



WOJCIECH RAFAL WIEWIÓROWSKI
Stellvertretender Datenschutzbeauftragter

Herrn Carlo des DORIDES
Exekutivdirektor
Agentur für das Europäische GNSS
Janovskeho 438/2
170 00 Prag 7
Holesovice, Tschechische Republik

Brüssel, 14. Juni 2016
WW/SS/sn/D(2016)1272 C 2016-0262
Bitte richten Sie alle Schreiben an:
edps@edps.europa.eu

Betr.: Stellungnahme des EDSB zur Vorabkontrolle von „Verwaltungsanfragen und Disziplinarverfahren“ bei der Agentur für das Europäische GNSS (Fall 2016-0262)

Sehr geehrter Herr Dorides,

wir haben Ihre am 9. März 2016 gemäß Artikel 27 Absatz 2 Buchstaben a und b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (Verordnung) übermittelte Meldung zur Vorabkontrolle von Verarbeitungen im Zusammenhang mit Verwaltungsanfragen und Disziplinarverfahren bei der Agentur für das Europäische GNSS geprüft.

Für die Abgabe dieser Stellungnahme des EDSB gilt die in Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung festgelegte Frist von zwei Monaten. Der EDSB sollte daher seine Stellungnahme spätestens am 14. Juni 2016 vorlegen¹.

Am 23. April 2010 veröffentlichte der EDSB Leitlinien zur Verarbeitung personenbezogener Daten durch europäische Organe und Einrichtungen im Rahmen von Verwaltungsuntersuchungen und Disziplinarverfahren (Leitlinien des EDSB)². Auf dieser Grundlage wird der EDSB die Praktiken der Agentur für das Europäische GNSS, die den Grundsätzen der Verordnung und den Leitlinien des EDSB offenbar nicht entsprechen, ermitteln und untersuchen und der Agentur geeignete Empfehlungen unterbreiten.

¹ Das Verfahren wurde gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung am 10. März 2016 ausgesetzt, weil weitere Auskünfte erbeten wurden. Die Agentur für das Europäische GNSS hat am 6. April 2016 geantwortet. Der Entwurf wurde dem DSB am 2. Juni 2016 mit der Bitte um Anmerkungen übermittelt, die am 10. Juni 2016 eingingen.

² Diese Leitlinien werden derzeit überarbeitet.

1) Rechtmäßigkeit von Verwaltungsanfragen

Die Rechtmäßigkeit einer Verarbeitung muss durch eine der fünf in Artikel 5 der Verordnung genannten Rechtsgrundlagen gerechtfertigt sein.

Verarbeitungsvorgänge für Verwaltungsanfragen und Disziplinarverfahren können gemäß Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung grundsätzlich rechtmäßig sein.

Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung sieht zwei obligatorische Elemente vor: Die Verarbeitung muss auf den Verträgen oder einem anderen Rechtsakt der EU basieren und für die Wahrnehmung einer Aufgabe der Agentur für das Europäische GNSS erforderlich sein, die aufgrund der Verträge im öffentlichen Interesse ausgeführt wird. Im Hinblick auf die Frage der Erforderlichkeit werden die beiden Verarbeitungsvorgänge in Verbindung mit Verwaltungsanfragen und Disziplinarverfahren von der Agentur für das Europäische GNSS offenkundig im öffentlichen Interesse ausgeführt und tragen zur Verwaltung der Ressourcen und Funktion der Agentur bei³.

Hinsichtlich der Rechtsgrundlage ist in Artikel 86 des Beamtenstatuts und seinem Anhang IX die Rechtsgrundlage für Disziplinarverfahren festgelegt, jedoch finden sich hier keine hinreichenden Einzelheiten zur Rechtsgrundlage für die Durchführung von Verwaltungsanfragen. Daher empfiehlt der EDSB die Verabschiedung einer rechtsverbindlichen Entscheidung, Erklärung oder von Durchführungsbestimmungen für Verwaltungsanfragen. In diesem spezifischen Rechtsinstrument sollten der Zweck einer Verwaltungsanfrage, die verschiedenen Phasen des geforderten Verfahrens und die genauen Regeln und Grundsätze definiert werden, die im Zusammenhang mit Verwaltungsanfragen und Disziplinarverfahren zu beachten sind. Darin ebenfalls dargelegt werden sollte das Verfahren einer Verwaltungsanfrage, um im Interesse der Agentur für das Europäische GNSS für Rechtssicherheit, Klarheit und Eindeutigkeit zu sorgen. In diesem Rechtsinstrument sollten den betroffenen Personen die erforderlichen Informationen über ihre Rechte und deren Ausübung vermittelt werden. Dieses Rechtsinstrument könnte dann als spezifische Rechtsgrundlage für Verwaltungsanfragen dienen, da eine solche bislang nicht vorhanden ist.

Gemäß den vom DSB der Agentur vorgelegten Anmerkungen plant die Kommission, Durchführungsbestimmungen für Verwaltungsanfragen und Disziplinarverfahren zu erlassen. Die Agentur für das Europäische GNSS würde gerne die Verabschiedung dieser Bestimmungen abwarten und diese analog im Lichte von Artikel 110 Absatz des Beamtenstatuts anwenden⁴.

Empfehlung:

Die Agentur für das Europäische GNSS sollte die Durchführungsbestimmungen der Kommission sinngemäß umsetzen, sobald diese erlassen wurden.

In der Zwischenzeit sollte in Fällen, in denen die Agentur für das Europäische GNSS eine Verwaltungsanfrage stellen muss, der EDSB konsultiert werden, bevor eine Verarbeitung personenbezogener Daten zum Zwecke der Anfrage erfolgt.

³ Siehe auch Erwägung 27 der Verordnung.

⁴ „Von der Kommission erlassene Durchführungsbestimmungen...gelten sinngemäß für Agenturen.“

2) Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der Datenerhebung

Gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung⁵ sind bei einer Verwaltungsanfrage die Grundsätze der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit streng anzuwenden. Der Grundsatz der Datensparsamkeit sollte bei allen Maßnahmen und Schritten der Untersuchung beachtet werden. Die Erhebung personenbezogener Daten ist auf solche Daten zu beschränken, die für den Zweck der Anfrage und des Disziplinarverfahrens unmittelbar erheblich und erforderlich sind. Die Daten sollten nur so lange gespeichert werden, wie es für die Erreichung dieses Zwecks erforderlich ist. Anders ausgedrückt sollten nur wirklich erforderliche personenbezogene Daten erhoben werden und diese sollten nur so lange wie erforderlich gespeichert werden.

Die Agentur für das Europäische GNSS sollte ihren DSB diesbezüglich konsultieren und die praktischen Leitlinien und Empfehlungen des DSB berücksichtigen.

Es gibt andere, weniger in die Privatsphäre eingreifende Mittel der Datenerhebung im Zusammenhang mit Anfragen oder Disziplinarverfahren.

So bildet beispielsweise eine *Anhörung* der betroffenen Personen sowie von Zeugen in der Regel eine verhältnismäßige Option, da es sich hierbei um das am wenigsten in die Privatsphäre eingreifende und transparenteste Mittel zur Durchführung einer Anfrage und Prüfung der für die Anfrage erheblichen Sachlage handelt.

Bei der Erhebung von *Daten in Papierform* sollten für die Anfrage unerhebliche oder überflüssige Informationen von den Ermittlern geschwärzt werden.

Bilden *elektronische Daten* zur betroffenen Person für die Anfrage erhebliche und erforderliche Informationen, sollte die IT-Abteilung von den Ermittlern mit der technischen Umsetzung der Datenerhebung beauftragt werden. Die Zahl der beauftragten und bevollmächtigten IT-Mitarbeiter ist streng zu begrenzen (nach dem Grundsatz „Kenntnis erforderlich“). Die entsprechende Anfrage der Ermittler sollte spezifisch sein, damit die IT-Abteilung ausschließlich erhebliche und erforderliche Daten erhebt.

Sind nach Einschätzung der Agentur für das Europäische GNSS Informationen zu *Internetverbindungen* und zur *Nutzung von E-Mail oder Telefon* im Zusammenhang mit der Anfrage erforderlich, sollte eine Liste der zu erhebenden *Verbindungsdaten* erstellt werden. Müssen derartige Daten für die Verwaltung des Telekommunikationshaushalts und des Datenverkehrs verarbeitet werden (z. B. wenn sich eine Anfrage auf die Telefonverbindungsdaten eines Mitarbeiters bezieht⁶), so gilt eine maximale Aufbewahrungsfrist von sechs Monaten nach der Erhebung oder ein noch längerer Zeitraum, um einen Rechtsanspruch im Rahmen eines anhängigen gerichtlichen Verfahrens festzustellen

⁵ *Personenbezogene Daten müssen „den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen“.*

⁶ In der Praxis hat es sich als schwierig erwiesen, zwischen Verbindungsdaten für private und berufliche Zwecke zu unterscheiden. Die Tatsache, dass ein bestimmter Telefonanruf vom Urheber als privat bezeichnet wird, gilt nicht *per se* als Garantie dafür, dass er für die laufende Untersuchung irrelevant ist. Die Agentur sollte die Ermittler explizit bevollmächtigen, Verbindungsdaten zu erfassen, unabhängig davon, ob diese als privat oder beruflich veranlasst bezeichnet wurden, und sicherstellen, dass für beide Nutzungsarten identische Regeln zur Anwendung kommen.

oder zu verteidigen⁷. Dies ist mittels Verweis auf den Abschluss des Verfahrens umzusetzen, beispielsweise 6 Monate nach Abschluss.

Empfehlung:

Die Agentur für das Europäische GNSS sollte sicherstellen, dass die Datenschutzbestimmungen zur Nutzung verschiedener Mittel der Erhebung potenzieller Beweise im Rahmen der Untersuchung in einem Handbuch festgeschrieben werden, das spezifische Leitlinien umfasst, die in das vorstehend genannte spezifische Rechtsinstrument integriert werden können (z. B. allgemeine Erklärung/Entscheidung/Durchführungsbestimmungen).

3) Aufbewahrungsfristen

Personenbezogene Daten dürfen gemäß Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung⁸ nur so lange gespeichert werden, wie es für die Erreichung der Zwecke, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist.

Der EDSB überarbeitet derzeit seine bestehenden Leitlinien und hat die Frage der Aufbewahrungsfristen mit Blick auf drei mögliche Szenarien überdacht:

i) *Voranfrage-Akte oder Anfrageakte ohne Nachverfolgung:* Wenn die Agentur für das Europäische GNSS eine vorläufige Bewertung der erhobenen Daten vornimmt (ggf. einschließlich einer Befragung von Einzelpersonen) und der Fall in der Folge abgewiesen wird. In derartigen Fällen sollte die Agentur für das Europäische GNSS alle erhobenen Daten löschen, und zwar spätestens einen Monat nach der Entscheidung, dass keine Anfrage eingeleitet wird. In diesem Fall kann der Mitarbeiter verlangen, dass eine Kopie dieser Entscheidung in seine Personalakte aufgenommen wird. Standardmäßig sollte jedoch eine Löschung erfolgen⁹.

ii) *Anfrageakte:* Wenn die Agentur für das Europäische GNSS eine Untersuchung einleitet und eine Entscheidung trifft, die eine Nachverfolgung erfordert, sollte die Agentur eine für die Art der Anfrage und eventuelle Weiterverarbeitung erforderliche und verhältnismäßige Aufbewahrungsfrist festlegen (d. h. unter Berücksichtigung der der betroffenen Person zur Verfügung stehenden Fristen für die Einlegung von Rechtsbehelfen). In der Regel kann eine Frist von zwei Jahren ab Abschluss der Untersuchung als erforderliche Aufbewahrungsfrist betrachtet werden. Eine Frist von fünf Jahren scheint die vorstehend genannten Zwecke zu überschreiten.

iii) *Disziplinarakte (in Fällen, in denen die Agentur für das Europäische GNSS für das Disziplinarverfahren zuständig ist):* Die Agentur für das Europäische GNSS kann ein Disziplinarverfahren mithilfe interner und/oder externer Ermittler durchführen. Wurden alle verfügbaren Rechtswege ausgeschöpft, wird eine maximale Aufbewahrungsfrist von fünf Jahren nach Erlass der endgültigen Entscheidung in der Regel als verhältnismäßig angesehen. Muss die Agentur für das Europäische GNSS die Disziplinardaten länger aufbewahren, sind im Einzelfall berechtigte Gründe anzuführen. Die Speicherung von Disziplinardaten für eine Dauer von 20 Jahren scheint nicht länger erforderlich und die vorstehend genannten Zwecke zu überschreiten.

⁷ Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung kann zur Anwendung kommen, wenn die Speicherung von Verbindungsdaten ein notwendiges Mittel darstellt „für die Verhütung, Untersuchung, Aufdeckung und Verfolgung von Straftaten“. Diese Bestimmung ist streng auszulegen.

⁸ Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung: Personenbezogene Daten dürfen nur „so lange, wie es für die Erreichung der Zwecke, für die sie erhoben oder weiterverarbeitet werden, erforderlich ist, in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Person ermöglicht“.

⁹ Siehe Leitlinien des EDSB, S. 5.

Empfehlung:

Die Agentur für das Europäische GNSS sollte unter Berücksichtigung der vorstehend genannten möglichen Szenarien zwischen unterschiedlichen Aufbewahrungsfristen unterscheiden und die Meldung aktualisieren.

4) Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person

Die allgemeine Datenschutzerklärung der Agentur für das Europäische GNSS ist ein erster wichtiger Schritt, der jedoch nicht ausreicht. Personenbezogene Daten müssen nach Treu und Glauben verarbeitet werden¹⁰. Im Sinne einer Verarbeitung nach Treu und Glauben und von Transparenz bei den im Rahmen einer spezifischen Anfrage verarbeiteten Daten sollten die betroffenen Personen hiervon in Kenntnis gesetzt werden. Die Agentur für das Europäische GNSS sollte betroffenen Personen daher baldmöglichst eine spezifische Datenschutzerklärung zur Verfügung stellen, beispielsweise vor dem Beginn der Befragung des Betroffenen. Grundsätzlich sollte die Agentur für das Europäische GNSS betroffene Personen über die Eröffnung und den Abschluss der sie betreffenden Verwaltungsanfrage informieren. Dies betrifft die formale Eröffnung einer Anfrage sowie die sich daran anschließende Phase, in der beispielsweise die verfügbaren Informationen an einen von der Agentur für das Europäische GNSS bestellten Disziplinartrat übermittelt werden. Die betroffenen Personen sollten über die Anhörung und ihr Ergebnis (Strafe oder nicht) informiert werden.

Inhalt der allgemeinen und spezifischen Datenschutzerklärungen:

Im Sinne von Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe e und Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung sollte die Agentur für das Europäische GNSS Erläuterungen zur Bedeutung des Rechts auf Berichtigung im Zusammenhang mit Verwaltungsanfragen und Disziplinarverfahren bereitstellen. Dies bedeutet, dass die Agentur für das Europäische GNSS betroffenen Personen die Möglichkeit einräumen sollte, Anmerkungen, zusätzliche Aussagen oder andere relevante Dokumente (z. B. Rechtsmittel- oder Berufungsentscheidung) zu ihrer anfragebezogenen Akte hinzuzufügen. Gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe f Punkt ii und Artikel 12 Absatz 1 Buchstabe f Punkt ii sollte die Agentur für das Europäische GNSS eindeutig auf die Unterschiede zwischen den drei Szenarien und ihren Aufbewahrungsfristen hinweisen.

Empfehlungen:

Die Agentur für das Europäische GNSS sollte in der Datenschutzerklärung die Bedeutung des Rechts auf Berichtigung im Zusammenhang mit Verwaltungsanfragen und Disziplinarverfahren erläutern und die betreffenden Aufbewahrungsfristen angeben.

Hinweis:

Die Agentur für das Europäische GNSS sollte alle betroffenen Personen mithilfe einer spezifischen Datenschutzerklärung über die Eröffnung, die verschiedenen Phasen und den Abschluss spezifischer Verwaltungsanfragen oder Disziplinarverfahren informieren.

5) Mögliche Einschränkungen der Informations-, Zugangs- und Berichtigungsrechte der betroffenen Person:

Wenn die Agentur für das Europäische GNSS alle betroffenen Personen über die spezifische Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten unterrichtet, sollte sie auch über mögliche Einschränkungen ihrer Informations-, Zugangs- und Berichtigungsrechte informieren.

¹⁰ Siehe Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung.

Eine frühzeitige **Information** der von der Untersuchung betroffenen Person über die Verwaltungsanfrage oder das Disziplinarverfahren kann beispielsweise der Untersuchung schaden. In derartigen Fällen muss die Agentur für das Europäische GNSS gegebenenfalls die Unterrichtung der betroffenen Person beschränken, um eine Gefährdung der Verwaltungsanfrage oder des Disziplinarverfahrens zu vermeiden¹¹.

Das **Recht** einer betroffenen Person **auf Zugang** zur Identität eines Zeugen kann eingeschränkt werden, um die Rechte und Freiheiten des Zeugen zu schützen. Darüber hinaus ist zu beachten, dass sich das Zugangsrecht auf die personenbezogenen Daten der *antragstellenden* Person bezieht. So ist es beispielsweise möglich, dass die endgültige Entscheidung keine personenbezogenen Daten eines Zeugen oder Hinweisgebers umfasst, sodass diese außerhalb des Anwendungsbereichs des Antrags liegen würden. Die Agentur für das Europäische GNSS sollte jedoch die betroffene Person oder eine antragstellende Person über die wesentlichen Gründe für die Einschränkung unterrichten sowie über ihr Recht, sich an den EDSB zu wenden¹². In einigen Sonderfällen kann es auch erforderlich sein, die Unterrichtung aufzuschieben, um eine Behinderung des Untersuchungsverfahrens zu vermeiden¹³.

In diesem Zusammenhang bezieht sich das **Berichtigungsrecht** nicht nur auf sachliche Unrichtigkeiten: Bei Unstimmigkeiten zu vorgenommenen Bewertungen sind die Ergänzung weiterer Meinungen, Überprüfungsverfahren usw. die geeignete Vorgehensweise¹⁴.

Die Agentur für das Europäische GNSS bezieht sich in der Datenschutzerklärung auf die mögliche Anwendung von Artikel 20 der Verordnung. Der EDSB bittet die Agentur für das Europäische GNSS um Kenntnisnahme der vorstehend genannten Beispiele für Einschränkungen und unterstreicht, dass in Fällen, in denen die Agentur im Einklang mit Artikel 20 Absatz 1 der Verordnung eine Einschränkung des Rechts auf Information, Auskunft, Berichtigung usw. beschließt oder die Anwendung von Artikel 20 Absätze 3 und 4¹⁵ aufschiebt, eine solche Entscheidung unbedingt fallweise zu treffen ist. Die Agentur für das Europäische GNSS sollte auf jeden Fall in der Lage sein, Beweismittel vorzulegen, die eine solche Entscheidung detailliert begründen (also eine mit Gründen versehene Entscheidung). Aus diesen Gründen sollte hervorgehen, dass sie dem informellen Verfahren tatsächlich schaden oder die Rechte und Freiheiten anderer Personen gefährden, und sie sollten dokumentiert werden, bevor eine Einschränkung oder ein Aufschub beschlossen wird¹⁶.

Hinweis:

Die Agentur für das Europäische GNSS sollte die vorstehend genannten Beispiele für Einschränkungen der Rechte berücksichtigen und sicherstellen, dass im Falle der Einschränkung eines Rechts die entsprechende Entscheidung in geeigneter Weise dokumentiert wird.

¹¹ Siehe Artikel 20 der Verordnung zu Ausnahmen und Einschränkungen.

¹² Siehe Artikel 20 Absatz 3.

¹³ Siehe Artikel 20 Absatz 5.

¹⁴ Beispiel: „Das habe ich während meiner Anhörung nicht gesagt“ im Gegensatz zu „dies ist ein unrichtiger Rückschluss dessen, was ich während meiner Anhörung gesagt habe“ – im letzteren Fall wäre ein Überprüfungsverfahren der geeignete Weg, um derartige Unstimmigkeiten auszuräumen.

¹⁵ Gemäß Artikel 20 Absatz 5 der Verordnung.

¹⁶ Diese Art von Dokumentation fordert der EDSB bei der Untersuchung von Beschwerden unter Bezugnahme auf Artikel 20.

Der EDSB erwartet von der Agentur für das Europäische GNSS, Informationen dahingehend vorzulegen, was hinsichtlich der geplanten Durchführungsbestimmungen als Rechtsgrundlage für Verwaltungsanfragen geplant ist, und eine aktualisierte Version der Meldung und Datenschutzerklärung **innen einer Frist von drei Monaten** einzureichen, um nachzuweisen, dass die Agentur für das Europäische GNSS die vorstehenden Empfehlungen in diesem Aspekt umgesetzt hat.

Mit freundlichen Grüßen

(unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI

Verteiler: Herrn Olivier LAMBINET, Verwaltungsdirektor
 Frau Triinu VOLMER, Datenschutzbeauftragte