

Antwort des EDSB auf die öffentliche Konsultation der Kommission bezüglich der Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Visa-Informationssystems (VIS) zur Aufnahme von Daten aus Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln

Hintergrund

Am 17. November 2017 leitete die Europäische Kommission eine öffentliche Konsultation¹ über die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Visa-Informationssystems (VIS) ein, um Daten aus Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln in das System aufzunehmen.

Die hochrangige Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität beachtete in ihrem Abschlussbericht² vom Mai 2017, dass auf EU-Ebene eine Informationslücke bezüglich der auf nationaler Ebene ausgestellten Dokumente besteht, die Drittstaatsangehörigen eine längere Aufenthaltsdauer im Schengen-Raum ermöglichen, als in Visa für den kurzfristigen Aufenthalt vorgesehen³, nämlich Visa für den längerfristigen Aufenthalt, Aufenthaltstitel und Aufenthaltskarten. Im Juni 2017 forderte der Rat die Kommission auf, eine Durchführbarkeitsstudie über die Erstellung eines zentralen EU-Archivs zur Speicherung solcher Dokumente⁴ durchzuführen. Anschließend forderte die Kommission eine Durchführbarkeitsstudie⁵ an, die im September 2017 abgeschlossen wurde und kam zum Schluss, dass die beste Option darin bestehen würde, ein Archiv für solche Dokumente als Bestandteil des VIS einzurichten.

Die Ergebnisse dieser öffentlichen Konsultation sollen in eine Studie über die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIS im Hinblick auf die Aufnahme von Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstitel einfließen und ebenfalls eine Grundlage für die Folgenabschätzung des Vorschlags zur Überarbeitung der VIS-Verordnung bilden, der von der Kommission 2018 vorgelegt wird.

Zielsetzung und Geltungsbereich dieser Kommentare

Eine der Aufgaben des EDSB besteht in der Beratung der Dienststellen der Kommission bei der Abfassung neuer Vorschläge, die Auswirkungen auf den Datenschutz haben. Eine Ausweitung des Anwendungsbereichs von VIS wird sich auf das Recht auf Datenschutz auswirken, das in Artikel 8 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („Charta“) festgelegt ist und eine große Zahl von Drittstaatsangehörigen betrifft, die sich im Schengen-Raum aufgrund von Visa für den längerfristigen Aufenthalt, Aufenthaltstiteln und Aufenthaltskarten aufhalten. Daher ist diese öffentliche Konsultation für unsere Maßnahmen von Belang. Darüber hinaus wird der EDSB als eine der Zielgruppen dieser öffentlichen Konsultation genannt. Daher haben wir nachstehend die Fragen in der Konsultation der Kommission beantwortet, die aus dem Blickwinkel des Datenschutzes relevant sind⁶, uns dabei jedoch nicht auf die von der Kommission vorgeschlagenen Antwortalternativen beschränkt.

Zunächst weisen wir darauf hin, dass es Sache des Gesetzgebers ist, die Probleme zu bestimmen, die durch eine Ausweitung des Anwendungsbereichs von VIS zu bewältigen sind und festzulegen, wie diese Probleme durch diese Maßnahme bewältigt werden und warum das Problem von bestehenden oder weniger stark eingreifenden Mitteln nicht hinreichend bewältigt werden kann. In unserer Funktion als Berater des Gesetzgebers konzentrieren wir uns in Übereinstimmung mit den Datenschutzgrundsätzen auf die Frage, inwiefern die vom Gesetzgeber getroffene Wahl durch die Datenschutzgrundsätze eingeschränkt wird.

Antworten auf die Fragen

2. Ist es Ihrer Ansicht nach erforderlich, die in den nachstehenden Dokumenten enthaltenen Daten zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten auszutauschen, um ihre Überprüfung an der Grenze und innerhalb des Hoheitsgebiets der Mitgliedstaaten zu ermöglichen, um Identitäts- und Dokumentenfälschung zu unterbinden und sich dem Problem der irregulären Migration zu stellen?

- a) Visa für den längerfristigen Aufenthalt
- b) Aufenthaltstitel
- c) Aufenthaltskarten (die Familienmitgliedern von Unionsbürgern oder Staatsangehörigen von Schengen-assoziierten Staaten mit dem Recht auf Freizügigkeit ausgestellt werden)

Wir verweisen auf das **Erfordernis der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit** in Artikel 52 Absatz 1 der Charta für den Fall, dass ein Grundrecht eingeschränkt wird. In Artikel 8 der Charta ist das Grundrecht natürlicher Personen auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten verankert. Das Recht einer Person auf den Schutz ihrer personenbezogenen Daten ist kein absolutes Recht; es kann unter der Voraussetzung eingeschränkt werden, dass alle Vorgaben von Artikel 52 Absatz 1 der Charta erfüllt sind und dabei auch der Notwendigkeits- und Verhältnismäßigkeitstest bestanden wurde.

Gemäß der uns aktuell verfügbaren Informationen wurden keine überzeugenden Nachweise dafür vorgelegt, dass ein neues System zur Erhebung, Speicherung und Verwendung von Daten aus Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln notwendig und angemessen ist, um die aufgeführten Ziele der Verhinderung von Identitäts- und Dokumentenfälschung und der Bewältigung des Problems der irregulären Migration zu erreichen. Wir fordern die Kommission auf, solche überprüfbaren Nachweise für die Notwendigkeit der einzelnen vorgeschlagenen legislativen Maßnahmen bereitzustellen. Die von der Kommission bezüglich der Inhaber dieser Dokumente festgestellte Informationslücke ist gegebenenfalls nicht ausreichend, um die Notwendigkeit der Erhebung, Speicherung und des Austauschs personenbezogener Daten in einem solchen potenziell umfangreichen Ausmaß zu rechtfertigen. **Wir empfehlen, dass die Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Erhebung, Speicherung und des Austauschs von Daten aus Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln im Rahmen einer Folgenabschätzung Gegenstand einer zusätzlichen vorherigen Reflexion und Bewertung bilden sollten.**

In diesem Zusammenhang fordern wir die Kommission auf, das Toolkit zur Beurteilung der Erforderlichkeit von Maßnahmen⁷ zu berücksichtigen, das im April 2017 herausgekommen ist und dem Gesetzgeber Hilfestellung bei der Beurteilung der Notwendigkeit neuer legislativer Maßnahmen bieten soll.

3. Was halten Sie für das angemessenste Mittel zur Bewältigung der festgestellten Informationslücke, um den Mitgliedstaaten zu ermöglichen, an der Grenze oder im Hoheitsgebiet zu überprüfen, ob die Voraussetzungen für eine Einreise oder einen Aufenthalt im Hoheitsgebiet der EU erfüllt sind?

Wir anerkennen, dass Europa aktuell mit einer Reihe von Bedrohungen konfrontiert ist und der EU-Gesetzgeber sich genötigt sieht, sinnvolle Maßnahmen zu ergreifen. Angesichts der Vorgaben der Charta fordern wir die Kommission jedoch auf, zu überdenken, welche vom EU-Recht anerkannten Ziele von allgemeinem Interesse die vorgesehene Initiative verfolgen soll und diese Ziele hinreichend detailliert zu beschreiben, da diese den Hintergrund darstellen, vor dem die Notwendigkeit der Maßnahme bewertet wird. Insbesondere „das Unterbinden der ermittelten Informationslücke“ wäre eher eine Lösung oder ein Mittel zum Zweck als ein Ziel von allgemeinem Interesse gemäß EU-Recht. Ähnlich könnte die „Bewältigung des Problems der irregulären Migration“ einen Mangel an Spezifität aufweisen, um wirklich hilfreich bei der Durchführung der erforderlichen Bewertung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit sein zu können.

Zudem betonen wir, dass der Gesetzgeber im Rahmen der Bewertung der Notwendigkeit für die Erhebung, Speicherung und den Austausch von Daten aus Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln verschiedene alternative legislative Maßnahmen bewerten sollte, um die verfolgten politischen Ziele zu erreichen und für den Fall, dass diese Ziele anhand von mehreren Maßnahmen erreicht werden können, diejenige Maßnahme wählen sollte, die den geringsten Eingriff in die Privatsphäre bedeutet.

Diesbezüglich verweisen wir auf „Schritt 4: Wahl der Option, die wirksam ist und den geringsten Eingriff in die Privatsphäre bedeutet“ aus dem Toolkit des EDSB zur Beurteilung der Erforderlichkeit von Maßnahmen.

4. Falls Sie der Ansicht sind, dass eine EU-Lösung für die Schließung der ermittelten Informationslücke bereitgestellt werden sollte – welche der nachstehenden Optionen scheint die angemessenste Lösung zu sein?

- Ein neues umfassendes IT-Instrument, das ausschließlich der Speicherung dieser Dokumente gewidmet ist, ohne eine Zusammenschaltbarkeit mit anderen EU-Systemen.
- Ein Archiv mit Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln als Bestandteil des bereits bestehenden Visa-Informationssystems, während der Grundsatz der Datentrennung und der Rechte auf Auskunft von den verschiedenen Behörden eingehalten wird.
- Die Speicherung von Visa für den längerfristigen Aufenthalt im VIS, zusammen mit Visa für den kurzfristigen Aufenthalt und die Erstellung eines separaten neuen Instruments für die Speicherung der Aufenthaltstitel.
- Sonstiges.

Wir verfügen zum aktuellen Zeitpunkt über keine überprüfbaren objektiven Informationen, die uns eine solche Bewertung ermöglichen würden. Insofern die ausgeführten Ziele festgelegt und im Hinblick auf das allgemeine, vom Gesetzgeber zu verfolgende Interesse ausgedrückt werden können, ist der EDSB als unabhängige Kontrollinstanz der EU nicht *a priori* für oder gegen eine Maßnahme, unter uneingeschränkter Achtung der Funktion des Gesetzgebers bezüglich

der Beurteilung der Notwendigkeit und der Verhältnismäßigkeit von vorgeschlagenen Maßnahmen.

Wir stellen fest, dass es sich bei den vorstehend aufgeführten Maßnahmen um zentrale Maßnahmen handelt und dass keine dezentralen Maßnahmen vorgesehen sind. Wir sind der Ansicht, dass ungeachtet der ausgewählten Maßnahme diese von einer ordnungsgemäßen Folgenabschätzung und objektiven und überprüfbaren Nachweisen bezüglich dessen begleitet werden sollte, dass Bedarf an einer solch umfangreichen Maßnahme besteht, dass andere Maßnahmen nicht in gleicher Weise wirksam wären und dass die vorgesehene Maßnahme den geringsten Eingriff in die Privatsphäre bedeutet. Insbesondere sollten dezentrale Lösungen als Option bewertet werden.

Falls zusätzliche Daten von Inhabern sowohl von Visa für den längerfristigen Aufenthalt als auch von Aufenthaltstiteln oder ausschließlich von Visa für den längerfristigen Aufenthalt im VIS gespeichert werden sollten, weisen wir darauf hin, dass die neue Verordnung über die Errichtung eines Einreise-/Ausreisystems⁸ eine Interoperabilität zwischen dem VIS und dem zukünftigen Einreise-/Ausreisystem schafft und somit eine Weiterverarbeitung der im VIS gespeicherten Daten vorsieht. Zudem sind in den beiden Vorschlägen bezüglich des Aufbaus eines Rahmens für die Interoperabilität von Informationssystemen für die Sicherheit, das Grenzmanagement und die Migrationssteuerung⁹, die von der Kommission im Dezember 2017 vorgelegt wurden, ebenfalls wichtige, im VIS vorzunehmende Veränderungen vorgesehen, die eine Interoperabilität mit anderen Informationssystemen in diesen Bereichen gewährleisten würden. **Wir empfehlen, dass alle diese legislativen Entwicklungen, die erforderlichen Änderungen des VIS und die Auswirkung dieser Entwicklungen auf das Datenschutzrecht der Inhaber von Visa für den längerfristigen Aufenthalt oder Aufenthaltstiteln ebenfalls Bestandteil der zuvor erwähnten Folgenabschätzung sein sollten, falls die Daten dieser Inhaber ebenfalls im VIS gespeichert werden sollen.**

5. Falls Sie zustimmen, dass die Informationen dieser Dokumentenkategorien von den Behörden der Mitgliedstaaten ausgetauscht werden sollten – welche Behörden sollten diese Dokumente kontrollieren können?

- Behörden, die für die Durchführung von Kontrollen an den Außengrenzen zuständig sind, zum Zweck der Überprüfung der Echtheit und Gültigkeit des Dokuments und dessen, ob die Voraussetzungen für eine Einreise in das Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats erfüllt sind.
- Behörden, die für die Durchführung von Kontrollen innerhalb des Hoheitsgebietes des Mitgliedstaats bezüglich dessen zuständig sind, ob die Voraussetzungen für die Einreise oder einen Aufenthalt im Hoheitsgebiet des Mitgliedstaats erfüllt sind,
- Migrationsbehörden zum Zweck der Rückführung von Drittstaatsangehörigen
- Strafverfolgungsbehörden zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung und Aufklärung terroristischer Straftaten und anderer schwerer Straftaten.

Wir erinnern daran, dass **die Kategorien der Behörden, die zum Zugriff auf diese Daten und zu deren Verwendung befugt sind**, in Abhängigkeit von den Zielen, die vom Gesetzgeber (siehe Anmerkungen weiter oben) bezüglich der Erhebung, Speicherung und des Zugriffs auf personenbezogene Daten von Inhabern von Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln festgelegt wurden, **auf den Umfang begrenzt werden sollten, der für den Zweck einer solchen Verarbeitung unbedingt erforderlich ist.**

Wir **empfehlen** ferner, **auch die Zahl der zum Zugriff auf solche Daten befugten Mitarbeiter von Behörden zu begrenzen und für sie besondere Schulungen zum Thema Datenschutz durchzuführen.**

6. Sind Sie der Ansicht, dass ein gemeinsames EU-Archiv mit Daten von Inhabern von Visa für den kurzfristigen Aufenthalt, Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln für die nachfolgenden Zwecke erforderlich ist?

- a) Reduzierung der Identitäts- und Dokumentenfälschung
- b) Kampf gegen die irreguläre Migration
- c) Bessere Information der Visa- und Migrationsbehörden bezüglich der Geschichte der vorstehenden Dokumente für eine Genehmigung der Einreise eines Drittstaatsangehörigen in das EU-Hoheitsgebiet
- d) Verhütung, Aufdeckung und Aufklärung terroristischer Straftaten und anderer schwerer Straftaten

Wir betonen die Bedeutung der Definition klarer Zweckbestimmungen für die Verarbeitung personenbezogener Daten, die in Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln enthalten sind. Wir **erinnern an die Grundsätze bezüglich der Zweckbindung und Zweckfestlegung**¹⁰ gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe b der Datenschutz-Grundverordnung¹¹ und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe b der Verordnung (EG) Nr. 45/2001¹², in denen festgelegt wird, dass personenbezogene Daten nur für festgelegte, eindeutige und rechtmäßige Zwecke erhoben und nicht in einer mit diesen Zwecken nicht zu vereinbarenden Weise weiterverarbeitet werden dürfen.

Darüber hinaus sind wir der Auffassung, dass die Festlegung klarer Zweckbestimmungen auch Voraussetzung für die Beurteilung der Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der Erhebung und Speicherung solcher Daten ist.

7. Falls Sie der Ansicht sind, dass Daten aus den vorstehenden Dokumenten in einem EU-System gespeichert und von nationalen Behörden untereinander ausgetauscht werden sollten – welche Datenkategorien sollten gespeichert werden?

- Biografische Daten des Inhabers des Dokuments.
- Daten im Zusammenhang mit dem ausgestellten Dokument, einschließlich seines Status (ausgestellt, entzogen).
- Daten im Zusammenhang mit Anträgen zum Erhalt dieser Dokumente, einschließlich der Fälle, die nicht zu einer positiven Entscheidung führten.
- Verbindungen zwischen mehreren Anträgen derselben Person.

Wir **erinnern an den Grundsatz der Datensparsamkeit** gemäß Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe c der Datenschutz-Grundverordnung und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EG) Nr. 45/2001, der festlegt, dass personenbezogene Daten den Zwecken entsprechen müssen, für die sie erhoben und/oder weiterverarbeitet werden, dafür erheblich sein müssen und nicht darüber hinausgehen dürfen. Daher sollte bei der Festlegung der zu speichernden Datenkategorien von Inhabern von Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln die Erhebung und Speicherung personenbezogener Daten auf Daten

beschränkt werden, die für die Erzielung der Zwecke, die für die jeweiligen vorgesehenen Verarbeitungen festgelegt sind, unmittelbar relevant und erforderlich sind.

Wir haben wiederholt eingeräumt, dass die Verwendung biometrischer Daten Vorteile bietet, so z. B. eine sichere Bestimmung der Identität einer Person. Wir weisen jedoch noch einmal darauf hin, dass in Anbetracht der ureigensten Natur und der Schutzwürdigkeit dieser Daten **die Notwendigkeit ihrer Verwendung genau nachgewiesen werden muss und dass ihre Vorteile auch von der Anwendung strengerer Garantien abhängen würden**, insbesondere zur Sicherstellung der Qualität solcher Daten.¹³

8. Sollten abgesehen von den weiter oben erwähnten Fragen weitere Fragen im Zusammenhang mit dem Datenschutz, der Privatsphäre oder anderen Grundrechten behandelt werden?

Wir empfehlen **die Anwendung des Grundsatzes des Datenschutzes durch Technikgestaltung**, der nunmehr im Gesetz vorgeschrieben ist und in Artikel 25 der Datenschutz-Grundverordnung und in Artikel 20 der Datenschutzrichtlinie für Polizei und Justiz¹⁴ erwähnt wird. Nach diesem Grundsatz sind Organisationen verpflichtet, den Datenschutz ab der Gestaltung eines neuen Systems oder eines neuen Funktionsmerkmals eines Systems zu berücksichtigen sowie technische und organisatorische Maßnahmen zu ergreifen, die den Schutz der verarbeiteten personenbezogenen Daten gewährleisten.

Brüssel, 9. Februar 2017

Giovanni Buttarelli

¹https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-extending-scope-visa-information-system-vis-include-data-long-stay-visas-and_en

² Hochrangige Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität – Abschlussbericht vom Mai 2017.

³ Visa für den kurzfristigen Aufenthalt werden für einen beabsichtigten Aufenthalt von höchstens 90 Tagen innerhalb eines Zeitraums von 180 Tagen ausgestellt.

⁴ <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10151-2017-INIT/de/pdf>

⁵ Durchführbarkeitsstudie zur Aufnahme von Dokumenten für Visa für den längerfristigen Aufenthalt, Aufenthaltstitel und Grenzübertrittsgenehmigungen für den kleinen Grenzverkehr in ein Archiv – Abschlussbericht vom September 2017.

⁶ Frage 1 der öffentlichen Konsultation wurde als aus der Datenschutzperspektive nicht relevant erachtet.

⁷ verfügbar unter: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-06-01_necessity_toolkit_final_de_0.pdf

⁸ Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisensystem (EES) zur Erfassung der Einreise- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union und zur Festlegung der Bedingungen für den Zugang zum EES zu Gefahrenabwehr- und Strafverfolgungszwecken und zur Änderung des Übereinkommens zur Durchführung des Übereinkommens von Schengen sowie der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008 und (EU) Nr. 1077/2011, ABl. L 327, 9.12.2017, S. 20.

⁹ Vorschlag für eine Verordnung für den Aufbau eines Rahmens für Interoperabilität zwischen den EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration), COM(2017) 794 final; Vorschlag für eine Verordnung für den Aufbau eines Rahmens für Interoperabilität zwischen den EU-Informationssystemen (Grenzen und Visa), COM(2017) 793 final.

¹⁰ Siehe ferner Artikel 29-Datenschutzgruppe, Stellungnahme 03/2013 zur Zweckbindung, 2. April 2013.

¹¹ Verordnung (EU) 2016/679 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Richtlinie 95/46/EG (Datenschutz-Grundverordnung), ABl. L 119 vom 4.5.2016, S. 1.

¹² 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 die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, ABl. L 8 vom 12.1.2001, S. 1.

¹³ Siehe unter anderem die Stellungnahme 7/2016 zum ersten Reformpaket für das Gemeinsame Europäische Asylsystem (Eurodac-, EASO- und Dublin-Verordnungen), die Stellungnahme 6/2016 zum zweiten Paket „Intelligente Grenzen“, Empfehlungen betreffend den überarbeiteten Vorschlag zur Einrichtung eines Einreise-/Ausreisensystems, die Stellungnahme 3/2016 zum Austausch von Informationen über Drittstaatsangehörige mit Hilfe des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) und die Stellungnahme 7/2017 zur neuen Rechtsgrundlage für das Schengener Informationssystem.

¹⁴ Richtlinie (EU) 2016/680 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. April 2016 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die zuständigen Behörden zum Zwecke der Verhütung, Ermittlung, Aufdeckung oder Verfolgung von Straftaten oder der Strafvollstreckung sowie zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung des Rahmenbeschlusses 2008/977/JI des Rates, ABl. L 119, 4.5.2016, S. 89.