

Formelle Anmerkungen des EDSB zum Entwurf eines „Durchführungsbeschlusses der Kommission zur Festlegung von Muster-Notfallmaßnahmen für Fälle, in denen der Zugang zu Daten an den Außengrenzen technisch nicht möglich ist, einschließlich der von den Grenzbehörden gemäß Artikel 48 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1240 einzuhaltenden Ausweichverfahren“

1. Einleitung und Hintergrund

- Am 12. September 2018 verabschiedeten das Europäische Parlament und der Rat die Verordnung (EU) 2018/1240¹ (ETIAS-Verordnung) über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und genehmigungssystems (ETIAS) als System für Drittstaatsangehörige, die von der Pflicht befreit sind, beim Überschreiten der Außengrenzen im Besitz eines Visums zu sein. In dieser Verordnung sind die Bedingungen und Verfahren für die Erteilung bzw. Verweigerung einer Reisegenehmigung festgelegt. Die Verordnung trat am 9. Oktober 2018 in Kraft.
- Die Europäische Kommission ist verpflichtet, die einschlägigen Durchführungsrechtsakte zu erlassen, die für die Gestaltung und Entwicklung des ETIAS erforderlich sind. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, nationale Notfallpläne anzunehmen, mit denen die von den Grenzbehörden anzuwendenden Verfahren in Fällen genehmigt werden, in denen es technisch nicht möglich ist, das ETIAS-Zentralsystem abzufragen. Sie sollten auf Muster-Notfallmaßnahmen zurückgreifen, die erforderlichenfalls anzupassen sind. Zu diesem Zweck wird die Europäische Kommission beauftragt, Muster-Notfallmaßnahmen zu verabschieden, einschließlich Ausweichverfahren für Fälle, in denen der Zugang zu Daten an den Außengrenzen technisch nicht möglich ist.
- Am 22. Dezember 2021 konsultierte die Europäische Kommission den EDSB zum Entwurf eines „Durchführungsbeschlusses der Kommission zur Festlegung von Muster-Notfallmaßnahmen für Fälle, in denen der Zugang zu Daten an den Außengrenzen technisch nicht möglich ist, einschließlich der von den Grenzbehörden gemäß Artikel 48 Absatz 4 der Verordnung (EU) 2018/1240 einzuhaltenden Ausweichverfahren“.

¹ Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über ein Europäisches Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) und zur Änderung der Verordnungen (EU) Nr. 1077/2011, (EU) Nr. 515/2014, (EU) 2016/399 (EU) 2016/1624 und (EU) 2017/2226 (ABl. L 236 vom 19.9.2018, S. 1).

- Diese formellen Anmerkungen schließen künftige zusätzliche Anmerkungen des EDSB nicht aus, insbesondere wenn weitere Probleme festgestellt werden oder neue Informationen verfügbar werden, beispielsweise infolge der Annahme anderer einschlägiger Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte gemäß der Verordnung (EU) 2018/1240. Darüber hinaus greifen diese formellen Bemerkungen etwaigen künftigen Maßnahmen, die der EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 der Verordnung (EU) 2018/1725² ergreifen kann, nicht vor.

2. Anmerkungen

2.1. Allgemeine Anmerkungen

- Der Entwurf eines Durchführungsbeschlusses der Kommission befasst sich mit der Verfügbarkeit in Fällen, in denen ein Zugang zu Daten über Reisegenehmigungen nicht möglich ist. Der EDSB erinnert daran, dass in Artikel 32 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2016/679³ (im Folgenden „DSGVO“) eingeräumt wird, dass Vorfälle auftreten können, durch die personenbezogene Daten nur eingeschränkt oder gar nicht verfügbar sind. Gleichzeitig schreibt die DSGVO Verantwortlichen und Auftragsverarbeitern Folgendes vor: „b) die Fähigkeit, die Vertraulichkeit, Integrität, Verfügbarkeit und Belastbarkeit der Systeme und Dienste im Zusammenhang mit der Verarbeitung auf Dauer sicherzustellen“ und „c) die Fähigkeit, die Verfügbarkeit der personenbezogenen Daten und den Zugang zu ihnen [...] rasch wiederherzustellen“.
- Der vorliegende Entwurf eines Durchführungsbeschlusses der Kommission sieht Notfallmaßnahmen vor, wenn der Zugang zu den Daten aus technischen Gründen nicht möglich ist. In diesem Zusammenhang sieht er zwei Arten von Reaktionen im Notfall vor: Zum einen praktische Maßnahmen an der Grenze, um die Abfertigung von Reisenden fortsetzen zu können (Artikel 2 Absatz 1) und zu denen zusätzliche Verarbeitungen personenbezogener Daten gehören, und zum anderen Informationspflichten zwischen den betreffenden Behörden, die keine zusätzlichen Verarbeitungen personenbezogener Daten mit sich bringen, aber im Hinblick auf die Vorgabe in Artikel 32 Absatz 1 DSGVO von Belang sein können, die Verfügbarkeit „rasch“ wiederherzustellen.
- Die Unmöglichkeit, auf ETIAS-Daten an den Grenzen zuzugreifen, kann auf mehrere Ursachen zurückzuführen sein, wie z. B.:

² 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.

³ 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).

- die zentrale ETIAS-Infrastruktur bzw. die Kommunikationsinfrastruktur zwischen den nationalen Schnittstellen und der zentralen ETIAS-Infrastruktur ist nicht verfügbar,
- das nationale System, das für den Zugang zu ETIAS-Diensten an den Grenzen genutzt wird, ist nicht verfügbar,
- die allgemeine Kommunikationsinfrastruktur an den Grenzen ist nicht verfügbar.

Im Entwurf des Durchführungsbeschlusses der Kommission wird weder ausdrücklich ein Zusammenhang zwischen diesen Ursachen und den Maßnahmen hergestellt, noch wird eine Hierarchie für die im Entwurf vorgeschlagenen Notfallmaßnahmen eingeführt (Aufforderung an die Drittstaatsangehörigen, einen Nachweis der Reisegenehmigung zu erbringen, Speicherung von Informationen vor Ort, keine Überprüfung der Reisegenehmigung). Diese Maßnahmen unterscheiden sich hinsichtlich dessen, wie stark sie sich auf die individuellen Rechte des Reisenden auswirken können. Aus datenschutzrechtlicher Sicht erscheint es wünschenswert, eine mögliche Hierarchie von Notfallmaßnahmen einzuführen, z. B. je nach der Verfügbarkeit alternativer Mittel zur Überprüfung, wie beispielsweise des Überprüfungsinstruments für Reisende.

2.2. Spezifische Anmerkungen

2.2.1. Akzeptanz eines vom Reisenden vorgelegten Nachweises

- Gemäß dem Entwurf eines Durchführungsbeschlusses der Kommission können Reisende aufgefordert werden, einen Nachweis ihrer Vorabgenehmigung vorzulegen. Diese Vorgehensweise liegt nahe, doch hängen ihre Ergebnisse von der Kooperationsbereitschaft des Reisenden ab. Bei dieser Notfallmaßnahme müsste der Reisende am besten vorab darauf hingewiesen werden, dass es empfehlenswert ist, bei Reisen eine Kopie oder einen Bildschirmausdruck der Genehmigung mit sich zu führen.
- Je nachdem, ob die Schnittstelle für Reisende zur Verfügung steht, empfiehlt der EDSB, im Entwurf eines Durchführungsbeschlusses der Kommission ganz konkret auf die in Artikel 47 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/1240 genannte „an der Grenzübergangsstelle installierte[n] Einrichtung“ zu verweisen, „die es den Drittstaatsangehörigen ermöglicht, das Überprüfungsinstrument“ sofern vorhanden, „zu konsultieren“.

Wenn Reisende ihre eigenen Geräte benutzen, um den erforderlichen Nachweis zu erbringen, kann dies davon abhängen, ob eine Internetverbindung besteht. Alle Verbindungen (z. B. WLAN) oder Geräte, die Reisenden für den Zugang zum

Überprüfungsinstrument bereitgestellt werden, um den Nachweis der ETIAS-Genehmigung zu erbringen, sollten sicher sein und den Anforderungen der DSGVO und den nationalen Rechtsvorschriften zur Umsetzung der Richtlinie 2002/58/EG⁴ entsprechen.

2.2.2. Lokale Speicherung der Daten von Reisenden, um nachträgliche Kontrollen zu ermöglichen

- Der Entwurf eines Durchführungsbeschlusses der Kommission sieht auch die Möglichkeit vor, Informationen über Reisende vor Ort zu speichern und nachträglich zu überprüfen, wenn das System wieder verfügbar ist. Für den Reisenden mag diese Lösung sehr einfach aussehen, doch sie führt zu einer zusätzlichen Datenverarbeitung, die im Entwurf des Durchführungsbeschlusses der Kommission nicht näher geregelt ist. Der EDSB fordert die Kommission auf, die Muster-Notfallmaßnahmen um weitere Leitlinien für die lokale Speicherung von Informationen zu erweitern, z. B. zu Aspekten wie Speicherfristen oder Zugriffsrechte. Die Mustermaßnahmen sollten auch Folgemaßnahmen umfassen, wenn festgestellt wird, dass der Drittstaatsangehörige nicht im Besitz einer Reisegenehmigung ist oder die Genehmigung abgelaufen ist, sowie etwaige Meldepflichten in solchen Fällen.
- Darüber hinaus wird in Artikel 2 Absatz 1 Buchstabe b des Entwurfs eines Durchführungsbeschlusses der Kommission als Zweck der lokalen Speicherung „die nachträgliche Überprüfung der Person, die während des Zeitraums der technischen Unmöglichkeit eingereist ist,“ genannt. Der EDSB weist jedoch darauf hin, dass solche Überprüfungen gemäß der Verordnung (EU) 2017/2226⁵ in den Anwendungsbereich des Einreise-/Ausreisystems (EES) und nicht in den Anwendungsbereich des ETIAS fallen. Daher empfiehlt der EDSB eine weitere Präzisierung der Ziele der lokalen Speicherung von Daten im Einklang mit dem Grundsatz der Zweckbindung.

⁴ Richtlinie 2002/58/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. Juli 2002 über die Verarbeitung personenbezogener Daten und den Schutz der Privatsphäre in der elektronischen Kommunikation (Datenschutzrichtlinie für elektronische Kommunikation), ABl. L 201 vom 31.7.2002, S. 37.

⁵ Verordnung (EU) 2017/2226 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. November 2017 über ein Einreise-/Ausreisystem (EES) zur Erfassung der Einreise- und Ausreisedaten sowie der Einreiseverweigerungsdaten von Drittstaatsangehörigen an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten 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.

2.3. Informationen über die Benachrichtigungen, wenn die ETIAS-Zentralstelle nicht verfügbar ist oder eine nationale Grenzübergangsstelle nicht in der Lage ist, die ETIAS-Dienste zu nutzen (Artikel 2 Absätze 2 und 3)

- Der EDSB geht davon aus, dass eine Benachrichtigung über die technische Nichtverfügbarkeit wichtig ist, auch gemäß Artikel 32 Absatz 1 Buchstabe c DSGVO, um die Verfügbarkeit „rasch“ wiederherzustellen. Der EDSB fordert die Kommission auf, eine Frist für die Benachrichtigung festzulegen.

Brüssel, den 17. Februar 2022

(elektronisch unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI