

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

CM1711 Stellungnahme zum Vorschlag des Europäischen Parlaments und des Rates zur Einrichtung eines zentralisierten Systems für die Ermittlung der Mitgliedstaaten, in denen Informationen zu Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen (TCN) vorliegen, sowie zur Ergänzung und Unterstützung des Europäischen Strafregisterinformationssystems (ECRIS) und zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 1077/2011 (ECRIS-TCN)

23. Oktober 2017

Die Meijers Kommission würde gerne ihre Bedenken hinsichtlich des von der Kommission gemachten Vorschlags der Einführung eines zentralisierten Systems, ECRIS-TCN (COM (2017/344) (im Weiteren: der Vorschlag) darlegen.

In seiner derzeitigen Form ist ECRIS ein europäisches dezentralisiertes System, das von den Mitgliedstaaten verwendet wird, um Informationen über frühere Verurteilungen von EU-Bürgern aus den nationalen Strafregistern auszutauschen. ECRIS ist derzeit in dem Rahmenbeschluss 2009/315 und dem Beschluss des Rates 2009/316 geregelt. Diese rechtlichen Instrumente sollen überarbeitet bzw. ersetzt werden.¹

Zusätzlich zu dem dezentralen Austausch über ECRIS hat die Kommission eine zentrale Datenbank präsentiert, die ausschließlich Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen (einschließlich EU-Bürgern mit doppelter Staatsangehörigkeit) und Staatenlosen enthält. Es scheint, dass dieses zentralisierte System neben dem bestehenden dezentralisierten Austausch von Strafregisterinformationen bestehen soll.

Der Vorschlag soll den Austausch von Strafregisterinformationen über Nicht-EU-Bürger und EU-Bürger mit doppelter Staatsangehörigkeit, einschließlich der Staatsangehörigkeit eines Drittstaats, gewährleisten. Der Begründung² zufolge ist die zentrale Verarbeitung von Informationen über Drittstaatsangehörige notwendig, weil die EU-Mitgliedstaaten, die Strafregisterinformationen von Drittstaatsangehörigen brauchen, diese nur dann erhalten, wenn sie ein „generelles“ Auskunftersuchen an alle Mitgliedstaaten schicken. Dies stellt ein zeitaufwändiges und kostspieliges Verfahren dar. Bei EU-Bürgern tritt dieses Problem hingegen nicht auf, da der Herkunftsmitgliedstaat über jede strafrechtliche Verurteilung in Kenntnis gesetzt wird.³ Die Europäische Kommission merkt in der Begründung zudem an, dass ein weiterer Beweggrund für diesen Vorschlag in der Notwendigkeit liegt, infolge der kürzlichen Terrorattacken in Europa Sicherheitsprobleme zu lösen und sich für einen effektiveren und effizienteren Datenaustausch einzusetzen. Dennoch enthalten weder die Evaluation des bestehenden ECRIS noch das 'Analytical Support Document', das im

¹ Ergebnis eines Kommissionsvorschlags vom 19. Januar 2016 (COM (2016/7)).

² CM1710 Kommentar zur Definition von Drittstaatsangehörigen in dem Kommissionsvorschlag eines ECRIS-TCN, 2. Oktober 2017, Meijers Kommission.

³ Neben ECRIS findet der Austausch von Informationen über Verurteilungen gemäß Artikel 22 des Europäischen Übereinkommens über die Rechtshilfe in Strafsachen statt. Diesen Bestimmungen zufolge muss der verurteilende Mitgliedstaat den Herkunftsmitgliedstaat des Betroffenen informieren. Artikel 22 erfordert, dass ein solcher Informationsaustausch mindestens ein Mal jährlich stattfindet, den Mitgliedstaaten steht es aber frei, den Austausch öfter durchzuführen.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Vorschlag anstelle des üblichen Impact Assessment präsentiert wurde, Informationen darüber, inwiefern das dezentrale ECRIS und das vorgeschlagene ECRIS-TCN im Kampf gegen den Terrorismus einen Mehrwert schaffen.⁴ Die Meijers Kommission ist besorgt, dass der Vorschlag, der potenziell erhebliche Auswirkungen auf den Schutz der Rechte Einzelner haben könnte, angenommen wird, ohne je vorher den Mehrwert, die Notwendigkeit und die Verhältnismäßigkeit eines solchen zentralisierten Systems zu prüfen.

Es ist notwendig, zunächst das derzeitige ECRIS auf seine Effektivität hinsichtlich justizieller Zusammenarbeit und den Austausch von Informationen über Verurteilungen zu untersuchen und zu prüfen, warum bereits bestehende Systeme (wie Prüm, Europol, SIS II) bei dem Kampf gegen oder der Prävention von schweren Straftaten und Terrorismus keine ausreichenden Informationen liefern.

Diese Stellungnahme ergänzt die Stellungnahme CM1710 zur Definition von Drittstaatsangehörigen in dem Kommissionsvorschlag eines ECRIS-TCN (2. Oktober 2017), in der die Meijers Kommission zu dem Schluss kommt, dass Unionsbürger mit weiterer Staatsangehörigkeit eines Drittstaats nicht wie Unionsbürger zweiter Klasse behandelt werden dürfen.

Verhältnismäßigkeit und Zweckbindung

Die Meijers Kommission weist darauf hin, dass die Folgen des Vorschlags weitreichender sein könnten als die des derzeitigen Informationsaustauschs über EU-Bürger via ECRIS. Wenn der Vorschlag angenommen würde, könnte er zu einem unverhältnismäßigen Eingriff in ihre Rechte führen – unter Missachtung der Vorgaben, die vom Europäischen Gerichtshof (EuGH) und dem Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR) gemacht wurden.⁵

Erstens enthält der Vorschlag keinen klar definierten Zweck der Datenbank. Artikel 1 des Vorschlags legt fest, dass der Zweck des ECRIS-TCN ist, erstens den Mitgliedstaat, in dem Informationen über frühere Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen vorliegen, zu ermitteln, und zweitens die Bedingungen festzulegen, unter denen „die zuständigen Behörden das ECRIS-TCN zu verwenden haben, um (...) Informationen zu vorherigen Verurteilungen zu erhalten“. Gemäß Artikel 7 des Vorschlags können die Informationen, die zu früheren Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen gesammelt werden, für die Zwecke eines Strafverfahrens „oder für andere Zwecke als ein Strafverfahren nach nationalem Recht“ abgefragt werden. Zudem werden die in ECRIS-TCN gespeicherten Informationen gemäß dem Vorschlag auch für Europol, Eurojust und die Europäische Staatsanwaltschaft einsehbar sein. Dies ist eine zu weit gefasste Definition des Zwecks, die die hier anwendbaren Garantien aus Art. 7 und 8 GRCh verletzt.⁶

Zweitens erlaubt der Vorschlag, im Gegensatz zum derzeitigen ECRIS, auch den Austausch und die Speicherung von Fingerabdrücken, Gesichtsbildern und anderen möglichen biometrischen Daten von Drittstaatsangehörigen.

Drittens könnte ECRIS-TCN auch dazu verwendet werden, Informationen über strafrechtliche Verurteilungen von Drittstaatsangehörigen zu sammeln, die im Zusammenhang mit der Verletzung von nationalen Einwanderungsgesetzen stehen. Die Grundrechteagentur (FRA) warnte in ihrem Bericht von 2015 vor der Gefahr, dass ECRIS-TCN dazu verwendet werden könnte, die Ausstellung

⁴ Europäische Kommission, 29. Juni 2017, SWD (2017) 248 final.

⁵ Siehe EuGH, *Schrems v. Data Protection Commissioner*, 6. Oktober 2015, C- 362/14; EuGH, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8. April 2014, C-293/12 und EGMR, 4. Dezember 2008, *S. and Marper v. UK*, Nr. 30562/04, 30566/04.

⁶ Siehe EuGH, *Schrems v. Data Protection Commissioner*, 6. Oktober 2015, C- 362/14; EuGH, *Digital Rights Ireland Ltd*, 8. April 2014, C-293/12 und EuGH, *Tele2 Sverige AB-Watson*, 21. Dezember 2016, C-203/15 und C-698/15.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

oder Verlängerung von Aufenthaltsgenehmigungen zu widerrufen oder zu verweigern. Ferner hat die FRA vorgeschlagen, dass Verurteilungen im Zusammenhang mit illegaler Einreise und Aufenthalt nicht im ECRIS-TCN verarbeitet werden, um indirekte Folgen nationaler Verurteilungen zu vermeiden, die insbesondere für Geflüchtete und Kinder nachteilige Auswirkungen auf ihre Integration und ihren Schutz hätten.⁷

Obwohl sie erklärt, dass ECRIS-TCN nicht als Instrument der Migrationskontrolle gedacht ist, unterliegt der Europäischen Kommission zufolge das Ausmaß, in dem Strafregisterinformationen für andere Zwecke verarbeitet werden, der Maßgabe nationalen Rechts, sodass im Vorschlag des ECRIS-TCN Einschränkungen einer erweiterten Nutzung nicht möglich seien.⁸ Die Meijers Kommission betont, dass der europäische Gesetzgeber verpflichtet ist, einen klaren und begrenzten Zweck der Verwendung von persönlichen Informationen zu definieren, wenn er ein neues zentralisiertes System einrichtet.⁹

Schließlich haben die Mitgliedstaaten in Bezug auf die Standardisierung von Kriminalisierung und Strafverfolgung einen weiten Ermessensspielraum, und die Speicherung und Verwendung von Strafregisterinformationen kann schwerwiegende Folgen für die Rechtsposition des Betroffenen haben. Denkbar sind: kein oder nur begrenzter Zugang zum Arbeitsmarkt, Verlust der Vormundschaft über Kinder, EU-Staatsangehörige, die in einem anderen Mitgliedstaaten verbleiben und Drittstaatsangehörige generell, Verlust des Aufenthaltsstatus' und Abschiebung. Darüber hinaus betreffen die Verurteilungen, über die die Mitgliedstaaten Informationen austauschen, auch Verstöße gegen das Einwanderungsrecht.

Zusammenfassend:

- Die Folgen dieses Vorschlags bezüglich Drittstaatsangehöriger (einschließlich langfristig Aufenthaltsberechtigter in der EU und EU-Bürger mit doppelter Staatsangehörigkeit) sind nicht nur unverhältnismäßig, sondern es wird auch ungerechtfertigterweise aus Gründen der Staatsangehörigkeit zwischen bestimmten Kategorien von Bürgern unterschieden.
- Unter Berücksichtigung der weitreichenden Auswirkungen der Verwendung von Informationen in ECRIS-TCN und der verschiedenen Regelungen in den Mitgliedstaaten in Bezug auf sowohl die Kriminalisierung von illegalem Aufenthalt oder illegaler Migration als auch die Konsequenzen früherer Verurteilungen für einen rechtmäßigen Aufenthalt, fordert die Meijers Kommission das Europäische Parlament und den Rat auf, den Zweck und die Verwendung von ECRIS-TCN zu überdenken.

Ungerechtfertigte Unterscheidung zwischen EU-Bürgern und EU-Bürger mit Staatsangehörigkeit eines Drittstaats

Die Meijers Kommission ist in ihrer vorangegangenen Stellungnahme vom 2. Oktober 2017 (CM1710 zur Definition von Drittstaatsangehörigen in dem Kommissionsvorschlag eines ECRIS-TCN) zu dem Ergebnis gekommen, dass Unionsbürger mit der Staatsangehörigkeit eines Drittstaats nicht wie Unionsbürger zweiter Klasse behandelt werden dürfen.

⁷ FRA, Opinion 1/2015 <http://fra.europa.eu/en/opinion/2015/fra-opinion-exchange-information-third-country-nationals-under-possible-system>

⁸ Siehe S. 7 der Begründung.

⁹ Wie auch vom EuGH in *Digital Rights Ireland Ltd*, 8. April 2014, C-293/12 betont.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Dieses Ergebnis beruht auf den folgenden Erwägungen:

- Die Begründung des ECRIS-TCN ergibt keinen Sinn für Unionsbürger, die auch die Staatsangehörigkeit eines Drittstaats haben.
- Die weite Definition führt dazu, dass Unionsbürgern der Genuss von Vorteilen, die sich aus der Unionsbürgerschaft ergeben, versagt wird.
- Die weite Definition führt zu einer diskriminierenden Behandlung im Vergleich zu anderen Unionsbürgern. Dies ist insbesondere bedenklich, weil die betroffenen Personen in vielen Fällen Immigranten oder Nachkommen von Immigranten in der Union sind.

Die Meijers Kommission ist sich bewusst, dass eine der Optionen, diese hier angesprochenen Probleme zu lösen, darin liegt, auch Unionsbürger mit zwei Unionsbürgerschaften in das zentralisierte System einzuschließen. Die Meijers Kommission ist der Ansicht, dass dies keine angemessene Lösung wäre. Nach wie vor würden Immigranten und Nachkommen von Immigranten (wenn auch aus einem anderen Mitgliedstaat stammend) diskriminiert. Darüber hinaus gibt es keine guten Gründe, diese Kategorie in das zentralisierte System einzubeziehen, da diese Personengruppe bereits im derzeitigen ECRIS-System erfasst ist.

Evaluation des derzeitigen Systems - Beseitigung bestehender Defizite

In dem Evaluationsbericht über das Funktionieren des derzeitigen ECRIS (COM (2016) 6, 19. Januar 2016) weist die Europäische Kommission auf das Problem nationaler Unterschiede beim Datenaustausch über EU-Bürger hin. Demnach haben die Mitgliedstaaten unterschiedliche Definitionen für den Begriff „Verurteilung“, sodass manche Mitgliedstaaten lediglich Informationen über strafrechtliche Verurteilungen, andere hingegen auch solche über nicht-strafrechtliche Verurteilungen austauschen. Die Niederlande zum Beispiel verarbeiten auch Informationen über nichtgerichtliche Beschlüsse und sogar über anhängige Verfahren, somit ohne dass eine Verurteilung in Rede steht. Ebenso interpretieren die Mitgliedstaaten bei der Übermittlung von Strafregisterinformationen an andere Mitgliedstaaten (gemäß Artikel 4 Absatz 2 des Rahmenbeschlusses 2009/315) den Ausdruck 'so schnell wie möglich' unterschiedlich. Dadurch werden in der Praxis bei der Weitergabe von Informationen unterschiedliche Fristen oder sogar überhaupt keine Fristen gesetzt.

Bevor für die Erweiterung des ECRIS gestimmt wird, erachtet es die Meijers Kommission für notwendig, die Effektivität des derzeitigen Systems für die justizielle Zusammenarbeit zu evaluieren und zu prüfen, warum bereits vorhandene Systeme (wie Prüm, Europol, SIS II) im Kampf gegen schwere Straftaten und den Terrorismus keine ausreichenden Informationen liefern.

Aus der Statistik über den Gebrauch von ECRIS geht hervor, dass die Zahl der Abfragen in Bezug auf Informationen über strafrechtlichen Verurteilungen für andere Zwecke als die strafrechtliche Verfolgung zugenommen hat, nämlich von 18% in 2012 auf 22% in 2016.¹⁰ Aus diesen Statistiken geht weiter hervor, dass bei 63% aller Abfragen über ECRIS eine strafrechtliche Verurteilung nicht in Rede steht. Daneben ergibt sich aus der Übersicht, dass von einer ungerechtfertigten Klassifizierung in neuere Verurteilungen und zum Beispiel einem Update über frühere Verurteilungen die Sprache ist. Es wird auch angegeben, dass die Niederlande nicht nur Informationen über Verurteilungen wie im Rahmenbeschluss 2009/315 bestimmt erfassen, sondern auch über andere Verurteilungen wie

¹⁰ https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/annex-to-statistical-report-use-of-ecris_june2017_en.pdf.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

solche, die in nationalen Registern gespeichert sind.¹¹ Das bedeutet, dass die Niederlande nicht nur rechtskräftige Verurteilungen registrieren, sondern auch Informationen über andere Entscheidungen wie nicht-rechtskräftige Verurteilungen.

Das Vorstehende wirft die folgenden Fragen auf, die nach Auffassung der Meijers Kommission beantwortet werden müssen, bevor der Vorschlag eines zentralisierten ECRIS-TCN angenommen werden kann:

- Für welche anderen Zwecke als strafrechtliche Zwecke, aufgelistet auf S. 10 der Arbeitsunterlage der Kommissionsdienststellen bezüglich des Austauschs via ECRIS, werden Informationen über das derzeitige ECRIS in den Mitgliedstaaten angefragt?
- Inwieweit wird das derzeitige ECRIS als effektives und effizientes Instrument für strafrechtliche Ermittlungen und Verfolgung betrachtet?
- Wie wird eine harmonisierte und gleichwertige Anwendung von ECRIS garantiert, die verhindert, dass ECRIS willkürlich nationale Entscheidungen, die auf unterschiedlichen Gründen basieren, und auch falsche und veraltete Informationen speichert?
- Warum wird nicht weiter untersucht, inwieweit die operative und informationelle Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten verbessert werden kann, anstatt wieder ein neues System mit vergleichbaren Schwächen und Risiken für Rechte des Einzelnen zu entwickeln?
- Wie löst eine zentrale Datenbank für Drittstaatsangehörige das Problem einer defizitären informationellen Zusammenarbeit zwischen den Mitgliedstaaten in Bezug auf EU-Staatsangehörige, die ein mögliches Risiko für die innere Sicherheit der EU darstellen?

Die Meijers Kommission ist der Auffassung, dass zunächst das Problem der nationalen Unterschiede in der derzeitigen Anwendung von ECRIS gelöst und die Effektivität der vorhandenen Systeme weiter geprüft werden muss, bevor eine Erweiterung des ECRIS oder die Einrichtung eines neuen zentralen Systems für Drittstaatsangehörige und EU-Bürger mit weiterer Staatsangehörigkeit in Erwägung gezogen werden können.

¹¹ Ibid., S. 11-12.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Über

Die Meijers Kommission ist eine unabhängige Gruppe von Rechtswissenschaftlern, Richtern und Rechtsanwälten, die im Bereich des europäischen und internationalen Migrations-, Flüchtlings-, Straf-, Datenschutz-, Antidiskriminierungs- und Verfassungsrecht berät und informiert. Die Kommission fördert den Schutz der Menschenrechte, den Zugang zu Rechtsmitteln und die demokratische Entscheidungsfindung im europäischen Gesetzgebungsprozess.

Die Meijers Kommission wird durch die niederländische Rechtsanwaltskammer (NOvA), die Stiftung für Demokratie und Medien (Stichting Democratie en Media), das niederländische Flüchtlingswerk (VWN), die Stiftung für Migrationsrecht Niederlande (Stichting Migratierecht Nederland), das niederländische Juristenkomitee für Menschenrechte (NJCM), das Art. 1/Radar Anti-Diskriminierungsbüro und den universitären Flüchtlingsfonds UAF gefördert.

Kontakt:

Tel +31(0)20 362 0505

E-mail post@commissie-meijers.nl

W www.commissie-meijers.nl