

GIOVANNI BUTTARELLI
STELLVERTRETENDER DATENSCHUTZBEAUFTRAGTER

Herrn Michele-Marco CHIODI
Datenschutzbeauftragter
GEREK-Büro
Z.A. MELEROVICA 14 2nd floor
1050 Riga
LETTLAND

Brüssel, 29. April 2014
GB/OL/sn/D(2014)1031 C 2014-0338
Bitte richten Sie Ihre Schreiben an:
edps@edps.europa.eu

Sehr geehrter Herr Chiodi,

wir danken Ihnen für Ihre Nachricht vom 18. März 2014, in der Sie uns gemäß Artikel 27 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (die Verordnung) im Hinblick auf die Notwendigkeit einer Vorabkontrolle des öffentlichen Registers des GEREK-Büros konsultiert haben. Eine weitere Frage, die in Ihrer Nachricht aufgeworfen wird, bezieht sich auf das geeignete Instrument zur Festlegung der Richtlinien in Bezug auf das Register, insbesondere die Frage, ob ein Beschluss des Verwaltungsausschusses erforderlich ist oder ob eine interne Verwaltungsanweisung des Verwaltungsdirektors ausreichend ist. Am 26. März forderte der EDSB weitere Informationen an, die am 2. April 2014 eingingen.

Nach Ansicht des EDSB **unterliegen diese Verarbeitungsvorgänge keiner Vorabkontrolle** durch den EDSB. Dennoch möchten wir einige Anmerkungen zum Register anbringen.

Sachverhalt

Das GEREK-Büro führt ein öffentliches Register¹ bestimmter Dokumente, das vom GEREK oder dem GEREK-Büro zu Zwecken der Transparenz unterhalten wird.² Eine Liste der Arten von Dokumenten, die in das Register aufgenommen werden, wurde dem EDSB vorgelegt. Dazu zählen beispielsweise die Tagesordnungen und Schlussfolgerungen der Sitzungen des Regulierungsrates und des Verwaltungsausschusses sowie der Vorbereitungsgremien. Ebenfalls in das Register aufgenommen werden Interessenerklärungen des Regulierungsrates

¹ http://www.berec.europa.eu/eng/document_register/welcome/.

² Artikel 18 und 22 der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 schreiben vor, dass das GEREK und das GEREK-Büro ihre Tätigkeiten mit einem hohen Maß an Transparenz ausführen und dass sie der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 unterliegen; Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 1049/2001 schreibt es den Organen, Einrichtungen und Agenturen vor, öffentliche Register der Dokumente zu führen und möglichst direkten Zugang zu gewähren; Artikel 15 AEUV enthält die allgemeinen Grundsätze der Transparenz und des Zugangs der Öffentlichkeit.

und der Verwaltungsausschussmitglieder, Beiträge zu öffentlichen Konsultationen des GEREK und sonstige Nachrichten, die beim GEREK oder GEREK-Büro von externen Parteien eingehen.³ Einige Dokumente sind im Volltext verfügbar, während bei anderen nur zusammenfassende Informationen über den Verfasser/Empfänger und den Inhalt gegeben werden. Bei Beantwortung von Anfragen auf Zugang zu Dokumenten, bei denen nur zusammenfassende Informationen verfügbar sind, kann das GEREK-Büro bestimmte Dokumente anonymisieren.

Das GEREK-Büro hat auch eine Datenschutzerklärung übermittelt, die auf der Begrüßungsseite des Registers veröffentlicht werden soll. Dies ist jedoch noch nicht geschehen.

Rechtliche Prüfung

In Artikel 27 der Verordnung sind die Arten von Verarbeitungen aufgeführt, bei denen davon ausgegangen wird, dass sie mit Risiken verbunden sind, weshalb sie einer Vorabkontrolle unterliegen:

- Absatz 2 Buchstabe a dieses Artikels bezieht sich auf besondere Kategorien von Daten, z. B. Gesundheitsdaten und Daten über (vermeintliche) Straftaten. Es scheint auf der Hand zu liegen, dass das vorwiegende *Ziel* des GEREK-Büros nicht darin besteht, diese Kategorien von Daten über das Register zu verarbeiten, das einfach nur ein Verwahrungsort für Dokumente sein soll.⁴
- Buchstabe b bezieht sich auf Verarbeitungsvorgänge, mit denen bezweckt wird, die Persönlichkeit der betroffenen Person zu bewerten. Auch dies ist hier nicht der Fall.⁵
- Buchstabe c bezieht sich auf Verarbeitungen, die eine in den nationalen oder gemeinschaftlichen Rechtsvorschriften nicht vorgesehene Verknüpfung von Daten ermöglichen, die zu unterschiedlichen Zwecken verarbeitet werden. Dies ist hier nicht der Fall.
- Buchstabe d bezieht sich auf Verarbeitungen, deren Zweck darin besteht, Personen von einem Recht, einer Leistung oder einem Vertrag auszuschließen. Dazu zählen beispielsweise das Einfrieren von Vermögenswerten oder die Aufnahme in schwarze Listen⁶, was hier nicht der Fall ist.

Die hier gemeldeten Verarbeitungsvorgänge unterliegen deshalb keiner Vorabkontrolle. Die anderen Bestimmungen der Verordnung müssen dennoch eingehalten werden. Sollten Sie jedoch der Meinung sein, dass es weitere Faktoren gibt, die eine Vorabkontrolle rechtfertigen, so sind wir natürlich bereit, unseren Standpunkt zu überdenken. Im Falle etwaiger Änderungen dieser Datenverarbeitungen bitten wir Sie ebenfalls darum, zu prüfen, ob es erforderlich ist, diese dem EDSB zur Vorabkontrolle zu unterbreiten.

Wir sind dennoch auf einige Fragen gestoßen, die näher beleuchtet werden sollten.

³ Es wird spezifisch erwähnt, dass Initiativbewerbungen nicht in das öffentliche Register aufgenommen werden.

⁴ Beispiele für Verarbeitungsvorgänge, die unter Buchstabe a fallen, wären die Erfassung von Strafregisterauszügen bei der Einstellung oder von Disziplinarverfahren (der EDSB hat den Begriff „Straftaten“ dahingehend ausgelegt, dass dieser auch Disziplinar- und Verwaltungsuntersuchungen und Verstöße gegen die berufsständischen Regeln bei reglementierten Berufen umfasst). Einfache Verwahrungsorte von Dokumenten dagegen fallen nicht unter diese Bestimmung, selbst wenn einige Dokumente in diesen Registern möglicherweise derartige Daten umfassen könnten (siehe z.B. EDSB Fall 2013-0793 zu Personalakten). In derartigen Fällen sollte nur das Verfahren, mit dem diese Dokumente angelegt werden (z. B. Disziplinarverfahren), gemäß Artikel 27 gemeldet werden. Unabhängig davon sei nachfolgend auf die Möglichkeiten eingegangen, den Datenschutz mit dem Recht auf öffentlichen Zugang zu Dokumenten in Einklang zu bringen, wenn diese Dokumente zufällig derartige Kategorien von Daten umfassen.

⁵ Beispiele derartiger Verarbeitungen umfassen z. B. die Bewertung von Bediensteten und Probezeitberichte.

⁶ Vgl. z. B. EDSB Fälle 2010-0426 und 2012-0823.

Beim Überblick über die verschiedenen Arten von Dokumenten, die in das Register aufgenommen werden sollten, erhält man den Eindruck, dass der Begriff „personenbezogene Daten“ vom GEREK-Büro nicht weit genug ausgelegt wird. Der EDSB interpretiert den Begriff „personenbezogene Daten“ auf dieselbe Weise, wie dies von der Artikel-29-Datenschutzgruppe im Kontext der Richtlinie 95/46/EG vorgegeben wurde.⁷ Der Inhalt der Erklärungen und die Standpunkte, die von einer natürlichen Person abgegeben oder eingenommen werden, müssen auch als personenbezogene Daten dieser Person eingestuft werden. In einigen Fällen scheint das GEREK-Büro nur Daten, welche eine Person unmittelbar bestimmbar machen, wie Namen, als personenbezogene Daten zu betrachten. Das GEREK-Büro sollte ausgehend von den oben genannten Auslegungen diese Frage noch einmal prüfen.

Da der Zweck des Registers darin besteht, das Recht auf Zugang der Öffentlichkeit zu den Dokumenten des GEREK und des GEREK-Büros zu erleichtern, müssen die Grundsätze der Transparenz und des Zugangs der Öffentlichkeit auf der einen Seite und des Rechts auf Schutz der Privatsphäre und Datenschutz auf der anderen Seite in Einklang gebracht werden. Diesbezüglich ist das Urteil in der Rechtssache *Bavarian Lager* von Belang.⁸ Der EDSB hat auch ein Hintergrunddokument⁹ herausgegeben, das Anleitungen dazu enthält, wie diese beiden Grundsätze in Einklang gebracht werden können. Es wird darin unterstrichen, dass ein vorausschauender Ansatz erforderlich ist. Dazu zählt auch, dass die betroffenen Personen über die (mögliche) Veröffentlichung von Dokumenten im Voraus informiert werden und sichergestellt wird, dass sie das Recht haben, sich aus zwingenden Gründen gegen die Veröffentlichung auszusprechen (Artikel 18 der Verordnung).

Bei öffentlichen Konsultationen informiert das GEREK-Büro die betroffenen Personen darüber, dass die Beiträge in einem veröffentlichten Bericht zusammengefasst werden können und dass auch die vollständigen Antworten auf die Konsultation veröffentlicht werden können (sofern nicht explizit beantragt wird, dass dies nicht geschieht). In einigen GEREK-Fällen ist die Veröffentlichung vorgeschrieben, z. B. im Hinblick auf die Interessenerklärung der Mitglieder des Regulierungsrates und des Verwaltungsausschusses¹⁰, oder per Richtlinie vorgesehen, wie bei Beiträgen zu den öffentlichen Konsultationen des GEREK.¹¹ Darauf sollten die betroffenen Personen gegebenenfalls eindeutig hingewiesen werden. Bei der Entscheidung, ob öffentlicher Zugang zu einem Dokument gewährt werden soll oder nicht, ist die Tatsache entscheidend, ob ein Dokument personenbezogene (und in einigen Fällen sensible) Daten enthält. Ebenfalls von Belang ist die Frage, auf wen sich die personenbezogenen Daten beziehen, d. h. die Frage, ob die betroffene Person erwartet, dass es zu einer Offenlegung kommen wird (wie die Namen, Positionen und Ansichten von leitenden Bediensteten im Rahmen ihrer beruflichen Tätigkeit).¹²

Sie haben auch eine Datenschutzerklärung übermittelt, die auf der Begrüßungsseite des Registers veröffentlicht werden soll. Im Hinblick auf diese Datenschutzerklärung möchten wir anmerken, dass der Verweis auf die „Einwilligung“ zur Veröffentlichung der Interessenerklärungen der Mitglieder und Stellvertreter des Regulierungsrates und des Verwaltungsausschusses nicht korrekt ist, da Artikel 21 der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009

⁷ Vgl. beispielsweise die Stellungnahme der Artikel-29-Datenschutzgruppe zu diesem Begriff: Stellungnahme 04/2007 der Artikel-29-Datenschutzgruppe, WP 136:

http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2007/wp136_de.pdf.

⁸ C-28/08 *Kommission gegen Bavarian Lager*.

⁹ Hintergrundpapier: Zugang der Öffentlichkeit zu Dokumenten mit personenbezogenen Daten nach dem Urteil in der Rechtssache *Bavarian Lager*, abrufbar unter:

https://secure.edps.europa.eu/EDPSWEB/webdav/site/mySite/shared/Documents/EDPS/Publications/Papers/BacgroundP/11-03-24_Bavarian_Lager_DE.pdf.

¹⁰ Verordnung (EG) Nr. 1211/2009, Artikel 21.

¹¹ EDSB Fall 2014-0141.

¹² Siehe auch das Hintergrundpapier des EDSB, das in der Fußnote 9 erwähnt wird.

die Veröffentlichung dieser Erklärungen spezifisch vorschreibt. Dies bedeutet, dass die Veröffentlichung zwingend vorgeschrieben ist und nicht auf der Einwilligung der betroffenen Personen basiert. Die Einwilligung kann folglich in diesem Fall nicht als Rechtsgrundlage herangezogen werden.

Zu der von Ihnen gestellten Frage, ob ein Beschluss des Verwaltungsausschusses erforderlich ist oder ob eine interne Verwaltungsanweisung des Verwaltungsdirektors für den Betrieb des öffentlichen Registers ausreichend ist, kann der EDSB keine abschließende Antwort erteilen. Aus datenschutzrechtlicher Sicht ist dabei von wesentlicher Bedeutung, dass die Datenschutzerklärung für die betroffenen Personen klar ist und dass sie über die Verarbeitung informiert werden und in der Lage sind, ihre Rechte auszuüben. Wie das GEREK und das GEREK-Büro dies sicherstellen, müssen sie unter Berücksichtigung der Aufteilung ihrer Aufgaben gemäß der Verordnung (EG) Nr. 1211/2009 selbst entscheiden.

Wir hoffen, dass diese Informationen für Sie hilfreich waren. Für weitere Fragen stehen Ihnen unsere Mitarbeiter selbstverständlich jederzeit gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen,

(unterzeichnet)

Giovanni BUTTARELLI