



Stellungnahme zur Meldung des Datenschutzbeauftragten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) für eine Vorabkontrolle über die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Beschwerden gemäß Artikel 90a des Personalstatuts

Brüssel, den 16. Juli 2012 (Fall 2012-0274)

1. Verfahren

Am 21. März 2012 erhielt der Europäische Datenschutzbeauftragte (EDSB) vom Datenschutzbeauftragten (DSB) des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF oder „Amt“) eine Meldung für eine Vorabkontrolle über die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit Anträgen und Beschwerden gemäß Artikel 90a des Personalstatuts. Zusammen mit der Meldung reichte der DSB auch eine Datenschutzerklärung zu der Verarbeitung ein.

Am 14. Mai 2012 und am 27. Juni 2012 forderte der EDSB bei OLAF weitere Informationen an. Die Antworten gingen am 22. Juni 2012 bzw. 3. Juli 2012 ein.

2. Sachverhalt

In der vorliegenden Meldung geht es um die Verarbeitung personenbezogener Daten durch OLAF bei der Bearbeitung von Anträgen und Beschwerden gemäß Artikel 90a des Statuts. Artikel 90a besagt, dass *jede Person, auf die dieses Statut Anwendung findet, ... an den Direktor des OLAF einen Antrag gemäß Artikel 90 Absatz 1 auf Erlass einer sie betreffenden Entscheidung im Zusammenhang mit einer Untersuchung des Amtes richten [kann]. Sie kann sich auch mit einer Beschwerde gemäß Artikel 90 Absatz 2 an ihn wenden, wenn im Zusammenhang mit einer Untersuchung des Amtes eine sie beschwerende Maßnahme ergangen ist.* Die in Artikel 90 des Statuts festgelegten Verfahren für Anträge und Beschwerden von EU-Bediensteten bei der Anstellungsbehörde gelten daher auch für Anträge und Beschwerden von EU-Bediensteten beim Generaldirektor des OLAF gemäß Artikel 90a dieses Statuts.

Im Zuge der Bearbeitung von Anträgen und Beschwerden gemäß Artikel 90a legt OLAF eine Papierakte an und erstellt ein Memorandum, in dem die Beschwerde und alle einschlägigen Unterlagen analysiert werden, die vom zuständigen Fallbearbeiter bzw. dem für die Untersuchung Beauftragten zusammengestellt werden bzw. aus der Fallakte stammen. Das Memorandum und die Unterlagen können dem Juristischen Dienst der Kommission zur Konsultation vorgelegt werden. Nach Eingang der Stellungnahme des Juristischen Dienstes der Kommission arbeitet OLAF eine Antwort an den Beschwerdeführer aus. Alle mit der Beschwerde im Zusammenhang stehenden Unterlagen werden danach in der Beschwerdeakte aufbewahrt. In seiner Antwort vom 22. Juni 2012 stellte OLAF klar, dass nur die gemäß Artikel 90a ergangenen formellen Beschwerden und Antworten in die entsprechende

Untersuchungsakte im CMS eingegeben und ebenso lange wie die Fallakte aufbewahrt werden.¹

Von der hier zu prüfenden Verarbeitung betroffene Personen dürften dieselben Personen sein, die durch die zugrunde liegende Untersuchung betroffen sind, nämlich die Beschwerdeführer, also die Personen, gegen die die Untersuchung durchgeführt wird, ferner alle Personen, die im Zusammenhang mit der Beschwerde Informationen liefern (dazu können Hinweisgeber, Informanten und Zeugen gehören), für die Bearbeitung der Beschwerde und für die einschlägige Untersuchung zuständige Bedienstete des OLAF, Angehörige des Juristischen Dienstes der Kommission, alle anderen Personen, deren Namen in den einschlägigen Unterlagen bzw. der Akte genannt sind, sowie alle Personen, die mit vom Beschwerdeführer angestrebten Folgemaßnahmen zu tun haben (Mitarbeiter des Bürgerbeauftragten, des EDSB und von EU-Gerichten).

Die Datenkategorien, um die es geht, sind Identifizierungs- und Kontaktdaten des Beschwerdeführers und anderer beteiligter betroffener Personen (Name, Anschrift, E-Mail-Adresse, Telefon- und Faxnummer), Angaben zum beruflichen Tätigkeit und zur Verwicklung in den Fall sowie Informationen über die Beschwerde. In Ausnahmefällen können auch besondere Datenkategorien, wie sie in Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 („Verordnung“) definiert sind, betroffen sein.

OLAF unterrichtet Beschwerdeführer, Zeugen und alle anderen Personen, die Informationen liefern, durch Zusendung einer personalisierten Datenschutzerklärung unter Verwendung von Standarddatenschutzklauseln, die den Mitteilungen an diese Personen enthalten sind. Außerdem hat OLAF auf seiner Europa-Website eine allgemeine Datenschutzerklärung eingestellt.

Die Datenschutzerklärung weist darauf hin, dass betroffene Personen mit einem Antrag an die eigens für diesen Zweck eingerichtete Mailbox des für die Verarbeitung Verantwortlichen Auskunft über ihre im Besitz des OLAF befindlichen personenbezogenen Daten beantragen und diese berichtigen, sperren oder löschen lassen können. Ferner verweist sie darauf, dass Ausnahmen gemäß Artikel 20 Absatz 1 Buchstabe a und b der Verordnung zur Anwendung kommen können.

Folgende Empfängerkategorien haben oder können Zugriff auf die Daten haben: für die Bearbeitung der Beschwerden zuständige OLAF-Bedienstete und ihre Vorgesetzten, Mitglieder des betreffenden Untersuchungsreferats, der Generaldirektor, Bedienstete des Juristischen Dienstes der Kommission und ggf. alle Personen, die mit von den Beschwerdeführern angestrebten Folgemaßnahmen zu tun haben (Bedienstete der Behörden, bei denen Anschlussbeschwerden oder Anträge eingereicht werden, wie beispielsweise Bürgerbeauftragter, EDSB und EU-Gerichte).

Entsprechend der Vorgehensweise der Kommission im Zusammenhang mit Beschwerden gemäß Artikel 90a werden die Akten und die personenbezogenen Daten höchstens zehn Jahre nach Absenden der Antwort aufbewahrt. Gegebenenfalls werden die in der Untersuchungsakte enthaltenen Daten (formelle Anträge und Beschwerden und Antworten gemäß Artikel 90a) im Einklang mit der allgemeinen Aufbewahrungspolitik im Zusammenhang mit OLAF-Untersuchungen in dieser Untersuchungsakte bis zu 20 Jahre lang aufbewahrt.

[...]

¹ Damit wird Punkt 7 der Meldung berichtigt, wo es heißt, dass „alle Unterlagen in Zusammenhang mit der Beschwerde danach in der Beschwerdeakte und in der Fallakte des betreffenden Falls aufbewahrt werden“.

3. Rechtliche Aspekte

3.1. Vorabkontrolle. Gegenstand dieser Stellungnahme im Rahmen der Vorabkontrolle ist die Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit den Artikel 90a-Fällen von OLAF. Die Verarbeitung erfolgt also durch ein EU-Organ im Rahmen von Tätigkeiten, die in den Anwendungsbereich des EU-Rechts fallen (Artikel 3 Absatz 1 der Verordnung). Die Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgt, zumindest teilweise, automatisiert (Artikel 3 Absatz 2 der Verordnung). Damit ist die Verordnung anwendbar.

In Artikel 27 Absatz 1 der Verordnung ist festgelegt, dass alle *„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. Gemäß Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe b der Verordnung sind Verarbeitungen, die dazu bestimmt sind, *„die Persönlichkeit der betroffenen Person zu bewerten, einschließlich (...) ihres Verhaltens“*, einer Vorabkontrolle durch den EDSB zu unterziehen. In dem hier zu prüfenden Fall wird vom OLAF das Verhalten von Bediensteten analysiert, da es um die Bearbeitung von Anträgen und Beschwerden im Zusammenhang mit internen Untersuchungen von OLAF geht.² Ferner sind gemäß Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a der Verordnung Verarbeitungen von Daten, die *„Verdächtigungen, Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen oder Sicherungsmaßnahmen“* betreffen, vom EDSB vorab zu kontrollieren. Im vorliegenden Fall geht es um die Verarbeitung von Daten durch OLAF im Rahmen seiner Untersuchungsverfahren, bei denen auch Verdächtigungen betroffen sein können. Die Verarbeitung in diesem Fall könnte daher durchaus den in Artikel 27 Absatz 2 Buchstabe a und b beschriebenen Verarbeitungsvorgängen entsprechen.³

Eine Vorabkontrolle gemäß Artikel 27 der Verordnung sollte grundsätzlich vor Aufnahme der Verarbeitung durchgeführt werden. Im vorliegenden Fall wurde Artikel 90a mittels der im Mai 2004 in Kraft getretenen Verordnung (EG, Euratom) Nr. 723/2004 des Rates vom 22. März 2004 in das Statut eingeführt. Der EDSB bedauert daher, dass in diesem Fall die Meldung nicht vor Aufnahme der Verarbeitung bei ihm eingereicht wurde.

Die Meldung des DSB ging am 21. März 2012 ein. Gemäß Artikel 27 Absatz 4 hat der EDSB seine Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten abzugeben. Am 14. Mai 2012 und am 27. Juni 2012 forderte der EDSB bei OLAF weitere Informationen an. Die Antworten gingen am 22. Juni 2012 bzw. 3. Juli 2012 ein. Das Verfahren wurde daher für 45 Tage ausgesetzt.

Das Verfahren wurde ferner für neun Tage ausgesetzt, damit Kommentare zum Entwurf der Stellungnahme abgegeben werden konnten. Daher muss diese Stellungnahme spätestens am 16. Juli 2012 vorgelegt werden.

3.2. Rechtmäßigkeit der Verarbeitung. Die Verarbeitung fällt in den Anwendungsbereich von Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung (EG) Nr. 45/2001, da sie als für die Wahrnehmung einer Aufgabe im öffentlichen Interesse (Bearbeitung von Anträgen und Beschwerden gegen Entscheidungen des Generaldirektors des OLAF) erforderlich gilt und es eine Rechtsgrundlage für die Verarbeitung gibt (Artikel 90a des Statuts).

² Siehe Stellungnahme des EDSB zu internen Untersuchungen des OLAF vom 23. Juni 2006 (Fall 2005-0418), Stellungnahme des EDSB zu externen Untersuchungen des OLAF vom 4. Oktober 2007 (Fall 2007-0047); Stellungnahme des EDSB zu neuen Untersuchungsverfahren des OLAF vom 3. Februar 2012 (Fälle 2011-1127 und andere), abrufbar auf der Website des EDSB.

³ a.a.O.

3.3. Verarbeitung besonderer Datenkategorien. In Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung heißt es: *„Die Verarbeitung personenbezogener Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, sowie die Verarbeitung von Daten über Gesundheit oder Sexualleben sind untersagt.“* In Artikel 10 Absatz 2 der Verordnung sind gewisse Ausnahmen geregelt. Sollte hier eine der Ausnahmen greifen, wäre es höchstwahrscheinlich nur die in Buchstabe d aufgeführte. In bestimmten Fällen könnte bei Bedarf auch Artikel 10 Absatz 4 der Verordnung herangezogen werden, der besagt: *„Vorbehaltlich angemessener Garantien können aus Gründen eines wichtigen öffentlichen Interesses andere als die in Absatz 2 genannten Ausnahmen durch die Verträge zur Gründung der Europäischen Gemeinschaften oder andere auf der Grundlage dieser Verträge erlassener Rechtsakte oder, falls notwendig, im Wege einer Entscheidung des Europäischen Datenschutzbeauftragten vorgesehen werden.“*

Der Meldung ist zu entnehmen, dass in Ausnahmefällen auch besondere Datenkategorien, wie sie in Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 („Verordnung“) definiert sind, verarbeitet werden dürfen. In einem solchen Fall ist zu prüfen, ob die Anwendung einer Ausnahme „erforderlich“ ist. Da die Verarbeitung sensibler Daten eher als Ausnahme und nicht als Regel zu betrachten ist, ist hier das Erfordernis der Erforderlichkeit restriktiv anzuwenden.

Stößt ein Untersuchungsbeauftragter zufällig auf sensible Daten, die nicht unter eine der in Artikel 10 Absatz 2 oder Artikel 10 Absatz 4 aufgeführten Ausnahmen fallen, sind die entsprechenden Dateien zu löschen oder zu sperren, damit sie nicht mehr lesbar sind.

3.4. Datenqualität. In Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a, c und d der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ist festgelegt, dass personenbezogene Daten nur nach Treu und Glauben und auf rechtmäßige Weise verarbeitet werden dürfen. Sie dürfen nur den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen. Schließlich müssen sie sachlich richtig sein.

Die Rechtmäßigkeit der Datenverarbeitung wurde bereits erörtert (vgl. Punkt 3.2), während die Frage von Treu und Glauben vor dem Hintergrund der von den betroffenen Personen bereitgestellten Daten zu bewerten ist (vgl. Punkt 3.8). Die Verhältnismäßigkeit der verarbeiteten Daten ist grundsätzlich gewährleistet, solange sie als für die Bearbeitung der Anträge und Beschwerden gemäß Artikel 90a erforderlich gelten. Selbstverständlich hat OLAF in jedem Einzelfall und mit Blick auf den konkreten Bedarf bei jeder einzelnen Untersuchung die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit zu prüfen.

In Anbetracht der Tatsache, dass die Daten in der Regel von den betroffenen Personen stammen, die sie auch jederzeit vorbehaltlich der Einschränkungen gemäß Artikel 20 Absatz 2 Buchstabe a und b der Verordnung ändern oder löschen können, dürfte auch die sachliche Richtigkeit der Daten gewährleistet sein.

3.5. Datenaufbewahrung. Die allgemeine Aufbewahrungsfrist, die entsprechend der Vorgehensweise der Kommission bei Beschwerden gemäß Artikel 90a zehn Jahre nach Versendung der Antwort beträgt, dürfte für die Zwecke von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung nicht übermäßig lang sein. Der Meldung ist zu entnehmen, dass gegebenenfalls Daten, die Bestandteil einer Untersuchungsakte sind (also formelle Anträge und Beschwerden sowie Antworten gemäß Artikel 90a) bis zu 20 Jahre lang aufbewahrt werden. Im Zusammenhang damit verweist der EDSB OLAF auf die Analyse und Empfehlungen in seinen

Stellungnahmen im Rahmen von Vorabkontrollen zu internen und externen Untersuchungen von OLAF sowie zu den neuen Untersuchungsverfahren von OLAF.⁴

3.6. Datenübermittlung. Wie bereits erwähnt, haben oder können die folgenden Kategorien von Empfängern Zugang zu den Daten haben: für die Bearbeitung der Beschwerden zuständige OLAF-Bedienstete und ihre Vorgesetzten, Mitglieder des betreffenden Untersuchungsreferats, der Generaldirektor, Bedienstete des Juristischen Dienstes der Kommission und ggf. alle Personen, die mit von den Beschwerdeführern angestregten Folgemaßnahmen zu tun haben (Bedienstete der Behörden, bei denen Anschlussbeschwerden oder Anträge eingereicht werden, wie beispielsweise Bürgerbeauftragter, EDSB und EU-Gerichte).

In Anbetracht der Tatsache, dass diese Übermittlungen als für die Wahrnehmung der Aufgaben im Zusammenhang mit der Bearbeitung von Beschwerden gemäß Artikel 90a des Statuts als erforderlich gelten, kann man davon ausgehen, dass sie im Einklang mit Artikel 7 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 stehen. Dessen ungeachtet sollte OLAF in jedem Einzelfall mit Blick auf den konkreten Bedarf jedes einzelnen Verfahrens die Einhaltung von Artikel 7 bis 9 der Verordnung prüfen und für die Einhaltung dieser Artikel sorgen.

3.7. Auskunftsrecht und Berichtigung. Wie bereits ausgeführt, können die betroffenen Personen über die in diesem Zusammenhang verarbeiteten Daten Auskunft erhalten und sie ändern und löschen. Im Zusammenhang damit verweist der EDSB OLAF auf die Analyse und Empfehlungen in seinen Stellungnahmen im Rahmen von Vorabkontrollen zu internen und externen Untersuchungen von OLAF sowie zu den neuen Untersuchungsverfahren von OLAF.⁵

3.8. Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person. OLAF informiert Beschwerdeführer, Zeugen und alle anderen Personen, die Informationen liefern, mittels personalisierter Datenschutzerklärungen. Diese sind Bestandteil von Standarddatenschutzklauseln, die Mitteilungen an diese Personen beigefügt sind. Der EDSB weist darauf hin, dass diese personalisierten Datenschutzklauseln den Anforderungen in Artikel 11 und 12 der Verordnung zu genügen haben. Des Weiteren empfiehlt er einen Verweis auf die ausführlicheren Datenschutzerklärungen auf der Europa-Website.

OLAF hat auf seiner Europa-Website eine allgemeine Datenschutzerklärung eingestellt. Zu der Datenschutzerklärung merkt der EDSB an, dass die Identität des für die Verarbeitung Verantwortlichen gemäß Artikel 11 Absatz 1 Buchstabe a dort nicht klar angegeben wird, auch wenn OLAF eine funktionelle Mailbox erwähnt, an die alle Anträge auf Auskunft, Berichtigung, Sperrung oder Löschung gerichtet werden können. Sofern nicht aufgrund konkreter Hinweise ein anderer Schluss gezogen werden kann, geht der EDSB davon aus, dass das OLAF insgesamt, vertreten durch seinen Generaldirektor, als für die Verarbeitung Verantwortlicher anzusehen ist. Der EDSB empfiehlt OLAF, folgende Empfängerkategorien genauer zu definieren: Fallbearbeiter, für die Verarbeitung Verantwortliche und alle Personen im Zusammenhang mit Folgemaßnahmen.

3.9. Sicherheitsmaßnahmen.

[...]

⁴ a.a.O.

⁵ a.a.O.

4. Schlussfolgerungen

Die vorgeschlagene Verarbeitung scheint keinen Verstoß gegen die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 darzustellen, unter der Voraussetzung, dass die vorstehenden Anmerkungen berücksichtigt werden. Das OLAF sollte insbesondere

- die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Verarbeitung fallweise und mit Blick auf den konkreten Bedarf der einzelnen Untersuchung prüfen;
- prüfen, ob bei der Übermittlung personenbezogener Daten an die in der Meldung genannten Empfängerkategorien Artikel 7 bis 9 der Verordnung eingehalten werden, und für die Einhaltung dieser Artikel sorgen;
- im Hinblick auf die Anwendbarkeit der Ausnahmen gemäß Artikel 20 der Verordnung die Empfehlungen umsetzen, die in den Stellungnahmen im Rahmen von Vorabkontrollen zu internen und externen Untersuchungen des OLAF sowie zu neuen Untersuchungsverfahren des OLAF formuliert wurden;
- die auf der Europa-Website veröffentlichte Datenschutzerklärung dahingehend ändern, dass die folgenden Kategorien von Empfängern genauer definiert werden: Fallbearbeiter, für die Verarbeitung Verantwortliche und alle Personen im Zusammenhang mit Folgemaßnahmen;
- in die personalisierte Datenschutzerklärung einen Verweis auf die auf der Europa-Website von OLAF eingestellte Datenschutzerklärung aufnehmen.

Brüssel, den 16. Juli 2012

(unterzeichnet)

Giovanni Buttarelli
Stellvertretender Europäischer Datenschutzbeauftragter