



KOMMISSION DER EUROPÄISCHEN GEMEINSCHAFTEN

Brüssel, den 3.12.2008
SEK(2008) 2982

ARBEITSDOKUMENT DER KOMMISSIONSDIENSTSTELLEN

Begleitdokument zu dem

Vorschlag für eine

VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES

über die Einrichtung von "EURODAC" für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke 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 Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist]

Zusammenfassung der Folgenabschätzung

{KOM(2008) 825 endgültig}
{SEK(2008) 2981}

1. EINLEITUNG

Ziel der Dubliner Verordnung (Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003) ist die Festlegung klarer und funktionierender Verfahren zur Bestimmung des Staates, der für die Prüfung eines in einem Mitgliedstaat der Europäischen Union, in der keine Binnengrenzkontrollen mehr bestehen, gestellten Asylantrags zuständig ist. Dadurch soll dem Missbrauch der Asylverfahren und dem Problem des **Asylshopping** entgegengewirkt werden, bei dem ein und dieselbe Person in mehreren Mitgliedstaaten gleichzeitig oder nacheinander mehrere Asylanträge stellt. Außerdem soll die Verordnung dem Phänomen der "**refugees in orbit**" vorbeugen, das dann entsteht, wenn sich alle Mitgliedstaaten als für die Prüfung eines Asylantrags *nicht* zuständig erklären.

Die Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von EURODAC (nachstehend "EURODAC-Verordnung") trat am 15. Dezember 2000 in Kraft, und das gemeinschaftsweite IT-System für den Abgleich der Fingerabdruckdaten von Asylsuchenden wurde am 15. Januar 2003 in Betrieb genommen.

Der Dublin-*Besitzstand* wird von allen EU-Mitgliedstaaten sowie von Norwegen und Island angewandt. Internationale Abkommen über den Beitritt der Schweiz und Liechtensteins zum Dublin-*Besitzstand* wurden am 28. Februar 2008 unterzeichnet und treten in Kraft, sobald diese Länder mit der Anwendung des Schengen-Besitzstands beginnen. (In dieser Folgenabschätzung bezeichnet "Mitgliedstaaten" alle Staaten, die den Schengen-*Besitzstand* anwenden.)

Die Kommissionsdienststellen haben eine umfassende Evaluierung des Dublin-Systems vorgenommen und einen Bericht (nachstehend "Evaluierungsbericht") vorgelegt, in dem die ersten drei Jahre des Betriebs des EURODAC-Zentralsystems (2003-2005) erfasst sind. Darin werden positive Aspekte beim Betrieb des Dublin-Systems, aber auch Anwendungsmängel und -probleme aufgezeigt.

Neben diesem Bericht flossen zahlreiche andere Berichte in die Folgenabschätzung ein. Eine technische Evaluierung des DubliNet wurde 2005 durchgeführt. Der Europäische Datenschutzbeauftragte (nachstehend "EDSB") hat die Anwendung der EURODAC-Verordnung unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten geprüft und im Juli 2007 einen Inspektionsbericht¹ sowie einen Tätigkeitsbericht für den Zeitraum 2005-2007² vorgelegt. Die Mitgliedstaaten lieferten dazu während der Sitzung des EURODAC-Sachverständigenausschusses vom 4./5. Oktober 2007 und im Nachgang ebenfalls Beiträge.

Der Ausschuss für Folgenabschätzung der Kommission wurde zum Entwurf des endgültigen Folgenabschätzungsberichts konsultiert und nahm am 26.9.2008 Stellung. Die Ausschuss-Empfehlungen wurden gebührend berücksichtigt.

¹ Koordinierungsgruppe für die Aufsicht über EURODAC, Bericht über die erste koordinierte Inspektion, Brüssel, 17. Juli 2007.

² Koordinierte Aufsicht über EURODAC – Tätigkeitsbericht 2005-2007 vom 21. April 2008.

2. PROBLEMSTELLUNG

Gemäß der Mitteilung *Künftige Asylstrategie - Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz*³ werden in der Folgenabschätzung nachstehende Probleme behandelt, die im Evaluierungsbericht ermittelt wurden.

2.1. Anhaltende Verzögerungen bei der Übermittlung von Fingerabdruckdaten

Die geltende Verordnung bestimmt nur eine sehr vage Frist für die Übermittlung von Fingerabdrücken an die Zentraleinheit. Wie es darin heißt, nimmt jeder Mitgliedstaaten jedem Asylbewerber „unverzüglich die Fingerabdrücke aller Finger ab und übermittelt der Zentraleinheit unverzüglich die [...] Daten“. Da eine klare Frist fehlt und keine Sanktionen für die Missachtung der ohnehin vagen Frist vorgesehen sind, dauerte die Übermittlung in einigen Mitgliedstaaten teils bis zu 30 Tagen und betrug 2007 im Höchstfall fast 12 Tage. In einigen Mitgliedstaaten sind seit der Einrichtung von EURODAC kaum Fortschritte festzustellen, obwohl die Kommissionsdienststellen diese Frage durch die jährlichen Tätigkeitsberichte und die Sitzungen des EURODAC-Sachverständigenausschusses regelmäßig in Erinnerung gerufen haben. Verzögerungen bei der Übermittlung können zu Ergebnissen führen, die den in der Dublin-Verordnung niedergelegten Zuständigkeitsgrundsätzen zuwiderlaufen („falsche Treffer“ und „verpasste Treffer“, die in den jährlichen Tätigkeitsberichten der EURODAC-Zentraleinheit erläutert werden.)

2.2. Keine Möglichkeit zur Filterung von Asylanträgen von Personen, denen ein Mitgliedstaat bereits internationalen Schutz gewährt

Gemäß der geltenden Verordnung müssen die Mitgliedstaaten bei der Zentraleinheit die Sperrung der Daten von Personen beantragen, die als Flüchtlinge anerkannt sind. Kommt es aufgrund der Daten einer Person, der die Fingerabdrücke als Asylsuchendem abgenommen wurden, dessen Daten jedoch später von einem Mitgliedstaat gesperrt wurden, weil dieser ihn als Flüchtling anerkennt, zu einem Treffer, verzeichnet die Zentraleinheit den Treffer für statistische Zwecke, erteilt dem Herkunftsmitgliedstaat jedoch die Auskunft „kein Treffer“.

Die geltende Verordnung bestimmt jedoch, dass fünf Jahre nach Aufnahme der Tätigkeit von EURODAC gemäß den einschlägigen Bestimmungen des Vertrags darüber entschieden werden soll, ob die Daten von Personen, die in einem Mitgliedstaat als Flüchtling anerkannt und zugelassen worden sind, gespeichert und gegen Kategorie-1-Daten abgeglichen oder aber nach der Anerkennung einer Person als Flüchtling vorzeitig gelöscht werden sollten.

Statistiken der EURODAC-Zentraleinheit ist zu entnehmen, dass seit der Aufnahme ihres Betriebs (bis 31.12.2007) von 1 005 323 Daten zu Asylsuchenden 24 464 (2,4 %) gesperrt wurden. Bei 414 der 24 464 wurden dennoch trotz gesperrter Daten Treffer erzielt. Das bedeutet, dass 414 anerkannte Flüchtlinge in demselben Mitgliedstaat, der ihnen den Flüchtlingsstatus zuerkannt hat, oder in einem anderen Mitgliedstaat zum zweiten Mal Asyl beantragt hatten⁴. Dieser Sachverhalt läuft den Grundsätzen des Dublin-Systems zuwider;

³ KOM(2008) 360.

⁴ Vom Standpunkt des Asylsuchenden oder Flüchtlings aus könnte Asylshopping theoretisch insofern vorteilhaft sein, als sich die Aussichten auf ein gewisses Maß an Schutz verbessern. Dabei ist allerdings zu bedenken, dass die Reise von einem Mitgliedstaat in einen anderen für den Asylsuchenden mit Kosten, Sorge und Unsicherheit verbunden ist. Inwieweit das Dublin-System Asylsuchende vom Asylshopping abschrecken kann, hängt weitgehend davon ab, wie gut und wie umfangreich die Informationen sind, die Asylsuchenden zur Verfügung gestellt werden.

wenn wegen aktuell gesperrter Fälle keine Treffer erzielt werden, könnte in einem anderen (oder auch in demselben) Mitgliedstaat ein neues Asylverfahren eingeleitet werden, so dass für eine Person, der von einem Mitgliedstaat bereits Schutz gewährt wird, zusätzliche Ressourcen aufgewendet werden müssen. Die Informationen, die ein Mitgliedstaat durch die Freigabe dieser Fälle erhalten kann, sind in einem Asylverfahren unter Umständen von entscheidender Bedeutung.

2.3. Ineffiziente Handhabung der Löschung von Daten

Gemäß der geltenden Verordnung werden die Daten in der Datenbank nach zehn Jahren (KAT1) bzw. nach zwei Jahren (KAT2) gelöscht. Der Herkunftsmitgliedstaat (d. h. der Mitgliedstaat, der die Daten eines Asylsuchenden oder einer Person, die beim illegalen Überschreiten einer Außengrenze aufgegriffen wurde, in die EURODAC-Zentraldatenbank eingibt) muss Daten *vorzeitig löschen*, wenn sich herausstellt, dass die Person die *Staatsangehörigkeit* eines Mitgliedstaats *erworben* hat (sowohl KAT1 als auch KAT2), das *Gebiet* der Mitgliedstaaten *verlassen* hat oder ihr eine *Aufenthaltserlaubnis* erteilt wurde (KAT2).

Probleme entstehen auch, weil Herkunftsmitgliedstaaten *oft nicht bekannt ist, dass ein anderer Herkunftsmitgliedstaat Fingerabdruckdaten*, die den von ihm in der Vergangenheit in EURODAC eingegebenen Daten entsprechen, *gelöscht* hat, die deshalb von allen Herkunftsmitgliedstaaten vorzeitig gelöscht werden müssten. Dies stellt einen schwerwiegenden Verstoß gegen Datenschutzgrundsätze dar, wonach Daten, deren Speicherung nicht mehr erforderlich ist, gelöscht werden müssen, und wirft die Frage auf, ob die Mitgliedstaaten ihre datenschutzrechtlichen Verpflichtungen wirklich erfüllen.

2.4. Unklare Bestimmung der einzelstaatlichen Behörden, die Zugriff auf EURODAC haben, und daraus resultierende Schwierigkeiten der Kommission und des EDSB, ihre Aufsichtsfunktion wahrzunehmen

Gemäß der EURODAC-Verordnung müssen die Mitgliedstaaten der Kommission das **Verzeichnis der Behörden** mitteilen, die für die in der EURODAC-Verordnung festgelegten Zwecke **Zugriff auf die in der zentralen Datenbank von EURODAC gespeicherten Daten** haben. Unter datenschutzrechtlichen Gesichtspunkten können die relevanten Bestimmungen insofern als zu vage gelten, als die Mitgliedstaaten ein unbegrenztes Verzeichnis von "Behörden" mitteilen können und nicht im Einzelnen angeben müssen, welche einzelstaatlichen Zuständigkeiten die Behörde genau hat und welche Abteilungen relevant sind. Die Kommission kann die Notifizierungen nur zur Kenntnis nehmen und das Verzeichnis der Behörden verwalten, aber keine wirkliche Aufsichtsfunktion wahrnehmen.

Diese Frage haben der EDSB und nationale Datenschutzbeauftragte mehrfach aufgeworfen; sie fürchten zu Recht, dass sie nicht ordnungsgemäß beurteilen können, ob alle Datenschutzvorschriften im Zusammenhang mit der EURODAC-Verordnung richtig angewandt werden, weil ihnen nicht bekannt ist, welches genau die Stellen sind, die in den einzelnen Mitgliedstaaten Zugriff auf die Daten haben.

3. POLITISCHE ZIELE

3.1. Allgemeine Ziele

3.1.1. *Klarere Bestimmung des für die Bewertung von Asylanträgen verantwortlichen Mitgliedstaats*

3.1.2. *Genauere Berücksichtigung von Datenschutzbelangen*

3.2. Besondere Ziele

3.2.1. *Wirklich rasche Übermittlung von Fingerabdruckdaten*

3.2.2. *Verhütung von Asylshopping durch Nichtbearbeitung der von Flüchtlingen eingereichten Asylanträge*

3.2.3. *Verbesserung der obligatorischen Datenlöschung*

3.2.4. *Wirksame Überwachung der für die Umsetzung der EURODAC-Verordnung benannten nationalen Behörden bei ihrem Zugriff auf die EURODAC-Daten durch die Kommission, den EDSB und die nationalen Datenschutzbehörden*

3.3. Grundrechte

Die positiven und negativen Auswirkungen auf wichtige Grundrechte wurden ebenfalls berücksichtigt.

Da die EURODAC-Verordnung ein technisches Rechtsinstrument ist, das die wirksame Anwendung einiger Kriterien der Dublin-Verordnung bezweckt, wurden Auswirkungen auf die Grundrechte hinsichtlich des Rechts auf Asyl und den Schutz personenbezogener Daten bewertet.

4. BEVORZUGTE OPTION

Angesichts der Komplexität der in Betracht kommenden Teiloptionen beschränkt sich die Zusammenfassung auf die Auflistung der wesentlichen Elemente der bevorzugten Option. Diese umfasst sowohl **legislative Optionen** als auch Optionen, die auf die **Förderung der praktischen Zusammenarbeit** der Mitgliedstaaten ausgerichtet sind.

4.1. Problem Nr. 1: Anhaltende Verzögerungen bei der Übermittlung von Fingerabdruckdaten

Option C) Rechtsetzung – Festlegung einer klareren Frist in der Verordnung

Ausgehend von den Beratungen der Mitgliedstaaten im Rahmen des EURODAC-Sachverständigenausschusses vom 4./5. Oktober 2007 könnte es bei einer relativ flexiblen Frist bleiben, bei der allerdings ein verbindlicher Schlusstermin vorzusehen wäre. Mit einer Formulierung, die auf die Pflicht zur schnellstmöglichen Übermittlung von Daten, die eine bestimmte (noch festzulegende) Zahl von Tagen nicht überschreiten darf, abstellt, wird der Notwendigkeit zur Vereinbarung einer endgültigen Frist Rechnung getragen; dabei wäre

sicherzustellen, dass die Mitgliedstaaten, die ihre Daten derzeit in einer kürzeren als der dann vereinbarten Frist übermitteln, dies auch weiterhin tun.

4.2. Problem Nr. 2: Keine Möglichkeit zur Filterung von Asylanträgen von Personen, denen ein Mitgliedstaat bereits internationalen Schutz gewährt

Option Bb) Speicherung und Kennzeichnung von Daten, die bereits als KAT1 übermittelt worden sind

Auf Initiative des Mitgliedstaats, der einem Drittstaatsangehörigen internationalen Schutz gewährt, dessen Daten in EURODAC als KAT1 gespeichert wurden, könnte die Zentraleinheit einen Vermerk anbringen, dass die Person für internationalen Schutz in Frage kommt.

4.3. Problem Nr. 3: Ineffiziente Handhabung der Datenlöschung

Option C) Automatisierte Information durch die Zentraleinheit

Wenn ein Mitgliedstaat Fingerabdruckdaten (und andere im Zusammenhang damit gespeicherte Daten) löscht, die mit den von den anderen Herkunftsmitgliedstaaten in EURODAC eingegebenen Fingerabdruckdaten Treffer ergeben, könnte diesen anderen Herkunftsmitgliedstaaten eine automatisierte Nachricht zugesandt werden.

4.4. Problem Nr. 4: Unklare Bestimmung der einzelstaatlichen Behörden, die Zugriff auf EURODAC haben, und daraus resultierende Schwierigkeiten der Kommission und des EDSB, ihre Aufsichtsfunktion wahrzunehmen

Option A) Verpflichtung, der Kommission wichtige Einzelheiten bezüglich der benannten Behörde mitzuteilen

Bei dieser Option sind Vorschriften vorgesehen, die es der Kommission ermöglichen, die Benennung der Behörden zu überwachen und von den Mitgliedstaaten zu verlangen, in ihren offiziellen Mitteilungen Einzelheiten zu den genauen Zuständigkeiten der nationalen Behörden und deren relevanten Abteilungen, die mit der Anwendung der EURODAC-Verordnungen befasst sind, zu nennen.

Aufgrund der vergleichenden Analyse wurde als bevorzugte Option eine Kombination der **Optionen 1C, 2Bb, 3C und 4A** gewählt.

Bevorzugte Option: Kombination der Optionen 1C, 2Bb, 3C und 4A		
Bewertungskriterien	Gewichtung	Begründung der Gewichtung und Aspekte der zur Erreichung der Wirkung erforderlichen Option
Relevanz		
<i>Rasche Übermittlung von Fingerabdruckdaten</i>	√√√	Gibt die Verordnung eine genaue Frist vor, werden die MS ihrer Pflicht, Fingerabdrücke abzunehmen und die Daten so zeitig zu übermitteln, dass in angemessener Weise festgestellt werden kann, welcher MS zuständig ist, besser nachkommen. Da die Frist klar und objektiv wäre, könnte die Kommission gegen etwaige massive Verzögerungen durch die MS vorgehen und Vertragsverletzungsverfahren einleiten.
<i>Verhütung von Asylshopping durch Nichtbearbeitung der von Flüchtlingen eingereichten Asylanträge</i>	√√√	Die nationalen Asylbehörden müssen wissen, dass ein MS einer Person bereits internationalen Schutz gewährt, denn so können bei der Bewertung ihrer Anträge Zeit und Ressourcen gespart werden. .
<i>Verbesserung der obligatorischen Löschung von Daten</i>	√√√	Wenn ein MS Fingerabdruckdaten (und andere im Zusammenhang damit gespeicherte Daten) löscht, die mit den von den anderen Herkunftsmitgliedstaaten in EURODAC eingegebenen Fingerabdruckdaten Treffer ergeben, würde diesen anderen Herkunftsmitgliedstaaten eine automatisierte Nachricht zugesandt werden. So könnte sichergestellt werden, dass die zu löschenden Daten tatsächlich von den MS gelöscht werden und deshalb Daten nicht länger als notwendig in der Datenbank gespeichert bleiben.
<i>Wirksame Überwachung der für die Anwendung der EURODAC-Verordnung benannten nationalen Behörden bei ihrem Zugriff auf die EURODAC-Daten durch die Kommission, den EDSB und die nationalen Datenschutzbehörden</i>	√√√	In den offiziellen Mitteilungen der MS präzise Angaben zu den genauen Kompetenzen der nationalen Behörde und deren relevanten Abteilungen, die mit der Anwendung der EURODAC-Verordnung befasst sind; dies würde eine ordnungsgemäße Überwachung der Tätigkeiten der MS in Bezug auf EURODAC ermöglichen.
Machbarkeit der Umsetzung		
- Im Rahmen des geltenden Vertrags	√√√	Bei der Kombination der bevorzugten Teilloptionen sind keine Schwierigkeiten oder Risiken zu erwarten.
-Im Rahmen des Reformvertrags	√√√	Bei der Kombination der bevorzugten Teilloptionen sind keine Schwierigkeiten oder Risiken zu erwarten.
Realisierungskosten	√√√	Vgl. Anhang 2.

5. ÜBERWACHUNG UND BEWERTUNG

Ob die operativen Ziele unter den Punkten 3.3.1. (Vermeidung von "falschen Treffern" und "verpassten Treffern"), 3.3.2. (sicherstellen, dass von Flüchtlingen eingereichte Asylanträge nicht bearbeitet werden) und 3.3.3. (sicherstellen, dass die Datenlöschung unter den Bedingungen der EURODAC-Verordnung erfolgt) erreicht wurden, soll mithilfe der von der EURODAC-Zentraleinheit erstellten Statistiken überwacht werden. Die allmonatliche Erarbeitung von Statistiken zu den ersten beiden Zielen ist bereits gängige Praxis. Bei Punkt 3.3.3. muss die Zentraleinheit tätig werden; deshalb sind bei der Überwachung der automatisierten Bereitstellung von Informationen ebenfalls keine Probleme zu erwarten.

Die Erreichung des operativen Ziels unter Punkt 3.3.4 (der Kommission und dem EDSB genaue Kenntnis davon zu ermöglichen, welche Stellen in den einzelnen Mitgliedstaaten Zugriff auf Daten haben), wird regelmäßig von der Kommission überwacht werden.

Um festzustellen, ob tatsächlich alle Mitgliedstaaten der überarbeiteten Verordnung nachkommen, wird außerdem eine regelmäßige Evaluierung im Rahmen der Gesamtbewertung des Dubliner Systems vorgeschlagen. Um die Wirkung der Kombination der bevorzugten Teilloptionen zu steigern, sind weiterhin regelmäßige Sitzungen des EURODAC-Sachverständigenausschusses geplant.