

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem geänderten Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige

(2006/C 320/10)

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE —

gestützt auf den Vertrag zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere auf Artikel 286,

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

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

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 die Organe und Einrichtungen der Gemeinschaft und zum freien Datenverkehr, insbesondere auf Artikel 41,

gestützt auf das am 11. Mai 2006 eingegangene Ersuchen der Kommission um Stellungnahme nach Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 —

HAT FOLGENDE STELLUNGNAHME ANGENOMMEN:

1. EINLEITUNG

Am 13. Juni 2002 hat der Rat in dem Bestreben um eine einheitliche Gestaltung der von den Mitgliedstaaten an Drittstaatsangehörige ausgestellten Aufenthaltstitel die Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 zur einheitlichen Gestaltung des Aufenthaltstitels für Drittstaatenangehörige⁽¹⁾ angenommen. In Erwägungsgrund 6 der Verordnung haben die Mitgliedstaaten und die Europäische Kommission übereinstimmend erklärt, dass sie in regelmäßigen Abständen, entsprechend dem technischen Fortschritt, prüfen, welche Änderungen an den Sicherheitsmerkmalen des Titels vorzunehmen sind. Als Beispiel hierfür wurden biometrische Merkmale genannt.

Am 24. September 2003 hat die Europäische Kommission dem Rat eine Verordnung zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 vorgeschlagen⁽²⁾. Dieser Vorschlag wurde zusammen mit einem weiteren Vorschlag, dem Vorschlag für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1683/95 über eine einheitliche Visagegestaltung, unterbreitet. Hauptziel beider Vorschläge war es, biometrische Daten (Gesichtsbild und Abbildung von zwei Fingerabdrücken des

Inhabers) in die neuen Formate für Aufenthaltstitel und Visa aufzunehmen. Aufgrund einiger technischer Unsicherheiten wurde das Format des Aufenthaltstitels (Aufkleber oder eigenständiges Dokument) nicht festgelegt. Im Anschluss an ein Anhörungsverfahren wurden die Vorschläge dem Europäischen Parlament unterbreitet.

Am 10. Dezember 2006 hat die Europäische Kommission einen geänderten Vorschlag (nachstehend „Vorschlag“ genannt) für eine Verordnung des Rates zur Änderung der Verordnung (EG) Nr. 1030/2002 vorgelegt. In diesem geänderten Vorschlag wurde aufgrund potenzieller Interferenzen mit kontaktlosen Mikrochips ein eigenständiges Dokument als Format festgelegt. Ferner wird ein genau bestimmter Bereich (Feld 16 nach dem Anhang des Vorschlags) den Mitgliedstaaten zur Verfügung stehen, die einen für elektronische Dienste bestimmten Kontaktchip auf dem Aufenthaltstitel aufbringen möchten.

Rechtsgrundlage für den Vorschlag für den Aufenthaltstitel ist Artikel 63 Absatz 3 Buchstabe a des EG-Vertrags. Der EDSB weist darauf hin, dass der Aufenthaltstitel nicht als Reisedokument anzusehen ist. Leider waren in dem Vorschlag aus dem Jahr 2003 Visa und Aufenthaltstitel im gleichen Dokument behandelt, und dies bot möglicherweise Anlass zu einigen Missverständnissen, auch wenn das Ziel darin bestand, in Bezug auf biometrische Merkmale in der EU einen kohärenten Ansatz zu verfolgen. Daher begrüßt es der EDSB, dass Visa und Aufenthaltstitel nicht mehr miteinander verknüpft sind.

2. ANALYSE DES VORSCHLAGS

2.1 Allgemeines

Der EDSB begrüßt es, dass er auf der Grundlage von Artikel 28 Absatz 2 der Verordnung (EG) Nr. 45/2001 angehört wird. In Anbetracht der verbindlichen Geltung von Artikel 28 Absatz 2 sollte jedoch in der Präambel des Rechtsakts auf die vorliegende Stellungnahme verwiesen werden.

Mit dem Vorschlag soll die Verwendung biometrischer Merkmale bei Aufenthaltstiteln eingeführt werden. Der EDSB erkennt an, dass die Verwendung biometrischer Merkmale Vorteile bietet, verweist aber auf die erheblichen Auswirkungen, die mit der Verwendung dieser Daten verbunden sind, und schlägt vor, für alle Arten der Verwendung biometrischer Daten strenge Schutzmaßnahmen vorzuschreiben.

⁽¹⁾ ABl. L 157 vom 15.6.2002, S. 1.

⁽²⁾ Dok. KOM(2003) 558. endg.

Der EDSB begrüßt die Überlegungen des Rates und insbesondere der estnischen Regierung, die Bürger und die im Lande ansässigen Drittstaatsangehörigen gleich zu behandeln und ihnen über Identitätsdokumente und Aufenthaltstitel Zugang zu elektronischen Diensten zu gewähren ⁽¹⁾. Diese fundierte Erklärung stellt auch eine Bestätigung dessen dar, dass der Aufenthaltstitel an sich nicht als Reisedokument anzusehen ist.

2.2 Biometrische Merkmale

Wie bereits in mehreren Gutachten des EDSB ⁽²⁾ und der Gruppe „Artikel 29“ ⁽³⁾ betont wurde, müssen die Einführung und die Verarbeitung biometrischer Daten für Identitätsdokumente durch besonders konsequente und strenge Schutzmaßnahmen flankiert werden. Denn biometrische Daten sind aufgrund bestimmter Besonderheiten höchst sensibel und bei ihrer Verwendung etlichen Risiken ausgesetzt, die es zu mindern gilt. Der EDSB hat in seiner oben genannten Stellungnahme zum SIS II eine nicht erschöpfende Auflistung der gemeinsamen Pflichten und Anforderungen in Bezug auf die Besonderheiten der betreffenden Daten sowie eine gemeinsamen Methodik und bewährte Verfahren für ihre Verwendung vorgeschlagen.

Da biometrische Systeme weder allen zugänglich ⁽⁴⁾ noch absolut genau sind, muss für leicht verfügbare Ausweichverfahren gesorgt werden, damit die Würde der Personen, bei denen die Abnahme lesbarer Fingerabdrücke nicht möglich ist oder die möglicherweise falsch identifiziert worden sind, gewahrt und vermieden wird, dass diese Personen durch die Unzulänglichkeiten des Systems beeinträchtigt werden.

Der EDSB empfiehlt, Ausweichverfahren zu entwickeln und in Artikel 2 Absatz 1 des Vorschlags aufzunehmen. Durch diese Verfahren sollte weder das Sicherheitsniveau des Aufenthaltstitels herabgesetzt, noch sollten die Personen mit nicht lesbaren Fingerabdrücken stigmatisiert werden.

In Artikel 4 des Vorschlags heißt es folgendermaßen: „Die Mitgliedstaaten fügen außerdem Fingerabdrücke in interoperablen Formaten hinzu.“ Der EDSB empfiehlt, diese Bestimmung präziser zu formulieren: „Die Mitgliedstaaten fügen außerdem **zwei** Fingerabdrücke in interoperablen Formaten hinzu.“ Diese Präzisierung wird den auf allen Stufen dieses Vorschlags einzuhaltenen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit stärken.

Entsprechend Erwägungsgrund 3 des Vorschlags sollten bei der Integration biometrischer Identifikatoren die in Dokument Nr. 9303 der ICAO über maschinenlesbare Visa festgelegten Spezifikationen berücksichtigt werden. Wie bereits festgestellt, ist der Aufenthaltstitel kein Reisedokument. Wie in der Begründung des Vorschlags betont wird, gilt der Aufenthaltstitel in der Regel als Identitätsdokument für Drittstaatsangehörige. Es ist daher nur logisch, dass für den Aufenthaltstitel die gleichen strengen Sicherheitsstandards zugrunde gelegt werden sollten wie für

ationale Identitätsdokumente. Der EDSB empfiehlt daher, Erwägungsgrund 3 zu streichen und strengere Sicherheitspezifikationen für die auf dem Aufenthaltstitel zu speichernden biometrischen Merkmale festzulegen. Auch der Verweis im Anhang auf die ICAO-Normen sollte durch hohe Sicherheitsanforderungen ersetzt werden, die den Umständen, unter denen Aufenthaltstitel verwendet werden, gerecht werden.

2.3 Zugang zu den Daten und ihre Verwendung

Zunächst möchte der EDSB die mit diesem jüngsten Vorschlag erzielten Fortschritte insoweit begrüßen, als der Grundsatz der Zweckbindung besser eingehalten wird. Entsprechend den vorgeschlagenen Änderungen darf nämlich nur „die Echtheit des Dokuments“ geprüft und „die Identität des Inhabers anhand direkt verfügbarer abgleichbarer Merkmale“ überprüft werden.

In Erwägungsgrund 1 wird auf das Ziel des Vertrags von Amsterdam verwiesen, wonach unter anderem für die Europäische Kommission ein Initiativrecht vorgesehen ist, damit die notwendigen Maßnahmen für eine einheitliche Einwanderungspolitik ergriffen werden können. Daher ist es bedauerlich, dass die Europäische Kommission aufgrund verfassungsrechtlicher Beschränkungen nicht imstande ist, die sich bei dem Vorschlag bietende Gelegenheit zu ergreifen und die Behörden, die Zugang zu den auf dem Speichermedium des Aufenthaltstitels gespeicherten Daten haben, genau zu bestimmen und zu benennen. Der EDSB empfiehlt, dass die Europäische Kommission ein geeignetes Verfahren entwickelt, um für eine bessere Vereinheitlichung bei der Bestimmung und Benennung der für die Durchführung von Kontrollen der Aufenthaltstitel zuständigen Behörden zu sorgen. Die Liste der zuständigen Behörden ist nicht nur relevant für den Mitgliedstaat, der den Aufenthaltstitel ausgestellt hat, sondern auch für die anderen Mitgliedstaaten des Schengenraums, in denen der im Ausstellungsstaat ansässige Drittstaatsangehörige möglicherweise identifiziert werden muss.

Diese Empfehlung hat in Anbetracht der etwaigen Aufnahme eines Zusatzchips für elektronische Dienste sogar noch größere Bedeutung. Diese neue Komponente wird zweifelsohne die Zahl der Behörden, die möglicherweise Zugang zu dem Aufenthaltstitel erhalten, noch erhöhen. Nach Auffassung des EDSB ist ein derartiges Ergebnis äußerst unerwünscht.

2.4 Ausschussverfahren

In Artikel 2 der Verordnung sind die Fälle aufgeführt, in denen weitere technische Spezifikationen für die einheitliche Gestaltung der Aufenthaltstitel nach Maßgabe des Ausschussverfahrens nach Artikel 7 Absatz 2 festgelegt werden sollen. Im vorliegenden Vorschlag werden weitere Fälle aufgeführt, in denen derartige Entscheidungen zu treffen sind. Diese Entscheidungen werden sich erheblich auf die ordnungsgemäße Anwendung des Zweckbindungs- und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auswirken. Der EDSB empfiehlt, dass Entscheidungen, die sich — wie etwa Entscheidungen über den Zugang zu den Daten und über deren Eingabe, über die Qualität der Daten, die technische Kompatibilität des Speichermediums, die Sicherheitsmaßnahmen zum Schutz der biometrischen Merkmale usw. — in erheblichem Maße auf den Datenschutz auswirken, im Wege einer Verordnung nach dem Mitentscheidungsverfahren getroffen werden sollten.

⁽¹⁾ Wie in der Begründung des Vorschlags dargelegt.

⁽²⁾ Stellungnahme vom 23. März 2005 zu dem Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über das Visa-Informationssystem (VIS) und den Datenaustausch zwischen Mitgliedstaaten über Visa für den kurzfristigen Aufenthalt — ABl. C 181 vom 23.7.2005, S. 13.

Stellungnahme vom 19. Oktober 2005 zu drei Vorschlägen betreffend das Schengener Informationssystem der zweiten Generation (SIS II): Dok. KOM(2005)230 endg., KOM(2005)236 endg. und KOM(2005)237 endg. — ABl. C 91 vom 19.4.2006, S. 38.

⁽³⁾ Stellungnahme 7/2004 zur Aufnahme biometrischer Merkmale in Visa und Aufenthaltstitel unter Berücksichtigung des Aufbaus des Visa-Informationssystems VIS (Markt/11487/04/EN — WP 96) sowie Arbeitsunterlage über biometrische Daten (MARKT/10595/03/EN — WP 80).

⁽⁴⁾ Es wird geschätzt, dass bis zu 5 % aller Personen nicht einbezogen werden können (weil sie entweder keine lesbaren oder überhaupt keine Fingerabdrücke haben).

In allen anderen Fällen mit direkten Auswirkungen auf den Datenschutz sollte dem EDSB die Möglichkeit eingeräumt werden, Empfehlungen zu den Entscheidungen des betreffenden Ausschusses abzugeben. Die beratende Funktion des EDSB sollte in Artikel 7 der Verordnung einbezogen werden.

2.5 Elektronische Plattform

Da der Aufenthaltstitel kein Reisedokument ist, gibt es keinen stichhaltigen Grund dafür, sich an die ICAO-Normen zu halten und aus diesem Grund kontaktlose Mikrochips zu verwenden. Es ist nicht erwiesen, dass diese Technologie sicherer ist als Kontaktchips, und sie bringt nur neue Risiken für den Einsatz des Aufenthaltstitels mit sich.

Nach der vorgeschlagenen Neuformulierung des Artikels 4 würde es den Mitgliedstaaten freistehen, einen zusätzlichen Chip in das eigenständige Dokument mit dem Aufenthaltstitel aufzunehmen. Bei diesem zweiten Chip soll es sich um einen für elektronische Dienste bestimmten Kontaktchip handeln. Der EDSB möchte ausdrücklich darauf hinweisen, dass dieser Vorschlag nicht sinnvoll ist, da mit ihm wesentliche Grundregeln der für sensible Daten vorgeschriebenen Sicherheitspolitik nicht eingehalten werden.

Der zusätzliche Chip bietet eine ganze Bandbreite neuer Anwendungen und Bestimmungszwecke für den Aufenthaltstitel. Die Struktur des Sicherheitsschutzprofils für den ersten kontaktlosen Chip, auf dem die biometrischen Daten gespeichert sind, kann nur im Lichte der durch die sonstigen Bestimmungszwecke wie elektronischer Geschäftsverkehr und elektronische Behördendienste verursachten Risiken unzweideutig und sachgerecht festgelegt werden. Es gibt nämlich keinerlei Garantie dafür, dass die betreffenden Anwendungen nicht in einem für den kontaktlosen Chip relativ unsicheren Umfeld stattfinden. Es wäre bedauerlich, wenn die Verwendung des zusätzlichen Chips die Sicherheit der auf dem ersten Chip gespeicherten Daten beeinträchtigen würde. Daher empfiehlt der EDSB nachdrücklich, im Vorschlag Folgendes festzulegen:

- eine begrenzte Auflistung von Zweckbestimmungen für den Zusatzchip;
- eine Auflistung der Daten, die auf dem Zusatzchip gespeichert werden sollen;
- die Anforderung, eine Folgen- und Risikoanalyse zur gemeinsamen Präsenz der beiden Chips in ein und demselben eigenständigen Dokument durchzuführen.

3. FAZIT

Der EDSB begrüßt den Vorschlag, mit dem im Allgemeinen die Einwanderungspolitik der EU harmonisiert und im Besonderen eine einheitliche Gestaltung für den Aufenthaltstitel entwickelt werden soll.

Der EDSB erkennt an, dass die Verwendung biometrischer Merkmale möglicherweise den Schutz der Aufenthaltstitel sowie die Bekämpfung der illegalen Einwanderung und des illegalen Aufenthalts verbessern wird. Die Aufnahme biometrischer Daten wird jedoch nur dann zu diesen Zielen beitragen können, wenn für ihre Verwendung strenge Schutzmaßnahmen vorgeschrieben und die Unzulänglichkeiten dieser Daten durch sinnvolle Ausweichmaßnahmen gemildert werden.

Der EDSB empfiehlt, das Aufbringen eines zusätzlichen Chips für elektronische Dienste davon abhängig zu machen, dass zuvor vollständige Folgen- und Risikoanalysen durchgeführt und die Ergebnisse dieser Analysen sachgerecht geprüft werden.

Der EDSB vertritt die Auffassung, dass der Aufenthaltstitel zwar kein Reisedokument ist, aber im Schengenraum als Identitätsdokument verwendet werden wird, und betont in Anbetracht dessen, dass entsprechend den von den Mitgliedstaaten für die Entwicklung von elektronischen Identitätsdokumenten angenommenen Sicherheitspezifikationen die höchsten Sicherheitsstandards zugrunde gelegt werden müssen.

Was die Fortentwicklung und die Verwendung des Aufenthaltstitels anbelangt, so sollten die technologischen Entscheidungen mit erheblichen Auswirkungen auf den Datenschutz vorzugsweise im Wege einer Verordnung nach dem Mitentscheidungsverfahren getroffen werden. In den anderen Fällen mit Auswirkungen auf den Datenschutz sollte dem EDSB in Artikel 7 der Verordnung eine beratende Funktion in Bezug auf die Entscheidungen des in dem Vorschlag vorgesehenen Ausschusses eingeräumt werden.

Geschehen zu Brüssel am 16. Oktober 2006

Peter HUSTINX

Europäischer Datenschutzbeauftragter