

Formelle Bemerkungen des EDSB zum Entwurf des Durchführungsbeschlusses der Kommission zur Einrichtung der Systemarchitektur, der technischen Spezifikationen für die Eingabe und Speicherung von Informationen und die Verfahren zur Kontrolle und Überprüfung von Informationen, die im Europäischen Bildspeicherungssystem der Europäischen Grenz- und Küstenwache enthalten sind (im Folgenden: „FADO“).

DER EUROPÄISCHE DATENSCHUTZBEAUFTRAGTE –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union,

gestützt auf die 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 und zum freien Datenverkehr¹, insbesondere auf Artikel 42 Absatz 1, –

HAT DIE FOLGENDEN FORMELLEN BEMERKUNGEN ANGENOMMEN:

1. Einleitung und Hintergrund

1. Am 5. Dezember 2022 legte die Europäische Kommission den Entwurf des Durchführungsbeschlusses der Kommission zur Einrichtung der Systemarchitektur, der technischen Spezifikationen für die Eingabe und Speicherung von Informationen und der Verfahren zur Kontrolle und Überprüfung von Informationen, die im Europäischen Bildspeicherungssystem der Europäischen Grenz- und Küstenwache (im Folgenden „FADO“) enthalten sind (im Folgenden: „Vorschlagsentwurf“) vor.
2. Mit dem Vorschlagsentwurf wird bezweckt, Maßnahmen für die Systemarchitektur und die Spezifikationen des neuen FADO-Systems anzunehmen, das nach dem Inkrafttreten der Verordnung (EU) 2020/493² (im Folgenden „Verordnung 2020/493“) vom Rat von der Europäischen Agentur für die Grenz- und Küstenwache übernommen werden wird. Die Maßnahmen sollten die Agentur in die Lage versetzen, ein ordnungsgemäßes und zuverlässiges Funktionieren des Systems zu gewährleisten und die erhaltenen Informationen zeitnah und effizient einzugeben, wobei bei der Einheitlichkeit und Qualität dieser Informationen ein hoher Standard gewährleistet sein muss.

¹ ABl. L 295 vom 21.11.2018, S. 39.

² Verordnung (EU) 2020/493 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 30. März 2020 über das System über gefälschte und echte Dokumente online (FADO) und zur Aufhebung der Gemeinsamen Maßnahme 98/700/JI des Rates (ABl. L 107 vom 6.4.2020, S. 1).

3. Der Vorschlagsentwurf wird gemäß Artikel 6 Absatz 1 Buchstaben a bis c der Verordnung (EU) 2020/493 angenommen.
4. Mit den vorliegenden formellen Bemerkungen des EDSB wird ein Konsultationsersuchen der Europäischen Kommission vom 5. Dezember 2022 gemäß Artikel 42 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2018/1725³ (im Folgenden „EU-DSVO“) beantwortet. Diesbezüglich begrüßt der EDSB, dass in Erwägungsgrund 4 des Vorschlags auf diese Konsultation verwiesen wird.
5. Diese formellen Bemerkungen schließen künftige zusätzliche Bemerkungen des EDSB nicht aus, insbesondere, falls weitere Probleme festgestellt oder neue Informationen verfügbar werden sollten, beispielsweise infolge der Annahme einschlägiger Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte.⁴
6. Darüber hinaus lassen diese formellen Bemerkungen etwaige künftige Maßnahmen des EDSB in Ausübung seiner Befugnisse gemäß Artikel 58 EU-DSVO unberührt und beschränken sich auf die Bestimmungen des Vorschlagsentwurfs, die unter dem Blickwinkel des Datenschutzes relevant sind.

2. Bemerkungen

2.1. Allgemeine Bemerkungen

7. Der EDSB stellt mit Bedauern fest, dass er zu der Verordnung 2020/493, dem Basisrechtsakt dieses Vorschlagsentwurfs, nicht konsultiert wurde, nachdem die Mitgesetzgeber während des Gesetzgebungsverfahrens zur Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache (EBCG) beschlossen hatten, einen gesonderten Rechtsakt über das FADO-System zu erlassen und darin die Verarbeitung personenbezogener Daten im FADO zu regeln.⁵ Daher hatte der EDSB keine Gelegenheit, die einschlägigen Bestimmungen des Basisrechtsakts vor dessen Annahme zu bewerten und mögliche Bemerkungen und Empfehlungen abzugeben.

³ 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).

⁴ Für den Fall anderer Durchführungsrechtsakte oder delegierter Rechtsakte mit Auswirkungen auf den Schutz der Rechte und Freiheiten natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten möchte der EDSB daran erinnern, dass er auch zu diesen Rechtsakten konsultiert werden muss. Gleiches gilt für künftige Änderungen, mit denen neue oder bestehende Bestimmungen, die direkt oder indirekt die Verarbeitung personenbezogener Daten betreffen, eingeführt bzw. geändert würden.

⁵ Wenngleich der EDSB zum Vorschlag für eine Verordnung über die Europäische Grenz- und Küstenwache und zur Aufhebung der Gemeinsamen Aktion 98/700/JI des Rates, der Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates und der Verordnung (EU) 2016/1624 des Europäischen Parlaments und des Rates konsultiert wurde, ging aus diesem ursprünglichen Vorschlag explizit hervor, dass das FADO-System „keine personenbezogenen Daten“ enthält.

8. Artikel 5 der Verordnung 2020/493 sieht vor, dass die Europäische Grenz- und Küstenwache personenbezogene Daten nur dann verarbeitet, wenn die Verarbeitung solcher Daten für die Wahrnehmung ihrer Aufgabe, das FADO-System zu betreiben, erforderlich ist. Zweck des FADO-Systems ist es, mittels des Austauschs von Informationen über Sicherheitsmerkmale und potenzielle Fälschungsmerkmale in echten und gefälschten Dokumenten zwischen den für Dokumentenbetrug zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zur Bekämpfung des Dokumenten- und Identitätsbetrugs beizutragen. Zweck des FADO-Systems ist es außerdem auch, mittels der Zurverfügungstellung von Informationen gegenüber anderen Akteuren, einschließlich der Allgemeinheit, zur Bekämpfung des Dokumenten- und Identitätsbetrugs beizutragen.⁶
9. In Erwägungsgrund 7 der Verordnung 2020/493 wird klargestellt, dass sich aus dem Zweck, zu dem das FADO-System eingerichtet wurde, unmittelbar ergibt, dass nur begrenzte Informationen zu bestimmten oder bestimmbar Personen im FADO-System gespeichert werden sollten.⁷ Insbesondere sollten im FADO-System personenbezogene Daten in Form von Gesichtsbildern oder alphanumerischen Informationen „nur insoweit im FADO-System enthalten sein, als sie mit den Sicherheitsmerkmalen oder der Fälschungsmethode eines Dokumentes in Zusammenhang stehen. Es sollte möglich sein, solche begrenzten personenbezogenen Daten entweder in Form verschiedener Elemente, die in Mustern echter Dokumente enthalten sind, oder in Form pseudonymisierter Daten in echten oder gefälschten Dokumenten zu speichern.“⁸
10. Der Vorschlagsentwurf zielt darauf ab, die Systemarchitektur des FADO-Systems sowie die Spezifikationen für die Eingabe, Speicherung, Kontrolle und Überprüfung der im FADO-System gespeicherten Informationen festzulegen. Da die Architektur des FADO-Systems den Benutzern verschiedene Ebenen des Zugriffs auf Informationen bieten muss, wird sich die gewählte Architektur auf die Verarbeitung personenbezogener Daten auswirken, auch im Hinblick auf die Nutzer des FADO-Systems. Laut Kommission handelt es sich bei den Nutzern, deren personenbezogene Daten im FADO-System verarbeitet werden, hauptsächlich um Behörden, die in den Bereichen Grenzschutz, Strafverfolgung und Migrationssteuerung tätig sind.
11. Im Vorschlagsentwurf delegiert die Kommission fast alle Entscheidungen, die sich direkt auf die Verarbeitung personenbezogener Daten beziehen, an die Agentur. Wenngleich bestimmte Details der praktischen Umsetzung dem Verantwortlichen überlassen werden können, ist der EDSB der Ansicht, dass im Vorschlagsentwurf die Elemente behandelt werden sollten, die aus der Perspektive des Datenschutzes

⁶ Artikel 1 der Verordnung (EU) 2020/493.

⁷ Der Anwendungsbereich und Inhalt des FADO-Systems sind in Artikel 2 der Verordnung (EU) 2020/493 festgelegt.

⁸ In Artikel 5 Absatz 1 der Verordnung (EU) 2020/493 wird bestätigt, dass im Zusammenhang mit echten Dokumenten das FADO-System nur personenbezogene Daten enthalten darf, die in Mustern echter Dokumente enthalten sind, oder pseudonymisierte Daten enthalten. Im Zusammenhang mit gefälschten Dokumenten darf das FADO-System personenbezogene Daten nur in dem Umfang enthalten, in dem diese Daten notwendig sind, um die Fälschungsmerkmale oder die Fälschungsmethode solcher Dokumente zu beschreiben oder zu veranschaulichen.

besonders maßgeblich sind. Insbesondere fordert der EDSB die Kommission auf, in dem Vorschlagsentwurf die Kategorien personenbezogener Daten und die Kategorien betroffener Personen sowie die Rollen und Verantwortlichkeiten der beteiligten Akteure zu spezifizieren. Darüber hinaus fordert der EDSB die Kommission auf, eine umfassendere Beschreibung der wichtigsten Funktionen des Systems vorzulegen.

2.2. Kategorien personenbezogener Daten und Kategorien betroffener Personen

12. In Teil 2 Punkt 3 Buchstaben a und b des Anhangs des Vorschlagsentwurfs wird es der Agentur überlassen, die Kategorien der betroffenen Personen und die Kategorien personenbezogener Daten festzulegen. Allerdings sind sowohl die Kategorien personenbezogener Daten als auch die Kategorien betroffener Personen wesentliche Elemente der Verarbeitung. Da diese Elemente im Basisrechtsakt nur allgemein vorgesehen sind, hält es der EDSB für wichtig, sie im Durchführungsrechtsakt genauer zu definieren, um den betroffenen Personen Rechtssicherheit und Vorhersehbarkeit zu geben. Der EDSB empfiehlt, dass die Kommission eine explizite Liste der Datenkategorien erstellt, die in jedem Schritt des Prozesses verarbeitet werden würden.⁹ In diesem Zusammenhang erinnert der EDSB daran, dass die Verordnung (EU) 2020/493, wie oben erläutert, nur eine begrenzte Verarbeitung personenbezogener Daten zulässt.

2.3. Funktionen und Zuständigkeiten

13. In Artikel 9 Absatz 3 der Verordnung (EU) 2020/493 wird auf das Konzept von Informationen in der „Inhaberschaft“ von Mitgliedstaaten verwiesen, was verstanden werden könnte als ein Hinweis darauf, dass die Mitgliedstaaten die Verantwortung und Rechenschaftspflicht über die Daten behalten, nachdem sie in das FADO eingegeben wurden. Dieser Begriff der „Inhaberschaft“ in Bezug auf Daten ist jedoch weder in der DSGVO noch in der EU-DSVO definiert, in denen stattdessen die an der Verarbeitung personenbezogener Daten beteiligten Personen als Verantwortliche und Auftragsverarbeiter bezeichnet werden. Der EDSB empfiehlt daher, die jeweiligen Rollen der Agentur (FRONTEX), von eu-LISA, der Mitgliedstaaten und der EU-Agenturen in Bezug auf die (gemeinsame) Verantwortlichkeit/Auftragsverarbeitung der betreffenden Verarbeitungsvorgänge zu definieren, um die Rechenschaftspflicht der (gemeinsam) Verantwortlichen und der Auftragsverarbeiter zu gewährleisten.
14. Der EDSB erinnert daran, dass die Begriffe „Verantwortlicher“, „gemeinsam Verantwortlicher“ und „Auftragsverarbeiter“ bei der Anwendung des Datenschutzrechts eine entscheidende Rolle spielen, da sie festlegen, wer für die Einhaltung der verschiedenen Datenschutzvorschriften, einschließlich der Anforderungen an die Datensicherheit, verantwortlich ist und wie betroffene Personen ihre Rechte in der Praxis ausüben können. Gemäß Artikel 28 EU-DSVO und Artikel 26 DSGVO sind zwei oder mehr Verantwortliche, die gemeinsam die Zwecke der und die

⁹ So wird beispielsweise weder in der Verordnung noch im Entwurf des Vorschlags definiert, was Muster von Dokumenten sind. Der EDSB geht davon aus, dass Muster im Sinne der Verordnung (EU) 2020/493 und des vorliegenden Vorschlagsentwurfs personenbezogene Daten (zumindest ein Foto) enthalten können. Es wäre von Vorteil, in den Text eine klare Begriffsbestimmung aufzunehmen, in der die betroffenen Kategorien personenbezogener Daten explizit genannt werden.

Mittel zur Verarbeitung festlegen, gemeinsam Verantwortliche. Darüber hinaus bezieht sich der Begriff der Verantwortlichkeit nicht zwingend auf eine einzige Stelle, sondern kann auch mehrere Beteiligte einbeziehen, die bei einem Verarbeitungsvorgang eine Rolle spielen. Infolgedessen hätte jeder der beteiligten Akteure datenschutzrechtliche Verpflichtungen. Im Falle gemeinsam Verantwortlicher ist die Aufgabenverteilung zwischen ihnen durch eine von ihnen zu schließende Vereinbarung festzulegen. Im Gegensatz zu dem, was in Teil 2 Punkt 3 Buchstabe c des Anhangs des Vorschlagsentwurfs erwähnt wird, ist es nicht Aufgabe der Agentur, die Verantwortlichen zu bestimmen, vielmehr sollte sich die Bestimmung dieser Personen aus ihrer Rolle bei der Datenverarbeitung ergeben, die im Vorschlagsentwurf selbst definiert ist.

2.4. Systemarchitektur

15. Nach Artikel 6 Absatz 1 Buchstabe a der Verordnung (EU) 2020/493 ist die Kommission verpflichtet, die Systemarchitektur des FADO-Systems festzulegen. Der EDSB stellt fest, dass das FADO-System dem Vorschlagsentwurf zufolge eine einzige Anlaufstelle für die Öffentlichkeit sein wird. Eine weitere Komponente ist für die Überprüfung und Qualitätskontrolle von Informationen vor ihrer Veröffentlichung und/oder Eingabe in das System vorgesehen. Darüber hinaus sieht der Vorschlagsentwurf einen öffentlichen Bereich ohne Zugangskontrollen, einen Teil für sensible, nicht als Verschlusssache eingestufte Informationen sowie einen Teil für als „EU RESTRICTED“ eingestufte Informationen vor.
16. Der EDSB ist der Ansicht, dass die Systemarchitektur des FADO-Systems im Entwurf des Vorschlags genauer definiert werden sollte. Insbesondere sollte der Vorschlagsentwurf es ermöglichen, festzustellen, wo die verschiedenen Arten personenbezogener Daten gespeichert werden und welche Form die einheitliche Zugangsstelle für die Öffentlichkeit annehmen würde (z. B. wäre dies eine öffentliche Website, würde sie auch dem Zugang anderer Behörden dienen usw.), einschließlich der Kommunikation und Interaktion zwischen verschiedenen Komponenten. Darüber hinaus sollten Informationen über die zur Übermittlung personenbezogener Daten zu verwendenden Kanäle bereitgestellt werden.
17. Daher ist der EDSB der Ansicht, dass der Vorschlagsentwurf eine detailliertere Beschreibung der Systemarchitektur des FADO-Systems enthalten sollte, in der alle oben genannten Elemente enthalten sind und in welcher der als Verschlusssache eingestufte Teil (einschließlich Infrastruktur, Kanäle für Eingabe/Ausgabe) explizit unterschieden wird. In dem Vorschlagsentwurf sollte auch festgelegt werden, welche Art von Zugang die verschiedenen Nutzer des Systems zu jedem Teil oder Prozess des Systems haben würden und zu welchem Zweck.

2.5. Empfänger personenbezogener Daten

18. In Teil 2 Punkt 3 Buchstabe d des Anhangs des Vorschlagsentwurfs wird es der Agentur überlassen, die Empfänger jeder Art von personenbezogenen Daten, die in dem System verarbeitet werden, und ihre Zugangsrechte zu definieren. Nach Ansicht des EDSB steht dies im Widerspruch zu Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung (EU)

2020/493, in dem die Kommission verpflichtet wird, delegierte Rechtsakte zu erlassen, durch die den in Absatz 4 aufgeführten Akteuren Zugang zu den im FADO-System gespeicherten Informationen gewährt wird. Der EDSB ist der Ansicht, dass ein solcher delegierter Rechtsakt auch die Empfänger personenbezogener Daten abdecken müsste und der Agentur keinen oder nur einen sehr begrenzten und klar spezifizierten Ermessensspielraum lassen würde. Bei dieser Gelegenheit fordert der EDSB die Kommission auf, ihn zu allen Entwürfen für delegierte Rechtsakte gemäß Artikel 4 Absatz 5 der Verordnung zu konsultieren.

Brüssel, den 30. Januar 2023

(elektronisch unterzeichnet)

Wojciech Rafał WIEWIÓROWSKI