

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999

(2011/C 279/02)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 16,

gestützt auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 7 und 8,

gestützt auf die Richtlinie 95/46/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 24. Oktober 1995 über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten und zum freien Datenverkehr ⁽¹⁾,

gestützt auf die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Dezember 2000 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr ⁽²⁾, insbesondere auf Artikel 28 Absatz 2 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG

1. Am 17. März 2011 verabschiedete die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) und zur Aufhebung der Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 („Vorschlag“).

1.1 Konsultation des EDSB

2. Der Vorschlag wurde dem EDSB vom Rat am 8. April 2011 übermittelt. Der EDSB versteht diese Übermittlung als Ersuchen um Beratung von Organen und Einrichtungen der Gemeinschaft, wie sie in Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vom 18. Dezember 2000 über den Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr („Verordnung (EG) Nr. 45/2001“) geregelt ist. Der EDSB begrüßt den ausdrücklichen Verweis auf diese Konsultation in der Präambel des Vorschlags.

3. Mit dem Vorschlag sollen in der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 die Artikel 1 bis 14 geändert und Artikel 15 gestrichen werden. Es ist zu erwarten, dass die Verordnung (Euratom) Nr. 1074/1999 vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) aufgehoben wird.

4. Zuvor ⁽³⁾, noch vor der Annahme des Vorschlags, erhielt der EDSB seitens der Kommission Gelegenheit zu informellen Kommentaren. Der EDSB begrüßt die Offenheit des Verfahrens, die dazu beigetragen hat, schon in einer frühen Phase den Text aus datenschutzrechtlicher Sicht zu verbessern. Einige dieser Kommentare wurden in dem Vorschlag berücksichtigt.

5. Dieser neue Wortlaut ist das Ergebnis eines langen Überarbeitungsprozesses. 2006 legte die Kommission einen Vorschlag zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 vor. Dieser Legislativvorschlag stellte auf „eine Verbesserung der operativen Wirksamkeit des OLAF und der politischen Steuerung des OLAF“ ab.

6. Dieser Vorgängervorschlag wurde sowohl im Rat als auch im Europäischen Parlament nach dem Mitentscheidungsverfahren diskutiert. Der EDSB nahm seine Stellungnahme im April 2007 an, die unter anderem zahlreiche Anmerkungen enthielt, mit denen der Wortlaut des Vorschlags in größere Übereinstimmung mit den Datenschutzvorschriften der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 gebracht werden sollte ⁽⁴⁾. Am 20. November 2008 verabschiedete das Parlament in erster Lesung eine Entschließung ⁽⁵⁾, die rund 100 Änderungsanträge zu dem Vorschlag enthielt.

7. Auf Ersuchen der tschechischen Ratspräsidentschaft (Januar-Juni 2009) legte die Kommission im Juli 2010 dem Europäischen Parlament und dem Rat ein aktualisiertes Dokument mit Gedanken zur Reform des Amtes vor. Im Oktober 2010 begrüßte das Europäische Parlament dieses Dokument und forderte die Kommission auf, das Gesetzgebungsverfahren wieder aufzunehmen. Am 6. Dezember 2010 nahm der Rat Schlussfolgerungen zu dem von der

⁽¹⁾ ABl. L 281 vom 23.11.1995, S. 31.

⁽²⁾ ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

⁽³⁾ Im Januar 2011.

⁽⁴⁾ Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. C 91 vom 26.4.2007, S. 1.

⁽⁵⁾ Legislative Entschließung des Europäischen Parlaments von 20. November 2008 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), P6_TA-PROV(2008) 553.

Kommission vorgelegten Dokument an. Der OLAF-Überwachungsausschuss leistete mit seinen Stellungnahmen zu dem Kommissionsdokument und zu der Achtung von Grundrechten und Verfahrensgarantien in Untersuchungen des Amtes einen Diskussionsbeitrag. In der Folge legte die Kommission den neuen Vorschlag vor.

1.2 Bedeutung des Vorschlags und der Beratung durch den EDSB

8. Der Vorschlag enthält Bestimmungen mit erheblicher Auswirkung auf die Rechte natürlicher Personen. Das OLAF wird auch weiterhin sensible Daten in Zusammenhang mit dem Verdacht von Straftaten, Straftaten, strafrechtlichen Ermittlungen und strafrechtlichen Verurteilungen sowie Informationen erheben und weiter verarbeiten, aufgrund deren Personen insofern von einem Recht, Vorteil oder Vertrag ausgeschlossen werden, als diese Informationen ein besonderes Risiko für die Rechte und Freiheiten der betroffenen Personen darstellen. Das Grundrecht auf den Schutz personenbezogener Daten ist kein Selbstzweck, sondern weist auch enge Verbindungen zu anderen Grundrechten auf, wie dem Recht auf Nicht-Diskriminierung und ein rechtsstaatliches Verfahren, einschließlich des Rechts auf Verteidigung in OLAF-Untersuchungen. Die Wahrung der Rechtsstaatlichkeit des Verfahrens wirkt sich auf die Gültigkeit der Beweismittel aus und sollte vom OLAF als vorrangig bei der Stärkung seiner Rechenschaftspflicht betrachtet werden. Es ist daher unbedingt sicherzustellen, dass bei der Durchführung seiner Untersuchungen die Grundrechte einschließlich des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten und der Privatsphäre der davon betroffenen Personen ordnungsgemäß gewahrt werden.

1.3 Hauptelemente des Vorschlags

9. Erklärtes Ziel des Vorschlags ist es, die Effizienz, Wirksamkeit und Rechenschaftspflicht des OLAF zu steigern und gleichzeitig seine Unabhängigkeit bei Untersuchungen zu gewährleisten. Dieses Ziel soll im Wesentlichen mit folgenden Maßnahmen erreicht werden: i) Verbesserung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs mit den EU-Organen, -Einrichtungen, -Ämtern und -Agenturen sowie mit den Mitgliedstaaten; ii) Feinabstimmung des *De minimis*-Konzepts⁽⁶⁾ für Untersuchungen; iii) Stärkung der Verfahrensgarantien für die von einer Untersuchung durch das OLAF betroffenen Personen; iv) Aufnahme einer Bestimmung, welche dem OLAF die Möglichkeit gibt, zur Erleichterung des Informationsaustauschs mit Europol, Eurojust, den zuständigen Behörden von Drittstaaten sowie mit internationalen Organisationen Verwaltungsvereinbarungen abzuschließen, und v) Klarstellung der Kontrollaufgabe durch den Überwachungsausschuss.
10. Der EDSB unterstützt die Ziele der vorgeschlagenen Änderungen und begrüßt diesbezüglich auch den Vorschlag. Der EDSB ist besonders erfreut über die Aufnahme des neuen Artikel 7a, der sich mit den Verfahrensgarantien für die Betroffenen befasst. Im Hinblick auf das Recht der betrof-

fenen Personen auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten und ihrer Privatsphäre ist der EDSB der Ansicht, dass der Vorschlag insgesamt eine Verbesserung im Vergleich zur derzeitigen Situation darstellt. Ganz besonders begrüßt der EDSB die ausdrückliche Anerkennung der Rechte der betroffenen Personen gemäß Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001⁽⁷⁾.

11. Ungeachtet des positiven Gesamteindrucks ist der EDSB jedoch der Auffassung, dass sich der Vorschlag aus datenschutzrechtlicher Sicht noch weiter verbessern ließe, ohne dass damit die Ziele des Vorschlags gefährdet würden. Besondere Bedenken weckt beim EDSB die Tatsache, dass der Vorschlag, bedingt durch die mangelnde Kohärenz bei einigen Aspekten, als eine *Lex specialis* für die Regelung der Verarbeitung personenbezogener Daten, die bei Untersuchungen des OLAF erhoben werden, gedeutet werden könnte und somit Vorrang vor der Anwendung des allgemeinen Datenschutzrahmens in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 bekäme. Es besteht also die Gefahr, dass die im Vorschlag niedergelegten Datenschutzstandards *ex contrario* als niedriger als die der Verordnung ausgelegt werden — eine Vorgehensweise, für die weder der Vorschlag noch dessen Begründung Rechtfertigungsgründe enthält.
12. Um dieses Ergebnis zu vermeiden, wird in den folgenden Abschnitten eine Analyse des Vorschlags vorgenommen, bei der zum einen auf seine Schwachstellen eingegangen wird, zum anderen Wege zu deren Verbesserung aufgezeigt werden. Diese Analyse beschränkt sich auf die Bestimmungen, die sich unmittelbar auf den Schutz personenbezogener Daten auswirken, insbesondere Artikel 1 Absätze 8, 9, 10, 11 und 12, denen zufolge Artikel 7a, 7b, 8, 9 10 und 10a neu hinzukommen oder geändert werden.

2. ANALYSE DES VORSCHLAGS

2.1 Allgemeiner Kontext

13. OLAF wurde 1999 zum Schutz der finanziellen Interessen der EU und des Geldes der Steuerzahler gegen Betrug, Korruption und andere rechtswidrige Handlungen errichtet⁽⁸⁾. Das Amt ist organisatorisch bei der Kommission eingebunden, ist aber von ihr unabhängig. Zur Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Europäischen Union nimmt das OLAF Untersuchungen vor, und zwar extern⁽⁹⁾ (insbesondere in dem Mitgliedstaaten oder in Drittstaaten) und intern⁽¹⁰⁾ (Untersuchungen innerhalb der Organe, Einrichtungen sowie Ämter und Agenturen der EU).
14. Ferner kann das OLAF i) den nationalen zuständigen Behörden Informationen übermitteln, die es im Lauf externer

⁽⁶⁾ Das bedeutet, dass das OLAF seine Untersuchungsschwerpunkte festlegen und sich auf diese konzentrieren sollte, um seine Ressourcen möglichst effizient zu nutzen.

⁽⁷⁾ Vgl. im Vorschlag den neuen Artikel 7a und Artikel 8 Absatz 4.

⁽⁸⁾ Beschluss der Kommission 1999/352/EG vom 28. April 1999 zur Errichtung des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 20. Vgl. ferner Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Mai 1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. L 136 vom 31.5.1999, S. 1.

⁽⁹⁾ Vgl. Artikel 3 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999.

⁽¹⁰⁾ Vgl. Artikel 1 und 4 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999.

Untersuchungen erlangt hat; ii) den nationalen Justizbehörden die bei internen Untersuchungen vom Amt eingeholten Informationen über gegebenenfalls strafrechtlich zu ahnende Handlungen übermitteln, und iii) dem betreffenden Organ, der betreffenden Einrichtung oder dem betreffenden Amt oder der betreffenden Agentur Informationen übermitteln, die es im Lauf interner Untersuchungen erlangt hat⁽¹¹⁾.

15. Das OLAF kann des Weiteren bei der Erfüllung seiner gesetzlichen Pflicht zur Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstiger rechtswidriger Handlungen zum Nachteil der finanziellen Interessen der Union eng mit Eurojust⁽¹²⁾ und Europol⁽¹³⁾ zusammenarbeiten. In diesem Zusammenhang können Europol⁽¹⁴⁾ und Eurojust⁽¹⁵⁾ operative, strategische und technische Informationen einschließlich personenbezogener Daten mit dem OLAF austauschen.
16. Nach der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 kann das OLAF auch in Drittstaaten gemäß den geltenden Kooperationsabkommen zwischen der Europäischen Union und diesen

Drittstaaten Untersuchungen durchführen. Betrügerische Handlungen zum Nachteil des Unionshaushalts können auch außerhalb des Hoheitsgebiets der Europäischen Union vorgenommen werden, beispielsweise in Zusammenhang mit der Hilfe der Europäischen Union für Entwicklungsländer, Bewerberländer oder andere Empfängerländer, oder auch durch Verstöße gegen die Zollrechtsvorschriften. Um diese Verstöße aufdecken und dagegen vorgehen zu können, muss das OLAF auch in Drittstaaten Vor-Ort-Kontrollen und Prüfungen durchführen dürfen. Die Bedeutung der internationalen Zusammenarbeit und damit auch des Datenaustauschs wird von der Tatsache illustriert, dass die Europäische Union derzeit mehr als 50 Abkommen über die Amtshilfe in Zollfragen abgeschlossen hat, darunter mit großen Handelspartnern wie China, den USA, Japan, der Türkei, der Russischen Föderation und Indien.

17. Die Umsetzung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 in der Tätigkeit des OLAF war in den letzten Jahren Gegenstand einer Reihe von Äußerungen des EDSB. In Zusammenhang mit dem Schwerpunkt des Vorschlags (Untersuchungen des OLAF) sei hingewiesen auf die Stellungnahme vom 23. Juni 2006 zu einer Meldung zur Vorabkontrolle interner Untersuchungen des OLAF⁽¹⁶⁾; die Stellungnahme vom 4. Oktober 2007 zu fünf Meldungen zur Vorabkontrolle externer Untersuchungen⁽¹⁷⁾ und die Stellungnahme vom 19. Juli 2007 zu einer Meldung zur Vorabkontrolle der regelmäßigen Kontrolle der Ausübung der Untersuchungstätigkeit⁽¹⁸⁾, in der es um die Tätigkeit des Überwachungsausschusses geht.

2.2 Schutz der Privatsphäre und Folgenabschätzung

18. Weder im Vorschlag selbst noch in dessen Begründung wird auf die Auswirkungen des Vorschlags auf die Datenschutzvorschriften eingegangen. Auch eine Folgenabschätzung im Hinblick auf den Schutz der Privatsphäre und den Datenschutz wird nicht erwähnt. Eine Erläuterung zum Umgang mit den Auswirkungen auf den Datenschutz hätte mit Sicherheit zu mehr Transparenz bei der Gesamtbewertung des Vorschlags geführt. Der EDSB stellt überrascht fest, dass die Begründung kein Kapitel „Ergebnisse der Konsultation interessierter Kreise und Folgenabschätzungen“ enthält.

2.3 Anwendung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001

19. Wie bereits in der früheren Stellungnahme zum Vorschlag von 2006 erwähnt⁽¹⁹⁾, begrüßt der EDSB die Aussage des Vorschlags, dass die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 auf alle

⁽¹¹⁾ Vgl. Artikel 10 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999.

⁽¹²⁾ Eurojust wurde mit dem Beschluss des Rates 2002/187/JI (in der Folge geändert durch den Beschluss des Rates 2003/659/JI und den Beschluss des Rates 2009/426/JI vom 16. Dezember 2008 zur Stärkung von Eurojust) als eine Einrichtung der Europäischen Union mit eigener Rechtspersönlichkeit errichtet, um die Koordinierung und Zusammenarbeit zwischen den zuständigen Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten zu fördern und zu verbessern. Insbesondere in Artikel 26 Absatz 4 dieses Beschlusses heißt es: „OLAF kann Eurojust in dieser Hinsicht bei der Koordinierung der Ermittlungen und der Strafverfolgungsmaßnahmen in Zusammenhang mit dem Schutz der finanziellen Interessen der Gemeinschaften unterstützen, sei es auf Initiative von Eurojust oder sei es auf eigenen Wunsch, sofern die betroffenen nationalen Behörden eine solche Beteiligung nicht ablehnen“. 2008 schlossen Eurojust und OLAF eine Verwaltungsvereinbarung (Praktische Vereinbarung über Vorkehrungen zur Zusammenarbeit zwischen Eurojust und dem OLAF vom 24. September 2008), mit der die Zusammenarbeit zwischen den beiden Einrichtungen intensiviert werden soll, und die besondere Bestimmungen bezüglich der Übermittlung personenbezogener Daten enthält.

⁽¹³⁾ Europol ist die Europäische Strafverfolgungsagentur, die die Effizienz und Zusammenarbeit der zuständigen Behörden in den Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Bekämpfung des Terrorismus, des illegalen Drogenhandels und anderer schwerer Formen der organisierten Kriminalität verbessern soll. Artikel 22 des Beschlusses des Rates vom 6. April 2009 zur Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol), (2009/371/JI) besagt: „Soweit dies für die Erfüllung seiner Aufgaben relevant ist, kann Europol Kooperationsbeziehungen zu [...] OLAF herstellen und unterhalten“. Der Artikel besagt ferner, dass Europol vor dem Inkrafttreten eines Abkommens oder einer Arbeitsvereinbarung mit den verschiedenen EU-Einrichtungen, mit denen Europol zusammenarbeiten soll, „Informationen einschließlich personenbezogener Daten von den genannten Einrichtungen direkt entgegennehmen und verwenden kann, soweit dies für die rechtmäßige Erfüllung seiner Aufgaben erforderlich ist; ferner kann Europol [...] Informationen einschließlich personenbezogener Daten an diese Stellen direkt übermitteln, sofern dies für die rechtmäßige Erfüllung der Aufgaben des Empfängers erforderlich ist“.

⁽¹⁴⁾ Vgl. Artikel 22 des Beschlusses des Rates vom 6. April 2009 über die Errichtung des Europäischen Polizeiamts (Europol) (2009/381/JI), ABl. L 121 vom 15.5.2009, S. 37.

⁽¹⁵⁾ Vgl. Artikel 1 Absatz 26 des Beschlusses 2009/426/JI des Rates vom 16. Dezember 2008 zur Stärkung von Eurojust und zur Änderung des Beschlusses 2002/187/JI.

⁽¹⁶⁾ Fall 2005-418, abrufbar unter <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹⁷⁾ Fälle 2007-47, 2007-48, 2007-49, 2007-50, 2007-72, abrufbar unter <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹⁸⁾ Fall 2007-73, abrufbar unter <http://www.edps.europa.eu>

⁽¹⁹⁾ Stellungnahme des EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABl. C 91 vom 26.4.2007, S. 1.

Datenverarbeitungstätigkeiten des OLAF anzuwenden ist. So wird insbesondere im neuen Wortlaut von Artikel 8 Absatz 4 ⁽²⁰⁾ die Rolle der Verordnung im Zusammenhang mit den verschiedenen Tätigkeiten des OLAF klar erwähnt. Damit wurde der Wortlaut der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 aktualisiert, in der in Zusammenhang mit Datenschutzverpflichtungen lediglich die Richtlinie 95/46/EG genannt wurde.

20. Im letzten Satz von Artikel 8 Absatz 4 ist die Umsetzung der Anforderung der Bestellung eines Datenschutzbeauftragten vorgesehen. „Das Amt bestellt einen Datenschutzbeauftragten gemäß Artikel 24 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001“. Dieser neue Satz, mit dem die Bestellung eines DSB beim OLAF formalisiert wird, wird vom EDSB ebenfalls begrüßt.
21. Der EDSB hat jedoch Bedenken, dass die Umsetzung der Datenschutzvorschriften im vorgeschlagenen Wortlaut nicht vollständig den Anforderungen der Verordnung entspricht und dass sich hieraus Probleme bezüglich der Kohärenz des Textes ergeben könnten. Im Folgenden soll auf diesen Aspekt näher eingegangen werden.

3. SPEZIFISCHE KOMMENTARE

3.1 OLAF und die Achtung von Grundrechten einschließlich der Datenschutzgrundsätze

22. OLAF-Untersuchungen können erhebliche Auswirkungen auf die Grundrechte natürlicher Personen haben. Wie der Gerichtshof im Urteil *Kadi* ⁽²¹⁾, ausführte, sind diese Rechte durch die Gemeinschaftsrechtsordnung geschützt. Mehr noch: Im Urteil *Schecke* ⁽²²⁾, unterstreicht der Gerichtshof mit einem Verweis auf die Charta der Grundrechte der Europäischen Union („Charta“) ⁽²³⁾, und insbesondere auf deren Artikel 8 und 52, dass Einschränkungen des Rechts auf den Schutz personenbezogener Daten nur gerechtfertigt werden können, wenn sie gesetzlich vorgesehen sind, den Wesensgehalt des Rechts achten und dem Grundsatz der

Verhältnismäßigkeit entsprechen und den von der Union anerkannten dem Gemeinwohl dienenden Zielsetzungen entsprechen. Der EDSB misst der Achtung der Grundrechte im Tätigkeitsbereich des OLAF großes Gewicht zu.

23. In Erwägungsgrund 13 des Vorschlags wird deutlich gemacht, dass die Achtung der Grundrechte der von den Untersuchungen betroffenen Personen jederzeit sichergestellt sein sollte; dies gilt insbesondere, wenn Informationen über laufende Untersuchungen zur Verfügung gestellt werden. Der Erwägungsgrund erwähnt weiter ausdrücklich das Erfordernis der Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses, die legitimen Rechte der betroffenen Personen, die innerstaatlichen Prozessvorschriften und schließlich die Datenschutzvorschriften der EU. Er besagt, dass der Informationsaustausch nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip und nach dem Grundsatz erfolgen sollte, dass die Informationen nur Personen mitgeteilt werden dürfen, die aufgrund ihres Amtes davon Kenntnis erhalten dürfen.
24. Dieser Erwägungsgrund scheint eine Einschränkung der Anwendbarkeit von Grundrechten sowohl *ratione personae* (beschränkt auf von der Untersuchung betroffene Personen) als auch *ratione materiae* (beschränkt auf den Informationsaustausch) einzuführen. Hieraus könnte sich eine unzutreffende Auslegung des Wortlauts ergeben, der zufolge die Grundrechte im Bereich der Tätigkeiten des OLAF „restriktiv“ anzuwenden wären. ⁽²⁴⁾
25. Der EDSB schlägt daher zur Vermeidung möglicher Fehlinterpretationen eine Umformulierung des Erwägungsgrunds vor: Der Erwägungsgrund besagt, dass die Achtung der Grundrechte „der von den Untersuchungen betroffenen Personen“ jederzeit sichergestellt sein sollte. Da das OLAF nicht nur mit von den Untersuchungen betroffenen Personen („Verdächtigen“) zu tun hat, sondern auch mit externen Hinweisgebern (Personen, die einen möglichen oder tatsächlichen Fall melden), internen Hinweisgebern („Whistleblower“) ⁽²⁵⁾ (Personen innerhalb der EU-Organe, die OLAF Fakten in Zusammenhang mit einem möglichen oder tatsächlichen Fall melden), und Zeugen, sollte in der Bestimmung die Kategorie von „Personen“, für die die Grundrechte gelten, weiter gefasst werden.
26. Erwägungsgrund 13 befasst sich ferner mit der Achtung von Grundrechten insbesondere in Zusammenhang mit dem „Informationsaustausch“. Im Erwägungsgrund werden Grundrechte und Vertraulichkeit erwähnt und es heißt weiter: „Während einer Untersuchung weitergeleitete oder erhaltene Informationen sollten nach Maßgabe der Datenschutzvorschriften der EU behandelt werden“. Die Stelle, an der sich dieser Satz befindet, könnte zu Verwirrung führen; der Satz sollte vielmehr in einem gesonderten Erwägungsgrund untergebracht werden, um deutlich zu machen, dass die Einhaltung der Datenschutzvorschriften ein eigenständiger Punkt ist und nicht nur beim Informationsaustausch eine Rolle spielt.

⁽²⁰⁾ „Das Amt verarbeitet personenbezogene Daten nur in dem Umfang, wie es für die Erfüllung seiner ihm nach dieser Verordnung obliegenden Aufgaben erforderlich ist. Diese Verarbeitung personenbezogener Daten erfolgt in Übereinstimmung mit der Verordnung (EG) Nr. 45/2001; dies gilt insbesondere für die Informationspflicht gegenüber den von der Verarbeitung betroffenen Personen gemäß den Artikeln 11 und 12 der Verordnung. Die betreffenden Informationen dürfen nur Personen mitgeteilt werden, die in den Organen der Europäischen Union oder in den Mitgliedstaaten aufgrund ihres Amtes davon Kenntnis erhalten dürfen; sie dürfen zu keinem anderen Zweck als der Bekämpfung von Betrug, Korruption und sonstigen rechtswidrigen Handlungen verwendet werden. (...)“.

⁽²¹⁾ Urteil vom 3. September 2008 in den verbundenen Rechtssachen C-402/05 P und C-415/05 P, *Kadi gegen Rat der Europäischen Union und Kommission der Europäischen Gemeinschaften*, Randnr. 283: „[...] sind [...] die Grundrechte integraler Bestandteil der allgemeinen Rechtsgrundsätze, deren Wahrung der Gerichtshof zu sichern hat. Der Gerichtshof lässt sich dabei von den gemeinsamen Verfassungstraditionen der Mitgliedstaaten sowie von den Hinweisen leiten, die die völkerrechtlichen Verträge über den Schutz der Menschenrechte geben, an deren Abschluss die Mitgliedstaaten beteiligt waren oder denen sie beigetreten sind. Hierbei kommt der EMRK besondere Bedeutung zu.“ Vgl. ferner Randnr. 304.

⁽²²⁾ Urteil vom 9. November 2010 in den verbundenen Rechtssachen C-92/09 und C-93/09, *Volker und Markus Schecke*, Randnr. 44ff.

⁽²³⁾ Nach dem Inkrafttreten des Vertrags von Lissabon findet die EMRK auf alle Tätigkeitsbereiche der Europäischen Union Anwendung.

⁽²⁴⁾ Vgl. Punkt 36.

⁽²⁵⁾ Vgl. Stellungnahme zu einer Meldung zur Vorabkontrolle des Datenschutzbeauftragten des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF) über interne Untersuchungen des OLAF, 23. Juni 2006, Fall 2005/0418, abrufbar unter <http://www.edps.europa.eu>

27. Der EDSB begrüßt, dass sich Artikel 7a ausdrücklich mit den Verfahrensgarantien während der Untersuchungen befasst. Diese neue Bestimmung steht im Einklang mit dem erklärten Ziel des Vorschlags, die Rechenschaftspflicht des OLAF zu stärken. Der Artikel verweist ferner auf die Charta, die für die Untersuchungen des OLAF relevante Bestimmungen enthält, nämlich Artikel 8 („Schutz personenbezogener Daten“) und den gesamten Titel VI („Justizielle Rechte“).
28. Artikel 7a Absatz 1 des Vorschlags fordert vom Amt die Ermittlung sowohl der belastenden als auch der entlastenden Fakten und erinnert an die Verpflichtung, Untersuchungen objektiv und unparteiisch durchzuführen. Diese Grundsätze wirken sich insofern vorteilhaft auf den in Artikel 4 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 verankerten Grundsatz der Datenqualität⁽²⁶⁾ aus, als das Kriterium sachlich richtige, der objektiven Wirklichkeit entsprechende, vollständige und aktuelle Daten fordert. Der EDSB begrüßt daher die Einfügung dieses Absatzes.

Informations- Auskunfts- und Berichtigungsrecht

29. Die anschließenden Absätze von Artikel 7a befassen sich mit den verschiedenen Phasen der Untersuchungen des OLAF. Diese Phasen lassen sich folgendermaßen zusammenfassen: i) Gespräche mit Zeugen oder Betroffenen (Artikel 7a Absatz 2), ii) Person, bei der sich herausstellt, dass sie von einer Untersuchung betroffen ist (Artikel 7a Absatz 3), iii) Abschluss der Untersuchung mit namentlichem Bezug auf eine Person (Artikel 7a Absatz 4).
30. Der EDSB weist darauf hin, dass die Informationspflicht gemäß Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 (nur) mit Blick auf die vorstehend genannte Phase iii) erwähnt wird. Der EDSB stellt erfreut fest, dass die von ihm in seiner Legislativstellungnahme aus dem Jahr 2006⁽²⁷⁾ ausgesprochenen Empfehlungen in den Vorschlag eingeflossen sind.
31. Eine solche selektive Auslegung der Rechte der betroffenen Person unter Berücksichtigung nur einer Phase des Verfahrens kann dahingehend interpretiert werden, dass derselben betroffenen Person (Zeuge oder Betroffener) diese Informationen nicht gegeben werden, wenn sie zu einem Gespräch eingeladen wird oder wenn ein Bediensteter eines Organs davon in Kenntnis gesetzt wird, dass er von der Untersuchung betroffen sein könnte. Aus Gründen der Rechtssicherheit schlägt der EDSB daher vor, dass der Verweis auf die einschlägigen Artikel im Hinblick auf alle drei vorstehend unter i), ii) und iii) aufgeführten Situationen eingefügt werden sollte. Hat jedoch die betroffene Person die in Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 genannten Informationen einmal erhalten, müssen ihr dieselben Informationen in den folgenden Phasen nicht noch einmal gegeben werden.
32. Des Weiteren enthält der Wortlaut keine näheren Angaben zu dem für die Daten geltenden Auskunfts- und Berichtigungsrecht der betroffenen Person gemäß Artikel 13 und 14 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001. Diese Rechte sind in Artikel 8 Absatz 2 der Charta geschützt und ragen daher aus der Gesamtheit der der betroffenen Person gewährten Rechte heraus. Schon bei anderer Gelegenheit⁽²⁸⁾ hat der EDSB eine genauere Beschreibung des Auskunfts- und Berichtigungsrechts der betroffenen Person gefordert, um der Gefahr zu begegnen, dass der Text so ausgelegt wird, als führe er für die von einer OLAF-Untersuchung betroffenen Personen einen besonderen „niedrigeren Standard“ im Datenschutz ein. Der EDSB bedauert, dass diese Aspekte im Vorschlag nicht enthalten sind.
33. Der EDSB weist ferner auf die in Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 vorgesehenen Möglichkeiten zur Einschränkung des Informations-, Auskunfts- und Berichtigungsrechts hin. Es ist also dem OLAF durchaus möglich, die Datenschutzvorschriften einzuhalten und gleichzeitig das notwendige Untersuchungsgeheimnis zu wahren. Auf diesen Aspekt wird in den nachstehenden Absätzen näher eingegangen.

Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses und Rechte der betroffenen Person

34. Es sei vorausgeschickt, dass der EDSB durchaus anerkennt, dass die Untersuchungsfunktion des OLAF die Fähigkeit verlangt, das Untersuchungsgeheimnis zu wahren, damit die wirksame Bekämpfung von Betrug und sonstigen rechtswidrigen Handlungen, die damit erfolgen soll, auch möglich ist. Der EDSB weist jedoch nachdrücklich darauf hin, dass sich diese Fähigkeit auf bestimmte Rechte der betroffenen Person auswirkt und dass in der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 besondere Bedingungen festgelegt sind, unter denen diese Rechte in diesem Zusammenhang eingeschränkt werden dürfen (Artikel 20).
35. Gemäß Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 können die in Artikel 4 (Qualität der Daten) und in den Artikeln 11 bis 17 (Informationspflicht, Auskunftsrecht, Recht auf Berichtigung, Sperrung, Löschung und auf Mitteilung an Dritte) insoweit eingeschränkt werden, als eine solche Einschränkung notwendig ist für unter anderem: „a) die Verhütung, Ermittlung, Feststellung und Verfolgung von Straftaten“ oder „b) ein wichtiges wirtschaftliches oder finanzielles Interesse eines Mitgliedstaats oder der Europäischen Gemeinschaften“ und „e) Kontroll-, Überwachungs- und [...] aufgaben, die [...] mit der Ausübung öffentlicher Gewalt in den unter den Buchstaben a) und b) genannten Fällen verbunden sind“. Derselbe Artikel besagt, dass die betroffene Person über die wesentlichen Gründe dieser Einschränkung und darüber zu unterrichten ist, dass sie das Recht hat, sich an den Europäischen Datenschutzbeauftragten zu wenden (Artikel 20 Absatz 3). Nach Artikel 20 Absatz 5 kann eine solche Unterrichtung so lange aufgeschoben werden, wie die Unterrichtung der betroffenen Person diese Einschränkung ihrer Wirkung berauben würde.

⁽²⁶⁾ Vgl. Fußnote 25.

⁽²⁷⁾ Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999 über die Untersuchungen des Europäischen Amtes für Betrugsbekämpfung (OLAF), ABL C 91 vom 26.4.2007, S. 1, Punkt 14ff.

⁽²⁸⁾ In seiner Stellungnahme aus dem Jahr 2006; vgl. Fußnote 19.

36. Im Wortlaut des Vorschlags sind Ausnahmen von den Rechten der betroffenen Personen hauptsächlich zur Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses vorgesehen. So besagt Artikel 7a Absatz 4: „Unbeschadet von Artikel 4 Absatz 6 und Artikel 6 Absatz 5“⁽²⁹⁾, dürfen „nach Untersuchungsabschluss“ keine sich namentlich auf eine Person beziehenden Schlussfolgerungen gezogen werden, „ohne dass der betreffenden Person Gelegenheit gegeben wurde, sich schriftlich oder während eines Gesprächs [...] zu allen sie betreffenden Sachverhalten zu äußern und ohne dass der Person die nach Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 erforderlichen Informationen gegeben wurden“. Der Wortlaut deutet daher an, dass in den in Artikel 4 Absatz 6 und Artikel 6 Absatz 5 vorgesehenen Fällen das Recht der betroffenen Person auf Anhörung und Information eingeschränkt werden könnte.
37. Der Vorschlag bestimmt ferner, dass in Fällen, in denen aus untersuchungstechnischen Gründen Vertraulichkeit gewahrt werden muss und ein Rückgriff auf in die Zuständigkeit einer nationalen Justizbehörde fallende Untersuchungsmittel erforderlich ist, der Generaldirektor des OLAF beschließen kann, dass der Pflicht, dem Betroffenen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben, erst zu einem späteren Zeitpunkt nachgekommen wird. Der Wortlaut sagt nichts dazu aus, ob in diesem Zusammenhang auch die in Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 geforderten Informationen erst zu einem späteren Zeitpunkt gegeben werden.
38. Der Text ist nicht klar formuliert. Erstens ist die Verbindung zwischen eventuellen Einschränkungen der Rechte der von einer Untersuchung betroffenen Person bezüglich der sich namentlich auf sie beziehenden Schlussfolgerungen und der Art von Informationen, die das OLAF der entsprechenden EU-Stelle in der betreffenden Untersuchung übermitteln sollte, weitgehend unklar. Zweitens wird nicht klar, bei welchen Kategorien von Rechten der betroffenen Person möglicherweise eine Einschränkung vorgenommen werden darf. Drittens fehlt in dem Artikel die erforderliche Schutzklausel des Artikels 20 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001.
39. Dies könnte zur Folge haben, dass sich in manchen Fällen die betroffenen Personen mit Schlussfolgerungen einer Untersuchung konfrontiert sehen, ohne dass sie wussten, dass gegen sie Untersuchungen liefen, und ohne dass sie über die Gründe unterrichtet worden wären, aus denen ihr Recht auf Gehör und ihr Informationsrecht gemäß Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 eingeschränkt wurden.
40. Würden Artikel 20 Absatz 3 und 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 eingehalten, würde ein solches Szenario an sich keinen Verstoß gegen die Verordnung darstellen. Das Fehlen eines eindeutigen Verweises auf die Artikel der Verordnung im Text passt allerdings nicht zum Zweck des Vorschlags, die Verfahrensgarantien für von Untersuchungen des OLAF betroffene Personen zu verbessern und die Rechenschaftspflicht des OLAF zu stärken.
41. Der EDSB regt daher an, die mögliche Einschränkung des Rechts der betroffenen Person im Sinne von Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 ausdrücklich in den Wortlaut aufzunehmen. Darüber hinaus sollten die Verfahrensgarantien von Artikel 20 Absatz 3 sowie die mögliche Ausnahme von Artikel 20 Absatz 5 im Wortlaut erwähnt werden. Mit einer solchen klaren Bestimmung würden die Rechtssicherheit für die betroffene Person und die Rechenschaftspflicht des OLAF gestärkt.
42. Zur eindeutigen Festlegung der Rechte der betroffenen Person und zur Einführung möglicher Ausnahmen zur Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses gemäß Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 empfiehlt der EDSB zusammenfassend, im Wortlaut Folgendes klar anzugeben:
- Informationen, die der betroffenen Person zu geben sind, damit in den verschiedenen Phasen von OLAF-Untersuchungen⁽³⁰⁾ die Datenschutzvorschriften (Artikel 11 und 12 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001) eingehalten werden: i) Gespräche (Artikel 7a Absatz 2), ii) Bereitstellung von Informationen, wenn eine Person von der Untersuchung betroffen sein könnte (Artikel 7a Absatz 3), und iii) Abschluss der Untersuchung (Artikel 7a Absatz 4);
 - die Art von Informationen, die das OLAF aus Gründen der Vertraulichkeit erst zu einem späteren Zeitpunkt gibt, wobei klar die Bedingungen und die von dieser Verschiebung betroffenen Kategorien von betroffenen Personen zu nennen sind;
 - die Informationen, die der betroffenen Person zur Einhaltung der Datenschutzvorschriften zu geben sind, falls die Mitteilung gemäß Artikel 11 oder 12 auf einen späteren Zeitpunkt verschoben wird oder falls das Auskunfts- und Berichtigungsrecht eingeschränkt wird (insbesondere Informationen nach Artikel 20 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001), einschließlich der Ausnahme in Zusammenhang mit der Möglichkeit, die Information nach Artikel 20 Absatz 5 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu einem späteren Zeitpunkt zu geben.
- ⁽²⁹⁾ Artikel 4 Absatz 6 („Interne Untersuchungen“) lautet: „Falls die Untersuchungen offenbaren, dass möglicherweise ein Mitglied oder ein Bediensteter von einer internen Untersuchung betroffen ist, wird das Organ, die Einrichtung, das Amt oder die Agentur, dem beziehungsweise der er angehört, davon in Kenntnis gesetzt. In Ausnahmefällen, in denen die Wahrung des Untersuchungsgeheimnisses nicht gewährleistet werden kann, greift das Amt auf geeignete alternative Informationskanäle zurück“. Artikel 6 Absatz 5 („Durchführung der Untersuchungen“) lautet: „Falls sich bei einer Untersuchung erweist, dass es sinnvoll sein könnte, administrative Sicherungsmaßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zu ergreifen, setzt das Amt unverzüglich das beziehungsweise die betroffene Organ, Einrichtung, Amt oder Agentur über die laufende Untersuchung in Kenntnis. Dabei werden folgende Informationen mitgeteilt: a) die Namen etwaiger betroffener Mitglieder oder Bediensteter sowie eine Zusammenfassung des betreffenden Sachverhalts; b) jedwede sonstige Information, die dem Organ, der Einrichtung, dem Amt oder der Agentur für die Entscheidung dienlich sein kann, ob es angebracht ist, administrative Sicherungsmaßnahmen zum Schutz der finanziellen Interessen der Union zu ergreifen; c) etwaige besondere vom Amt empfohlene Maßnahmen zur Wahrung der Vertraulichkeit, insbesondere in Fällen, in denen ein Rückgriff auf in die Zuständigkeit einer einzelstaatlichen Justizbehörde fallende Untersuchungsmaßnahmen erforderlich ist, sowie bei externen Untersuchungen, die unter die Zuständigkeit einer einzelstaatlichen Behörde nach Maßgabe der innerstaatlichen Untersuchungsvorschriften durchgeführt werden. [...]“, (Unterstreichungen durch uns).
- ⁽³⁰⁾ Wie bereits ausgeführt, müssen Informationen, die der betroffenen Person einmal gegeben wurden, in den folgenden Phasen nicht noch einmal gegeben werden.

3.2 Informationspolitik

43. Der EDSB weist darauf hin, dass jedwede vom OLAF öffentlich zugänglich gemachte Information über Untersuchungen sensible personenbezogene Daten enthalten kann, weshalb die Notwendigkeit einer solchen Veröffentlichung sorgfältig zu prüfen ist. Das Gericht erster Instanz (jetzt „Gericht“) entschied in seinem Urteil in der Rechtssache *Nikolaou* im Jahr 2007⁽³¹⁾, das OLAF habe gegen Artikel 8 Absatz 3 der Verordnung (EG) Nr. 1073/1999⁽³²⁾ und gegen die Verordnung (EG) Nr. 45/2001 verstoßen, weil es seiner Pflicht zum Schutz personenbezogener Daten in Zusammenhang mit einer „undichten Stelle“⁽³³⁾ und durch Veröffentlichung einer Pressemitteilung⁽³⁴⁾ nicht nachgekommen sei.

44. Der EDSB begrüßt daher die Aufnahme von Artikel 8 Absatz 5, der ausdrücklich besagt, dass der Generaldirektor sicherstellt, dass jede Unterrichtung der Öffentlichkeit „auf neutrale und unparteiische Weise“ sowie nach Maßgabe der in Artikel und in Artikel 7a festgelegten Grundsätze erfolgt. Im Lichte der vorstehend zu Artikel 7a und seinem restriktiven Ansatz bezüglich der Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 gemachten Anmerkungen begrüßt der EDSB nachdrücklich den Verweis auf die eher allgemeine Bestimmung in Artikel 8, der zufolge jedwede Verarbeitung personenbezogener Daten bei der Information der Öffentlichkeit in Übereinstimmung mit allen Grundsätzen der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 zu erfolgen hat.

3.3 Geheimhaltung der Identität interner und externer Hinweisgeber

45. Vor dem Hintergrund der laufenden Überarbeitung weist der EDSB nachdrücklich auf die Notwendigkeit einer eigenen Bestimmung hin, mit der die Geheimhaltung der Identität interner und externer Hinweisgeber gewährleistet werden kann. Der EDSB unterstreicht die sensible Stellung interner Hinweisgeber. Personen, die derartige Informationen liefern, sollte zugesichert werden, dass ihre Identität geheim bleibt, vor allem gegenüber der Person, deren mutmaßliches Fehlverhalten gemeldet wurde⁽³⁵⁾. Aus rechtlicher Sicht dürften die derzeitigen Garantien (Mitteilung der Kommission SEK/2004/151/2) kaum ausreichend sein. Der EDSB stellt fest, dass eine solche Bestimmung im Einklang mit der

Stellungnahme der Artikel 29-Datenschutzgruppe über interne Verfahren zur Meldung mutmaßlicher Missstände stehen würde⁽³⁶⁾.

46. Der EDSB empfiehlt eine Änderung des vorliegenden Vorschlags, um sicherzustellen, dass die Identität interner und externer Hinweisgeber während der Untersuchungen geheim bleibt, sofern dies nicht im Widerspruch zu nationalen Strafprozessordnungen steht. Insbesondere die Person, die Gegenstand der Beschuldigungen ist, könnte Interesse daran haben, die Identität des internen oder externen Hinweisgebers in Erfahrung zu bringen, um gegen ihn rechtliche Schritte einleiten zu können, falls sich erweisen sollte, dass er in böswilliger Absicht falsche Aussagen über sie getroffen haben⁽³⁷⁾.

3.4 Übermittlungen personenbezogener Daten durch das OLAF

Zusammenarbeit mit Eurojust und Europol

47. Der EDSB begrüßt die in Erwägungsgrund 6 und Artikel 10a gemachten Aussagen, insbesondere die Forderung nach einer klaren Rechtsgrundlage für die Zusammenarbeit mit Eurojust und Europol, die der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 in vollem Umfang entspricht. Der Vorschlag sollte jedoch stärker in die Einzelheiten gehen, um die unterschiedlichen Datenschutzregelungen für Eurojust und Europol zu verdeutlichen.

48. Bisher hat das OLAF eine Praktische Vereinbarung mit Eurojust geschlossen⁽³⁸⁾, in der die Bedingungen für eine Übermittlung personenbezogener Daten niedergelegt sind. Die Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und Eurojust umfasst insbesondere den Austausch von Kurzdarstellungen von Fällen, von strategischen und operativen Informationen zu einzelnen Fällen, die Teilnahme an Sitzungen und die Amtshilfe, die für die effiziente und wirksame Erfüllung der jeweiligen Aufgaben hilfreich sein könnte. Die Praktische Vereinbarung⁽³⁹⁾ regelt im Wesentlichen die Vorgehensweisen beim Austausch von Informationen einschließlich personenbezogener Daten und geht in einigen Fällen auch näher auf bestimmte Elemente des bestehenden Rechtsrahmens ein.

⁽³¹⁾ Rechtssache T-259/03, *Nikolaou gegen Kommission*, 12. Juli 2007, ABl. C 247 vom 20.10.2007, S. 23.

⁽³²⁾ In diesem Artikel geht es um Datenschutzvorschriften.

⁽³³⁾ *Nikolaou*, Randnr. 213.

⁽³⁴⁾ *Nikolaou*, Randnr. 232.

⁽³⁵⁾ Die Bedeutung der Geheimhaltung der Identität des internen Hinweisgebers ist bereits in einem Schreiben des EDSB an den Europäischen Bürgerbeauftragten vom 30. Juli 2010 im Fall 2010-0458 unterstrichen worden, das von der Website des EDSB abgerufen werden kann (<http://www.edps.europa.eu>). Vgl. ferner die Stellungnahmen des EDSB zu Vorabkontrollen vom 23. Juni 2006 von internen Untersuchungen des OLAF (Fall 2005-0418) und vom 4. Oktober 2007 von externen Untersuchungen des OLAF (Fälle 2007-47, 2007-48, 2007-49, 2007-50, 2007-72).

⁽³⁶⁾ Vgl. Stellungnahme 1/2006 der Artikel 29-Datenschutzgruppe vom 1. Februar 2006 zur Anwendung der EU-Datenschutzvorschriften zur Meldung mutmaßlicher Missstände in den Bereichen Rechnungslegung, interne Rechnungslegungskontrollen, Fragen der Wirtschaftsprüfung, Bekämpfung von Korruption, Banken- und Finanzkriminalität, abrufbar unter: http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/workinggroup/index_de.htm

⁽³⁷⁾ Vgl. Stellungnahme über auf den Jahreshaushaltsplan der Union anzuwendende Finanzregeln vom 15. April 2011, abrufbar unter <http://www.edps.europa.eu>

⁽³⁸⁾ Praktische Vereinbarung über Vorkehrungen zur Zusammenarbeit zwischen Eurojust und dem OLAF vom 24. September 2008, siehe Fußnote 12.

⁽³⁹⁾ Praktische Vereinbarung Eurojust-OLAF, Punkt 4.1.

49. Mit Europol hat das OLAF eine derartige Vereinbarung nicht geschlossen⁽⁴⁰⁾, doch ist Europol nach dem Europol-Beschluss befugt, auch vor dem Abschluss eines Abkommens oder einer Arbeitsvereinbarung direkt — unter anderem — vom OLAF Informationen einschließlich personenbezogener Daten entgegenzunehmen und zu verwenden und Informationen einschließlich personenbezogener Daten zu übermitteln, soweit dies für die rechtmäßige Erfüllung seiner Aufgaben und der des OLAF erforderlich ist⁽⁴¹⁾. Der Austausch erfolgt ferner vorbehaltlich einer Geheimhaltungsvereinbarung zwischen den beiden Einrichtungen. In Artikel 24 des Europol-Beschlusses sind einige Garantien aufgeführt, die Europol bei Datenübermittlungen vor dem Abschluss einer formellen Austauschvereinbarung einhalten sollte: „Europol ist für die Rechtmäßigkeit der Übermittlung von Daten verantwortlich. Jede Übermittlung von Daten nach Maßgabe dieses Artikels und ihr Anlass werden von Europol aufgezeichnet. Daten werden nur übermittelt, wenn der Empfänger zusagt, dass die Daten nur zu dem Zweck genutzt werden, zu dem sie übermittelt worden sind“. In Artikel 29 des Beschlusses ist ferner festgelegt, wann die Verantwortung für die von Dritten übermittelten Daten Europol obliegt.

50. Der EDSB befürwortet nachdrücklich eine besondere Vereinbarung mit Europol über Datenübermittlungen, und da eine solche bisher nicht besteht, ist es noch wichtiger, dass der Vorschlag entsprechende Garantien enthält. In Anbetracht der unterschiedlichen Datenschutzregelungen für die Übermittlung personenbezogener Daten vom OLAF an Eurojust und Europol und umgekehrt vertritt der EDSB die Auffassung, dass der Vorschlag deutlicher auf die erforderlichen Garantien und Standards für die Zusammenarbeit zwischen dem OLAF und den anderen Einrichtungen eingehen sollte, die in den derzeitigen und künftigen Arbeitsvereinbarungen zwischen ihnen berücksichtigt werden sollten.

51. Um die Notwendigkeit des Abschlusses einer Verwaltungsvereinbarung zu unterstreichen, sollte die Bestimmung in Artikel 10a Absatz 2 folgendermaßen umformuliert werden: „[...] schließt das Amt Verwaltungsvereinbarungen ab“. Auf diese Weise würde eine ähnliche Bestimmung aus dem Europol-Beschluss⁽⁴²⁾ übernommen, der zufolge Europol mit anderen Organen, Einrichtungen und Agenturen der EU Abkommen oder Arbeitsvereinbarungen abschließt. Außerdem sollte der Vorschlag in Artikel 10a klarstellen, dass grundsätzlich der Austausch personenbezogener Daten mit Eurojust und Europol auf das für die rechtmäßige Wahrnehmung der OLAF, Eurojust und Europol übertragenen Aufgaben erforderliche Maß begrenzt werden und nicht darüber hinausgehen sollte. Weiter sollte der Vorschlag die Verpflichtung für das OLAF einführen, Aufzeichnungen

über alle Datenübermittlungen und die Anlässe solcher Übermittlungen zu führen, um die Rechenschaftspflicht von OLAF bezüglich der Erfüllung seiner Pflichten gemäß der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 bei Übermittlungen personenbezogener Daten zu stärken.

Zusammenarbeit mit Drittstaaten und internationalen Organisationen

52. In Artikel 10a Absatz 3 heißt es: „Erforderlichenfalls kann das Amt [auch] Verwaltungsvereinbarungen mit zuständigen Dienststellen in Drittstaaten und mit internationalen Organisationen schließen. Dabei spricht sich das Amt mit den zuständigen Kommissionsdienststellen und dem Europäischen Auswärtigen Dienst ab“.

53. Der EDSB begrüßt, dass die Zusammenarbeit des OLAF mit Drittstaaten und internationalen Organisationen an den Abschluss von Verwaltungsvereinbarungen geknüpft ist. Die sich aus dem möglichen Datenaustausch mit Drittstaaten und internationalen Organisationen ergebenden datenschutzrechtlichen Implikationen sollten allerdings im Vorschlag deutlicher angesprochen werden.

54. So sollte sich der Vorschlag klarer zu den besonderen Anforderungen und Bedingungen eventueller Datenübermittlungen von und an Drittstaaten und internationale Organisationen äußern. Der EDSB rät, in Artikel 10a Absatz 3 folgenden Wortlaut aufzunehmen: „Sofern die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen und Drittstaaten die Übermittlung personenbezogener Daten vom OLAF an andere Einrichtungen umfasst, sollte diese Übermittlung nach den Kriterien von Artikel 9 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 erfolgen“.

Zugang des Überwachungsausschusses zu personenbezogenen Daten

55. Der EDSB begrüßt den Wortlaut von Artikel 11 des Vorschlags, der besagt: „Wenn es die Umstände rechtfertigen, kann der Überwachungsausschuss, ohne in den Ablauf der Untersuchungen einzugreifen, das Amt um zusätzliche untersuchungsspezifische Informationen ersuchen“, da mit dieser Formulierung der Grundsatz der Notwendigkeit in Zusammenhang mit etwaigen Übermittlungen personenbezogener Daten vom OLAF an den Überwachungsausschuss zum Ausdruck gebracht wird.

56. Die Frage des Zugangs des Überwachungsausschusses zu personenbezogenen Daten von Personen, die in eine Untersuchung verwickelt sind oder darin verwickelt sein könnten, sollte auch in Zusammenhang mit der Geschäftsordnung geklärt werden, die sich der Ausschuss gemäß dem neuen Artikel 11 Absatz 6 zu geben hat. Der EDSB würde es begrüßen, in den Prozess einbezogen zu werden, an dessen Ende die Annahme der Geschäftsordnung des Überwachungsausschusses stehen soll. Die Konsultation des EDSB könnte auch als Anforderung für die Annahme der Geschäftsordnung in den Vorschlag aufgenommen werden.

⁽⁴⁰⁾ Die Verwaltungsvereinbarung vom 8. April 2004 beschränkt sich auf den Austausch strategischer Informationen und schließt den Austausch personenbezogener Daten ausdrücklich aus, dieser Aspekt soll in einer weiteren Vereinbarung zwischen Europol und dem OLAF geregelt werden.

⁽⁴¹⁾ Europol-Beschluss, Artikel 22 Absatz 3; vgl. Fußnote 14.

⁽⁴²⁾ Europol-Beschluss, Artikel 22 Absatz 2; vgl. Fußnote 14. „Europol schließt mit den in Absatz 1 genannten Einrichtungen Abkommen oder Arbeitsvereinbarungen“ (also Eurojust, OLAF, Frontex, EPA, EZB und EBDD).

4. STRATEGISCHE PLANUNG

57. Abgesehen von den bisher erwähnten Punkten möchte der EDSB die Kommission zu einem offeneren Ansatz bezüglich der Datenschutzregelung des OLAF ermutigen. Es wäre der ideale Zeitpunkt für das OLAF, um eine strategische Planung seiner Einhaltung der Datenschutzvorschriften durch eine freiwillige Klarstellung der praktischen Vorgehensweise bei der Bearbeitung seiner zahlreichen Akten mit personenbezogenen Daten zu entwerfen. Das OLAF könnte proaktiv und öffentlich erläutern, wie es bei seinen verschiedenen Tätigkeiten mit personenbezogenen Daten umgeht. Nach Überzeugung des EDSB würde ein solcher ausdrücklich dargestellter Gesamtansatz zu einer größeren Transparenz des Umgangs des OLAF mit personenbezogenen Daten und zu einer verbesserten Benutzerfreundlichkeit seiner Untersuchungsverfahren führen.

58. Der EDSB schlägt daher vor, dass im verfügbaren Teil des Vorschlags dem Generaldirektor die Aufgabe übertragen wird, dafür zu sorgen, dass eine umfassende Überprüfung der verschiedenen Verarbeitungsprozesse beim OLAF durchgeführt wird, oder das dies zumindest in einem Erwägungsgrund erläutert wird. Eine solche Überprüfung, deren Ergebnisse transparent beispielsweise in einem Jahresbericht oder auf anderem Wege dargestellt werden könnten, würde nicht nur die Wirksamkeit der verschiedenen Tätigkeiten des OLAF und ihre Wechselwirkung steigern, sondern das OLAF auch ermutigen, eher einen Gesamtansatz bei der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit von Verarbeitungen zu verfolgen. Mit ihrer Hilfe könnte das OLAF auch besser beweisen, dass es die Grundsätze des eingebauten Datenschutzes (*Privacy by Design*) und der Rechenschaftspflicht angemessen umsetzt.

5. SCHLUSSFOLGERUNG

59. Insgesamt begrüßt der EDSB die Änderungen am Wortlaut, mit denen der Vorschlag den EU-Datenschutzvorschriften besser entspricht.

60. Dessen ungeachtet möchte der EDSB auf eine Reihe von Schwachstellen hinweisen, die durch eine Änderung des Wortlauts beseitigt werden könnten; dabei handelt es sich im Wesentlichen um Folgendes:

- Der Vorschlag sollte klar das Informationsrecht der verschiedenen Kategorien betroffener Personen sowie das

Auskunfts- und Berichtigungsrecht in allen Phasen der vom OLAF durchgeführten Untersuchung benennen;

- der Vorschlag sollte die Beziehung zwischen der notwendigen Vertraulichkeit der Untersuchungen und den während der Untersuchungen anzuwendenden Datenschutzvorschriften klarstellen: Der EDSB schlägt vor, dass die Rechte der betroffenen Personen sowie eventuelle Ausnahmen aufgrund des Erfordernisses der Vertraulichkeit klar definiert und voneinander getrennt werden, und dass die in Artikel 20 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 aufgeführten Garantien ausdrücklich aufgenommen werden;
- der Vorschlag sollte der Öffentlichkeit gegenüber die Informationspolitik des OLAF in Fragen des Datenschutzes erläutern;
- der Vorschlag sollte besondere Bestimmungen für die Geheimhaltung der Identität interner und externer Hinweisgeber enthalten;
- der Vorschlag sollte die allgemeinen Datenschutzgrundsätze darlegen, aufgrund derer das OLAF Informationen einschließlich personenbezogener Daten an andere EU-Organen und -Agenturen, Drittstaaten und internationale Organisationen übermitteln und von diesen entgegennehmen darf;
- im verfügbaren Teil des Vorschlags sollte dem Generaldirektor die Aufgabe übertragen werden, dafür zu sorgen, dass eine strategische und umfassende Überprüfung der verschiedenen Verarbeitungsprozesse beim OLAF durchgeführt, auf dem neuesten Stand gehalten und transparent gemacht wird; alternativ sollte die Erforderlichkeit eines solchen Vorgehens zumindest in einem Erwägungsgrund erläutert werden.

Brüssel, den 1. Juni 2011

Giovanni BUTTARELLI
Stellvertretender Europäischer
Datenschutzbeauftragter