Formelle Bemerkungen des EDSB zu den Entwürfen für die Delegierten Verordnungen der Kommission zur Ergänzung der Verordnung (EU) 2019/817 und der Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates mit detaillierten Bestimmungen für den Betrieb des zentralen Speichers für Berichte und Statistiken

1. Einleitung und Hintergrund

Mit der Verordnung (EU) 2019/817[1] und der Verordnung (EU) 2019/818[2] (im Folgenden „Interoperabilitätsverordnungen") wurde ein Rahmen für die Sicherstellung der Interoperabilität zwischen drei bestehenden[3] und drei künftigen[4] EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzübertrittskontrollen, Asyl und Einwanderung, polizeiliche Zusammenarbeit und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen geschaffen.

Der Rahmen für die Interoperabilität wird durch mehrere Komponenten und Tools unterstützt, z. B. das Europäische Suchportal (ESP), den gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten (BMS), den gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten (CIR), den Detektor für Mehrfachidentitäten (MID) sowie einen zentralen Speicher für Berichte und Statistiken (CRRS).

Im CRRS werden anonymisierte Daten, die aus den zugrunde liegenden EU-Informationssystemen, dem gemeinsamen Dienst für den Abgleich biometrischer Daten, dem gemeinsamen Speicher für Identitätsdaten und dem Detektor für Mehrfachidentitäten extrahiert wurden, für die Zwecke einer systemübergreifenden statistischen Berichterstattung zu politischen und operativen Zwecken sowie für die Zwecke der Datenqualität gespeichert.

Die Agentur der Europäischen Union für das Betriebsmanagement von IT-Großsystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts (nachstehend: „eu-LISA") ist für die Einrichtung, die Implementierung und das Hosten sowie das Betriebsmanagement des CRRS verantwortlich.

[1] Verordnung (EU) 2019/817 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen in den Bereichen Grenzen und Visa und zur Änderung der Verordnungen (EG) Nr. 767/2008, (EU) 2016/399, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240, (EU) 2018/1726 und (EU) 2018/1861 des Europäischen Parlaments und des Rates, der Entscheidung 2004/512/EG des Rates und des Beschlusses 2008/633/JI des Rates, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 27.

[2] Verordnung (EU) 2019/818 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Mai 2019 zur Errichtung eines Rahmens für die Interoperabilität zwischen EU-Informationssystemen (polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit, Asyl und Migration) und zur Änderung der Verordnungen (EU) 2018/1726, (EU) 2018/1862 und (EU) 2019/816, ABl. L 135 vom 22.5.2019, S. 85.

[3] Das Schengener Informationssystem (SIS), Eurodac und das Visa-Informationssystem (VIS).

[4] Das Einreise-/Ausreisesystem (EES), das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und das Europäische Strafregisterinformationssystem für Drittstaatsangehörige (ECRIS-TCN).

EUROPEAN DATA PROTECTION SUPERVISOR
Postal address: rue Wiertz 60 - B-1047 Brussels
Offices: rue Montoyer 30 - B-1000 Brussels
E-mail: edps@edps.europa.eu
Website: www.edps.europa.eu
Tel.: 32 2-283 19 00 - Fax: 32 2-283 19 50

Gemäß Artikel 39 Absatz 5 der Interoperabilitätsverordnung 2019/817 ist die Kommission befugt, delegierte Rechtsakte zu erlassen, um detaillierte Bestimmungen über den Betrieb des CRRS einschließlich spezifischer Garantien für die Verarbeitung personenbezogener Daten und der für den Speicher geltenden Sicherheitsvorschriften festzulegen.

Die vorliegenden formellen Bemerkungen des EDSB werden in Antwort auf die von der Europäischen Kommission gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung 2018/1725[5] durchgeführten Konsultation abgegeben. In diesem Zusammenhang begrüßt der EDSB die Bezugnahme auf diese Konsultation in Erwägungsgrund 15 beider Entwürfe für die Delegierten Verordnungen der Kommission.

Diese formellen Bemerkungen schließen künftige zusätzliche Kommentare des EDSB nicht aus, insbesondere falls weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen verfügbar werden, beispielsweise infolge des Erlasses anderer einschlägiger Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte gemäß der Verordnung (EU) 2019/817 und der Verordnung (EU) 2019/818 oder sonstiger Rechtsakte zur Einrichtung eines IT-Großsystems innerhalb des Rahmens für die Interoperabilität. Darüber hinaus greifen diese formellen Bemerkungen etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 der Verordnung (EU) 2018/1725 ergreifen kann, nicht vor.

2. Bemerkungen

2.1. Allgemeine Anmerkungen

In seiner Stellungnahme 4/2018 zu den Vorschlägen für zwei Verordnungen über die Einrichtung eines Rahmens für die Interoperabilität[6] hat der EDSB bereits deutlich gewarnt, dass die vorgeschlagene Einrichtung des CRRS eine große Belastung für die eu-LISA darstellen würde, weil diese ein zweites Datenregister pflegen und sichern müsste. Diese Auffassung hat der EDSB in seinen Stellungnahmen zu EES[7], ETIAS[8], SIS[9], VIS[10] und eu-LISA[11] wiederholt. In diesem Zusammenhang hat der EDSB eine Reihe von Empfehlungen bezüglich des CRRS gegeben, unter anderem zu dem Erfordernis, eine gründliche Abschätzung der Gefahren für die Informationssicherheit vorzunehmen, angemessene Sicherheitsvorkehrungen zu treffen und den Grundsatz des Datenschutzes durch Technikgestaltung anzuwenden. Diese Empfehlungen gelten weiterhin in vollem Umfang.

2.2. Datenanonymisierung

[5] Verordnung (EU) 2018/1725 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 23. Oktober 2018 zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten durch die Organe, Einrichtungen und sonstigen Stellen der Union, zum freien Datenverkehr und zur Aufhebung der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 und des Beschlusses Nr. 1247/2002/EG, ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39 (nachstehend: „Verordnung 2018/1725“).
[6] https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/2018-04-16_interoperability_opinion_en.pdf
[7] https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/16-09-21_smart_borders_en.pdf
[8] https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-03-070_etias_opinion_en.pdf
[9] https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-05-02_sis_ii_opinion_en.pdf
[10] https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/18-12-13_opinion_vis_en.pdf
[11] https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-10-10_eu-lisa_opinion_en_0.pdf

Artikel 5 des Entwurfs für die delegierten Verordnungen der Kommission sieht vor, dass die Daten, die aus den zugrunde liegenden EU-Informationssystemen und Interoperabilitätskomponenten extrahiert werden, mittels eines Tools für die Datenanonymisierung auf automatische Weise anonymisiert werden. Dabei erfolgt die Datenanonymisierung durch Identifizierung und Anonymisierung der kritischen Identitätsdaten, worunter gemäß der Begriffsbestimmung in Artikel 1 Absatz 5 der Entwürfe für die Delegierten Verordnungen unter anderem Namen, Reisedokumentnummer, Adresse, Telefonnummer, IP-Adresse, E-Mail-Adressen und biometrische Daten der betroffenen natürlichen Personen fallen.
Diesbezüglich erinnert der EDSB daran, dass zur ordnungsgemäßen Anonymisierung eines Datensatzes weit mehr erforderlich ist als lediglich die Entfernung offensichtlicher Identifikatoren wie etwa der Namen. Der EDSB betont, dass bewährte Verfahren zu befolgen und die Anonymisierungstechniken regelmäßig zu evaluieren sind, um eine ordnungsgemäße Anonymisierung sicherzustellen und jede Möglichkeit der Re-Identifizierung auszuschließen. Die Artikel-29-Datenschutzgruppe hat in ihrer Stellungnahme 5/2014 zu

Anonymisierungstechniken[12] hervorgehoben, dass es nicht einfach ist, einen tatsächlich anonymen Datenbestand zu generieren; selbst ein anonymer Datenbestand kann unter Umständen mit einem anderen Datenbestand in solcher Weise verknüpft werden, dass eine oder mehrere Personen identifiziert werden können. Von umso mehr Relevanz ist dies im Hinblick auf den anhaltenden Trend zur weiteren Untergliederung der Statistiken zu Wanderung und internationalem Schutz in der EU[13], da sich dadurch die Anzahl der mittelbaren Identifikatoren (wie Alter, Geschlecht, Staatsangehörigkeit, Wohnsitzland, Art der Asylentscheidung oder des Aufenthaltstitels usw.) erhöht.

Soweit im Zuge der künftigen technischen Lösung für die Datenanonymisierung die echten Daten aus den zugrunde liegenden EU-Informationssystemen und Interoperabilitätskomponenten von eu-LISA in eine gesonderte technische Umgebung kopiert und dort verarbeitet würden, möchte der EDSB auch darauf hinweisen, dass sich spezifische Sicherheits- und Datenschutzrisiken ergeben könnten, die genau zu bestimmen wären und denen wirksam entgegenzuwirken wäre. Diesbezüglich sollte ausdrücklich vorgesehen werden, dass die aus den zugrunde liegenden EU-Informationssystem kopierten Originaldaten nach der Anonymisierung sofort zu löschen sind.

[12] https://ec.europa.eu/justice/article29/documentation/opinion-recommendation/files/2014/wp216_en.pdf
[13] Siehe Verordnung (EU) 2020/851 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 18. Juni 2020 zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 862/2007 zu Gemeinschaftsstatistiken über Wanderung und internationalen Schutz.

2.3. eu-LISA als Auftragsverarbeiter

Gemäß Artikel 7 des Entwurfs der Delegierten Verordnungen der Kommission wäre eu-LISA für die Zwecke der Anonymisierung personenbezogener Daten ein Datenauftragsverarbeiter im Sinne von Artikel 3 Nummer 12 der Verordnung (EU) 2018/1725.

Der EDSB hat bereits mehrfach darauf hingewiesen, dass eine EU-Institution, die allein über die Zwecke und Mittel der Datenverarbeitung bestimmt (z. B. über die technische Lösung für die automatische Anonymisierung), hinsichtlich des betreffenden Verarbeitungsvorgangs als Verantwortlicher angesehen werden sollte. Hinzu kommt, dass Artikel 41 der Interoperabilitätsverordnung zwar ausdrücklich vorsieht, dass in Bezug auf die Verarbeitung personenbezogener Daten im gemeinsamen BMS, im CIR und im MID eu-LISA der Datenauftragsverarbeiter ist, dass die Bestimmung zur Verarbeitung im Kontext des CRRS jedoch schweigt.

Der EDSB ersucht die Kommission, bezüglich der Verarbeitung personenbezogener Daten im Zusammenhang mit dem CRRS die Rolle von eu-LISA zu überdenken. Weitere praktische Anleitung zu dieser Frage ist den 2019 herausgegebenen Leitlinien des EDSB zu den Begriffen „Verantwortlicher", „Auftragsverarbeiter" und „gemeinsam Verantwortliche" nach der Verordnung (EU) 2018/1725[14] zu entnehmen.

Brüssel, den 17. Juni 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
(elektronisch unterzeichnet)

[14] https://edps.europa.eu/sites/default/files/publication/19-11-07_edps_guidelines_on_controller_processor_and_jc_reg_2018_1725_en.pdf