



Stellungnahme im Rahmen der Vorabkontrolle des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Whistleblowing-Verfahren des Generalsekretariats des Rates der Europäischen Union (Fall 2015-0349)

Brüssel, 15. September 2015

1. Verfahren

Am 17. April 2015 erhielt der Europäische Datenschutzbeauftragte („EDSB“) vom Datenschutzbeauftragten („DSB“) des Rates der Europäischen Union („Rat“) eine Meldung zur Vorabkontrolle des Verfahrens zur Meldung schwerer Unregelmäßigkeiten (Whistleblowing).

Gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 („Verordnung“) ist diese Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten abzugeben; nicht enthalten in dieser Frist sind die Zeiten, in denen der Fall wegen Beantragung weiterer Informationen¹ ausgesetzt war. Damit endet die Frist am 15. September 2015.

2. Sachverhalt

Zweck des Verfahrens ist es, die Meldung schwerer Unregelmäßigkeiten, schweren Fehlverhaltens und grober Fahrlässigkeit innerhalb des Rates zu ermöglichen. Erforderlich hierfür sind der Aufbau von Meldekanälen für Whistleblower, das Management und Follow-up von Meldungen und die Gewährleistung des Schutzes von Whistleblowern und angemessener Rechtsbehelfe für sie. Geregelt ist das Vorgehen bei Whistleblowing in den Artikeln 22a, 22b und 22c des Statuts sowie in den Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union.

Der Rat hat interne Vorschriften für die Meldung schwerer Unregelmäßigkeiten² aufgestellt (nachstehend „interne Vorschriften“). In diesen Vorschriften sind die Verfahren niedergelegt, nach denen schwere Unregelmäßigkeiten zu melden sind, und ist bestimmt, was Bedienstete wann und an wen melden sollten.

Die **verarbeiteten personenbezogenen Daten** sind in der vom Whistleblower eingereichten Meldung und allen Dokumenten enthalten, die in der Folge als Reaktion auf diese Meldung abgefasst werden. Diese Dokumente können Namen, Kontaktangaben und andere

¹ Der Fall war ausgesetzt vom 30. April 2015 bis zum 26. Juni 2015 zum Einholen weiterer Informationen und vom 28. Juli 2015 bis zum 3. September 2015 für die Kommentierung durch den DSB. Der EDSB muss seine Stellungnahme also bis spätestens 21. September 2015 abgeben.

² Entwurf eines Beschlusses des Generalsekretärs des Rates über interne Vorschriften für die Meldung schwerer Unregelmäßigkeiten - Verfahren für die Umsetzung der Artikel 22a, 22b und 22c des Statuts und von Artikel 66 Absatz 8 der Haushaltsordnung.

personenbezogene Daten enthalten. Besondere Datenkategorien sollten darin grundsätzlich nicht enthalten sein. Enthält die Meldung personenbezogene Informationen, die für eine Prüfung des in der Meldung angesprochenen Sachverhalts eindeutig nicht erforderlich sind, werden diese Informationen gegebenenfalls nach Anhörung des Whistleblowers so weit wie möglich gelöscht, ohne die inhaltliche Prüfung ungebührlich zu verzögern.

Sobald es praktisch möglich ist, erhalten alle von einem bestimmten Verfahren bei schweren Unregelmäßigkeiten betroffenen natürlichen Personen unmittelbar eine **Datenschutzerklärung**. Über einen Aufschub bei der Erteilung von Informationen wird fallweise entschieden.

Der Meldung ist zu entnehmen, dass die personenbezogenen Informationen an folgende Kategorien von Empfängern **weitergegeben** werden: Dienstvorgesetzte (Generaldirektor(en) bzw. deren Stellvertreter, Direktor(en) und Leiter des betreffenden Referats, Bereichs oder Büros), die Anstellungsbehörde, der Generaldirektor Verwaltung und der Direktor Humanressourcen und Personalverwaltung. Bei Bedarf gehen die Informationen auch an den Generaldirektor Sicherheit, Kommunikation und Informationssysteme, den Direktor des Sicherheitsbüros, den Referatsleiter und die Rechtsberater des Verwaltungsreferats, das Sicherheitsbüro und den für das Dossier zuständigen juristischen Dienst sowie andere, für Anschlussmaßnahmen verantwortliche Bedienstete, die vom Generalsekretär ernannt werden.

Die **Aufbewahrungsfrist** für Akten, die keine Untersuchung nach sich ziehen, beträgt zwei Jahre ab dem Datum, an dem der Generaldirektor Verwaltung oder der Generalsekretär entscheidet, die Akte ohne weitere Maßnahme zu schließen. Akten, aufgrund derer eine Verwaltungsuntersuchung oder ein Disziplinarverfahren eingeleitet wird, oder Akten, die an OLAF weitergegeben werden, werden im Einklang mit den für solche Akten geltenden Fristen aufbewahrt.

Zu den **Sicherheitsmaßnahmen** [...]

3. Rechtliche Prüfung

3.1. Vorabkontrolle

Die Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgt durch ein Organ der Europäischen Union. Außerdem wird die Verarbeitung teilweise automatisch vorgenommen. Somit ist die Verordnung anzuwenden.

Diese Verarbeitung ist einer Vorabkontrolle zu unterziehen, da sie besondere Risiken beinhaltet. Der Rat verarbeitet nämlich Daten über Verdächtigungen und führt eine Bewertung des Verhaltens der beschuldigten Personen durch.³

3.2. Datenaufbewahrung

Generell gilt der Grundsatz, dass personenbezogene Daten nur so lange, wie es für die Erreichung der Zwecke, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, erforderlich

³ Artikel 27 der Verordnung sieht vor, 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 von Verarbeitungen, die möglicherweise solche Risiken beinhalten; dazu gehören laut Buchstabe a Verarbeitungen von Daten, die Verdächtigungen betreffen, und laut Buchstabe b Verarbeitungen, die dazu bestimmt sind, die Persönlichkeit der betroffenen Person zu bewerten, einschließlich ihres Verhaltens.

ist, in einer Form gespeichert werden, die die Identifizierung der betroffenen Person ermöglicht (Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe e).

Im vorliegenden Fall beträgt die Aufbewahrungsfrist zwei Jahre ab dem Datum, an dem der Generaldirektor Verwaltung/Generalsekretär entscheidet, die Akte ohne weitere Maßnahme zu schließen. In der Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe⁴ heißt es jedoch, dass personenbezogene Daten unverzüglich und in der Regel binnen zwei Monaten nach Abschluss der Untersuchung des in der Meldung behaupteten Sachverhalts gelöscht werden sollten. Daher dürfte eine Aufbewahrungsfrist von zwei Jahren für Akten, die ohne weitere Maßnahme geschlossen werden⁵, übertrieben sein, und der EDSB fordert den Rat auf, **die Frist für die Datenaufbewahrung noch einmal zu überdenken oder näher zu begründen, warum es erforderlich sein soll, für unerheblich befundene Daten zwei Jahre lang aufzubewahren.**

3.3. Datenübermittlung

Gemäß Artikel 7 Absatz 1 der Verordnung hat der Rat zu überprüfen, ob die Empfänger zuständig sind und ob die Übermittlung der personenbezogenen Daten für die Wahrnehmung entsprechender Aufgaben erforderlich ist.

Der Rat erwähnt mehrere Kategorien von Empfängern, an die Daten weitergegeben werden können. Da die übermittelten personenbezogenen Daten eine indirekte Bestimmung verdächtigter Personen zur Folge haben können, erinnert der EDSB den Rat daran, dass in jedem Einzelfall zu überprüfen ist, ob eine Übermittlung für die rechtmäßig Erfüllung von Aufgaben erforderlich ist, die in den Zuständigkeitsbereich des Empfängers fallen.

3.4. Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person

Artikel 11 und 12 der Verordnung enthalten eine Liste von Mindestangaben zur Verarbeitung personenbezogener Daten, die den an einem Fall Beteiligten zur Verfügung zu stellen sind.

Informationen zu Whistleblowing-Verfahren sollten den Beteiligten in zwei Schritten zur Verfügung gestellt werden. In die Website des Rates sollte eine Datenschutzerklärung eingestellt werden, und sobald es praktisch möglich ist, sollte den an einem bestimmten Whistleblowing-Verfahren beteiligten Personen auch eine spezifische Datenschutzerklärung vorgelegt werden. Der Rat hat zwar angegeben, er werde die Betroffenen informieren, erwähnt jedoch keine Veröffentlichung auf seiner Website. Daher **sollte der Rat eine allgemeine Datenschutzerklärung zu Whistleblowing-Verfahren in seine Website einstellen.**

Darüber hinaus verweist der Rat in dem Dokument „Informationen für betroffene Personen“ (Punkt 5) bei der Beschreibung von Garantien für die Rechte betroffener Personen nur auf seine interne Entscheidung⁶. Da der für die Verarbeitung Verantwortliche die natürliche Person

⁴ Siehe Artikel 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 1/2006 zur Anwendung der EU-Datenschutzvorschriften auf interne Meldeverfahren mutmaßlicher Missstände in den Bereichen Rechnungslegung, interne Rechnungslegungskontrollen, Fragen der Wirtschaftsprüfung, Bekämpfung von Korruption, Banken- und Finanzkriminalität, WP 117, S. 12, wo zwei Monate nach Abschluss der Untersuchung empfohlen werden; abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/wpdocs/2006/wp117_de.pdf.

⁵ Dies betrifft Fälle, in denen den Beschuldigungen nachgegangen wurde und sie für falsch oder unerheblich befunden wurden und die Schließung nach Abschluss der Untersuchung des behaupteten Sachverhalts erfolgt.

⁶ 2004/644/EG: Beschluss des Rates vom 13. September 2004 über den Erlass von Durchführungsbestimmungen für die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum

über das Bestehen des Rechts auf Auskunft und des Rechts auf Berichtigung⁷ in Kenntnis zu setzen hat, und da die Verarbeitung schutzbedürftig ist, empfiehlt der EDSB dem Rat, **detaillierter darüber zu informieren, wie betroffene Personen ihre Rechte ausüben können.**

3.5. Recht auf Auskunft und Berichtigung

Gemäß Artikel 13 und 14 der Verordnung haben betroffene Personen das Recht, Auskunft über ihre personenbezogenen Daten zu erhalten und unrichtige Daten berichtigen zu lassen. Diese Rechte können im Einklang mit den in Artikel 20 der Verordnung niedergelegten Bedingungen eingeschränkt werden.

Bei der Beantwortung von Auskunftersuchen betroffener Personen ist der Definition des Begriffs „personenbezogene Daten“ besondere Aufmerksamkeit zu widmen. Der Rat sollte bedenken, dass unter personenbezogenen Daten nicht nur Informationen über das Privatleben einer Person im engeren Sinne zu verstehen sind, sondern auch Informationen zu den Tätigkeiten einer Person wie beispielsweise ihr Beschäftigungsverhältnis und ihr wirtschaftliches und soziales Verhalten. Informationen können sich auf eine Person aufgrund ihres Inhalts, des Zwecks ihrer Verwendung oder des Ergebnisses ihrer Verwendung beziehen. Dies ist beim Abstecken des Umfangs des Rechts der betroffenen Person auf Auskunft zu bedenken.

Im Zusammenhang mit dem Recht auf Auskunft sollte der Rat ferner den Status des Ersuchenden (beschuldigte Person, Whistleblower/Informant, Zeuge, Bediensteter oder externer Informant) sowie den derzeitigen Stand der Untersuchung berücksichtigen.

3.6. Vertraulichkeit

Der EDSB begrüßt die in den internen Vorschriften vorgesehenen Garantien zum Schutz Bediensteter (Whistleblower). In diesem Zusammenhang unterstreicht der EDSB, dass die Wahrung der Vertraulichkeit von Whistleblowern, beschuldigten Personen und Dritten von allergrößter Bedeutung ist.

Die Vertraulichkeit der beschuldigten Person sollte auf die gleiche Weise geschützt werden wie der Whistleblower, weil für diese Person die Gefahr einer Stigmatisierung und Viktimisierung innerhalb der Organisation besteht, zu der sie gehört. Die Person ist derartigen Risiken schon ausgesetzt, bevor sie überhaupt weiß, dass Beschuldigungen gegen sie erhoben werden und dass die behaupteten Sachverhalte daraufhin untersucht wurden, ob sie der Wahrheit entsprechen. Daher sollte der Rat **in die internen Vorschriften Informationen über den Schutz der beschuldigten Person aufnehmen.**

3.7. Sicherheitsmaßnahmen

[...]

4. Schlussfolgerung

Es besteht kein Grund zu der Annahme, dass gegen die Bestimmungen der Verordnung verstoßen wird, sofern die in dieser Stellungnahme enthaltenen Empfehlungen in vollem Umfang berücksichtigt werden. Der Rat sollte:

- die Frist für die Datenaufbewahrung erneut überdenken oder genauer begründen, warum es erforderlich ist, Daten aus Akten, bei denen sich die Anschuldigungen als haltlos erwiesen haben, zwei Jahre lang aufzubewahren (Punkt 3.2);
- eine allgemeine Datenschutzerklärung in die Website über die Whistleblower-Verfahren einstellen;
- die Informationen für betroffene Personen dahingehend ändern, dass auch das Recht auf Auskunft und das Recht auf Berichtigung erwähnt werden (Punkt 3.3);
- in den internen Vorschriften klarstellen, dass auch die Identität der beschuldigten Person geschützt werden sollte (Punkt 3.6);
- [...]
- [...]

Bitte unterrichten Sie den EDSB innerhalb von drei Monaten über die auf der Grundlage der Empfehlungen in dieser Stellungnahme ergriffenen Maßnahmen.

Brüssel, den 15. September 2015

(unterzeichnet)

Wojciech RAFAŁ WIEWIÓROWSKI