

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag der Kommission für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG/Euratom) Nr. 354/83 im Bezug auf die Bestimmung des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz zum Standort der historischen Archive der Europäischen Organe

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in englischer, französischer und deutscher Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter <http://www.edps.europa.eu> erhältlich)

(2013/C 28/05)

1. Einleitung

1.1 Konsultation des EDSB

1. Am 16. August 2012 nahm die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EWG/Euratom) Nr. 354/83 im Bezug auf die Bestimmung des Europäischen Hochschulinstituts in Florenz zum Standort der historischen Archive der Europäischen Organe („Vorschlag“) ⁽¹⁾ an. Der Vorschlag wurde dem EDSB noch am selben Tag zur Konsultation übermittelt.

2. 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 gestärkt. Der EDSB begrüßt, dass er von der Kommission nach Annahme des Vorschlags auch formell konsultiert wurde und dass auf diese Stellungnahme in der Präambel des Vorschlags verwiesen wird.

1.2 Ziele und Hintergrund des Vorschlags

3. Die Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft ⁽²⁾ („Archivverordnung“) verlangt von den Organen und Einrichtungen der EU die Einrichtung historischer Archive und deren Freigabe für die Öffentlichkeit nach 30 Jahren. Nach der Archivverordnung können Organe und Einrichtungen ihr Archiv an dem Ort unterhalten, den sie für angemessen halten.

4. Ziel des Vorschlags ist es, die Archivverordnung zu ändern und die Hinterlegung der archivierten Unterlagen beim Europäischen Hochschulinstitut (EHI) in Florenz für alle Organe und Einrichtungen der EU (mit Ausnahme des Gerichtshofs und der Europäischen Zentralbank) verpflichtend zu machen. Tatsache ist, dass die Europäische Kommission, der Rat der Europäischen Union und das Europäische Parlament auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen ihre archivierten Unterlagen bereits beim EHI hinterlegen. Wie es in der Begründung heißt, bewirkt der Vorschlag keine Änderung des Status quo, sondern „soll der Auftrag des EHI zur Verwaltung der historischen Archive der Organe bestätigt werden. Er soll eine solide rechtliche und finanzielle Grundlage für die Partnerschaft zwischen der EU und dem EHI legen“.

5. Der Vorschlag wird auch nichts an den bestehenden Vorschriften und Verfahren ändern, nach denen die Organe und Einrichtungen der EU ihre Archive nach 30 Jahren der Öffentlichkeit zugänglich machen. Ebenso wenig wird er eine Änderung der Eigentumsverhältnisse bewirken; die archivierten Unterlagen bleiben Eigentum der hinterlegenden Organe/Einrichtungen. Kurz: Der Vorschlag enthält begrenzte und gezielte Änderungen der Archivverordnung, hebt aber nicht auf eine umfassende Modernisierung oder Überholung ab.

1.3 Relevanz für den Datenschutz; Ziele der Stellungnahme des EDSB

6. Bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben verarbeiten die europäischen Organe und Einrichtungen riesige Datenmengen einschließlich personenbezogener Daten. Einige der verarbeiteten personenbezogenen Daten mögen aus datenschutzrechtlicher Sicht besonders schutzwürdig sein ⁽³⁾ und/oder wurden den betreffenden Organen oder Einrichtungen als vertraulich übergeben, ohne dass davon ausgegangen wurde, dass sie eines Tages der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden: beispielsweise personenbezogene Daten in Kranken- oder Personalakten von Bediensteten oder personenbezogene Daten, die im Zusammenhang mit Disziplinarverfahren oder Verfahren wegen Belästigung, internen Audits, verschiedenen Arten von Beschwerden oder Petitionen oder Untersuchungen in den Bereichen Handel, Wettbewerb, Betrugsbekämpfung oder anderen Untersuchungen verarbeitet wurden.

⁽¹⁾ COM(2012) 456 final.

⁽²⁾ Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1).

⁽³⁾ Wie „besondere Datenkategorien“ im Sinne von Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.

7. Ein Teil dieser personenbezogenen Daten, zu denen auch diejenigen gehören, die auf den ersten Blick das größte Risiko für die betroffenen Personen darstellen, werden nach bestimmter Zeit vernichtet, wenn sie nämlich für die Zwecke, für die sie ursprünglich erhoben wurden (sowie für andere vorschriftsgemäße „Verwaltungszwecke“) nicht mehr benötigt werden.

8. Ein erheblicher Teil der Unterlagen im Besitz der europäischen Organe und Einrichtungen und möglicherweise auch die darin enthaltenen personenbezogenen Daten wird jedoch nicht vernichtet, sondern irgendwann in das historische Archiv der Europäischen Union überführt und der Öffentlichkeit für historische, statistische und wissenschaftliche Zwecke zugänglich gemacht ⁽¹⁾.

9. Es ist wichtig, dass Organe und Einrichtungen der EU eindeutig festgelegt haben, welche personenbezogenen Daten in die historischen Archive überführt bzw. nicht überführt werden, und wie die personenbezogenen Daten geschützt werden, die erhalten bleiben und über die historischen Archive der Öffentlichkeit zugänglich sind. Hierbei ist der Schutz der Privatsphäre und der personenbezogenen Daten der betroffenen Personen zu gewährleisten und ist ein Gleichgewicht zwischen dem Schutz dieser Grundrechte und dem Recht auf Zugang zu Dokumenten und dem legitimen Interesse an geschichtlicher Forschung herzustellen.

10. Zwar gibt es derzeit bei den meisten Organen und Einrichtungen der EU auch Konzepte für Dokumentenverwaltung, Datenaufbewahrung und Archivierung (wie beispielsweise die Gemeinsame Aufbewahrungsliste (CCL), ein internes Verwaltungsdokument des Kommission ⁽²⁾), doch bieten diese nur begrenzte Hinweise zum Datenschutz. Die CCL und ähnliche Dokumente sollten weiterentwickelt oder mit konkreteren und nuancierteren Hinweisen zum Datenschutz ergänzt werden.

11. Weiter ist festzuhalten, dass die bestehenden Konzepte in internen Dokumenten und nicht in einem von Rat und Parlament angenommenen Rechtsakt niedergelegt sind. Abgesehen von einer kurzen Erwähnung in Artikel 2 Absatz 1 von „Dokumenten, die unter die Ausnahmeregelungen zum Schutz Privatsphäre und der Unversehrtheit des Einzelnen, wie er in Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ⁽³⁾, definiert ist, fallen“, wird im derzeitigen Wortlaut der Archivverordnung nicht näher bestimmt, welche personenbezogenen Daten in die historischen Archive überführt und damit letztendlich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden dürfen.

12. Der zitierte Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ist wiederum im Einklang mit den geltenden Datenschutzvorschriften einschließlich der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und im Einklang mit der Rechtsprechung des Gerichtshofs der Europäischen Union auszulegen. Vor einer Entscheidung darüber, welche personenbezogenen Daten in die historischen Archive überführt werden sollen, ist also in jedem Einzelfall eine komplexe Analyse vorzunehmen.

13. Die Überarbeitung der Richtlinie 95/46/EG ⁽⁴⁾ und der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 ist bereits angelaufen, und auch die Überarbeitung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 dürfte demnächst folgen. Man kann zwar darauf hoffen, dass diese Änderungen der Rechtsvorschriften aufgrund ihres allgemeinen Charakters zu mehr Klarheit beitragen werden, doch werden sie den europäischen Organen und Einrichtungen kaum hinreichend Orientierung bezüglich ihrer Archivierungspraxis bieten. An der Archivverordnung selbst hat die Kommission nur begrenzte Änderungen vorgeschlagen, von denen Artikel 2 Absatz 1 und andere Kernbestimmungen allerdings unberührt bleiben.

14. Der EDSB schlägt in dieser Stellungnahme einige gezielte Änderungen vor, die sich bei der derzeitigen, eher begrenzten Überarbeitung der Archivverordnung berücksichtigen lassen. Darüber hinaus betont er die Notwendigkeit spezifischer Maßnahmen einschließlich angemessener Durchführungsbestimmungen, mit denen gewährleistet wird, dass Datenschutzanliegen bei der legitimen Aufbewahrung von Aufzeichnungen zu historischen Zwecken wirksam Rechnung getragen wird.

⁽¹⁾ Artikel 1 Absatz 2 der Archivverordnung bietet Begriffsbestimmungen sowohl von „Archiven“ als auch von „historischen Archiven“ (von Organen und Einrichtungen der EU). Der Begriff „Archive“ bezeichnet „die Gesamtheit der Schriftstücke und des sonstigen Archivguts jeglicher Art, unabhängig von ihrer Form und ihrem materiellen Träger, die ein Organ, einer seiner Vertreter oder einer seiner Bediensteten in Ausübung seiner Amtstätigkeit angefertigt oder empfangen hat und die die (EU) betreffen“. Als „historische Archive“ wird hingegen „der Teil der Archive (der Organe) bezeichnet, der ... zur ständigen Aufbewahrung ausgewählt wurde“. „Spätestens 15 Jahre nach ihrer Anfertigung“ werden sie „anhand von Kriterien durchgesehen, um die zur Aufbewahrung bestimmten Dokumente von solchen zu trennen, die keinen administrativen oder geschichtlichen Wert haben“.

⁽²⁾ SEK(2007) 970, angenommen am 4. Juli 2007, wird derzeit überarbeitet. Siehe auch die Kommentare des EDSB vom 7. Mai 2007 zum Entwurf der CCL von 2007 unter folgender Adresse: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/Supervision/Adminmeasures/2007/07-05-07_commentaires_liste_conservation_EN.pdf

⁽³⁾ ABl. L 145 vom 31.5.2001, S. 43.

⁽⁴⁾ Siehe den Vorschlag der Kommission für eine Verordnung zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr (COM(2012) 11 final). Siehe auch die Stellungnahme des EDSB vom 7. März 2012 zu dem Paket von Vorschlägen für eine Datenschutzreform, abrufbar unter: http://www.edps.europa.eu/EDPSWEB/edps/lang/de/Consultation/Reform_package

15. Zur Hintergrundinformation werden in Abschnitt 2 kurz einige allgemeine Datenschutzfragen und aktuelle Tendenzen im Zusammenhang mit der Öffnung und Digitalisierung der historischen Archive der EU, mit der Anonymisierung und Aufhebung der Anonymisierung sowie die Initiativen der Kommission für offene Daten erörtert.

10. **Schlussfolgerungen**

65. Der EDSB begrüßt, dass sich der Vorschlag mit Datenschutzanliegen befasst und insbesondere Folgendes enthält:

- die Bestimmungen über das anzuwendende Recht,
- die Festlegung der Aufsichtsbehörde,
- die Darstellung des EHI als Auftragsverarbeiter und
- die Anforderung, Durchführungsbestimmungen zur Behandlung von Datenschutzfragen in der Praxis zu erlassen.

66. Zur Ausräumung noch verbleibender datenschutzrechtlicher Bedenken empfiehlt der EDSB, folgende Ergänzungen in der vorgeschlagenen Änderung der Archivverordnung:

- genaue Festlegung der Kernziele und des Mindestinhalts der Durchführungsbestimmungen sowie des Verfahrens für deren Annahme, einschließlich einer „Governance-Struktur“, die ein harmonisiertes und koordiniertes Vorgehen gewährleistet, eines klaren Zeitplans für die Annahme und der Konsultation des EDSB;
- Festlegung der Vorschriften über die Sicherheit personenbezogener Daten, die in den historischen Archiven verwahrt werden;
- Bereitstellung von Garantien bezüglich der Privatarchive im Besitz des EHI und
- Bereitstellung von Mindestklarstellungen bezüglich der Ausnahmeregelung zum Schutz der Privatsphäre in Artikel 2 der Archivverordnung.

Geschehen zu Brüssel am 10. Oktober 2012.

Peter HUSTINX
Europäischer Datenschutzbeauftragter
