



Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu einer Vorabkontrolle betreffend das interne Hinweisverfahren des Ausschusses der Regionen (Fall 2015-0897)

Brüssel, den 8. Dezember 2015

1. Verfahren

Am 15. Oktober 2015 erhielt der Europäische Datenschutzbeauftragte („EDSB“) eine Meldung zur Vorabkontrolle betreffend das interne Hinweisverfahren des Ausschusses der Regionen der Europäischen Union („Ausschuss der Regionen“).

Gemäß Artikel 27 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 („Verordnung“) muss die vorliegende Stellungnahme innerhalb von zwei Monaten (eventuelle Fristaussetzungen¹ und die Übermittlung des Entwurfs der Stellungnahme zur Kommentierung nicht mit eingerechnet), d. h. spätestens am 15. Dezember 2015, abgegeben werden.

2. Sachverhalt

Der **Zweck** dieses Verfahrens besteht darin, Rahmenbedingungen für die Hinweise von Mitarbeitern des Ausschusses der Regionen² oder von Dritten³ zu schaffen, die eine mutmaßlich rechtswidrige Handlung anzeigen wollen; dies gilt insbesondere für Betrug, Korruption, Diebstahl, eine schwere Rechtsverletzung im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zum Nachteil der Interessen der Europäischen Union oder Verhaltensweisen im Zusammenhang mit der Ausübung dienstlicher Pflichten, die eine schwerwiegende Verletzung der Dienstpflichten der Beamten der Europäischen Union darstellen können.

Die in diesem Rahmen stattfindende Verarbeitung von personenbezogenen Daten soll
- dem Hinweisgeber die Möglichkeit geben, sich entweder direkt an OLAF oder an seine Vorgesetzten zu wenden (eventuell mit Unterstützung der Ethikberater⁴ oder anderer

¹ Die Frist wurde vom 1. Dezember 2015 bis zum 4. Dezember 2015 ausgesetzt, damit der AdR eventuelle Anmerkungen zum Entwurf der Stellungnahme äußern konnte.

² Beamte, Abgeordnete nationale Sachverständige, Praktikanten, Zeitarbeitskräfte, lokale Bedienstete (vgl. Art. 1 des Beschlussentwurfs zum Hinweisverfahren).

³ Vertragspartner, Subunternehmer und deren Mitarbeiter (vgl. Art. 1 des Beschlussentwurfs zum Hinweisverfahren).

⁴ Der Beschlussentwurf im Anhang zur Meldung und die Meldung verweisen auf Vertrauenspersonen. Der geänderte und dann an den EDSB übermittelte Entwurf verweist auf Ethikberater (*ethics counsellors*).

- Mitarbeiter der Personalabteilung des Ausschusses der Regionen, die für ethische und das Dienstverhältnis betreffende Fragen zuständig sind),
- anschließend dabei helfen, Unterlagen zusammenzustellen, auf deren Grundlage OLAF oder der Ausschuss der Regionen eine Untersuchung durchführen und die auf den Hinweis folgenden Auskunftersuchen beantworten kann.

Grundlage für den Entwurf zum **Beschluss** des Ausschusses der Regionen betreffend das Hinweisverfahren („Beschluss“)⁵ waren Artikel 5 Buchstabe a der Verordnung, Artikel 22a, b und c des Statuts der Beamten, Artikel 11 und 81 der Beschäftigungsbedingungen für die sonstigen Bediensteten der Europäischen Union und der Beschluss Nr. 26/2004 des Ausschusses der Regionen vom 10. Februar 2004 über die Bedingungen und Modalitäten der internen Untersuchungen zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der Interessen der Gemeinschaften.

Betroffene Personen sind die Beamten und Bediensteten (Bedienstete auf Zeit oder Vertragsbedienstete) des Ausschusses der Regionen, die Mitglieder des Ausschusses der Regionen und alle Personen, die vom Ausschuss der Regionen verpflichtet werden oder für diesen Leistungen erbringen (abgeordnete nationale Sachverständige, Praktikanten, Zeitarbeitskräfte, lokale Bedienstete, externe Auftragnehmer, Subunternehmer und deren Mitarbeiter)⁶.

Die **verarbeiteten personenbezogenen Daten** sind im Erstbericht des Hinweisgebers und in allen Dokumenten enthalten, die später als Reaktion auf diesen Erstbericht erstellt werden.

Laut der Meldung umfassen die verarbeiteten Daten Folgendes:

- Angaben zur Identität;
- verwaltungstechnische Daten (Dienstgrad, Dienststelle(n), Funktion und Aufgabenbereiche usw.);
- Angaben zu den erbrachten Leistungen (An- und Abwesenheitsverzeichnis, Beurteilungen, schriftliche Anmerkungen usw.);
- disziplinarische Entscheidungen (Disziplinarstrafen, Verwarnungen, Entscheidungen zum Verzicht auf Sanktionen oder Entscheidungen, dass gegen die betroffene Person keine belastenden Tatsachen vorliegen usw.);
- berufliche Dokumente (E-Mails, Notizen, Korrespondenz usw.);
- Angaben privater Natur, sofern diese für die Untersuchung unerlässlich sind (Bankunterlagen bei Verdacht auf Finanzbetrug, E-Mails und schriftliche Mitteilungen, die zwar private Angelegenheiten betreffen, aber im Rahmen der Berufstätigkeit ausgetauscht wurden usw.);
- Zeugenaussagen.

Laut der Meldung sind die in Artikel 10 der Verordnung genannten Daten im Prinzip nicht von der Verarbeitung betroffen.

Der Hinweisgeber kann seine Warnung zwar anonym äußern, wird jedoch ermutigt, Angaben zu seiner Identität zu machen. Diese wird vertraulich behandelt⁷.

⁵ Eine erste Fassung des Entwurfs wurde dem EDSB zusammen mit der Meldung übermittelt. Eine geänderte Fassung wurde dem EDSB am 13. November 2015 übermittelt.

⁶ Artikel 3 des Beschlusses.

⁷ Artikel 9 des Beschlusses.

Die Daten können gemäß dem „*Need to know*“-Prinzip **an die folgenden Personen weitergegeben** werden: Vorgesetzte (der Referatsleiter; der Abteilungsleiter des Hinweisgebers oder Personen in einer vergleichbaren Position; der Generalsekretär – sowie deren jeweilige Assistenten); benannte Vertrauenspersonen und der für ethische und das Dienstverhältnis betreffende Fragen zuständige Mitarbeiter der Personalabteilung des Ausschusses der Regionen; der behördliche Datenschutzbeauftragte; die vom Hinweis betroffene Person und ihre Berater; die Rechtsabteilung des Ausschusses der Regionen; die für Hinweisverfahren zuständigen Mitarbeiter von OLAF⁸.

Der Meldung liegt eine **besondere Datenschutzerklärung** bei. Der Ausschuss der Regionen plant, diese gemeinsam mit dem Beschluss auf seiner Intranetseite (spezielle Seite für Warnhinweise) zu veröffentlichen und schnellstmöglich an die von einem Hinweisverfahren betroffenen Personen zu übermitteln.

Die in den Berichten und Dokumenten zum Untersuchungsverfahren genannten Personen (insbesondere die Personen, die Gegenstand von Verdächtigungen und Behauptungen sind) werden vom für die Verarbeitung Verantwortlichen schnellstmöglich über die gegen sie gerichteten Behauptungen informiert⁹. Die Unterrichtung der betroffenen Personen kann hinausgeschoben werden, falls ein wesentliches Risiko besteht, dass dadurch die Untersuchung oder die Beweissicherheit gefährdet würde.

Die **Aufbewahrungsfrist** nach dem Abschluss des Verfahrens durch OLAF beträgt höchstens 2 Monate; anschließend werden die Daten vernichtet. Im Fall der Einleitung einer Verwaltungsuntersuchung und eines Disziplinarverfahrens richtet sich die Aufbewahrungsfrist für die verarbeiteten Daten nach den Vorschriften für Verwaltungsuntersuchungen und Disziplinarverfahren.

[...]

3. Rechtliche Prüfung

Diese Stellungnahme betrifft die Verarbeitung von personenbezogenen Daten durch den Ausschuss der Regionen im Rahmen eines Hinweisverfahrens. Sie betrifft nicht die Datenverarbeitung durch den Ausschuss der Regionen während der Phase, die auf die Einleitung des Hinweisverfahrens folgt (Verwaltungsuntersuchung und Disziplinarverfahren), denn dabei handelt es sich um separate Weiterverarbeitungen¹⁰.

Die Verarbeitung der personenbezogenen Daten erfolgt durch eine Agentur der Europäischen Union und teilweise mithilfe automatisierter Verfahren. Die Verordnung findet somit Anwendung.

⁸ In der Meldung werden auch mehrere potenzielle Empfänger im Fall der Einleitung einer internen Verwaltungsuntersuchung und eines Disziplinarverfahrens sowie im Fall einer Anfechtung der Disziplinarscheidung erwähnt. Es handelt sich dabei allerdings um mehrere separate Verarbeitungen, die auf die Verarbeitungen im Rahmen des Hinweisverfahrens folgen.

⁹ Artikel 13 des Beschlusses.

¹⁰ Die Datenverarbeitung im Rahmen von Verwaltungsuntersuchungen und Disziplinarverfahren war Gegenstand einer gesonderten Meldung an den EDSB (Fall 2007-0382).

3.1. Vorabkontrolle

Die Verarbeitung unterliegt einer Vorabkontrolle durch den EDSB, weil im Zusammenhang mit der Verarbeitung von Informationen zu mutmaßlichen Straftaten und zur Bewertung des Verhaltens von Verdächtigen gewisse Risiken bestehen¹¹.

3.2. Qualität der Daten und besondere Datenkategorien

Die personenbezogenen Daten dürfen nur den Zwecken entsprechen, für die sie erhoben und weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein und nicht darüber hinausgehen¹².

In der Meldung heißt es: „falls der Bericht des Hinweisgebers oder irgendein Folgedokument personenbezogene Daten enthält, die nicht unbedingt notwendig sind, kann der für die Verarbeitung Verantwortliche diese Daten mit Zustimmung ihres Urhebers löschen“. Es steht dem Ausschuss der Regionen selbstverständlich frei, die Relevanz einer Information bei der Person zu überprüfen, von der diese Information stammt. Aus datenschutzrechtlicher Sicht bedarf das eventuelle Weglassen einer Information in der Fallakte jedoch nicht der Zustimmung der Person, von der diese Information stammt. Es liegt nämlich im alleinigen Ermessen des Ausschusses der Regionen als für die Verarbeitung Verantwortlicher, zu entscheiden, welche Informationen dem Zweck des internen Hinweisverfahrens entsprechen, dafür erheblich sind und nicht darüber hinausgehen.

Empfehlung

1. Die Löschung einer verzichtbaren Information sollte nicht der Zustimmung ihres Urhebers unterworfen werden; dies sollte folglich in der Meldung klargestellt werden.

Die Verarbeitung von Daten, die Straftaten, strafrechtliche Verurteilungen und sonstige Sicherungsmaßnahmen betreffen, darf nur dann stattfinden, wenn sie gemäß den Verträgen oder sonstigen auf den Verträgen basierenden Gesetzgebungsakten zulässig ist¹³. Mutmaßliche Straftaten und Disziplinarmaßnahmen werden mit diesen Datenkategorien gleichgesetzt. Es ist möglich, dass der Ausschuss der Regionen nebenbei Informationen zu früheren Straftaten oder Disziplinarvergehen der betroffenen Person sammelt, die im Bericht des Hinweisgebers enthalten sind. Diese Verarbeitung ist gemäß Artikel 22a, b und c des Statuts zulässig. Die diesbezüglichen Anmerkungen in der Meldung scheinen sich jedoch nicht auf die Datenerhebung im Rahmen des Hinweisverfahrens, sondern vielmehr auf das Ergebnis der Verwaltungsuntersuchung und des Disziplinarverfahrens zu beziehen, die im Anschluss an die Einleitung des Hinweisverfahrens angestoßen werden könnten.

In der Meldung wird außerdem erwähnt, dass die verarbeiteten Daten Angaben zu den erbrachten Leistungen beinhalten (An- und Abwesenheitsverzeichnis, Beurteilungen, schriftliche Anmerkungen usw.). Aber auch hier scheint es nicht um die Datenerfassung im Rahmen des Hinweisverfahrens, sondern vielmehr um die Verwaltungsuntersuchung zu gehen, die im Anschluss an die Einleitung des Hinweisverfahrens angestoßen werden könnte.

¹¹ Gemäß Artikel 27 der Verordnung werden 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. In Artikel 27 Absatz 2 der Verordnung sind die Verarbeitungen aufgelistet, die solche Risiken beinhalten können, und zwar insbesondere unter Buchstabe a Verarbeitungen von Daten, die mutmaßliche Straftaten betreffen, und unter Buchstabe b Verarbeitungen, die dazu bestimmt sind, die Persönlichkeit der betroffenen Person zu bewerten, einschließlich ihres Verhaltens.

¹² Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung.

¹³ Artikel 10 Absatz 5 der Verordnung.

Empfehlung

2. Die in der Meldung und in der besonderen Datenschutzerklärung enthaltenen Verweise auf disziplinarische Entscheidungen und auf die Verarbeitung von personenbezogenen Daten im Rahmen von Verwaltungsuntersuchungen und Disziplinarverfahren sollten entfernt werden; es sollte darauf geachtet werden, dass die in der Meldung genannten Datenkategorien nur Daten umfassen, die im Rahmen des Hinweisverfahrens verarbeitet werden.

Allgemeiner ausgedrückt, ist es möglich, dass der Ausschuss der Regionen – ggf. ungewollt – besondere Datenkategorien im Sinne von Artikel 10 Absatz 1 der Verordnung sammelt¹⁴. Die Verarbeitung dieser Daten ist nur dann möglich, wenn sie vom Ausschuss der Regionen benötigt werden, um seinen Pflichten gemäß Artikel 22, 22a und 22b des Statuts nachzukommen. Der Bericht des Hinweisgebers muss also schnellstmöglich einer ersten Überprüfung unterzogen werden, um Daten auszusortieren, die nicht den Kriterien von Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c entsprechen.

Hinweis: Es ist darauf zu achten, dass die am Hinweisverfahren beteiligten Mitarbeiter des Ausschusses der Regionen über die Qualitätskriterien für verarbeitete Daten informiert werden, insbesondere wenn es sich um besondere Datenkategorien handelt.

3.3. Informationspflicht gegenüber der betroffenen Person

a) Information

Aus Gründen der Klarheit empfiehlt der EDSB, den Titel „Besondere Datenschutzerklärung“ in „Information zum Schutz personenbezogener Daten“ zu ändern. Was den Inhalt der Erklärung betrifft, so kann der für die Verarbeitung Verantwortliche keine natürliche Person sein; es muss sich um eine Einrichtung oder eine Organisationseinheit handeln, die im Namen dieser Einrichtung tätig ist.

b) Wann eine Unterrichtung notwendig ist

Informationen zur Datenverarbeitung im Rahmen des Hinweisverfahrens müssen zu zwei verschiedenen Zeitpunkten an die betroffenen Personen übermittelt werden:

- Die Information zum Schutz personenbezogener Daten muss auf der Website des Ausschusses der Regionen und nicht nur auf seiner Intranetseite veröffentlicht werden, weil Letztere nicht für alle betroffenen Personen (z. B. Vertragspartner und Subunternehmer des Ausschusses der Regionen sowie deren Mitarbeiter) zugänglich ist;
- Sobald ein Hinweisverfahren eingeleitet wird, sollte der Ausschuss der Regionen die Information unverzüglich an die betroffenen Personen (Hinweisgeber, Verdächtiger, Zeugen, sonstige Personen, deren Daten im Rahmen des Verfahrens verarbeitet werden) weiterleiten, sofern nicht eine Ausnahme gemäß Artikel 20 der Verordnung vorliegt, die ein Hinausschieben der Unterrichtung erlaubt. Dies wäre z. B. der Fall, wenn die Unterrichtung des Verdächtigen die Untersuchung gefährden oder die Rechte und Freiheiten Dritter (z. B. die Rechte des Hinweisgebers) beeinträchtigen würde; jegliche Geltendmachung von Artikel 20 muss dokumentiert werden und die zugehörigen Unterlagen sind dem EDSB zur Verfügung zu halten.

¹⁴ Daten, aus denen die rassische oder ethnische Herkunft, politische Meinungen, religiöse oder philosophische Überzeugungen oder die Gewerkschaftszugehörigkeit hervorgehen, und Daten über Gesundheit oder Sexualleben.

Empfehlungen

3. Die Bezeichnung „Besondere Datenschutzerklärung“ sollte in „Information zum Schutz personenbezogener Daten“ geändert werden.
4. Man sollte in der Information angeben, dass der für die Verarbeitung Verantwortliche der Ausschuss der Regionen – vertreten durch sein Generalsekretariat – ist.
5. Die Information sollte auf der Website des Ausschusses der Regionen veröffentlicht werden.
6. Die Information sollte unverzüglich an die von einem Hinweisverfahren betroffenen Personen übermittelt werden, sofern nicht eine Ausnahme im Sinne von Artikel 20 der Verordnung vorliegt.

Hinweis

Die Geltendmachung einer Ausnahme im Sinne von Artikel 20 der Verordnung, um die Unterrichtung der von einem Hinweisverfahren betroffenen Personen hinauszuschieben, muss ordnungsgemäß dokumentiert werden und die zugehörigen Unterlagen sind dem EDSB zur Verfügung zu halten.

3.4. Auskunftsrechte

Die Rechte auf Auskunft und Berichtigung gemäß Artikel 13 und 14 der Verordnung können unter den Bedingungen von Artikel 20 der Verordnung eingeschränkt werden. So sieht der Beschluss insbesondere vor, dass die Identität des Hinweisgebers nur in Ausnahmefällen (wenn der Hinweisgeber seine Zustimmung gibt; wenn es im Rahmen eines Strafverfahrens verlangt wird; wenn der Hinweisgeber bösgläubig eine falsche Anschuldigung geäußert hat) offengelegt werden darf¹⁵.

Empfehlung

7. Es sollte in der Information darauf hingewiesen werden, dass das Auskunftsrecht gemäß Artikel 20 der Verordnung eingeschränkt werden kann.

3.5. Vertraulichkeit

Die Vertraulichkeit der im Rahmen des Hinweisverfahrens gesammelten Informationen sollte sowohl für den Hinweisgeber als auch für den Beschuldigten gelten, weil sonst das Risiko besteht, dass Letzterer innerhalb seiner Organisation stigmatisiert und zum Opfer gemacht wird. Der Beschuldigte wird diesen Risiken ausgesetzt sein, noch bevor er selbst von seiner Beschuldigung weiß und noch bevor die geltend gemachten Behauptungen auf ihre Begründetheit hin überprüft wurden.

Empfehlung

8. Der Beschluss sollte um eine Bestimmung ergänzt werden, die sicherstellt, dass der Verdächtige denselben Schutz wie der Hinweisgeber genießt.

3.6. Aufbewahrung

Nach der Einleitung eines Hinweisverfahrens kann der Ausschuss der Regionen u. a. entscheiden, dass die jeweilige Akte nicht an OLAF weitergeleitet und geschlossen wird. Die Aufbewahrungsdauer für Akten, die nicht an OLAF weitergeleitet und ohne interne Verwaltungsuntersuchung geschlossen werden, ist in der Meldung nicht angegeben.

¹⁵ Artikel 9 des Beschlusses.

Empfehlung

9. Die Aufbewahrungsdauer für Akten, die nicht an OLAF weitergeleitet werden und nicht Gegenstand einer internen Verwaltungsuntersuchung sind, sollte geklärt werden.

3.7. Sicherheitsmaßnahmen

[...]

* *
*

Der EDSB bittet den Ausschuss der Regionen, ihm innerhalb von 3 Monaten mitzuteilen, welche Sicherheitsmaßnahmen auf der Grundlage der Empfehlungen in dieser Stellungnahme ergriffen werden.

Brüssel, den 8. Dezember 2015

(unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI