



Formelle Kommentare des EDSB zum Entwurf eines Durchführungsbeschlusses der Kommission zur Festlegung von Standardformularen für die Verweigerung, Annullierung oder Aufhebung einer Reisegenehmigung gemäß Artikel 38 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/1240

1. Einleitung und Hintergrund

Das Europäische Reiseinformations- und -genehmigungssystem (ETIAS) wurde mit der Verordnung (EU) 2018/1240¹ eingerichtet und verlangt von allen von der Visumpflicht befreiten Drittstaatsangehörigen vor dem Tag ihrer Reise in den Schengen-Raum die Online-Beantragung einer Reisegenehmigung.

Wird nach der manuellen Bearbeitung eines Antrags durch eine nationale ETIAS-Stelle eine ETIAS-Genehmigung verweigert, annulliert oder aufgehoben, sollte der Antragsteller unverzüglich über diese Entscheidung unterrichtet werden. Für die Mitteilung an den Antragsteller sollten die nationalen ETIAS-Stellen Standardformulare mit den Mindestangaben gemäß Artikel 38 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1240 verwenden. Diese Standardformulare sollten auch den Fall abdecken, dass der Antragsteller selber beschlossen hat, eine ETIAS-Genehmigung aufzuheben.

Gemäß Artikel 38 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2018/1240 wurde der Europäischen Kommission die Befugnis übertragen, im Wege von Durchführungsrechtsakten ein Standardformular für die Verweigerung, Annullierung oder Aufhebung einer Reisegenehmigung festzulegen.

Die vorliegenden formellen Kommentare des EDSB ergehen in Beantwortung der legislativen Konsultation durch die Europäische Kommission vom 15. April 2021 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725.² Diesbezüglich begrüßt der EDSB, dass auf diese Konsultation in Erwägungsgrund 9 des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses verwiesen wird.

Der EDSB möchte betonen, dass diese formellen Kommentare künftige zusätzliche Kommentare des EDSB nicht ausschließen, insbesondere wenn weitere Fragen aufgeworfen oder neue Informationen verfügbar werden, beispielsweise infolge des Erlasses anderer damit

¹ Verordnung (EU) 2018/1240 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 12. September 2018 über die Einrichtung eines Europäischen Reiseinformations- und genehmigungssystems (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.

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, S. 39 (Verordnung (EU) 2018/1725).

zusammenhängender Durchführungs- oder delegierter Rechtsakte gemäß der Verordnung (EU) 2018/1240. Darüber hinaus greifen diese formellen Kommentare etwaigen künftigen Maßnahmen des EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 der Verordnung (EU) 2018/1725 nicht vor.

2. Kommentare

2.1. Sachverhaltsdarstellung und zusätzliche Begründung der Entscheidung

Artikel 1 betrifft die automatische Generierung der Standardformulare und sieht in Artikel 1 Absatz 4 vor, dass die Formulare vorab ausgefüllt und anschließend gemäß Artikel 1 Absatz 5 von der nationalen ETIAS-Stelle bestätigt werden. Die in den drei Anhängen des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses enthaltenen Entwürfe von Standardformularen enthalten ein Feld für die Eingabe einer „Sachverhaltsdarstellung und zusätzlichen Begründung der Entscheidung“. Es ist nicht klar, ob dieses Feld vorab eingegebene Angaben oder Angaben enthält, die manuell von der nationalen ETIAS-Stelle hinzugefügt werden. Angesichts der Bedeutung einer solchen Begründung für die Transparenz und die Erleichterung der Wahrnehmung des Beschwerderechts durch die Antragsteller ist der EDSB der Auffassung, dass dieser Schritt (Ausfüllen der der Entscheidung zugrunde liegenden Sachverhaltsdarstellung und zusätzlicher Begründung) obligatorisch sein sollte und auf ihn verwiesen werden sollte und dass weitere Hilfestellung für seine Durchführung in Artikel 1 gegeben werden sollte.

Im Zusammenhang mit dieser Klarstellung hält es der EDSB für unerlässlich, festzulegen, dass in Fällen, in denen eine ETIAS-Genehmigung aufgrund eines Treffers mit einem anderen IT-System verweigert wird, diese(s) System(e) im Formular ausdrücklich angegeben wird/werden. Eine solche Anforderung wäre am besten erfüllt, wenn für jedes IT-System ein anzukreuzendes Kästchen vorhanden wäre. Diese Informationen sind erforderlich, damit der Antragsteller weiß, gegenüber welchem/welchen System(en) er sein Recht auf Auskunft und gegebenenfalls Berichtigung und Löschung im Falle eines Fehlers oder einer unrechtmäßigen Verarbeitung ausüben kann.

2.2. Zugang und Authentifizierung zum Zwecke der Aufhebung durch den Antragsteller

Der EDSB ist der Auffassung, dass das in Artikel 2 des Vorschlags beschriebene Verfahren („Zugang und Authentifizierung zum Zwecke der Aufhebung durch den Antragsteller“) keine ausreichenden Garantien hinsichtlich der Sicherheit des Aufhebungsverfahrens bietet und die Einreichung falscher Aufhebungsanträge ermöglichen könnte. So könnte beispielsweise ein Angreifer, der Zugriff sowohl auf die Reisegenehmigung als auch das Reisedokument des Opfers hat, einen Antrag auf Aufhebung stellen und eine zweite E-Mail-Adresse für die Zustellung des individuellen Codes angeben. Das ETIAS-System würde dann eine Warnung an die ursprüngliche E-Mail-Adresse senden, in der auf das Aufhebungsverfahren hingewiesen wird. Sollte das Opfer jedoch nicht innerhalb der vorgegebenen Frist reagieren (z. B. weil die E-Mail als Spam gekennzeichnet wurde und unbeachtet geblieben ist), würde die Aufhebung letztlich zur Bearbeitung an die nationale ETIAS-Stelle geschickt, was sich auf

die Freizügigkeit des Opfers auswirken könnte. Dies ist besonders auffällig, da gemäß Artikel 41 Absatz 8 der Verordnung (EU) 2018/1240 keine Möglichkeit besteht, ein Rechtsmittel gegen eine Aufhebung einzulegen.

Im Interesse einer größeren Sicherheit des Verfahrens empfiehlt der EDSB eine individuelle Überprüfung der Echtheit von Anträgen auf Aufhebung, die über eine zweite E-Mail-Adresse gestellt werden, z. B. Kontaktaufnahme mit dem Antragsteller über einen anderen Kanal.

2.3. Vertraulichkeit personenbezogener Daten

In Artikel 1 Absatz 6 und 7 des Entwurfs des Durchführungsbeschlusses heißt es, dass, sobald der Antragsteller die Angaben auf dem Standardformular bestätigt hat, „[...] die Software das Standardformular im PDF-Format generiert“ und es „über den in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe f der Verordnung (EU) 2018/1240 genannten E-Mail-Dienst an den Antragsteller weiterleitet“. Je nach technischer Implementierung der Software kann das Verfahren zur Erstellung von PDF-Dateien auf der Erstellung von Hilfsdateien beruhen, die Informationen aus dem Standardformular, einschließlich personenbezogener Daten, enthalten. Folglich könnte die Generierung des Standardformulars im PDF-Format dazu führen, dass personenbezogene Daten dupliziert und in verschiedenen Archiven gespeichert werden, ohne dass angemessene Sicherheitsmaßnahmen getroffen werden. Daher empfiehlt der EDSB, dafür zu sorgen, dass im elektronischen Verfahren, das für die Erstellung des PDF-Standardformulars zuständig ist, keine Hilfsdateien gespeichert werden, die personenbezogene Daten enthalten, oder, falls dies der Fall ist, dass alle Hilfsdateien, die für die Erstellung der PDF-Datei verwendet werden, sicher und umgehend gelöscht werden, sobald die Datei vollständig erstellt ist.

2.4. Rechtsgründe im Entwurf der Standardformulare

In Bezug auf die Entwürfe der Standardformulare, die in den drei Anhängen zu dem Entwurf eines Durchführungsbeschlusses enthalten sind, stellt der EDSB fest, dass in den darin aufgeführten Rechtsgründen einige der in Artikel 37 der Verordnung (EU) 2018/1240 genannten Rechtsgründe fehlen. Um sicherzustellen, dass die Standardformulare die Absicht des Gesetzgebers angemessen widerspiegeln, und um für den Empfänger Klarheit zu schaffen, empfiehlt der EDSB der Kommission, den Wortlaut der in den Standardformularen enthaltenen Rechtsgründe wie folgt durch die in der Verordnung (EU) 2018/1240 vorgesehenen Elemente zu ergänzen:

- Der Rechtsgrund „ein Reisedokument verwendet hat, das als verloren, gestohlen, unterschlagen oder für ungültig erklärt gemeldet worden ist“ sollte im Einklang mit Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2018/1240 lauten „ein Reisedokument verwendet hat, das im Schengener Informationssystem (SIS) als verloren, gestohlen, unterschlagen oder für ungültig erklärt gemeldet worden ist“.
- Der Rechtsgrund „Einwanderungsrisiko“ sollte im Einklang mit Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe c der Verordnung (EU) 2018/1240 durch „Risiko der illegalen Einwanderung“ ersetzt werden.

- Der Rechtsgrund „Epidemierisiko“ sollte im Einklang mit Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe d der Verordnung (EU) 2018/1240 durch „hohes Epidemierisiko“ ersetzt werden.
- Der Rechtsgrund „Ausschreibung zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung“ sollte im Einklang mit Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2018/1240 lauten: „im SIS zur Einreise- und Aufenthaltsverweigerung ausgeschrieben“.
- Der Rechtsgrund „Versäumnis, innerhalb der Frist ein Ersuchen der nationalen ETIAS-Stelle um zusätzliche Angaben oder Unterlagen zu beantworten“ lautet gemäß Artikel 37 Absatz 1 Buchstabe f der Verordnung (EU) 2018/1240 wie folgt: „Nichtbeantwortung eines Ersuchens um Übermittlung zusätzlicher Angaben oder Unterlagen durch die nationale ETIAS-Stelle innerhalb der Frist von 10 Tagen nach Eingang des Ersuchens“.

Der EDSB stellt ferner fest, dass der Entwurf des Standardformulars in Anhang I des Entwurfs eines Durchführungsbeschlusses als achten und letzten Rechtsgrund für die Verweigerung einer Reisegenehmigung „berechtigte und ernsthafte Zweifel an den Daten/Erklärungen und/oder Belegen, die Sie für Ihren Antrag vorgelegt haben“ anführt. Diese Option fasst die in Artikel 37 Absatz 2 der Verordnung (EU) 2018/1240 genannten Rechtsgründe zusammen, doch ist der EDSB der Auffassung, dass das Formular im Sinne einer möglichst genauen Information der betroffenen Person den Rechtsgrund/die Rechtsgründe, der/die zur Verweigerung der Reisegenehmigung geführt hat/haben, genauer angeben sollte. Der EDSB empfiehlt daher, den Entwurf des Formulars dahingehend zu ändern, dass unterschieden wird, ob die Verweigerung auf berechtigte und ernsthafte Zweifel in Bezug auf einen oder mehrere der folgenden Rechtsgründe zurückzuführen ist:

- 1) die Echtheit der Daten;
- 2) die Zuverlässigkeit der Erklärung des Antragstellers;
- 3) die vom Antragsteller vorgelegten Belege;
- 4) die Richtigkeit des Inhalts der vom Antragsteller vorgelegten Unterlagen.

2.5. Standardformulare – Abschnitt über das Beschwerderecht

In Bezug auf den Abschnitt des Formulars mit der Überschrift „Beschwerderecht“ stellt der EDSB fest, dass Platzhalter aufgenommen wurden, in die der Name der nationalen ETIAS-Stelle der zuständigen Mitgliedstaaten, Informationen über die einschlägigen nationalen Beschwerdeverfahren und ein Verweis auf das geltende nationale Recht eingefügt werden sollen. Diese Informationen sollten durch die Kontaktdaten der zuständigen nationalen Stelle, die für die Bearbeitung von Beschwerden zuständig ist, ergänzt und als solche im Text präzisiert werden.

2.6. Standardformulare – Abschnitt über die Rechte natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten

Darüber hinaus ist der EDSB der Auffassung, dass der Abschnitt „Ihre Rechte bei der Verarbeitung personenbezogener Daten“ nicht hinreichend transparent im Sinne von Artikel 5 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2016/679 und Artikel 4 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2018/1725 ist. Gemäß Artikel 12 der Verordnung (EU) 2016/679 und Artikel 14 der Verordnung (EU) 2018/1725 trifft der Verantwortliche geeignete Maßnahmen, um Drittstaatsangehörige über die relevanten Aspekte der Verarbeitung ihrer personenbezogenen Daten in transparenter, verständlicher und leicht zugänglicher Form zu informieren. Derzeit enthält der Entwurf des Standardformulars jedoch keine Informationen zum Recht betroffener Personen auf Auskunft über personenbezogene Daten, deren Berichtigung und Löschung und auf eine Einschränkung ihrer Verarbeitung sowie zum Verfahren zur Ausübung dieser Rechte. Stattdessen werden betroffene Personen auf die entsprechende Seite der in Artikel 6 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2018/1240 genannten Website weitergeleitet. Um die Wirksamkeit der bereitgestellten Informationen zu verbessern und die Transparenzanforderungen der Verordnung (EU) 2016/679 und der Verordnung (EU) 2018/1725 zu erfüllen, empfiehlt der EDSB, sowohl den Link zur entsprechenden Webseite anzugeben, als auch in die Standardformulare selbst einen Absatz aufzunehmen, in dem an die Rechte des Einzelnen auf Auskunft, Berichtigung, Löschung und Einschränkung der Verarbeitung der im ETIAS gespeicherten personenbezogenen Daten sowie das Verfahren zur Ausübung dieser Rechte gemäß Artikel 38 Absatz 2 Buchstabe e der Verordnung (EU) 2018/1240 im Falle einer Verweigerung und gemäß Artikel 42 Buchstabe f der Verordnung (EU) 2018/1249 im Falle einer Aufhebung erinnert wird. Desgleichen empfiehlt der EDSB, genau anzugeben, welche Stelle unter welchen Umständen kontaktiert werden sollte, anstatt lediglich den Datenschutzbeauftragten der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache, den EDSB und die nationale Kontrollbehörde des für den Antrag zuständigen Mitgliedstaats im Abschnitt über „nützliche Kontaktinformationen“ zu benennen.

Brüssel, 25. Mai 2021

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI
(elektronisch unterzeichnet)