

Brüssel, den 25. Mai 2022
(OR. fr, en)

9300/22

IXIM 127
JAI 684
COMIX 245

I/A-PUNKT-VERMERK

Absender: Generalsekretariat des Rates
Empfänger: Ausschuss der Ständigen Vertreter (2. Teil)/Rat

Betr.: Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zu bestimmten Aspekten der Umsetzung der europäischen Informationssysteme und ihrer Interoperabilität auf nationaler Ebene
– Billigung

1. Die Verordnungen über die europäischen Informationssysteme im Bereich Justiz und Inneres enthalten Bestimmungen über optionale Bestimmungen, die nur angewandt werden können, wenn die Mitgliedstaaten nationale Rechtsvorschriften erlassen. Darüber hinaus lassen sie den Mitgliedstaaten manchmal einen gewissen Auslegungsspielraum, der sie zwingt, ihre nationale Gesetzgebung zur Präzisierung dieser Aspekte heranzuziehen, um eine Anwendung der betreffenden Bestimmungen zu ermöglichen.
2. Vor diesem Hintergrund hat Frankreich auf der informellen Videokonferenz der Mitglieder der Gruppe „Informationsaustausch im JI-Bereich“ (IXIM) vom 2. Dezember 2021 einen Fragebogen¹ zur Umsetzung der Interoperabilität im Bereich Justiz und Inneres in nationales Recht vorgelegt.

¹ Dok. 14211/21.

3. Im Mittelpunkt des Fragebogens standen das Schengener Informationssystem (SIS), das Einreise-/Ausreisensystem (EES) und eines der Interoperabilitätsmodule (CIR – Common Identity Repository). Ziel war es, die rechtlichen Leitlinien der Mitgliedstaaten für mehrere optionale Bestimmungen der Verordnungen über das SIS, das EES und die Interoperabilität zu ermitteln². Die genannten Bestimmungen können es tatsächlich ermöglichen, die operative Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten bei der Verhütung und Aufdeckung terroristischer und schwerer Straftaten, aber auch bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung zu verstärken. Sie können auch die unverzügliche Identifizierung und Bestätigung der Identität von Personen durch Verwendung von Daten (Lichtbild und Fingerabdrücke) erleichtern, die keine erläuternden Daten sind.
4. Da eine sehr große Mehrheit der Mitgliedstaaten³ den Fragebogen beantwortet hat, konnte der Vorsitz eine Zusammenfassung⁴ der eingegangenen Antworten erstellen. Die wichtigsten Ergebnisse und Analysen des Fragebogens wurden den Delegationen in der Sitzung der Gruppe „Informationsaustausch im JI-Bereich“ vom 4. April 2022 vorgestellt.
5. Ziel der Präsentation war es, für jedes in dem Fragebogen behandelte Thema anzugeben, welcher Anteil der Mitgliedstaaten derzeit in der Lage ist, die betreffenden Maßnahmen durchzuführen, und welcher Anteil eine Änderung der nationalen Rechtsvorschriften beabsichtigt, um dies zu ermöglichen; dies diente der Bestimmung der Zahl der Mitgliedstaaten, die letztendlich über nationale Rechtsvorschriften verfügen würden, die die Anwendung dieser auf eine Erhöhung der Sicherheit des Schengen-Raums ausgerichteten Bestimmungen ermöglichen würden. Folgende Themen wurden im Fragebogen behandelt:
- Durchführung von Ermittlungsanfragen und gezielte Kontrollen nach Ausschreibungen im SIS;
 - Zugang zum CIR zu Identifizierungszwecken;
 - Eingabe von Daten aus nationalen Dateien in das SIS;
 - Abfrage des SIS und des EES zum Zwecke der Bestätigung der Identität oder zu Identifizierungszwecken im Rahmen von Missionen der öffentlichen Sicherheit und der Bekämpfung illegaler Einwanderung.

² Verordnungen (EU) 2018/1861 und 2018/1862 (SIS); Verordnung (EU) 2017/2226 (EES) und Verordnungen (EU) 2019/817 und 2019/818 (Interoperabilität).

³ Insgesamt 28 Antworten von EU-Mitgliedstaaten und assoziierten Staaten.

⁴ Dok. Dok. 7641/22.

Die Antworten auf den Fragebogen belegen, dass die Mitgliedstaaten ein großes Interesse daran haben, die in den einschlägigen Verordnungen vorgesehenen optionalen Mechanismen zu nutzen und sich für eine ehrgeizige Umsetzung der obligatorischen Mechanismen zu entscheiden.

6. Angesichts des großen operativen Interesses an der Verstärkung der Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in den Bereichen Sicherheit und Grenzmanagement und angesichts des Zeitplans für die Inbetriebnahme des SIS, des EES und der Interoperabilität hielt der Vorsitz es für sinnvoll und zweckmäßig, die wichtigsten Trends und Erkenntnisse aus dem Fragebogen in Schlussfolgerungen des Rates umzusetzen.
7. Ein erster Entwurf⁵ von Schlussfolgerungen des Rates wurde den Mitgliedstaaten am 20. April 2022 übermittelt. Auf der informellen Videokonferenz der Mitglieder der Gruppe „Informationsaustausch im JI-Bereich“ vom 5. Mai 2022 wurde eine überarbeitete Fassung⁶ vorgelegt, in der die Bemerkungen der Mitglieder berücksichtigt wurden. Im Anschluss an die von den Delegationen auf dieser Videokonferenz vorgelegten Änderungen übermittelte der Vorsitz den Delegationen am folgenden Tag eine überarbeitete Fassung⁷ der Texte. Nachdem die Mitgliedstaaten um einige weitere Änderungen gebeten hatten, legte der Vorsitz auf der informellen Videokonferenz der Mitglieder der Gruppe „Informationsaustausch im JI-Bereich“ vom 23. Mai 2022 einen Kompromisstext⁸ vor, der überarbeitet wurde, um einigen abschließenden Bemerkungen der Mitgliedstaaten Rechnung zu tragen⁹. Keine Delegation hat weitere Textänderungen beantragt.
8. Der AStV wird daher ersucht, den beiliegenden Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zu billigen und dem Rat zu empfehlen, dass er die Schlussfolgerungen auf der Tagung des Rates (Justiz und Inneres) am 9./10. Juni 2022 billigt.

⁵ Dok. 7812/22.

⁶ Dok. 8509/22.

⁷ Dok. 8880/22.

⁸ Dok. 8925/22.

⁹ Dok. 8925/1/22 REV 1.

Entwurf von Schlussfolgerungen des Rates zu bestimmten Aspekten der Umsetzung der
EU-Informationssysteme und ihrer Interoperabilität auf nationaler Ebene

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION —

1. Unter Hinweis darauf, dass eines der Hauptziele der Europäischen Union darin besteht, ihren Bürgerinnen und Bürgern durch die Förderung der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit und des Managements der Außengrenzen der Union gemäß den Bestimmungen des Titels V des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union ein hohes Maß an Sicherheit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts zu gewährleisten;
2. Unter Hervorhebung dessen, dass Maßnahmen zur Stärkung der polizeilichen Zusammenarbeit, der justiziellen Zusammenarbeit und des Managements der Außengrenzen der Union im Einklang mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und dem Subsidiaritätsprinzip stehen müssen;
3. Unter Hinweis darauf, dass Maßnahmen zur Stärkung der Sicherheit der Bürgerinnen und Bürger im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Einklang mit dem Unionsrecht und dem nationalen Recht ergriffen und mit ihnen insbesondere jene Grundrechte geachtet werden müssen, die in der Charta der Grundrechte der Europäischen Union verankert sind, wie die Rechte auf Achtung des Privatlebens und auf den Schutz personenbezogener Daten;
4. In der Erwägung, dass die Umsetzung der EU-Informationssysteme und ihrer Interoperabilität insofern einen Beitrag zu den Zielen der Union im Bereich der inneren Sicherheit leisten, als sie die polizeiliche und justizielle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten sowie die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten erleichtern und zum Management der Außengrenzen beitragen, indem die Wirksamkeit und Effizienz der Kontrollen an den Außengrenzen, die Bekämpfung illegaler Einwanderung und die Steuerung der Migrationsströme verbessert werden;

5. Unter Hervorhebung dessen, dass das Schengener Informationssystem (SIS) zur Aufrechterhaltung eines hohen Maßes an Sicherheit im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in der Union beiträgt, indem es die operative Zusammenarbeit zwischen den für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, die Strafvollstreckung, das Grenzmanagement oder die Migrationssteuerung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten unterstützt;
6. Unter Hinweis darauf, dass das Einreise-/Ausreisensystem (EES) – dessen Ziel es ist, illegale Einwanderung zu verhindern, die Steuerung der Migrationsströme zu erleichtern und zur Identifizierung von Personen, die die Voraussetzungen hinsichtlich der Dauer des zulässigen Aufenthalts im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten nicht oder nicht mehr erfüllen, sowie zur Verhütung, Aufdeckung und Ermittlung terroristischer oder sonstiger schwerer Straftaten beizutragen – durch die Gewährleistung eines hohen Maßes an Schutz einen Beitrag zum effektiven Management der Außengrenzen leisten wird;
7. Unter Hervorhebung dessen, dass ein Europäisches Suchportal, ein gemeinsamer Dienst für den Abgleich biometrischer Daten, ein gemeinsamer Speicher für Identitätsdaten (CIR) und ein Detektor für Mehrfachidentitäten als Interoperabilitätskomponenten geschaffen werden, um zur Bekämpfung von Identitätsbetrug beizutragen und den Zugang zu diesen Systemen für die Zwecke der Verhütung und Aufdeckung terroristischer und sonstiger schwerwiegender Straftaten sowie für das Management der Außengrenzen und der Bekämpfung illegaler Einwanderung in der Union zu rationalisieren;
8. Unter Hinweis darauf, dass der CIR insbesondere zu dem Zweck eingerichtet werden soll, die korrekte Identifizierung von Personen zu erleichtern, einschließlich unbekannter Personen, die sich nicht ausweisen können, oder nicht identifizierter sterblicher Überreste;

9. Unter Hinweis darauf, dass der europäische Rechtsrahmen zur Einrichtung der EU-Informationssysteme und für ihre Interoperabilität
- die Möglichkeit bietet, Personen- und Sachfahndungsausschreibungen für Ermittlungsanfragen und gezielte Kontrollen durchzuführen,
 - die Möglichkeit bietet, den CIR anhand biometrischer Daten und in Ausnahmefällen anhand alphanumerischer Daten abzufragen,
 - zur Eingabe zumindest des vorgeschriebenen Mindestdatensatzes in das SIS verpflichtet, und dass weitere vorgeschriebene Daten eingegeben werden müssen, sofern sie verfügbar sind,
 - die Mitgliedstaaten ermächtigt, daktyloskopische Daten und unter bestimmten Voraussetzungen auch im SIS gespeicherte Lichtbilder zu nutzen, um eine im SIS ausgeschriebene Person zu identifizieren, und
 - den Grenz- und Einwanderungsbehörden – wie in der EES-Verordnung vorgesehen – die Möglichkeit bietet, Abfragen anhand von Fingerabdruckdaten in Kombination mit dem Gesichtsbild zur Identifizierung von Drittstaatsangehörigen durchzuführen;

unter Hinweis darauf, dass all diese Mechanismen für die Abfrage personenbezogener Daten, einschließlich der Abfrage der EU-Informationssysteme mithilfe mobiler Lösungen, weiterhin im Ermessen der Mitgliedstaaten liegen;

10. Dementsprechend unter Kenntnisnahme, dass die Mitgliedstaaten ihre Entschlossenheit zum Ausdruck bringen, den europäischen Rechtsrahmen zur Einrichtung der EU-Informationssysteme und ihrer Interoperabilität umzusetzen, und ihre Bereitschaft bekunden, eine ehrgeizigere Umsetzung der in Nummer 9 genannten Möglichkeiten und Vorkehrungen längerfristig anzustreben —

11. BETONT, wie wichtig eine ehrgeizige Umsetzung der Funktionen der EU-Informationssysteme durch die Mitgliedstaaten ist, um eine effiziente operative Zusammenarbeit zwischen den Behörden der Mitgliedstaaten zu ermöglichen, die für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten oder für die Strafvollstreckung, das Grenzmanagement und die Migrationssteuerung zuständig sind, soweit diese Funktionen zur Verfügung stehen;
12. FORDERT die Mitgliedstaaten AUF, zu prüfen, ob ihre nationalen Rechtsvorschriften die Nutzung der in Nummer 9 genannten Umsetzungsmöglichkeiten und -vorkehrungen gestatten, um eine möglichst effiziente operative Zusammenarbeit zwischen den für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, das Grenzmanagement und die Migrationssteuerung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten zu fördern;

IN BEZUG AUF DIE MÖGLICHKEIT, ABFRAGEN IM CIR VORZUNEHMEN:

13. BETONT, dass die Abfrage des CIR ein Instrument zur Identifizierung von Personen in jenen Fällen ist, in denen eine Behörde eines Mitgliedstaats wegen des Fehlens eines Reisedokuments oder eines anderen glaubwürdigen Dokuments zum Nachweis der Identität einer Person nicht in der Lage ist, diese Person zu identifizieren, oder Zweifel an den von dieser Person vorgelegten Identitätsdaten, der Echtheit des Reisedokuments oder der Identität des Inhabers bestehen oder die Person bei Naturkatastrophen, Unfällen oder terroristischen Anschlägen zu einer Zusammenarbeit nicht in der Lage ist oder sie verweigert, oder zur Identifizierung nicht identifizierter menschlicher Überreste;
14. FORDERT die Mitgliedstaaten AUF, zu prüfen, ob ihre nationalen Rechtsvorschriften es ihren Polizeibehörden gestatten, anhand der bei einer Identitätskontrolle direkt vor Ort erhobenen biometrischen Daten einer Person zum Zwecke der Identifizierung dieser Person gegebenenfalls Abfragen im CIR vorzunehmen, und zu prüfen, ob die Abfrage des CIR anhand biometrischer Daten in den sechs Fällen durchgeführt werden könnte, in denen diese Möglichkeit in der Interoperabilitäts-Verordnung vorgesehen ist;

IN BEZUG AUF DIE DURCHFÜHRUNG VON ERMITTLUNGSANFRAGEN UND
GEZIELTEN KONTROLLEN NACH AUSSCHREIBUNGEN IM SIS:

15. WEIST DARAUF HIN, dass im Rahmen einer Ermittlungsanfrage eine Befragung der Person durchgeführt wird, insbesondere auf der Grundlage spezifischer Informationen oder Fragen, die der ausschreibende Mitgliedstaat der Ausschreibung hinzugefügt hat, und dass die Befragung im Einklang mit dem nationalen Recht des vollziehenden Mitgliedstaats erfolgt; dass bei gezielten Kontrollen die Person, das Kraft-, Wasser- oder Luftfahrzeug, der Container oder die mitgeführten Sachen durchsucht werden können und dass Durchsuchungen nach Maßgabe des nationalen Rechts des vollziehenden Mitgliedstaats erfolgen;
16. IST DER AUFFASSUNG, dass Ermittlungsanfragen und gezielte Kontrollen auch dann möglich sein sollten, wenn die betreffende Person im vollziehenden Mitgliedstaat nicht Gegenstand eines nationalen Verfahrens ist und solche Anfragen und Kontrollen nach nationalem Recht zulässig sind;
17. WEIST DARAUF HIN, dass gezielte Kontrollen, sofern sie nach dem nationalen Recht des vollziehenden Mitgliedstaats nicht zulässig sind, durch Ermittlungsanfragen in diesem Mitgliedstaat ersetzt werden, und dass Ermittlungsanfragen, sofern sie nach dem nationalen Recht des vollziehenden Mitgliedstaats nicht zulässig sind, durch verdeckte Kontrollen ersetzt werden;
18. BEKRÄFTIGT, dass die Möglichkeit, anstelle von Ermittlungsanfragen oder gezielten Kontrollen auf verdeckte Kontrollen zurückzugreifen, unbeschadet der Verpflichtung der Mitgliedstaaten, den Endnutzern die von den ausschreibenden Behörden im Zusammenhang mit der Ermittlungsanfrage bzw. der gezielten Kontrolle zusätzlich angeforderten Informationen zur Verfügung zu stellen, umgesetzt werden sollte;
19. STELLT FEST, dass die Nutzung von Ermittlungsanfragen und gezielten Kontrollen den Mehrwert, den das SIS den für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, die Strafvollstreckung, das Grenzmanagement oder die Migrationssteuerung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten bei der operativen Zusammenarbeit bietet, noch erhöhen könnte;
20. FORDERT die Mitgliedstaaten daher AUF, verdeckte Kontrollen, Ermittlungsanfragen und gezielte Kontrollen im Einklang mit ihren nationalen Rechtsvorschriften und Verfahren in vollem Umfang zu nutzen, selbst wenn die betreffende Person nicht Gegenstand eines nationalen Verfahrens ist;

IN BEZUG AUF DIE EINGABE VON DATEN AUS NATIONALEN DATEIEN IN DAS SIS:

21. ERINNERT DARAN, dass gemäß den Verordnungen bestimmte alphanumerische Daten und auch biometrische Daten, sofern verfügbar, in eine Ausschreibung eingegeben werden müssen;
22. BETONT, dass solche verfügbaren Daten aus einschlägigen nationalen Datenbanken stammen können im Einklang mit den nationalen Rechtsvorschriften;
23. IST DER AUFFASSUNG, dass die wirksame Einspeisung aller verfügbaren Daten eine Voraussetzung für die effiziente operative Zusammenarbeit zwischen den für die Verhütung, Aufdeckung, Ermittlung und Verfolgung von Straftaten, das Grenzmanagement und die Migrationssteuerung zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten ist;
24. FORDERT die Mitgliedstaaten AUF, zu prüfen, ob ihre nationalen Rechtsvorschriften es erlauben, sämtliche in den nationalen Datenbanken enthaltenen Daten, die für polizeiliche, justizielle, Grenz- und Migrationsfragen von Belang sind und von Behörden, die das SIS in Anspruch nehmen, genutzt werden und für diese zugänglich sind, in das SIS zu integrieren;

IN BEZUG AUF BIOMETRISCHE ABFRAGEN DES SIS VOR ORT IM RAHMEN VON MISSIONEN DER ÖFFENTLICHEN SICHERHEIT ODER DER BEKÄMPFUNG ILLEGALER EINWANDERUNG:

25. WEIST DARAUF HIN, dass die Mitgliedstaaten durch die SIS-Verordnungen ermächtigt werden, zum einen die im SIS gespeicherten daktyloskopischen Daten, Gesichtsbilder und Lichtbilder zu verwenden, um einen Treffer zu bestätigen, und zum anderen daktyloskopische Abfragen im SIS durchzuführen, um festzustellen, ob die Person aufgrund einer anderen Identität im SIS ausgeschrieben ist, wobei sie verpflichtet sind, daktyloskopische Abfragen durchzuführen, falls die Identität einer Person nicht auf andere Weise festgestellt werden kann;
26. IST DER ANSICHT, dass solche biometrischen Abfragen so rasch wie möglich durchgeführt werden sollten, um zu gewährleisten, dass die Aufgaben des Endnutzers wirksam erfüllt werden, und dabei zugleich ein zufriedenstellendes Gleichgewicht zwischen den Zielen der Verordnung und dem Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten zu wahren;

27. ERINNERT DRAN, dass die für die öffentliche Sicherheit und die Bekämpfung illegaler Einwanderung zuständigen Beamten der Mitgliedstaaten aufgefordert werden, zu den oben genannten Zwecken eine biometrische Abfrage des SIS durchzuführen;
28. IST DER AUFFASSUNG, dass diese biometrische Suchabfrage in solchen Fällen vor Ort und unverzüglich unter Verwendung relevanter mobiler Geräte, sofern verfügbar, durchgeführt werden sollte;
29. FORDERT die Mitgliedstaaten AUF, zu prüfen, ob ihre nationalen Rechtsvorschriften es erlauben, biometrische Abfragen des SIS zum Zwecke der Bestätigung der Identität oder zu Identifizierungszwecken im Rahmen von Missionen der öffentlichen Sicherheit und der Bekämpfung illegaler Einwanderung mobil durchzuführen, wenn sich die Identität einer Person nicht mit anderen Mitteln feststellen lässt;

IN BEZUG AUF MOBIL UND VOR ORT DURCHGEFÜHRTE BIOMETRISCHE ABFRAGEN
DES EES IM RAHMEN DER BEKÄMPFUNG ILLEGALER EINWANDERUNG:

30. ERINNERT DARAN, dass die EES-Verordnung die Grenz- und Einwanderungsbehörden ermächtigt, ausschließlich zum Zwecke der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen, die möglicherweise bereits unter einer anderen Identität im EES erfasst wurden oder die Voraussetzungen für eine Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen, Suchabfragen entweder anhand der Fingerabdruckdaten oder des Gesichtsbilds bzw. der Fingerabdruckdaten in Kombination mit dem Gesichtsbild durchzuführen;
31. IST DER ANSICHT, dass solche Suchabfragen so rasch wie möglich durchgeführt werden sollten, um zu gewährleisten, dass die Aufgaben des Endnutzers wirksam erfüllt werden, und dabei zugleich ein zufriedenstellendes Gleichgewicht zwischen den Zielen der Verordnung und dem Schutz der Grundrechte und Grundfreiheiten zu wahren;
32. WEIST DARAUF HIN, dass die für die Bekämpfung illegaler Einwanderung zuständigen Beamten der Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer Aufgaben voraussichtlich Drittstaatsangehörige vor Ort identifizieren müssen;

33. IST DER AUFFASSUNG, dass die Suchabfrage des EES in solchen Fällen anhand der Fingerabdruckdaten, des Gesichtsbilds oder der Fingerabdruckdaten in Kombination mit dem Gesichtsbild vor Ort und unverzüglich unter Verwendung einschlägiger mobiler Geräte, sofern verfügbar, durchgeführt werden sollte;
34. FORDERT die Mitgliedstaaten AUF, zu prüfen, ob ihre nationalen Rechtsvorschriften es den Grenz- und Einwanderungsbehörden gestatten, ausschließlich zum Zwecke der Identifizierung von Drittstaatsangehörigen, die möglicherweise bereits unter einer anderen Identität im EES erfasst wurden oder die Voraussetzungen für eine Einreise in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten oder den dortigen Aufenthalt nicht oder nicht mehr erfüllen, Suchabfragen mobil anhand der Fingerabdruckdaten, des Gesichtsbilds oder der Fingerabdruckdaten in Kombination mit dem Gesichtsbild vor Ort und unverzüglich durchzuführen.
-