht werden) oder über personenbezogene Daten in der Akte, nachdem die Zustimmung des vorschlagenden Mitgliedstaats oder des EAD im Hinblick auf den Beschluss des Rates

¹⁷ Beschluss des Rates 2004/644/EG vom 13. September 2004 über den Erlass von Durchführungsbestimmungen für die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. L 296 vom 21.9.2004, S. 16.

2013/488/EU vom 23. September 2013 über die Sicherheitsvorschriften für den Schutz von EU-Verschlusssachen (mit „EU RESTRICTED/RESTREINT UE“ gekennzeichnet) eingegangen ist. **Damit die betreffenden Personen jedoch ihre Rechte als betroffene Personen (sowie ihr Recht, gehört zu werden) ausüben können, sollte nach Auffassung des EDSB Auskunft über ihre personenbezogenen Daten in der Akte auf breiter Basis gewährt werden.**

Die Auskunft kann nicht einfach mit der Begründung verweigert werden, dass keine Zustimmung des Mitgliedstaats vorliegt, von dem die Daten stammen, sondern kann nur abgelehnt werden, wenn eine der Ausnahmen von Artikel 20 der Verordnung greift. Diese Ausnahmen sollten eng ausgelegt und in jedem Einzelfall bewertet werden. Eine Ausnahme vom Recht auf Auskunft könnte insbesondere dann in Erwägung gezogen werden, wenn sie gemäß Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe d notwendig ist für die nationale und die öffentliche Sicherheit sowie die Verteidigung eines Mitgliedstaats. Ferner könnte nach Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung eine Einschränkung des Auskunftsrechts gerechtfertigt sein, wenn sie für die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten notwendig ist.

Zum Thema Berichtigung sei angemerkt, dass der Rat im Einklang mit Artikel 14 der Verordnung unvollständige oder unrichtige Daten unverzüglich berichtigen sollte. Dies gilt nicht nur für personenbezogene Daten der in der Liste aufgeführten Person, sondern auch für die Tatsache, dass eine Person überhaupt in die Liste aufgenommen wurde. Im Allgemeinen erfährt der Rat von unrichtigen personenbezogenen Daten (auch wenn eine Person schon auf der Liste stehen sollte), wenn die betroffene Person einen Überprüfungsantrag gestellt hat oder wenn diesbezüglich Informationen vom vorschlagenden Mitgliedstaat, vom EAD oder vom UN-Sanktionsausschuss eingegangen sind.

Die im Amtsblatt veröffentlichte Mitteilung für betroffene Personen, deren Adresse unbekannt ist, besagt im Allgemeinen, dass sie *„beim Rat unter Vorlage entsprechender Nachweise beantragen können, dass der Beschluss, sie in die genannten Listen aufzunehmen, überprüft wird“*. Auf diese Weise kann die betroffene Person dafür sorgen, dass die Akte vollständig und sachlich richtig ist. Die Listen werden dann geändert und bei der nächsten Überarbeitung der Verordnung im Amtsblatt veröffentlicht (als Durchführungsverordnung zur Änderung der jeweiligen Durchführungsverordnung). Der Rat kann die Liste von Personen, auf die Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten Anwendung finden, unter anderem auf Antrag der betroffenen Person aktualisieren, oder wenn Informationen (hauptsächlich von den Mitgliedstaaten, dem EAD oder der UN vorgelegt) darüber vorliegen, dass diese Person nicht in die Liste hätte aufgenommen werden dürfen oder nicht länger in der Liste aufgeführt sein sollte. **In diesem Zusammenhang weist der EDSB darauf hin, dass in Anbetracht der schwerwiegenden Folgen einer Aufnahme in die Liste der Rat personenbezogene Daten unverzüglich berichtigen sollte, um die Qualität der verarbeiteten personenbezogenen Daten zu gewährleisten. Dies sollte sofort erfolgen, und der Rat sollte für eine Berichtigung solcher Daten nicht die nächste regelmäßige Überarbeitung abwarten.**

In der Mitteilung, die zu Maßnahmen nach der *Verordnung (EG) Nr. 2580/2001* veröffentlicht wird, wird außerdem für die Einreichung von Anmerkungen eine Frist von zwei Wochen ab dem Datum der Zustellung der Begründung eingeräumt, die bei der nächsten regelmäßigen Überprüfung berücksichtigt werden können. Der Rat teilte ferner mit, dass auch nach Ablauf dieser Frist eingehende Überprüfungsanträge berücksichtigt werden. **Der EDSB unterstreicht jedoch, dass die zweiwöchige Frist bei Maßnahmen nach der Verordnung (EG)**

Nr. 2580/2001 keinesfalls das Recht der betroffenen Person auf eine jederzeit mögliche unverzügliche Berichtigung ihrer personenbezogenen Daten gemäß Artikel 14 der Verordnung einschränken darf. Nach Angaben des Rates kann eine Überprüfung oder eine Streichung von der Liste im schriftlichen Verfahren erlassen werden, weshalb es möglich sein sollte, die Listen auf dem neuesten Stand zu halten.

Gemäß Artikel 16 der Verordnung hat die betroffene Person das Recht, von dem für die Verarbeitung Verantwortlichen die Löschung von Daten zu verlangen, wenn ihre Verarbeitung rechtswidrig ist. Dies gilt vor allem, wenn eine Person gar nicht auf der Liste hätte stehen sollen, oder wenn gegen den Grundsatz der Datenqualität (einschließlich Richtigkeit) verstoßen worden ist. Eine solche Löschung könnte allerdings nur in den Akten des Rates vorgenommen werden. Der im Amtsblatt veröffentlichte Name der betroffenen Person könnte hingegen nicht mehr gelöscht werden. Wie bereits dargestellt, berichtigt der Rat im Fall eines berechtigten Überprüfungsantrags unrichtige Daten und entfernt den Namen der Person von der Liste von Personen, deren Vermögenswerte eingefroren werden (im Wege einer (Durchführungs-)Verordnung zur Änderung der jeweiligen im Amtsblatt veröffentlichten Verordnung). **Nach Auffassung des EDSB sollte der Rat für den Fall, dass die Daten der Person im Sinne von Artikel 16 der Verordnung rechtswidrig gespeichert oder veröffentlicht worden sind, nicht nur den Namen von der Liste streichen, sondern darüber hinaus den Namen einer fälschlicherweise auf die Liste geratenen Person öffentlich „reinwaschen“.** Grund hierfür ist, dass es nicht möglich ist, Daten aus einem veröffentlichten Amtsblatt zu entfernen. So könnte der Rat beispielsweise die Gründe für die Streichung einer Person von der Liste in seiner (Durchführungs-)Verordnung zur Änderung der Liste bekanntgeben und die betreffende Person individuell in einem Schreiben über die Gründe für die Streichung in Kenntnis setzen (falls Kontaktdaten vorliegen), um damit der betroffenen Person ein Dokument an die Hand zu geben, das die Freigabe der Konten erleichtert und die Beeinträchtigung des Ansehens der Person mindert. Hier ist zu unterscheiden von Fällen, in denen der ursprüngliche Beschluss über die Aufnahme in die Liste rechtmäßig war, eine Person später aber von der Liste gestrichen wird, weil neue Informationen vorliegen (wenn z. B. Anklagen gegen Personen fallen gelassen wurden, die nach der Verordnung (EG) Nr. 2580/2001 in die Liste aufgenommen worden waren).

Gemäß Artikel 17 der Verordnung haben betroffene Personen überdies das Recht, vom Rat zu verlangen, dass Dritten, denen die Daten übermittelt wurden, jede Berichtigung mitgeteilt wird, es sei denn, dass sich dies als unmöglich erweist oder einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeutet. Die Veröffentlichung der Streichung von der Liste im Amtsblatt tut dieser Verpflichtung Genüge. **Der EDSB empfiehlt dem Rat jedoch auch die Prüfung der Möglichkeit, Dritte, die mit den veröffentlichten Listen für das Einfrieren von Vermögenswerten arbeiten (z. B. Banken und Finanzinstitute oder deren Verbände), ebenfalls direkt über die Berichtigung zu unterrichten, sofern dies nicht einen unverhältnismäßigen Aufwand bedeutet.** Die Veröffentlichung der Streichung einer Person von der Liste, einschließlich, wie oben beschrieben, der Gründe für die Streichung, wäre im Übrigen eine weitere Möglichkeit, Dritte über die Löschung zu informieren.

3.10. Widerspruchsrecht

Artikel 18 Buchstabe a der Verordnung besagt, dass *„die betroffene Person das Recht hat, jederzeit aus zwingenden, schutzwürdigen, sich aus ihrer besonderen Situation ergebenden*

Gründen gegen die Verarbeitung von sie betreffenden Daten Widerspruch einzulegen, außer in den unter Artikel 5 Buchstaben b), c) und d) fallenden Fällen“.

Der EDSB ist sich der Tatsache bewusst, dass die Erstellung und Änderung der Listen und die Verarbeitung in Verbindung mit der Veröffentlichung und dem Informationsaustausch, die alle die Verarbeitung personenbezogener Daten beinhalten, der eigentliche Zweck der Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten sind. Das ganze Verfahren ist dazu bestimmt, Wirtschaftsteilnehmer in die Lage zu versetzen, schnell und eindeutig die Namen und Angaben zur Person von Personen zu ermitteln, deren Vermögenswerte auf der Grundlage von Listen der UN oder von autonomen Listen der EU eingefroren werden sollen.

Artikel 18 Buchstabe a besagt jedoch, dass der Widerspruch „aus zwingenden, schutzwürdigen Gründen“ eingelegt und „begründet“ werden muss. Die betreffende Person müsste diese Kriterien erfüllen, um gegen eine der oben aufgeführten Verarbeitungen, die unter Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung fallen, Widerspruch einlegen zu können. Um jedoch den Überraschungseffekt durch die Veröffentlichung der in die Liste aufgenommenen Person im Amtsblatt zu erhalten, kann das Widerspruchsrecht nicht vor der Veröffentlichung ausgeübt werden.

Wie bereits unter Punkt 3.3 ausgeführt, ist der Rat rechtlich zur Veröffentlichung im Amtsblatt verpflichtet. Das Widerspruchsrecht gilt somit nicht für Verarbeitungen im Zusammenhang mit der Veröffentlichung.¹⁸

Die von den Meldungen abgedeckten Verordnungen sehen die Möglichkeit vor, dass eine Person einen Antrag auf Überprüfung der Gründe für ihre Aufnahme in die Liste stellt. Dieses Verfahren, mit dem formell das Recht, gehört zu werden, eingeführt wird, und das generell Ausdruck des Grundsatzes eines fairen Verfahrens ist, ist auf die Rechtsprechung des Gerichtshofs zurückzuführen und wird vom EDSB begrüßt. Positiv wirkt sich diese Bestimmung auf den Schutz personenbezogener Daten insofern aus, als dieses Verfahren die Einschränkungen der Anwendbarkeit des Widerspruchsrechts für die betroffene Person bezüglich der oben beschriebenen rechtlichen Verpflichtung zur Veröffentlichung im Amtsblatt überwindet. **Nach Auffassung des EDSB sollte dieses Überprüfungsverfahren in alle Rechtsakte über das Einfrieren von Vermögenswerten in der Rechtsordnung der Union aufgenommen werden, um für alle von der Aufnahme in eine Liste betroffenen Personen eine Verarbeitung personenbezogener Daten zu gewährleisten, die nach Treu und Glauben erfolgt und rechtmäßig ist.** Auf diesem Wege könnte ein gemeinsames Überprüfungsverfahren geschaffen und für alle Verarbeitungen das Recht auf Widerspruch bei Vorliegen begründeter und nachprüfbarer Gründe zugelassen werden.

3.11. Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person

Die Verarbeitungen betreffen personenbezogene Daten, die nicht bei der betroffenen Person erhoben wurden. In Artikel 12 der Verordnung sind die Informationen aufgeführt, die der für die Verarbeitung Verantwortliche der betroffenen Person zu den Verarbeitungen erteilen muss. Dazu gehören unter anderem die Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen, die Zwecke der

¹⁸ Zu beachten ist, dass dies nur für die Veröffentlichung im Amtsblatt gilt, nicht jedoch für deren Vorbereitung.

Verarbeitung, die Rechtsgrundlage, die Empfänger der Daten, das Bestehen des Rechts auf Auskunft über die Daten und auf deren Berichtigung.

Derzeit erteilt der Rat betroffenen Personen nicht alle in Artikel 12 der Verordnung geforderten Informationen. In begrenztem Umfang erhalten betroffene Personen Informationen entweder direkt, sofern ihre Adresse bekannt ist, oder indirekt im Wege einer in der Reihe C des Amtsblatts veröffentlichten Mitteilung. Nach Angabe des Rates enthalten die den betroffenen Personen erteilten Informationen einige der von der Verordnung verlangten Informationen, die zu einem großen Teil jedoch eher implizit erteilt werden: Informationen zur Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen, zum Zweck der Verarbeitung, zu den betroffenen Datenkategorien, zum Auskunftsrecht und zur Rechtsgrundlage der Verarbeitung werden in dem Schreiben bzw. der Mitteilung gegeben. Von allergrößter Bedeutung ist es, betroffene Personen über die Tatsache der Verarbeitung ihrer Daten in Kenntnis zu setzen, damit sie ihre Rechte ausüben können.

Der EDSB empfiehlt dem Rat, die Informationen zu überarbeiten und zu ergänzen, die betroffenen Personen erteilt werden sollten, und betroffenen Personen alle in Artikel 12 erwähnten Informationen zu geben. Hinzugefügt werden sollten insbesondere Informationen über die Empfänger oder Kategorien von Empfängern, konkretere Informationen zum Recht auf Auskunft und Berichtigung, zu den Fristen für die Datenaufbewahrung, dem Recht, sich jederzeit an den EDSB zu wenden, und zur Herkunft der Daten¹⁹.

Diese Informationen sollten entweder in dem Schreiben an betroffene Personen oder in der im Amtsblatt veröffentlichten Mitteilung (direkt oder über einen Link zu einer Datenschutzerklärung) gegeben werden.

Grundsätzlich sind betroffene Personen gemäß Artikel 12 Absatz 1 über die Verarbeitung sie betreffender personenbezogener Daten, die nicht bei ihnen erhoben wurden, „*bei Beginn der Speicherung personenbezogener Daten oder im Fall einer beabsichtigten Weitergabe der Daten an Dritte spätestens bei der ersten Übermittlung der Daten*“ zu informieren.

Ausnahmen von diesem Recht auf Information sind in Artikel 20 Absatz 1 Buchstaben a und d der Verordnung geregelt, denen zufolge Einschränkungen möglich sind, wenn sie notwendig sind für „*die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten*“ bzw. „*die nationale und die öffentliche Sicherheit sowie die Verteidigung der Mitgliedstaaten*“. In diesen Fällen sind die betroffenen Personen über die wesentlichen Gründe für die Einschränkung und darüber zu unterrichten, dass sie das Recht haben, sich an den EDSB zu wenden (Artikel 20 Absatz 3); diese Unterrichtung kann so lange aufgeschoben werden, wie sie die Einschränkung ihrer Wirkung beraubt (Artikel 20 Absatz 5).

Derzeit werden diese Informationen betroffenen Personen nicht bei Beginn der Verarbeitung, sondern erst nach der Veröffentlichung des Beschlusses über die Aufnahme in die Liste erteilt. Ein solcher Aufschub ließe sich gestützt auf die oben erwähnten Ausnahmen rechtfertigen, da andernfalls es keinen Überraschungseffekt gäbe und Personen, die in die Liste aufgenommen werden sollen, ihre Vermögenswerte in Sicherheit bringen könnten. Einen Aufschub bei der Erteilung der gemäß Artikel 12 der Verordnung erforderlichen Informationen kann es allerdings

¹⁹ Mit Ausnahme der Fälle, in denen der für die Verarbeitung Verantwortliche diese Informationen gemäß Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe f Nummer iii aufgrund der beruflichen Geheimhaltungspflicht nicht offenlegen kann.

nur beim Erstbeschluss über die Aufnahme in die Liste geben, nicht jedoch bei späteren Beschlüssen dieser Art in dem Fall, dass neue Gründe für eine solche Aufnahme vorliegen.²⁰

3.12. Sicherheitsmaßnahmen

[...]

4. Schlussfolgerungen

Es besteht kein Grund zu der Annahme, dass ein Verstoß gegen die Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vorliegt, sofern die oben angestellten Erwägungen in vollem Umfang berücksichtigt werden. Der Rat sollte insbesondere folgende Empfehlungen umsetzen, also

- gewährleisten, dass alle Verordnungen über Maßnahmen zum Einfrieren von Vermögenswerten detailliert genug sind, um als Rechtsgrundlage für die Verarbeitung personenbezogener Daten dienen zu können, und dass sie unter anderem eine Liste der im Amtsblatt zu veröffentlichenden Datenkategorien enthalten und regelmäßige Überprüfungen vorsehen;
- die Notwendigkeit überprüfen, im Hinblick auf alle bei dieser Vorabkontrolle geprüften Verordnungen alle Datenelemente sowohl generell als auch fallweise in die Listen aufzunehmen (insbesondere bei sensiblen Daten wie Personalnummern und eindeutigen Kennungen), und die Daten auf das für die Identifizierung der betreffenden Person erforderliche Maß beschränken;
- das Konzept der systematischen Veröffentlichung der Gründe für die Aufnahme in die Liste überdenken und sie eher nur der betreffenden betroffenen Person mitteilen;
- für den Fall, dass der Rat dessen ungeachtet seine Praxis der Veröffentlichung der Gründe für die Aufnahme in die Liste fortsetzt, gewährleisten, dass die Rechtsgrundlage für die Verarbeitung die Veröffentlichung der Gründe für die Aufnahme in die Liste, die zu den besonderen Datenkategorien zählen, ausdrücklich vorsieht;
- häufig und regelmäßig die Personenlisten aktualisieren, damit die Qualität der Daten gewährleistet ist, und für den Fall, dass eine Person von der Liste zu streichen ist, die entsprechende Überarbeitung der Verordnung unverzüglich vornehmen;
- bei allen Übermittlungen gemäß Artikel 7 die Empfänger daran erinnern, dass sie die Daten nur für die Zwecke verarbeiten dürfen, für die sie übermittelt wurden;
- betroffenen Personen auf breiter Grundlage Auskunft über ihre in den Akten des Rates enthaltenen personenbezogenen Daten gewähren (sofern nicht eine Einschränkung durch eine Ausnahme gemäß Artikel 20 der Verordnung gilt);
- einen Namen nicht nur einfach von der Liste streichen, sondern weitere Maßnahmen ergreifen, um den Namen einer fälschlicherweise in die Liste aufgenommenen Person „reinzuwaschen“, sofern die Verarbeitung (also die Aufnahme in die Liste) rechtswidrig war;
- dafür Sorge tragen, dass alle Rechtsinstrumente für das Einfrieren von Vermögenswerten ein Prüfungsverfahren enthalten, damit für alle betroffenen Personen eine rechtmäßige Verarbeitung personenbezogener Daten nach Treu und Glauben gewährleistet ist;

²⁰ Siehe T 228/02, Randnrn. 128-130. Diese Linie wurde in den späteren Rechtssachen T-284/08, Randnrn. 36, 37 und 44, und in der Rechtsmittelsache C-27/09, Randnrn. 61, 62, 65-67 bestätigt.

- alle in Artikel 12 der Verordnung verlangten Informationen erteilen, auch zu den Verfahren, nach denen betroffene Personen ihre Rechte ausüben können.

Brüssel, den 7. Mai 2014

(unterzeichnet)

Giovanni BUTTARELLI
Stellvertretender Europäischer Datenschutzbeauftragter