

017863/EU XXIV.GP
Eingelangt am 11/09/09

DE

DE

DE



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 10.9.2009
SEK(2009) 937

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zur

VERORDNUNG DES RATES

Geänderter Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Einrichtung von „EURODAC“ für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zweck der effektiven Anwendung der Verordnung (EG) Nr. [.../...] [zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrag auf internationalen Schutz zuständig ist]

(Neufassung)

und zum

Vorschlag für einen

BESCHLUSS DES RATES

über die Beantragung eines Abgleichs mit EURODAC-Daten durch Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol zu Strafverfolgungszwecken

ZUSAMMENFASSUNG DER FOLGENABSCHÄTZUNG

{ KOM(2009) 342 endgültig }
{ KOM(2009) 344 endgültig }
{ SEK(2009) 936 }

1. PROBLEMSTELLUNG

Der gemischte Ausschuss des Rates "Justiz und Inneres" vom 12./13. Juni 2007 vertrat in seinen Schlussfolgerungen die Auffassung, dass den Polizei- und Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol bei der Erfüllung ihrer Aufgaben im Zusammenhang mit der Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten unter bestimmten Voraussetzungen Zugang zu EURODAC zum Zwecke der Datenabfrage gewährt werden sollte, damit das Ziel der Verbesserung der Sicherheit voll erreicht und der Kampf gegen den Terrorismus verstärkt wird. Er ersuchte daher die Kommission, so bald wie möglich sachdienliche Vorschläge zu unterbreiten.

Die Tatsache, dass die Strafverfolgungsbehörden bei der Bekämpfung des Terrorismus und anderer schwerer Straftaten keinen Zugang zu EURODAC haben, wurde auch in der Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Verbesserung der Effizienz der europäischen Datenbanken im Bereich Justiz und Inneres und die Steigerung ihrer Interoperabilität sowie der Synergien zwischen ihnen vom 24. November 2005¹ bemängelt.

EURODAC ist ein gemeinschaftsweites System zum Abgleich der Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern. Es wurde durch die EURODAC-Verordnung eingerichtet, die am 15. Dezember 2000 in Kraft trat und von allen Ländern angewendet wird, die den Dublin-Besitzstand durchführen. EURODAC soll die Anwendung der Dublin-Verordnung² erleichtern, die darauf zielt, ein eindeutiges und umsetzbares Verfahren zur Festlegung der Zuständigkeit für Asylanträge, zur Verhinderung von "Asylshopping" und zur Gewährleistung des Zugangs zu den einschlägigen Verfahren festzulegen. Dieses Ziel wird mithilfe eines Systems zur Identifikation der Fingerabdruckdaten von Drittstaatsangehörigen, die unter den Anwendungsbereich der Verordnung fallen und genau festgelegten und harmonisierten Regeln für die Speicherung, den Abgleich und die Löschung von Fingerabdruckdaten erreicht.

Die Datenbank enthält lediglich folgende Angaben: Fingerabdruckdaten, Herkunftsstaat, Ort und Zeitpunkt der Stellung des Asylantrags, Geschlecht des Antragstellers, im Herkunftsstaat verwendete Kennungsnummer, Zeitpunkt der Abnahme der Fingerabdrücke und Zeitpunkt der Übermittlung der Daten an die Zentraleinheit.

Es hat den Anschein, dass die Mitgliedstaaten im Bereich der Strafverfolgung zwar erfolgreichen Zugriff auf die Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern auf nationaler Ebene haben, der Zugriff auf die Datenbanken anderer Mitgliedstaaten, in denen die Fingerabdrücke von Asylbewerbern gespeichert sind, sich aber problematischer gestaltet.

Obwohl es bereits einige EU-Instrumente gibt, die die Abfrage von Fingerabdruck- und anderen Strafverfolgungsdaten eines Mitgliedstaats durch einen anderen Mitgliedstaat ermöglichen, wurde ein strukturelles Informations- und Identitätsüberprüfungsdefizit in Bezug auf den grenzüberschreitenden Austausch der Daten von Asylbewerbern festgestellt, das zeitaufwändige und schwerfällige Verfahren zur Folge hat.

Das strukturelle Informations- und Überprüfungsdefizit kommt darin zum Ausdruck, dass es derzeit kein einziges System gibt, auf das Strafverfolgungsbehörden Zugriff haben, mit dem festgestellt werden kann, welcher Mitgliedstaat im Besitz von Informationen über Asylbewerber ist. Wenn die Abfrage eines nationalen Systems zur automatischen

¹ KOM(2005)597, S. 6.

² ABl. L 050 vom 25.02.2003, S. 1.

Fingerabdruckidentifizierung (AFIS) gemäß dem Beschluss 2008/615/JI des Rates zur Vertiefung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit, insbesondere zur Bekämpfung des Terrorismus und der grenzüberschreitenden Kriminalität (Beschluss von Prüm) nicht zu einem „Treffer“ führt, bedeutet das nicht, dass in einem Mitgliedstaat keine Informationen vorhanden sind. In diesem Fall erfahren die Strafverfolgungsbehörden weder, ob und in welchem Mitgliedstaat Informationen vorliegen noch ob diese Informationen sich auf die gleiche Person beziehen. Die Beamten der Strafverfolgungsbehörden erfahren nur, ob Informationen in der Datenbank eines anderen Mitgliedstaats vorhanden sind, wenn ihre Justizbehörden ein Amts- oder Rechtshilfeersuchen einreichen und die anderen Mitgliedstaaten auffordern, ihre Datenbanken abzufragen und ihnen die einschlägigen Informationen in Anwendung des Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen³ zu übermitteln. Der Rahmenbeschluss 2006/960/JI des Rates über die Vereinfachung des Austauschs von Informationen und Erkenntnissen zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FWD 2006/960) kann nur angewandt werden, wenn bekannt ist, welcher Mitgliedstaat im Besitz der Daten ist.

Darüber hinaus wird die Zusammenarbeit dadurch erschwert, dass ein fristgemäßer und zügiger Austausch derartiger Informationen mit den bestehenden Instrumenten nicht möglich ist. Hat eine sogenannte Prüm-Abfrage keinen Treffer zur Folge, bietet sich einem Mitgliedstaat lediglich die Möglichkeit, in allen anderen Mitgliedstaaten Amts- oder Rechtshilfeersuchen einzureichen. Wenn die Behörden nicht über effiziente Mittel verfügen, um festzustellen, ob in einem anderen Mitgliedstaat Informationen vorliegen, wird ihre Arbeit über die Maßen teuer und zeitaufwändig und gefährdet damit ernsthaft die Anwendung des Gesetzes. Die rechtzeitige Verfügbarkeit von Informationen ist außerordentlich wichtig, um Schaden von Personen bzw. Sachen abzuwehren oder um die Beschädigung kritischer Infrastrukturen zu verhindern. Der rasche Zugriff auf Informationen ist unabdingbar, um der Zerstörung von Hinweisen auf die Ausführung oder den Versuch der Ausführung eines schwerwiegenden Verbrechens zuvorzukommen.

2. SUBSIDIARITÄTSANALYSE

Das Recht der EU, in diesem Bereich tätig zu werden, ist in Titel VI des EUV (Bestimmungen über die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit in Strafsachen) verankert. Die bestehenden EU-Instrumente im Bereich der polizeilichen Zusammenarbeit reichen nicht aus, um die Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Abfrage und dem Austausch von Fingerabdruckdaten von Asylbewerbern zu erleichtern. Ohne angemessene Maßnahmen auf EU-Ebene werden die Strafverfolgungsbehörden das bestehende strukturelle Informations- und Überprüfungsdefizit nicht ausgleichen können.

Laut Europol stellt die zunehmende grenzüberschreitende Kriminalität eine der größten Bedrohungen für unsere Gesellschaft dar. Ohne eine angemessene und effiziente Zusammenarbeit zwischen den Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten, einschließlich des Zugriffs auf Informationen, die im Besitz anderer Mitgliedstaaten sind, wird es für diese Behörden sehr schwer, wenn nicht gar unmöglich sein, die grenzüberschreitende Kriminalität effizient zu bekämpfen. Aufgrund der Art dieser Straftaten müssen die Instrumente auf EU-

³ Rechtsakt des Rates vom 29 Mai 2000 über die Erstellung des Übereinkommens – gemäß Artikel 34 des Vertrags über die Europäische Union – über die Rechtshilfe in Strafsachen zwischen den Mitgliedstaaten der Europäischen Union.

ABl. C 197 vom 12.07.2000, S. 01.

Ebene als Grundlage für die länderübergreifende Zusammenarbeit bei der Kriminalitätsbekämpfung dienen.

Maßnahmen auf EU-Ebene haben außerdem den Vorteil, dass gleiche Vorschriften für den Datenschutz gelten; würden die Mitgliedstaaten ihre eigenen Vorschriften erlassen, wäre die Harmonisierung derartiger Schutzvorschriften sehr viel schwieriger.

Auch wenn die Zahl derjenigen Asylbewerber, die an grenzüberschreitenden terroristischen oder anderen schwerwiegenden Straftaten beteiligt sind, vielleicht nicht sehr groß ist, sollte die Schwere derartiger Straftaten und ihre Auswirkungen auf die Gesellschaft und den Alltag der Bürger ausreichen, um ein Tätigwerden auf EU-Ebene anmessen zu rechtfertigen.

3. ZIELE DER INITIATIVE

Die allgemeinen Ziele sind:

- Verhütung, Aufdeckung und Untersuchung von terroristischen und anderen schwerwiegenden Straftaten
- Schutz der Opfer terroristischer oder anderer schwerwiegender Straftaten

Einzelziele:

- Schaffung von mehr Sicherheit in der EU durch erleichterte Überprüfung der Identität bestimmter Kategorien von Drittstaatsangehörigen und durch Überwindung des strukturellen Informationsdefizits sowie durch die Gewährleistung fristgemäßer und weniger aufwändiger Verfahren zur Überprüfung der Identität dieser Personengruppen
- Erleichterte Feststellung der Identität von Opfern unter Anwendung der gleichen Methoden

Damit bei der Verwirklichung der genannten Ziele der Schutz der Grundrechte, insbesondere das Recht auf Asyl und das Recht auf den Schutz personenbezogener Daten, gewahrt wird, sind für den Datenzugang Schutzvorschriften und Bedingungen aufzuerlegen.

4. OPTIONEN

4.1. Option A: Beibehaltung des Status quo – Das Thema wird nicht auf EU-Ebene angesprochen

Diese Option sieht vor, dass die EU keinerlei Maßnahmen ergreift. Die Identifizierungs- und Überprüfungsverfahren würden nach wie vor lange dauern; die Verfahren wären weiterhin unverhältnismäßig aufwändig, und die Ergebnisse wären nach wie vor unsicher.

4.2. Option B: Regulierung des Zugriffs auf EURODAC zu Strafverfolgungszwecken

Diese Option schafft die Grundlage für einen bedingten Zugriff der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und von Europol auf EURODAC; sie stützt sich auf die Änderung der EURODAC-Verordnung und einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Beantragung eines Abgleichs mit EURODAC-Daten durch Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol zu Strafverfolgungszwecken. Bei einem Treffer würden zusätzlich die in EURODAC gespeicherten Kategorien von Daten übermittelt. Die Anforderung weiterer Informationen nach einem Treffer würde nicht durch den vorgeschlagenen Ratsbeschluss reguliert sondern eher durch die bestehenden Instrumente wie dem Rahmenbeschluss 2006/960 und Rechtshilfeersuchen abgedeckt.

Es sind zwei Unteroptionen denkbar: die Möglichkeit, EURODAC lediglich auf der Grundlage von (i) Fingerabdruckdaten oder (ii) Fingerabdruckdaten und Fingerabdruckspuren abzufragen. Derzeit bietet EURODAC die Möglichkeit der Abfrage auf der Grundlage von Fingerabdruckspuren nicht; das EURODAC-System müsste um diese Funktion erweitert werden. Die Fahndung auf der Grundlage von Fingerabdruckspuren ist jedoch eine grundlegende Funktion bei Strafverfolgungsfällen, bei denen in der Regel lediglich die Möglichkeit besteht, am Tatort Fingerabdruckspuren zu sichern.

4.3. Option C: Regulierung des Zugriffs auf EURODAC zu Strafverfolgungszwecken und zum Zweck des Austauschs zusätzlicher Informationen über Asylbewerber

Diese Option schafft die Grundlage für einen bedingten Zugriff der Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und von Europol auf EURODAC; sie stützt sich auf die Änderung der EURODAC-Verordnung und einen Vorschlag für einen Beschluss des Rates über die Beantragung eines Abgleichs mit EURODAC-Daten durch Strafverfolgungsbehörden der Mitgliedstaaten und Europol zu Strafverfolgungszwecken. Bei einem Treffer würden zusätzlich die in EURODAC gespeicherten Kategorien von Daten übermittelt. Der Vorschlag sieht ein spezifisches Verfahren vor, bei dem der ersuchende Mitgliedstaat im Anschluss an einen Treffer Zusatzinformationen zu dem Asylbewerber, dem die Fingerabdruckdaten zugeordnet wurden, von dem Herkunftsstaat anfordern kann anstatt einen entsprechenden Antrag mithilfe der bestehenden Instrumente wie in Option B vorgesehen zu stellen.

Wie bei Option B sind auch bei dieser Option zwei Unteroptionen denkbar: die Möglichkeit, EURODAC lediglich auf der Grundlage von (i) Fingerabdruckdaten oder (ii) Fingerabdruckdaten und Fingerabdruckspuren abzufragen.

4.4. Option D: Regulierung des Zugriffs auf nationale Daten über Asylbewerber zu Strafverfolgungszwecken

Bei dieser Option würde ein dezentrales Netzwerk geschaffen, das es jedem Mitgliedstaat ermöglicht, die nationalen Datenbanken aller Mitgliedstaaten vollautomatisch abzufragen. Die Mitgliedstaaten würden separate nationale Datenbanken einrichten, die ausschließlich zu Strafverfolgungszwecken abgefragt würden sowie ein separates Verfahren, mit dem die Datenbanken aller Mitgliedstaaten vernetzt würden. Dieses neue Netzwerk würde den Inhalt der in EURODAC gespeicherten Daten und die Funktionen von EURODAC nachbilden; Es würde ähnlich wie das durch den Beschluss von Prüm eingerichtete System der Abfrage „Treffer/kein Treffer“ funktionieren. Der Zugang zu zusätzlichen Informationen würde durch spezielle Bestimmungen im EURODAC-Beschluss geregelt oder durch die Verwendung bestehender Instrumente ermöglicht.

Diese Vorgehensweise wäre mit unverhältnismäßig hohen Kosten verbunden. In jedem Mitgliedstaat müssten spezielle Datenbanken und ein kompliziertes Netzwerk eingerichtet werden, das die Datenbanken aller Mitgliedstaaten miteinander vernetzt. Es wäre unnötig und unangebracht, nur deshalb eine völlig neue komplizierte technische Architektur zu schaffen, damit Strafverfolgungsbehörden Informationen abrufen können, die in einer bestehenden Datenbank bereits gespeichert sind. Aus diesen Gründen ist die Option nicht verhältnismäßig und wird abgelehnt.

5. BEWERTUNG DER AUSWIRKUNGEN

Die Auswirkungen der vorgeschlagenen Optionen werden unter folgenden Gesichtspunkten bewertet:

- Schaffung von mehr Sicherheit in der EU durch erleichterte Überprüfung der Identität bestimmter Kategorien von Drittstaatsangehörigen und durch Überwindung des strukturellen Informationsdefizits
- Schaffung von mehr Sicherheit in der EU und erleichterte Feststellung der Identität von Opfern durch die Gewährleistung fristgemäßer und weniger aufwändiger Verfahren für die Identitätsüberprüfung
- Auswirkungen auf die Grundrechte, Auswirkungen auf das Recht auf Asyl und den Schutz personenbezogener Daten
- Durchführungskosten, die von den zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten zu tragen sind
- Haushalt der Europäischen Union

Die Optionen B und C hätten gleichgroße positive Auswirkungen in Bezug auf die Schaffung von mehr Sicherheit in der EU und die gleichen Auswirkungen hinsichtlich der Grundrechte. Unterschiede zeigen sich bei den Durchführungskosten: Option C ist mit höheren Ausgaben für die zuständigen Stellen der Mitgliedstaaten verbunden. Option C wäre mit zusätzlichen Kosten für die Schaffung einer neuen administrativen und technischen Architektur für den Austausch der zusätzlichen Informationen verbunden. Diese Kosten können beträchtlich sein, da die Mitgliedstaaten sicherstellen müssen, dass die zusätzlichen Informationen innerhalb eines bestimmten Zeitrahmens bereitgestellt werden. Darüber hinaus muss die fristgemäße Verfügbarkeit in Dringlichkeitsfällen gewährleistet werden.

6. VERGLEICH DER OPTIONEN

Die Option "Beibehaltung des Status quo" trägt nicht zu größerer Sicherheit in der EU bei. Die Beibehaltung des Status quo hätte zur Folge, dass die Strafverfolgungsbehörden auch weiterhin nicht wissen werden, ob und in welchem Mitgliedstaat Informationen zu einem Fingerabdruck verfügbar sind und ob sich die Informationen auf die gleiche Person beziehen; der Zugriff auf diese Daten wird ihnen auch weiter verwehrt bleiben. Die Alternative, an alle Mitgliedstaaten ein hypothetisches Rechtshilfegesuchen zu richten, ist keine realistische Option, da dies zu zeitaufwändig und zu schwerfällig ist.

Die Optionen B und C mit den nötigen Vorschlägen, um den Zugriff der Strafverfolgungsbehörden auf EURODAC zu ermöglichen, weisen einen deutlichen Vorteil gegenüber den anderen Optionen auf, da sie zur Schaffung von mehr Sicherheit in Europa beitragen, indem sie die Identitätsüberprüfung bestimmter Drittstaatsangehöriger erleichtern, zur Überwindung des strukturellen Informationsdefizits beitragen, fristgemäße und weniger schwerfällige Verfahren zur Identitätsüberprüfung dieser Personengruppe gewährleisten und die Möglichkeit vorsehen, EURODAC auf der Grundlage von Fingerabdruckspuren abzufragen.

Obwohl die Verwirklichung der Ziele mithilfe der Option C effizienter wäre als mithilfe der Option B, ist davon auszugehen, dass die Durchführung von Option C mit höheren Kosten verbunden wäre als die Durchführung von Option B. Hinzu kommt, dass es derzeit keinen Hinweis darauf gibt, dass der Rahmenbeschluss 2006/960 für den Austausch zusätzlicher Informationen nicht ausreichen würde.

Option B würde die geltenden Ausnahmen und Bedingungen hinsichtlich des allgemeinen Austauschs strafverfolgungsrelevanter Informationen einhalten und den Austausch zusätzlicher Informationen trotzdem ermöglichen und einfach gestalten. Es gibt keinen Grund, besondere Vorschriften für die Regulierung des Austauschs von Informationen über Asylbewerber einzuführen. Des Weiteren gibt es keinen Grund, eine neue (teurere) organisatorische und technische Architektur für den Austausch zusätzlicher Informationen

einzuführen, wenn die bestehenden Systeme adäquat und dem Zweck angemessen sind. Option B ist die bevorzugte Option.

Sie könnte mehrere Unteroptionen umfassen. Die Wahl zwischen den Unteroptionen ist nicht Gegenstand dieser Folgenabschätzung; sie wird den politischen Entscheidungsträgern überlassen.

Eine der Unteroptionen bezieht sich auf den Anwendungsbereich des Instruments. Der Anwendungsbereich würde sich auf die Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten beschränken. Der Begriff „schwerwiegende Straftaten“ könnte sich auf folgendes beziehen: (i) die im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl enthaltene Liste der schwerwiegenden Straftaten (Vorzug der Mitgliedstaaten), (ii) eine beschränktere Straftatenliste, die extra für dieses Instrument angenommen würde und die jede Art von Straftaten ausschließen würde, die Asylbewerber in besonderem Maße betreffen könnten, z.B. die illegale Einreise (Vorzug der Fachleute für Bürgerrechte) oder (iii) die im Rahmenbeschluss über den Europäischen Haftbefehl enthaltene Liste mit besonderen Garantien für Straftaten, die Asylbewerber in besonderem Maße betreffen könnten.

Eine andere Unteroption könnte die Art der Behörden betreffen, die Zugriff auf die EURODAC-Daten haben könnten. Diese Behörden sollten für die Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten zuständig sein. Die Benennung der Behörden könnte (i) ins Ermessen der einzelnen Mitgliedstaaten gestellt werden oder (ii) der Zustimmung der Kommission unterliegen. In letzterem Fall müssten die Mitgliedstaaten die Kommission informieren.

Eine weitere Unteroption könnte die Laufzeit des Instruments betreffen. Der entscheidende Unterschied zwischen den drei Unteroptionen lässt sich auf die Frage reduzieren, ob sie eine zeitliche Begrenzung (Verfallsklausel) vorsehen und wenn ja, welches die Dauer dieser Begrenzung ist.

7. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Jeder Mitgliedstaat bewertet jährlich die Effizienz der EURODAC-Abfrage; die Kommission überprüft das Verfahren für den Zugriff auf EURODAC fünf Jahre nach seinem Inkrafttreten und legt dem Rat einen entsprechenden Bericht vor.