

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE

Zusammenfassung der Stellungnahme des Europäischen Datenschutzbeauftragten zu dem Vorschlag für eine neue Verordnung über das Visa-Informationssystem

(Der vollständige Text dieser Stellungnahme ist in deutscher, englischer und französischer Sprache auf der Internetpräsenz des EDSB unter www.edps.europa.eu erhältlich)

(2019/C 50/06)

Zur Erhöhung der Sicherheit und der Verbesserung des Managements der EU-Außengrenzen hat die Kommission einen Vorschlag angenommen, mit dem das Visa-Informationssystem (VIS) – die zentrale Datenbank der EU mit Informationen über Personen, die ein Schengen-Visum beantragen – aktualisiert werden soll.

Der Vorschlag sieht insbesondere Folgendes vor: a) die Herabsetzung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern, die ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt beantragen, von 12 auf 6 Jahre, b) die Zentralisierung der Daten aller Inhaber von Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln auf EU-Ebene und c) den Abgleich von Visumanträgen mit anderen EU-Informationssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts.

Der EDSB betont, dass biometrische Daten wie Fingerabdrücke hochsensibel sind. Ihre Erhebung und Verwendung sollten einer strengen Analyse der Notwendigkeit unterzogen werden, bevor darüber entschieden wird, ob sie in einer Datenbank gespeichert werden, in der personenbezogene Daten von einer großen Anzahl von Personen verarbeitet werden. Dies ist sogar noch entscheidender, wenn es um die Fingerabdrücke von Kindern geht, die besonders schutzbedürftige Mitglieder unserer Gesellschaft sind und daher besonderen Schutz verdienen.

Der EDSB erkennt an, dass die Stärkung der Prävention und des Kampfes gegen Verletzungen von Kinderrechten wie beispielsweise Menschenhandel von größter Bedeutung ist. Dennoch stellt er fest, dass unklar bleibt, ob oder in welchem Umfang der Kinderhandel durch die falsche oder fehlende Identifizierung von Kindern, die auf der Grundlage eines Visums in das Hoheitsgebiet der EU gelangen, verursacht oder verstärkt wird. Sollten zur Stützung dieser Behauptung weitere Informationen vorgelegt werden, weist der EDSB nachdrücklich darauf hin, dass unbedingt dafür zu sorgen ist, dass Fingerabdrücke von Kindern nur dann verwendet werden, wenn es dem Kindeswohl dient. Zudem sollten angemessene Garantien in den Vorschlag aufgenommen werden.

Darüber hinaus stellt der EDSB fest, dass der Vorschlag durch die Aufnahme von Daten zu allen Inhabern von Visa für den längerfristigen Aufenthalt und einer Aufenthaltserlaubnis in das VIS die einzige Kategorie von Drittstaatsangehörigen abdecken würde, die derzeit von keinem der EU-Großsysteme im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts abgedeckt wird. Vor dem Hintergrund der geplanten Interoperabilität von EU-Großsystemen würde der Vorschlag zur Einrichtung eines zentralisierten EU-Netzes beitragen, das Zugang zu einer beträchtlichen Menge an Informationen über alle Drittstaatsangehörigen bietet, die die EU-Grenzen überschritten haben oder erwägen, die Grenzen der EU zu überschreiten (d. h. Millionen von Menschen). Er hält fest, dass mit der Zentralisierung von Daten im Zusammenhang mit Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln zwei Ziele verfolgt werden, nämlich: a) Feststellung der Echtheit eines Dokuments und dessen rechtmäßigen Besitzes durch den Inhaber und b) Erleichterung des Informationsaustauschs über Personen, deren Visumantrag aus Sicherheitsgründen abgelehnt wurde. In diesem Zusammenhang ist er der Ansicht, dass die Harmonisierung sicherer Dokumente weiter untersucht werden sollte und dass die im VIS gespeicherten Daten auf Personen beschränkt sein sollten, deren Visum für den längerfristigen Aufenthalt oder Aufenthaltstitel aus Sicherheitsgründen abgelehnt wurde.

Schließlich sieht der Vorschlag einen Abgleich von im VIS gespeicherten Daten mit Daten vor, die in anderen Systemen gespeichert sind, die bisher für andere Zwecke als Migration aufgebaut und genutzt wurden. Insbesondere würden die Daten von Visumantragstellern mit Daten abgeglichen, die für Zwecke der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit erhoben und gespeichert wurden. Im Einklang mit seinen Bedenken hinsichtlich des zunehmenden Trends, die Grenzen zwischen Migrationssteuerung und Bekämpfung von Kriminalität und Terrorismus zu verwischen, stellt der EDSB fest, dass in dem Vorschlag nicht eindeutig festgelegt ist, wie und in welchem Umfang polizeiliche und justizielle Informationen bei der Entscheidung über die Erteilung von Visa berücksichtigt werden müssen. Er empfiehlt, in dem Vorschlag den Zweck des Abgleichs der VIS-Daten mit polizeilichen und justiziellen Informationen sowie das Verfahren und die Bedingungen betreffend das Ergebnis eines solchen Abgleichs klarzustellen. Er empfiehlt ferner, in dem Vorschlag sicherzustellen, dass nur polizeiliche und justizielle Informationen, die rechtlich Teil des Verfahrens zur Erteilung von Visa sind, von Visumbehörden eingesehen werden können.

1. EINLEITUNG

1.1. Hintergrund

1. Am 6. April 2016 verabschiedete die Kommission eine Mitteilung mit dem Titel *Solidere und intelligentere Informationssysteme für das Grenzmanagement und mehr Sicherheit* ⁽¹⁾, um eine Diskussion über die Defizite in den Funktionen bestehender Systeme für das Grenzmanagement und die interne Sicherheit in der Europäischen Union in Gang zu bringen und ihre Leistung zu verbessern.
2. Am 17. Juni 2016 richtete die Kommission eine hochrangige Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität („HLEG“) ein, die sich aus Experten auf dem Gebiet der Informationssysteme und der Interoperabilität zusammensetzte, die von den Mitgliedstaaten, den assoziierten Schengen-Ländern und den Agenturen und Einrichtungen der EU benannt wurden. Ziel der Expertengruppe war es, einen Beitrag zu einer übergeordneten strategischen Vision zu leisten, wie die Verwaltung und Nutzung von Daten sowohl für das Grenzmanagement als auch für die Sicherheit wirksamer und effizienter gemacht werden kann, unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und zur Ermittlung von Lösungen zur Umsetzung von Verbesserungen. ⁽²⁾
3. Die hochrangige Expertengruppe legte ihre Empfehlungen in ihrem Abschlussbericht im Mai 2017 vor. ⁽³⁾ In Bezug auf das VIS hat die HLEG mehrere Empfehlungen ausgesprochen, unter anderem:
 - Ausweitung des Anwendungsbereichs des VIS auf die Speicherung von Langzeitvisa und Aufenthaltsdokumenten,
 - Verbesserung des Zugangs der Strafverfolgungsbehörden unter Beachtung höchster Datenschutzstandards;
 - Verbesserung der Datenqualität im System, insbesondere der Qualität von Gesichtsbildern, um eine multimodale Suche mit Hilfe biometrischer Daten zu ermöglichen;
 - Senkung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern, um auf die Probleme durch Menschenhandel mit Kindern und Kindesentführungen und die irreguläre Migration von Minderjährigen zu reagieren;
 - Verbesserung der Fähigkeit des VIS zur Erstellung von Statistiken und Berichten, die für Migrationstrends und -phänomene von Bedeutung sind. ⁽⁴⁾
4. Am 17. August 2017 leitete die Europäische Kommission eine öffentliche Konsultation zur Herabsetzung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern im Visumverfahren von 12 auf 6 Jahre ein. ⁽⁵⁾ Am 17. November 2017 leitete die Europäische Kommission eine weitere öffentliche Konsultation über die Ausdehnung des Anwendungsbereichs des Visa-Informationssystems (VIS) ein, um Daten zu Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln in das System aufzunehmen. ⁽⁶⁾ Der EDSB nahm an beiden öffentlichen Konsultationen teil und gab zwei Erklärungen ab. ⁽⁷⁾
5. Am 15. Mai 2018 veröffentlichte die Kommission einen Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Änderung der
 - Verordnung (EG) Nr. 767/2008 („VIS-Verordnung“),
 - Verordnung (EG) Nr. 810/2009 („Visakodex“),
 - Verordnung (EU) 2017/2226 („EES-Verordnung“),
 - Verordnung (EU) 2016/399 („Schengener Grenzkodex“),

⁽¹⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/news/news/2016/20160406_3_en

⁽²⁾ C(2016) 3780 final, Beschluss der Kommission vom 17.6.2016 zur Einsetzung der hochrangigen Expertengruppe für Informationssysteme und Interoperabilität.

⁽³⁾ <http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?do=groupDetail.groupDetailDoc&id=32600&no=1>.

⁽⁴⁾ Ebenda, S. 19.

⁽⁵⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/news/public-consultation-lowering-fingerprinting-age-children-visa-procedure-12-years-6-years_en.

⁽⁶⁾ https://ec.europa.eu/home-affairs/content/consultation-extending-scope-visa-information-system-vis-include-data-long-stay-visas-and_en.

⁽⁷⁾ Antwort des EDSB auf die öffentliche Konsultation der Kommission zur Ausweitung des Geltungsbereichs des Visa-Informationssystems (VIS) auf Daten über Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltsdokumente, abrufbar unter: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/18-02-09_formal_comments_vis_consultation_long_stay_visas_residence_documents_en.pdf und förmliche Kommentare des EDSB zu der öffentlichen Konsultation der Kommission zur Herabsetzung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern im Visumverfahren von 12 auf 6 Jahre: https://edps.europa.eu/sites/edp/files/publication/17-11-09_formal_comments_2017-0809_en.pdf.

- Verordnung XX/2018 (Interoperabilitätsverordnung)
 - und des Beschlusses 2004/512/EG („VIS-Beschluss“)
 - sowie zur Aufhebung des Beschlusses 2008/633/JI des Rates („Beschluss über den Zugang von Strafverfolgungsbehörden“).
6. Der EDSB wurde aufgefordert, zu den beiden von der Kommission eingeleiteten öffentlichen Konsultationen beizutragen (siehe weiter oben Ziffer 4). Da sich der Vorschlag in hohem Maße auf die Verarbeitung personenbezogener Daten stützt, stellt sich ihm die Frage, weshalb er dazu von der Kommission weder informell noch förmlich konsultiert wurde.

1.2. Ziele der Vorschläge

7. Ziel des Vorschlags ist es, die Sicherheit innerhalb der Union und ihrer Grenzen zu erhöhen und das Management der Außengrenzen des Schengen-Raums zu erleichtern. Der Vorschlag zielt insbesondere darauf ab, die Bearbeitung von Visumanträgen zu verbessern, die Nutzung des VIS auf neue Datenkategorien auszuweiten, die Interoperabilitätsinstrumente in vollem Umfang zu nutzen, die Datenqualität zu verbessern und das VIS auszubauen.
8. Zu diesem Zweck sieht der Vorschlag folgende Möglichkeiten vor:
- Aufnahme von Langzeitvisa und Aufenthaltstiteln in das VIS, um
 - die Echtheit und die Gültigkeit des Dokuments und dessen rechtmäßigen Besitz durch den Inhaber zu überprüfen,
 - den Informationsaustausch zwischen den Mitgliedstaaten zu erleichtern, der ihnen zu prüfen ermöglicht, ob von der betreffenden Person vor oder nach ihrer Ankunft an der Außengrenze eine Gefahr für die Sicherheit der Mitgliedstaaten ausgeht.
 - Herabsetzung des Alters für die Abnahme von Fingerabdrücken bei Kindern, die ein Visum für einen kurzfristigen Aufenthalt beantragen, von 12 auf 6 Jahre, um die Identität eines Kindes zu überprüfen, das an der Grenze ein Visum vorweist, und zur Bekämpfung des Menschenhandels beizutragen.
 - Abgleich aller im VIS gespeicherten Visumanträge mit allen anderen EU-Informationssystemen im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts, bei denen Interoperabilität zur Erhöhung der Sicherheitskontrollen verwendet wird.
 - Speicherung einer Kopie der Personaldatenseite des Reisedokuments des Antragstellers im VIS als Beleg für das Verfahren zur Rückführung irregulärer Migranten in ihre Herkunftsländer, wenn Reisedokumente fehlen.
 - Verwendung von im VIS gespeicherten Fingerabdrücken für die Eingabe von Ausschreibungen von Vermissten im Schengener Informationssystem (SIS).
9. Im Mittelpunkt der vorliegenden Stellungnahme stehen Aspekte, die sich auf das Grundrecht des Einzelnen auf Datenschutz auswirken. Der EDSB hält fest, dass auch die Agentur für Grundrechte eine Stellungnahme zum überarbeiteten Visa-Informationssystem und seinen Auswirkungen auf die Grundrechte abgegeben hat. ⁽⁸⁾
10. Um die Lektüre und das Verständnis des Vorschlags zu erleichtern, durch den mehrere bestehende Rechtstexte geändert werden, wird in der vorliegenden Stellungnahme die Nummerierung der Artikel verwendet, die durch den Vorschlag eingeführt oder geändert wurde.

4. SCHLUSSFOLGERUNGEN

93. Der EDSB betont, dass biometrische Daten wie Fingerabdrücke hochsensibel sind. Ihre Erhebung und Verwendung sollte einer strengen Analyse der Notwendigkeit unterzogen werden, bevor darüber entschieden wird, ob sie in einer Datenbank gespeichert werden, in der personenbezogene Daten von einer großen Anzahl von Personen verarbeitet werden. Dies ist sogar noch entscheidender, wenn es um die Fingerabdrücke von Kindern geht, die besonders schutzbedürftige Mitglieder unserer Gesellschaft sind und daher besonderen Schutz verdienen.
94. Der EDSB erkennt an, dass die Stärkung der Prävention und des Kampfes gegen Verletzungen von Kinderrechten wie beispielsweise Menschenhandel von größter Bedeutung ist. Dennoch stellt er fest, dass unklar bleibt, ob oder in welchem Umfang der Kinderhandel durch die falsche oder fehlende Identifizierung von Kindern, die auf der Grundlage eines Visums in das Hoheitsgebiet der EU gelangen, verursacht oder verstärkt wird.

⁽⁸⁾ Opinion of the Fundamental Right Agency on the revised Visa Information System and its fundamental rights implications, 30 August 2018, abrufbar unter: <http://fra.europa.eu/en/opinion/2018/visa-system>.

95. Sollten zur Stützung dieser Behauptung weitere Informationen vorgelegt werden, weist der EDSB nachdrücklich darauf hin, dass unbedingt dafür zu sorgen ist, dass Fingerabdrücke von Kindern nur dann verwendet werden, wenn es in einem konkreten Fall dem Kindeswohl dient. Er empfiehlt daher, in den Vorschlag eine spezifische Bestimmung über die Fingerabdrücke von Kindern aufzunehmen, um deren Verarbeitung auf folgende Zwecke zu beschränken:
- Verifizierung der Identität des Kindes im Visumantragsverfahren und an den Außengrenzen und
 - Beitrag zur Prävention und Bekämpfung von Verletzungen von Kinderrechten nur in einem konkreten Fall.
- Insbesondere im Hinblick auf den Zugang der Strafverfolgungsbehörden empfiehlt der EDSB, dafür zu sorgen, dass
- dieser Zugang zum Zweck der Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung von Kinderhandel erforderlich sein muss,
 - der Zugang in einem konkreten Fall erforderlich sein muss;
 - eine vorherige Suche in den einschlägigen nationalen Datenbanken und in den spezifischen Systemen auf Unionebene erfolglos war,
 - es hinreichende Gründe für die Annahme gibt, dass die Konsultation des VIS einen wesentlichen Beitrag zur Verhütung, Aufdeckung oder Untersuchung des betreffenden Falls von Kinderhandel leisten wird und
 - die Identifizierung dem Kindeswohl dient.
96. Der EDSB stellt fest, dass der Vorschlag durch die Aufnahme von Daten zu allen Inhabern von Visa für den längerfristigen Aufenthalt und einer Aufenthaltserlaubnis in das VIS die einzige Kategorie von Drittstaatsangehörigen abdecken würde, die derzeit von keinem der EU-Großsysteme im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts abgedeckt wird. Vor dem Hintergrund der geplanten Interoperabilität von EU-Großsystemen würde der Vorschlag zur Einrichtung eines zentralisierten EU-Netzes beitragen, das Zugang zu einer beträchtlichen Menge an Informationen über alle Drittstaatsangehörigen bietet, die die EU-Grenzen überschritten haben oder erwägen, die Grenzen der EU zu überschreiten (d. h. Millionen von Menschen). In Anbetracht des zweifachen Ziels der Zentralisierung von Daten im Zusammenhang mit Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln, nämlich a) Feststellung der Echtheit eines Dokuments und dessen rechtmäßigen Besitzes durch den Inhaber und b) Erleichterung des Informationsaustauschs über Personen, deren Visumantrag aus Sicherheitsgründen abgelehnt wurde, ist der EDSB der Ansicht, dass die Möglichkeit der Harmonisierung sicherer Dokumente im Zusammenhang mit Visa für den längerfristigen Aufenthalt und Aufenthaltstiteln weiter geprüft werden sollte und dass die im VIS gespeicherten Informationen auf Einzelpersonen beschränkt werden sollten,
- deren Daten in einem anderen System gespeicherten Daten entsprechen oder bei denen Zweifel an ihrer Identität bestehen,
 - deren Antrag auf ein Visum für den längerfristigen Aufenthalt oder eine Aufenthaltserlaubnis abgelehnt wurde, weil davon ausgegangen wurde, dass sie eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die innere Sicherheit oder die öffentliche Gesundheit darstellen, oder Dokumente vorgelegt haben, die in betrügerischer Weise erworben oder gefälscht oder manipuliert wurden.
97. Im Hinblick auf den Abgleich von im VIS gespeicherten Daten mit in anderen Systemen gespeicherten Daten empfiehlt der EDSB, in den Vorschlag Garantien dafür aufzunehmen, dass der zentralen Behörde nur Informationen übermittelt werden, die im ECRIS-TCN im Zusammenhang mit terroristischen und anderen schweren Straftaten gespeichert sind. Dies könnte unter anderem dadurch erreicht werden, dass die zentrale Behörde nicht über den Treffer informiert wird, sondern dass automatisch eine Meldung an die zuständige Behörde des Mitgliedstaats übermittelt wird, der die Daten eingegeben hat, die den Treffer ausgelöst haben. Die zuständige Behörde des Mitgliedstaats würde dann gegebenenfalls die zentrale Behörde in Kenntnis setzen. Alternativ sollte die Möglichkeit einer Abfrage des ECRIS-TCN gestrichen werden.
98. Der EDSB empfiehlt ferner, in dem Vorschlag den Zweck des Abgleichs der VIS-Daten mit Europol-Daten sowie das Verfahren und die Bedingungen für das Ergebnis eines solchen Abgleichs zu klären. Darüber hinaus vertritt er die Auffassung, dass der Vorschlag in Bezug auf die Arten von SIS-Ausschreibungen, die bei der Erteilung von Visa zu berücksichtigen sind, geklärt werden sollte, und empfiehlt in dem Vorschlag sicherzustellen, dass nur Ausschreibungen, die rechtlich Teil des Verfahrens zur Erteilung von Visa sind, einen für die Visumbehörden zugänglichen Treffer ergeben.

99. Über die allgemeinen Anmerkungen und vorstehend identifizierten Hauptprobleme hinaus formuliert der EDSB abschließend noch weitere Empfehlungen bezüglich folgender Aspekte der Vorschläge:
- Abgleich von Kategorien von VIS-Daten mit in anderen Systemen gespeicherten Daten,
 - besondere Kategorien von Antragstellern auf ein Visum,
 - Definition des Begriffs „zentrale Behörde“,
 - Verwendung von VIS-Daten zur Eingabe von SIS-Ausschreibungen von Vermissten,
 - Überprüfungen im Trefferfall,
 - Zugang für die Zwecke der Gefahrenabwehr und Strafverfolgung,
 - Statistiken,
 - Verwendung anonymisierter Daten zu Testzwecken,
 - Überwachung der Datenqualität,
 - Aufsicht über das VIS.
100. Der EDSB steht gerne für weitere Beratung zu dem Vorschlag zur Verfügung, auch im Hinblick auf gemäß der vorgeschlagenen Verordnungen angenommene delegierte Rechtsakte oder Durchführungsrechtsakte, die Auswirkungen auf die Verarbeitung personenbezogener Daten haben könnten.

Brüssel, den 12. Dezember 2018

Giovanni BUTTARELLI
Europäischer Datenschutzbeauftragter
