



**UNHCR-Analyse**  
**der vorgeschlagenen Neufassung für die**  
**Dublin-II-Verordnung**  
**und die**  
**Eurodac-Verordnung**

[www.unhcr.de](http://www.unhcr.de)

**Anmerkungen von UNHCR  
zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Neufassung der  
Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates 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  
(„Dublin II“) (KOM(2008) 820, 3. Dezember 2008), und zum Vorschlag der  
Europäischen Kommission für eine Neufassung der Verordnung des  
Europäischen Parlaments und des Rates über die Einrichtung von „EURODAC“  
für den Abgleich von Fingerabdruckdaten zum Zwecke der effektiven  
Anwendung der [Dublin-II-Verordnung]  
(KOM(2008) 825, 3. Dezember 2008)**

**EINLEITUNG**

Das UN-Flüchtlingshochkommissariat UNHCR hat die Funktionsweise der Dublin-II-Verordnung<sup>1</sup> und der dazugehörigen Rechtsinstrumente<sup>2</sup> (gemeinsam als das „Dublin-System“ bezeichnet) seit ihrem Inkrafttreten aufmerksam verfolgt. UNHCR unterstützt Mechanismen zur Gewährleistung einer effizienten Prüfung von Asylanträgen, hat jedoch ernste Bedenken hinsichtlich der Konsequenzen des Dublin-Systems für Personen geäußert, die in der EU und in anderen Teilnehmerstaaten internationalen Schutz suchen.<sup>3</sup> Diese Bedenken betreffen unter anderem die in vielen Fällen feststellbaren Auswirkungen auf die Rechtsansprüche und das persönliche Wohl von Asylsuchenden, einschließlich ihres Rechts auf eine faire Prüfung ihres Antrags und auf die Wirksamkeit des allenfalls zuerkannten Schutzes sowie die ungleiche Verteilung der Asylanträge auf die Mitgliedstaaten.

---

<sup>1</sup> *Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist*, Amtsblatt („ABl.“) L 050, 25.2.2003, S. 1-10, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/B.1.03\\_dublin-II-de.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/B.1.03_dublin-II-de.pdf) (im Folgenden „*Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates*“).

<sup>2</sup> *Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 des Rates vom 11. Dezember 2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens*, ABl. L 316, 15.12.2000, S. 1-10, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/B.1.05.eurodac-de.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/B.1.05.eurodac-de.pdf); und *Verordnung (EG) Nr. 407/2002 des Rates vom 28. Februar 2002 zur Festlegung von Durchführungsbestimmungen zur Verordnung (EG) Nr. 2725/2000 über die Einrichtung von „Eurodac“ für den Vergleich von Fingerabdrücken zum Zwecke der effektiven Anwendung des Dubliner Übereinkommens*, ABl. L 62, 5.3.2002, S. 1-5, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/B.1.06.15a\\_1\\_062-de.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/B.1.06.15a_1_062-de.pdf).

<sup>3</sup> Siehe Liste der Anmerkungen von UNHCR zur Dublin-II-Verordnung und deren Vorläufer-Übereinkommen, zusammengefasst in UNHCR, *The Dublin II Regulation: A UNHCR Discussion Paper*, April 2006, Teil 1.4, S. 11-12, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4445fe344.html> (im Folgenden „UNHCR (2006)“) bzw. in der auszugsweisen deutschen Übersetzung der UNHCR-Studie, S. 5f, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/B.1.07.UNHCR-DublinII.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/B.1.07.UNHCR-DublinII.pdf).

In Anbetracht dieser Probleme hat UNHCR darauf hingewiesen, dass eine Grundvoraussetzung des Dublin-Systems noch nicht erfüllt ist – nämlich die Prämisse, dass Asylsuchende auf Grund vereinheitlichter gesetzlicher Grundlagen und Praxis in allen Mitgliedstaaten grundsätzlich in der Lage sind, ein gleichwertiges Schutzniveau in verfahrens- und materiellrechtlicher Hinsicht zu finden.<sup>4</sup> Es ist vielmehr weithin bekannt, dass selbst dort, wo die EG-Asylinstrumente in innerstaatliches Recht übernommen wurden, Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten fortbestehen,<sup>5</sup> in manchen Fällen aufgrund mangelhafter Umsetzung von EG-Recht, in anderen wegen unterschiedlicher Ansätze bei der praktischen Durchführung. Deshalb besteht nach wie vor Bedarf an mehr Harmonisierung und einer erheblichen Verbesserung der Standards in einigen Mitgliedstaaten, bevor die Grundvoraussetzung des gleichberechtigten Zugangs zum Schutz in der EU als erfüllt angesehen werden kann.<sup>6</sup> In manchen Fällen wurden die Rechte von Dublin-Rückkehrern so offenkundig missachtet, dass sich UNHCR zu der Empfehlung gezwungen sah, Asylsuchende nicht in bestimmte Teilnehmerstaaten zu überstellen. Diese Empfehlung erfolgte auf der Grundlage einer eingehenden Analyse des Zugangs zum Asylverfahren und dessen Qualität, der Aufnahmebedingungen und anderer Aspekte des Systems des betreffenden Staates.<sup>7</sup>

Aus diesen Gründen begrüßt UNHCR die Initiative der Europäischen Kommission, Änderungen zu den Dublin-Rechtsinstrumenten vorzuschlagen, um „sicherzustellen, dass den Bedürfnissen der Antragsteller im Verfahren zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats umfassend Rechnung getragen wird“,<sup>8</sup> auch in „Fällen, in denen Personen [...] unzureichend geschützt sind,“ sowie um die „Leistungsfähigkeit“ zu erhöhen und Abhilfe für Situationen zu schaffen, in denen Mitgliedstaaten nicht über die nötigen Kapazitäten verfügen, um große Zahlen von Asylanträgen oder einen plötzlichen Anstieg in der Zahl der Asylanträge zu bewältigen. Nach Ansicht von

---

<sup>4</sup> Siehe UNHCR (2006), siehe Fußnote 3, S. 12.

<sup>5</sup> *Mitteilung der Kommission an das Europäische Parlament, den Rat, den Europäischen Wirtschafts- und Sozialausschuss und den Ausschuss der Regionen: Künftige Asylstrategie – Ein integriertes Konzept für EU-weiten Schutz*, KOM(2008) 360, 17. Juni 2008, S. 3, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.05\\_Gestaltung\\_des\\_Asylverfahrens/Asylstrategie.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.05_Gestaltung_des_Asylverfahrens/Asylstrategie.pdf): „Obwohl die Rechtsvorschriften auf EU-Ebene bis zu einem gewissen Grad harmonisiert worden sind, führen unter anderem fehlende Erfahrungen mit einem gemeinsamen Vorgehen, unterschiedliche Traditionen und divergierende Informationsquellen in Bezug auf das jeweilige Herkunftsland zu abweichenden Ergebnissen.“

<sup>6</sup> UNHCR, *UNHCR's Response to the European Commission's Green Paper on the Future Common European Asylum System*, September 2007, S. 38, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46e159f82.html>: „Das Dublin-System beruht auf der Annahme, dass sich Asylgesetze und -praxis in den teilnehmenden Staaten auf gemeinsame Standards stützen und vergleichbare Ergebnisse zeitigen“, während „sich in der Realität Asylgesetze und -praxis der Länder nach wie vor erheblich voneinander unterscheiden“.

<sup>7</sup> UNHCR, *UNHCR-Positionspapier zur Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland nach der „Dublin-II-Verordnung“*, 15. April 2008, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/GREDublinTransfers-April08definal.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/GREDublinTransfers-April08definal.pdf).

<sup>8</sup> *Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist* (Neufassung), KOM(2008) 820 endgültig, 3. Dezember 2008, S. 1, Absatz 2, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/NeufassungDublinII.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/NeufassungDublinII.pdf) (im Folgenden „KOM(2008) 820 endgültig“).

UNHCR können diese Ziele durch entsprechende Abänderungen in den geltenden Rechtsinstrumenten gemeinsam und konsistent angestrebt werden. Wichtig ist, dass zur Erreichung einer höheren Effizienz nicht die grundlegenden Rechte der Antragstellenden durch Aufweichung oder den Wegfall von Verfahrensgarantien geschmälert werden müssen oder sollten.

Die nachstehenden Anmerkungen betreffen im ersten Teil die Vorschläge zur Dublin-II-Verordnung und im zweiten Teil jene zu Eurodac. Die Bezugnahmen auf Artikel folgen den Artikeln des betreffenden Vorschlags der Europäischen Kommission, sofern nichts anderes angegeben ist.

## TEIL I

### Vorschlag für eine Neufassung der Dublin-II-Verordnung (KOM(2008) 820, 3. Dezember 2008)

#### 1. Anwendungsbereich der Verordnung

Zu den Bedenken von UNHCR im Zusammenhang mit dem Dublin-System zählt die Frage, ob es eines seiner in Erwägungsgrund 5 genannten Hauptziele auch tatsächlich erreicht, nämlich die Gewährleistung des effektiven Zugangs zum Asylverfahren für alle Personen, die internationalen Schutz benötigen. Diesbezüglich definiert die Verordnung in ihrer geltenden Fassung einen „Asylantrag“ als ein „Ersuchen um internationalen Schutz“, beschränkt ihn jedoch auf Ersuchen um Zuerkennung des Flüchtlingsstatus „im Sinne der Genfer Flüchtlingskonvention“.<sup>9</sup> Diese Formulierung steht nicht im Einklang mit der Bedeutung von „internationalem Schutz“ laut Richtlinie 2004/83 (EG) des Rates („Status- bzw. Qualifikationsrichtlinie“).<sup>10</sup>

Der Vorschlag einer Neufassung von Artikel 1 würde den Anwendungsbereich der bestehenden Verordnung in zweierlei Hinsicht erweitern. Erstens würde er den von der Verordnung erfassten Personenkreis in Anlehnung an die anderen Rechtsinstrumente des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems („GEAS“) auf Anträge auf jede Form von „internationalem Schutz“ ausdehnen (Neufassung der Artikel 1, 2, 3, 4, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 20, 21, 22, 23, 25, 32 und 44)<sup>11</sup> und sowohl jene auf Flüchtlingsstatus als auch jene auf subsidiären Schutz nach der Status- bzw. Qualifikationsrichtlinie einbeziehen.

Zweitens wird vorgeschlagen, in der Verordnung ausdrücklich festzulegen, dass Anträge von Staatenlosen, die internationalen Schutz beantragen, von Dublin erfasst werden (Änderungsvorschläge zu Artikel 1; Artikel 2 (c), (f), (g), (j), (l); Artikel 3 (1); Artikel 15 (1), (2); Artikel 16; Artikel 17 (1); und Artikel 18 (d)). Es gibt keinen rechtlichen oder sonstigen Grund, Anträge von Staatenlosen auf internationalen Schutz anders zu behandeln. UNHCR unterstützt daher die vorgeschlagene Einfügung dieses Hinweises, durch den die Gefahr beseitigt wird, dass Anträge von Staatenlosen zu Zuständigkeitskonflikten führen könnten.

---

<sup>9</sup> *Verordnung (EG) 343/2003 des Rates*, siehe Fußnote 1, Artikel 1 und 2 (c). Das *Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge*, 28. Juli 1951, UN Treaty Series, Band 189, S. 137, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/1\\_International/1\\_Voelkerrechtliche\\_Dokumente/01\\_GFK/02\\_Gfk-de-logo.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/01_GFK/02_Gfk-de-logo.pdf) (im Folgenden „Genfer Flüchtlingskonvention“).

<sup>10</sup> *Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes*, ABl. L 304, 30. September 2004, S. 12-23, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.03\\_Qualifikationsrichtlinie/B.3.01.1\\_304-12-de.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.03_Qualifikationsrichtlinie/B.3.01.1_304-12-de.pdf).

<sup>11</sup> KOM(2008) 820 endgültig, siehe Fußnote 8.

Als weiterer Vorschlag, der den Anwendungsbereich der Verordnung effektiv erweitern würde, ist in Artikel 3 (1) vorgesehen, dass das Dublin-System nicht nur jene Anträge erfasst, die im Hoheitsgebiet oder an der Grenze gestellt werden, sondern auch die in den „Transitzonen“ der Mitgliedstaaten gestellten Anträge. UNHCR unterstützt diesen Vorschlag, da viele Schutzanträge in Bereichen gestellt und behandelt werden, die „Transitzonen“ sind oder als solche gelten. Dublin sollte anwendbar sein, um für Klarheit hinsichtlich der Zuständigkeit eines Teilnehmerstaats für die Prüfung von in Transitzonen gestellten Anträgen und die abschließende Entscheidung darüber zu sorgen und zu verhindern, dass Antragstellende ohne inhaltliche Prüfung ihres Schutzbedarfs abgeschoben werden.

### ***Anwendungsbereich der Verordnung***

*UNHCR begrüßt die vorgeschlagene Ausdehnung des Anwendungsbereichs der Dublin-II-Verordnung auf alle Anträge auf „internationalen Schutz“, einschließlich der Anträge von Staatenlosen und der in „Transitzonen“ gestellten Anträge.*

## **2. Maßnahmen zur Verstärkung des Schutzes von Kindern und zur Förderung der Einhaltung des Übereinkommens über die Rechte des Kindes**

Die Verordnung in ihrer geltenden Fassung enthält konkrete Kriterien in Bezug auf die Lage von Minderjährigen und unbegleiteten Minderjährigen. In der Praxis hat sich jedoch gezeigt, dass diese Bestimmungen nicht ausreichen, um zu gewährleisten, dass Kinder nicht an der Zusammenführung mit Familienangehörigen gehindert werden und dass ihre Behandlung stets dem Kindeswohl entspricht.<sup>12</sup>

Die Neufassung der Verordnung enthält mehrere Vorschläge, die die Garantien für Kinder stärken sollen, einschließlich derjenigen, die von Angehörigen oder von anderen für sie verantwortlichen Personen getrennt sind und oft als „unbegleitete“ oder „von ihren Eltern getrennte“ Minderjährige oder Kinder bezeichnet werden.<sup>13</sup>

### **2.1 Kindeswohl**

UNHCR begrüßt den vorgeschlagenen neuen Artikel 6 (1), der zwingend vorschreibt, dass „das Wohl des Kindes in allen Verfahren, die in dieser Verordnung vorgesehen sind, eine vorrangige Erwägung der Mitgliedstaaten“ sein muss. In Erwägungsgrund 10 wird festgestellt, dass diese Verpflichtung auf dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes (im Folgenden „Kinderrechtskonvention“) und der Charta der Grundrechte beruht, die beide für die meisten Teilnehmerstaaten verbindlich sind. In Artikel 6 (3) werden auch mehrere Faktoren auf-

<sup>12</sup> UNHCR (2006), siehe Fußnote 3, Teil 2.3, S. 21.

<sup>13</sup> Siehe Inter-Agency, *Inter-Agency Guiding Principles on Unaccompanied and Separated Children*, Januar 2004, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4113abc14.html>, für die Definition der Begriffe „unbegleitete“ und „von ihren Eltern getrennte“ Kinder. UNHCR empfiehlt die Verwendung der Begriffe „Kind/Kinder“ und der Definitionen aus den Inter-Agency-Richtlinien im Interesse größerer Genauigkeit und Deutlichkeit, wenn von Kindern in derartigen Umständen gesprochen wird. In den vorliegenden Anmerkungen werden jedoch unter Bezugnahme auf die Formulierung in dem Vorschlag die Begriffe „Minderjährige“ und „unbegleitete Minderjährige“ verwendet.

geführt, die bei der Bestimmung des Kindeswohls zu berücksichtigen sind. UNHCR begrüßt es, dass mit dieser Aufzählung die Pflicht zur Beachtung des „Kindeswohl“-Grundsatzes betont wird. Die von UNHCR veröffentlichten „Richtlinien zur Bestimmung des Kindeswohls“ vom Mai 2008<sup>14</sup> können den Staaten ebenfalls bei der Schaffung effektiver Verfahren und Methoden zur Durchführung solcher Bestimmungen behilflich sein, gegebenenfalls auch bei der Erfüllung ihrer Verpflichtungen aus Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention.

## 2.2 Definition der Begriffe „Minderjähriger“ und „unbegleiteter Minderjähriger“

Die vorgeschlagene Neudefinition des Begriffs „Minderjähriger“ (Artikel 2 (g)) entspricht jener der Kinderrechtskonvention und schließt alle Drittstaatsangehörigen und Staatenlosen unter 18 Jahren mit ein (Artikel 2 (g)). UNHCR befürwortet diese Definition, die 2007 auch vom UNHCR-Exekutivkomitee gutgeheißen wurde.<sup>15</sup> In dem Bewusstsein, dass nach Ansicht vieler Staaten manche Antragstellenden falsche Angaben zu ihrem Alter machen, warnt UNHCR davor, sich zu sehr auf Methoden der Alterseinschätzung zu verlassen, die nur dann zum Einsatz kommen sollten, wenn das Alter umstritten ist, wobei die anerkannte Fehlerquote solcher Methoden zu berücksichtigen ist. Wo nicht eindeutig feststellbar ist, dass Antragstellende über 18 Jahre alt sind, legt UNHCR den Staaten nahe, zugunsten der Antragstellenden zu entscheiden und die für Kinder geltenden Bestimmungen in Dublinfällen anzuwenden.<sup>16</sup>

Artikel 2 (h) sieht eine Anpassung der Definition „unbegleiteter Minderjähriger“ vor, derzufolge eine solche Person nicht mehr „unverheiratet“ sein muss. Diese Änderung ist insofern berechtigt, als die Definition ausdrücklich nur für Kinder gilt, die von keinem für sie verantwortlichen Erwachsenen begleitet werden. Solange ein Kind unbegleitet ist, ist sein Personenstand, ledig oder verheiratet, unerheblich.<sup>17</sup> Andere Bestimmungen, die die Definition der „Familienangehörigen“ ausweiten, würden ebenfalls wichtige weitere Garantien für die Rechte unbegleiteter Kinder bieten (siehe Abschnitt 3).

---

<sup>14</sup> UNHCR, *UNHCR-Richtlinien zur Bestimmung des Kindeswohls*, Mai 2008, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/48480c342.html> (im Folgenden „UNHCR-Richtlinien zur Bestimmung des Kindeswohls“). Diese Richtlinien sind zwar in erster Linie für UNHCR-Büros und Partnerorganisationen vor Ort gedacht, doch können sie auch für Dublin-Staaten von Nutzen sein.

<sup>15</sup> UNHCR-Exekutivkomitee, *Beschluss über gefährdete Kinder*, Beschluss Nr. 107 (LVIII), 5. Oktober 2007, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/1\\_International/1\\_Voelkerrechtliche\\_Dokumente/08\\_EXKOM/EXKOM\\_107.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_107.pdf) (im Folgenden „ExKom-Beschluss Nr. 107 (LVIII)“).

<sup>16</sup> Siehe auch ExKom-Beschluss Nr. 107 (LVIII), siehe Fußnote 15; UNHCR, *Richtlinien über allgemeine Grundsätze und Verfahren zur Behandlung asylsuchender unbegleiteter Minderjähriger*, Februar 1997, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/1\\_International/3\\_Asylverfahren/04\\_Besondere\\_Groupen/02\\_UNHCR-RL\\_UMF.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/3_Asylverfahren/04_Besondere_Groupen/02_UNHCR-RL_UMF.pdf); UNHCR Separated Children in Europe Programme, *SCEP Statement of Good Practice*, Dritte Auflage, 2004, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/415450694.html>.

<sup>17</sup> Siehe auch Save the Children (Europe), *Save the Children Comments on the Revision of the Dublin II Regulation*, 4. November 2008, S. 4, abrufbar unter [www.savethechildren.net/alliance/europegroup/SC\\_Submissions\\_on\\_the\\_Revision\\_of\\_the\\_DublinIIRegulation.pdf](http://www.savethechildren.net/alliance/europegroup/SC_Submissions_on_the_Revision_of_the_DublinIIRegulation.pdf).

### 2.3 *Rechtsansprüche unbegleiteter Kinder: Suche nach Familienangehörigen, Vertretung und Kriterien*

UNHCR ist der Auffassung, dass die Vorschläge richtigerweise die besonderen Umstände und Bedürfnisse unbegleiteter Kinder betonen. Der vorgeschlagene Erwägungsgrund 10 schreibt besondere Verfahrensgarantien für unbegleitete Minderjährige „aufgrund ihrer besonderen Schutzbedürftigkeit“ vor und ist praktischer Ausdruck der in der Kinderrechtskonvention enthaltenen Verpflichtung, das Wohl des Kindes vorrangig zu berücksichtigen.

UNHCR unterstützt die im neu gefassten Artikel 6 (4) enthaltene Verpflichtung der Staaten, nach Familienmitgliedern oder sonstigen Angehörigen des Kindes zu suchen, die sich gegebenenfalls in Teilnehmerstaaten aufhalten, und „gleichzeitig für sein Wohl Sorge zu tragen“. Die geforderte „geeignete Schulung“ (Artikel 6 (5) neu) der mit unbegleiteten Kindern befassten Behörden wird ebenfalls begrüßt; sie kommt der speziellen Art der Bedürfnisse von Kindern entgegen und ist im Hinblick auf die Komplexität der Informationssammlung und der Durchführung aller für die Bestimmung der Zuständigkeit für ihre Asylanträge erforderlichen Schritte angebracht. Damit wird dem Kindeswohl Rechnung getragen und mehr Spielraum für die Berücksichtigung des Kindeswohls gemäß dem vorgeschlagenen Artikel 6 (1) geschaffen.

Der vorgeschlagene Artikel 6 (2) verpflichtet die Mitgliedstaaten, dafür zu sorgen, dass unbegleitete Minderjährige in allen Dublin-Verfahren von einem „Vertreter“ unterstützt werden. In dem Artikel heißt es weiter, dass es sich bei dieser Person um den Vertreter im Sinne des Artikels 23 der Richtlinie über Aufnahmebedingungen handeln kann,<sup>18</sup> der die Bestellung der „erforderlichen“ und „geeigneten“ Vertretung vorschreibt. In seinen Anmerkungen zur vorgeschlagenen Neufassung der Richtlinie über Aufnahmebedingungen<sup>19</sup> hat UNHCR empfohlen, für Vormunde nach dem neu gefassten Artikel 23 dieser Richtlinie eine konkrete Rolle und Qualifikation vorzusehen. Damit könnte ein wirksamerer Schutz der Kinderrechte in den Asylinstrumenten sichergestellt werden. UNHCR unterstützt den Vorschlag der Ernennung eines Vertreters bzw. einer Vertreterin nach Artikel 6 (2), der durch eindeutigeren Anforderungen für Vormundschaften noch gestärkt werden könnte.

UNHCR stellt fest, dass in vielen Fällen eine rechtskundige Vertretung notwendig sein wird, um zu gewährleisten, dass der Vertreter bzw. die Vertreterin des Kindes im Rahmen eines Dublin-Verfahrens effektiv zur Wahrung der gesetzlichen Rechte des Kindes im Verfahren zur Feststellung der Zuständigkeit beitragen kann. Welche Art

---

<sup>18</sup> Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. L 31, 6. Februar 2003, S. 18-25, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.02\\_Aufnahmestandards/B.2.01.1\\_031\\_1.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.02_Aufnahmestandards/B.2.01.1_031_1.pdf) (im Folgenden „Richtlinie über Aufnahmebedingungen“). Siehe auch *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten* (Neufassung), KOM(2008) 815, 3. Dezember 2008, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.01\\_Dubliner\\_Uebereinkommen/Neufassung\\_Aufnahmerichtlinie.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/Neufassung_Aufnahmerichtlinie.pdf).

<sup>19</sup> UNHCR, *Anmerkungen von UNHCR zum Vorschlag der Europäischen Kommission für eine Neufassung der Richtlinie zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten*, (KOM(2008) 815 endgültig, 3. Dezember 2008), 13. März 2009, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49ba8a192.html>.

von Vertretung bestellt wird, kann von den jeweiligen Umständen des Kindes abhängen, doch sollte der Bedarf an einer rechtskundigen Vertretung nicht unterschätzt werden. Außerdem muss die Unabhängigkeit des Vertreters bzw. der Vertreterin von den mit der Durchführung der Dublin-Verordnung befassten Behörden gewährleistet sein.

Die in der Neufassung der Verordnung vorgeschlagene Rangfolge der Kriterien zur Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats im Rahmen des Dublin-Systems würde die Rechtsansprüche unbegleiteter Kinder erheblich stärken. Die vorgeschlagene Abänderung von Artikel 8 (2) würde eine klare Verpflichtung zur Übernahme der Zuständigkeit für den Mitgliedstaat begründen, in dem sich ein Angehöriger bzw. eine Angehörige der Familie des Kindes, der/die für das unbegleitete Kind sorgen kann, rechtmäßig aufhält, sofern es dem Wohl des Kindes dient.<sup>20</sup> UNHCR unterstützt die Vorschläge, die den verbliebenen Ermessensspielraum in Artikel 15 (3) in seiner geltenden Fassung beseitigen. Der vorgeschlagene Artikel 8 (3) würde auch auf der Grundlage des Kindeswohls die Frage klären, welcher Mitgliedstaat zuständig ist, wenn sich in mehreren Mitgliedstaaten Familienangehörige aufhalten.

### **3. Einheit der Familie**

Wesentliche Klarstellungen und Änderungen werden zu den Bestimmungen der Verordnung über Familienangehörige vorgeschlagen. Ein neuer Erwägungsgrund 11 bezieht sich auf das Recht auf ein Familienleben aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und stellt fest, dass die Achtung der Einheit der Familie eine „vorrangige Erwägung“ bei der Anwendung der Verordnung sein sollte. Im neu gefassten Erwägungsgrund 12 wird die Einfügung eine neue Formulierung vorgeschlagen, mit der unterstrichen wird, dass die Asylanträge von Mitgliedern einer Familie gemeinsam bearbeitet werden sollten, um sicherzustellen, dass die Mitglieder einer Familie nicht voneinander getrennt werden. UNHCR begrüßt diese Vorschläge, die die Bedeutung der Familieneinheit unterstreichen.

#### **3.1 Erweiterung der Definition des Begriffs „Familie“**

UNHCR unterstützt den Vorschlag, den Begriff „Familienangehörige“ in der Neufassung von Artikel 2 (i) auszudehnen: in Unterabsatz (ii) auf unverheiratete minderjährige Kinder, gleichgültig, ob sie von dem bzw. der Antragstellenden abhängig sind; in Unterabsatz (iii) auf verheiratete minderjährige Kinder, sofern es ihrem Wohl dient, bei dem bzw. der erwachsenen Antragstellenden zu wohnen; und in Unterabsatz (iv) auf die Eltern oder den Vormund eines/einer minderjährigen Antragstellenden, der/die verheiratet ist, wenn es seinem/ihrem Wohl dient, bei einem Elternteil oder seinem/ihrem Vormund zu wohnen. Ein weiterer wichtiger Vorschlag in Unterabsatz (v) erweitert die Definition auf minderjährige Geschwister der Antragstellenden (auch wenn die Antragstellenden oder die Geschwister verheiratet sind, wenn es dem Wohl von einem von ihnen dient, dass sie zusammenbleiben). Diese Änderungen stehen im

---

<sup>20</sup> Eine vorgeschlagene Änderung der Präambel in Form eines neuen Erwägungsgrundes 13 ergänzt auch den neu gefassten Artikel 8 (2) und unterstreicht die Bedeutung des Grundsatzes der Familieneinheit für unbegleitete Minderjährige, aus dem sich zwingend die Verpflichtung zur Übernahme der Zuständigkeit für Anträge unbegleiteter Minderjähriger für jenen Mitgliedstaat ergibt, in dem sich Verwandte oder Betreuer aufhalten.

Einklang mit der Kinderrechtskonvention<sup>21</sup> und dem Vorschlag im neu gefassten Artikel 6 (1), demzufolge das Wohl des Kindes in allen Dublin-Verfahren eine vorrangige Erwägung sein muss.

Auf der Grundlage der Anmerkungen von UNHCR zur Funktionsweise des Systems würden diese Änderungen auch mithelfen zu verhindern, dass Kinder von Personen getrennt werden, von denen sie gegebenenfalls wirtschaftlich, sozial oder emotional abhängig sind, was derzeit gemäß der Verordnung in ihrer geltenden Fassung zulässig ist. UNHCR hat zum Beispiel Fälle dokumentiert, in denen minderjährige Geschwister voneinander getrennt wurden, was für die Kinder großes und unnötiges Leid verursacht hat. Kinder und andere abhängige Personen von ihren Betreuungspersonen zu trennen, kann auch eine größere Belastung für den Staat bedeuten, der den Asylantrag der abhängigen Person zu prüfen hat, da diese auf die Unterstützung und Hilfe durch Angehörige verzichten muss.<sup>22</sup>

UNHCR möchte jedoch eine weitere Änderung der Definition empfehlen und anregen, sie auf erwachsene Geschwister minderjähriger Antragstellender auszuweiten, wenn sich die Eltern der Antragstellenden nicht im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats aufhalten. Das wäre ein weiteres Mittel, um sicherzustellen, dass Kinder nicht unnötig von Familienangehörigen (in diesem Fall von Brüdern oder Schwestern), die sich in der EU befinden und sie betreuen können, getrennt werden.<sup>23</sup>

### **3.2 Feststellung der Zuständigkeit anhand der Situation zum Zeitpunkt des zuletzt gestellten Asylantrags**

Im Vorschlag zu Artikel 7 (3) heißt es, dass bei der Bestimmung des für einen Asylantrag zuständigen Mitgliedstaats von der Situation auszugehen ist, die zu dem Zeitpunkt gegeben war, als Asylsuchende ihren letzten Antrag gestellt haben.

Durch diese Änderung sollte sichergestellt sein, dass das Familienleben geachtet wird und dass die Bestimmung der Zuständigkeit auf Grundlage der genauesten und aktuellsten Fakten unter Bedachtnahme auf mögliche Veränderungen im Aufenthaltsort und Status der Angehörigen erfolgt. Das würde z. B. auch die praktischen Auswirkungen der in Artikel 6 (4) vorgeschlagenen Verpflichtung, Familienangehörige unbegleiteter Minderjähriger in den Teilnehmerstaaten zu suchen, verstärken. Werden Familienangehörige erst gefunden, wenn der Antrag gestellt wird (was erst nach dem Zeitpunkt der ersten Einreise der Minderjährigen in die EU oder der erstmaligen Fest-

---

<sup>21</sup> Siehe *Übereinkommen über die Rechte des Kindes* (im Folgenden „Kinderrechtskonvention“), Artikel 3, 9, 10, 18 und 22, abrufbar unter: <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/UNkonvKinder1.pdf>.

<sup>22</sup> Die Kinderrechtskonvention erlegt in Artikel 20 den Staaten Verpflichtungen gegenüber Kindern auf, die aus ihrer familiären Umgebung herausgelöst wurden. Zu den Vorteilen der Familienzusammenführung siehe UNHCR, *Background Note for the Agenda Item: Family Reunification in the context of Resettlement and Integration*, Annual Tripartite Consultations on Resettlement, Genf, 20.-21. Juni 2001, Absätze 35-43, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3b30baa04.pdf>.

<sup>23</sup> Siehe UN-Ausschuss für die Rechte des Kindes, *Allgemeine Bemerkung Nr. 6 (2005): Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes*, 1. September 2005, Absatz 40, Punkt 3, abrufbar unter <http://www.b-umf.de/pdf/generalcommentsdeutsch.test-star.pdf>; und UNHCR-Richtlinien zur Bestimmung des Kindeswohls, siehe Fußnote 14.

stellung ihrer unerlaubten Anwesenheit der Fall sein kann), sollte ihre Anwesenheit bei der Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats berücksichtigt werden.

### **3.3 Familienangehörige, die internationalen Schutz beantragt haben**

Mit dem vorgeschlagenen Artikel 10 sollen die Verpflichtungen aus dem derzeit geltenden Artikel 8 über Familienangehörige, über deren Anträge in anderen Mitgliedstaaten noch nicht entschieden wurde, klargestellt werden. Die vorgeschlagenen Änderungen schließen jedoch nicht aus, dass dieser Artikel weiterhin unterschiedlich ausgelegt wird, was dazu geführt hat, dass Familienangehörige voneinander getrennt wurden, zum Beispiel in Fällen, in denen sich Antragstellende noch im Dublin-Verfahren befinden oder auf die Überprüfung einer Zulässigkeitsentscheidung warten.<sup>24</sup> Um diese Frage einer Klärung zuzuführen, wird vorgeschlagen, den neu gefassten Artikel 10 dahingehend abzuändern, dass ein Mitgliedstaat für Anträge von Familienangehörigen eines/einer Antragstellenden zuständig ist, wenn über deren Antrag noch nicht rechtskräftig entschieden wurde.

### **3.4 Abhängige Angehörige**

UNHCR befürwortet die vorgeschlagene Änderung der Zuständigkeitskriterien im Fall abhängiger Angehöriger. Der neu gefasste Artikel 11 (1) regelt die Zuständigkeit im Fall von Antragstellenden, die wegen Schwangerschaft, Mutterschaft, einer schweren Krankheit, einer ernsthaften Behinderung oder hohen Alters auf die Unterstützung eines/einer Angehörigen angewiesen ist (oder wenn der/die Angehörige auf den/die Antragstellende angewiesen ist). In solchen Fällen ist derjenige Mitgliedstaat zuständig, der als „am besten geeignet“ angesehen wird, dafür zu sorgen, dass die betreffenden Personen zusammenbleiben oder zusammengeführt werden, vorbehaltlich der Zustimmung der Betroffenen und unter Berücksichtigung ihrer Interessen wie etwa ihrer Reisefähigkeit.

UNHCR begrüßt die Stärkung dieser Bestimmung, die derzeit in der „humanitären“ Ermessensklausel in Artikel 15 enthalten ist. Die Gefahr unnötiger Härten – sowie möglicher Zusatzkosten und Umstände für die Mitgliedstaaten – wird durch diese eindeutige Zuordnung der Zuständigkeit auf der Grundlage objektiv nachweisbarer Abhängigkeitsverhältnisse verringert. UNHCR hat erhebliche Probleme festgestellt, wenn Staaten solche Abhängigkeiten bei der Prüfung der Übernahme der Zuständigkeit auf Grund der Ermessensbestimmung des derzeit geltenden Artikels 15 nicht ausreichend in Betracht gezogen haben.<sup>25</sup>

UNHCR plädiert allerdings dafür, den Wortlaut des Vorschlags dahingehend abzuändern, dass Zuständigkeit in allen in Artikel 11 (1) aufgeführten Abhängigkeitssituationen gegeben ist, diese Aufzählung jedoch nicht abschließend ist. Außerdem spricht sich UNHCR im Fall der Verabschiedung der neu gefassten Bestimmung für eine flexible Handhabung in der Praxis aus, damit den Antragstellenden und Angehörigen keine übermäßige Beweislast hinsichtlich des Bestehens eines Abhängigkeitsverhältnisses auferlegt wird.

---

<sup>24</sup> Siehe UNHCR (2006), siehe Fußnote 3, Teil 2.3.2.1, S. 25-27.

<sup>25</sup> Siehe UNHCR (2006), siehe Fußnote 3, Teil 2.3.3.2; siehe auch ECRE, *The Dublin Regulation: Twenty Voices – Twenty Reasons for Change*, 20. März 2007, abrufbar unter [http://www.ecre.org/files/Dublin\\_20\\_voices.pdf](http://www.ecre.org/files/Dublin_20_voices.pdf).

### **Familieneinheit**

- UNHCR unterstützt die Vorschläge, die Definition der „Familienangehörigen“ in Artikel 2 (i) zu erweitern und konkret das Kindeswohl und die Abhängigkeit von Eltern/Vormunden/anderen Verwandten zu berücksichtigen, die nach wie vor gegeben sein kann, auch wenn Kinder verheiratet sind. Diese Änderungen entsprechen dem Völkerrecht und der Schutzbedürftigkeit von Kindern.
- Der neu gefasste Artikel 2 (i) sollte durch eine weitere Kategorie von Familienangehörigen ergänzt werden, nämlich erwachsene Geschwister minderjähriger Antragstellender, wenn kein Elternteil des/der Antragstellenden im Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats lebt.
- Der neu gefasste Artikel 7 (3) sollte durch eine Klausel ergänzt werden, die sicherstellt, dass seine Anwendung in keinem Fall zur Trennung oder zum Fortbestand der Trennung von Familienangehörigen führen darf.
- Der neu gefasste Artikel 10 sollte dahingehend abgeändert werden, dass die Mitgliedstaaten für Anträge von Familienangehörigen eines/einer Antragstellenden zuständig sind, über deren Antrag „noch keine rechtskräftige Entscheidung in der Sache ...“ ergangen ist.
- UNHCR spricht sich für die Annahme des vorgeschlagenen Artikels 11 (1) aus, in dem ein bindendes Zuständigkeitskriterium für den Fall vorgesehen ist, dass Antragstellende von einem Verwandten in einem anderen Mitgliedstaat abhängig sind (oder umgekehrt). UNHCR empfiehlt, in der Neufassung von Artikel 11 (1) ausdrücklich festzuhalten, dass die Liste der Abhängigkeitssituationen offen ist, indem vor „wegen einer Schwangerschaft, ...“ der Ausdruck („insbesondere“) eingefügt wird.

## **4. Ermessensklausel**

Der Vorschlag, die Artikel 3 (2) (die sogenannte „Souveränitätsklausel“) und 15 (die „Humanitäre Klausel“) in ihrer geltenden Fassung durch einen neu gefassten Artikel 17 mit der Bezeichnung „Ermessensklausel“ zu ersetzen, würde den Staaten mehr Handlungsspielraum gewähren. Sie hätten weitergehende Möglichkeiten, sich für zuständig zu erklären – oder andere Staaten um Übernahme der Zuständigkeit zu ersuchen –, wenn die Sachlage des Falles dies rechtfertigt.

### **4.1 Pflicht zur Einholung der Zustimmung**

UNHCR ist der Auffassung, dass die Staaten von der Ermessensklausel angesichts ihres humanitären Ziels nicht aus rein verwaltungstechnischen oder aus Gründen der Zeit- und Kostenersparnis Gebrauch machen sollten, vor allem dann, wenn diese den Geboten der Humanität oder der Vermeidung von Härtefällen entgegenstehen.<sup>26</sup> Das Erfordernis der Zustimmung kann dazu beitragen sicherzustellen, dass die Ermessensklausel nicht lediglich dazu benützt wird, eine möglichst schnelle Ablehnung von Anträgen ohne Rücksicht auf humanitäre Umstände zu erleichtern. Nach Ansicht von UNHCR würde die Anwendung dieses Artikels gegen den Willen

<sup>26</sup> UNHCR (2006), siehe Fußnote 3, Teil 2.3.3, S. 30-35.

der Antragstellenden dem erklärten Ziel der Bestimmung, der Humanität und der Vermeidung von Härtefällen, zuwiderlaufen.<sup>27</sup>

Die administrativen Folgen dieses Vorschlags, die Zustimmung der Antragstellenden einzuholen, sollte keine große Mehrbelastung für die Mitgliedstaaten darstellen. Im Hinblick auf die in der Neufassung von Artikel 5 vorgesehene Verpflichtung der Behörden, in allen Dublin-II-Fällen ein persönliches Gespräch zu führen, kann die Zustimmung im Zuge dieses Gesprächs eingeholt werden.

#### **4.2 Umfang der Definition „humanitäre Gründe“ und „Härtefall“**

UNHCR unterstützt die vorgeschlagene Änderung in Artikel 17 (1) (Artikel 3 (2) alt), derzufolge Staaten beschließen können, die Prüfung eines Antrags „aus humanitären Gründen oder in Härtefällen“ zu übernehmen, die über Familienbeziehungen hinausgehen und sich auf jede Situation erstrecken können, in denen eine Überstellung gemäß Dublin eine persönliche Härte darstellen würde.

UNHCR begrüßt dieses breit angelegte Konzept von humanitären Fällen und Härtefällen, das auch Personen einschließt, die zum Beispiel sozial, wirtschaftlich oder emotional von anderen Personen abhängig sind, mit denen sie weder blutsverwandt noch verschwägert sind.

UNHCR begrüßt ferner Artikel 17 (2), der den Staaten die Möglichkeit gibt, die Anträge entfernterer Verwandter aus humanitären Gründen zu prüfen, auch wenn keine Abhängigkeit vorliegt.

#### **4.3 Fristen für Gesuche und deren Beantwortung**

UNHCR begrüßt die Tatsache, dass für die Stellung von Gesuchen aus humanitären Gründen oder in Härtefällen keine Frist vorgeschrieben wird, da diese jederzeit entstehen oder bekannt werden können. Die für die Beantwortung von Gesuchen um Übernahme eines Falls nach dem neu gefassten Artikel 17 (2) durch den ersuchten Mitgliedstaat vorgesehene Frist von zwei Monaten scheint hingegen angemessen. Damit wird der Notwendigkeit Rechnung getragen, den Mitgliedstaaten genügend Zeit zur Prüfung und zum Nachweis der humanitären Gründe für die Übernahme einzuräumen, und sichergestellt, dass die Entscheidungen in Kenntnis aller Tatsachen getroffen werden.

#### ***Ermessensklausel***

- *UNHCR unterstützt den Vorschlag, die Möglichkeiten der Mitgliedstaaten zur Übernahme der Zuständigkeit für einen Antrag nach Artikel 17 (1) über die Familienzusammenführung hinaus auf andere humanitäre Umstände und Härtefälle auszudehnen.*
- *Das vorgeschlagene Erfordernis der Zustimmung der Antragstellenden ist unerlässlich, um sicherzustellen, dass der humanitäre Charakter dieser Bestimmung gewahrt bleibt. In Anbetracht von Art und Ziel der Ermessens-*

<sup>27</sup> UNHCR (2006), siehe Fußnote 3, Teil 2.3.3.1, S. 31; manche Mitgliedstaaten bedienen sich der Souveränitätsklausel, wenn es praktischer und billiger ist, den Antrag zu prüfen und abzulehnen, als Antragstellende in einen anderen Mitgliedstaat zu überstellen.

*klausel sollte sie nicht ohne die Zustimmung der Antragstellenden angewendet werden, nur um Vorteile in Bezug auf Kosten, den Verwaltungsaufwand oder andere Vorteile zu erzielen, denen keine humanitären Überlegungen zugrunde liegen.*

- *UNHCR begrüßt den Vorschlag in Artikel 17 (2), den Staaten die Möglichkeit zu geben, andere Staaten um Übernahme von Fällen zu ersuchen, schlägt jedoch vor, die Fälle, in denen solche Gesuche gestellt werden können, über Familienbeziehungen hinaus auf die weiter gefasste Kategorie „humanitärer Fälle und Härtefälle“ auszudehnen, wie dies im vorgeschlagenen Artikel 17 (1) vorgesehen ist.*

## **5. Vorübergehende Aussetzung von Überstellungen**

UNHCR hat wiederholt auf das Ungleichgewicht aufmerksam gemacht, das durch die strikte Anwendung des Dublin-Systems entsteht, und schließt sich der Auffassung an, dass überlegt werden sollte, wie diese Konsequenzen des Systems durch einen Mechanismus zur Aufteilung der Verantwortung kompensiert werden können. Dublin II ist zwar an sich nicht als Mechanismus zur Aufteilung der Verantwortung gedacht, doch lassen es seine Folgen, insbesondere für die Staaten an den EU-Außengrenzen<sup>28</sup>, angezeigt erscheinen, über Vorkehrungen nachzudenken, um die gegebenenfalls daraus resultierende Mehrbelastung für die Kapazitäten der Aufnahme- oder Asylsysteme dieser Staaten zu verringern.

UNHCR war bestrebt, die Aufmerksamkeit auf die Tatsache zu lenken, dass infolge des Dublin-Systems nicht nur manche Staaten vor die große Herausforderung gestellt sind, für eine zunehmende Zahl von Asylanträgen zuständig zu sein, sondern dass es auch erhebliche negative Auswirkungen für einzelne Antragstellende haben kann, die internationalen Schutz suchen. Das ist vor allem dann der Fall, wenn Asylsysteme nicht effektiv funktionieren und die Achtung der Rechtsansprüche Antragstellender nicht garantieren können.

### **5.1 Gewährleistung des Zugangs zu Asylrechten**

Ein Mechanismus für die vorübergehende Aussetzung von Überstellungen, wie er im neu gefassten Artikel 31 vorgeschlagen wird, würde mithelfen, diese Probleme zu beseitigen. Indem es überlasteten Staaten gestattet wird, kurzfristig die Entbindung von ihren Verpflichtungen aus der Dublin-Verordnung zu beantragen, – oder es der Kommission oder einem anderen teilnehmenden Staat gestattet wird, tätig zu werden, wenn der betroffene Staat nicht fähig oder nicht bereit ist, seinen Verpflichtungen nachzukommen, – bietet der Vorschlag die Garantie, dass die Anwendung der Verordnung nicht dazu führt, Personen in schlecht funktionierende oder überlastete Asylsysteme zurückzuschicken. Ihre Anträge würden stattdessen von einem Staat behandelt werden, der gerüstet ist, seinen Verantwortlichkeiten im Sinne des Asyl-

<sup>28</sup> *Commission Staff Working Document accompanying the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) – Impact Assessment*, SEC(2008) 2962, 3. Dezember 2008, S. 75, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/49997ad90.html>.

*acquis* nachzukommen. Das wird im vorgeschlagenen Artikel 31 (6) bestätigt, in dem es heißt, dass für die Prüfung der Anträge von Personen, deren Überstellung ausgesetzt worden ist, die Mitgliedstaaten „zuständig sind“, in denen sich die Antragstellenden aufhalten. Das würde zwar die Anzahl der Anträge erhöhen, die der Staat, in dem sich die betreffenden Asylsuchenden für die Dauer der vorübergehenden Aussetzung aufhalten, zu prüfen hat, bietet jedoch den beträchtlichen Vorteil, dass dadurch sichergestellt wird, dass niemandem sein grundlegendes Recht auf eine vollständige und faire Behandlung seines Asylantrags verweigert wird.

## ***5.2 Unterstützung für betroffene Mitgliedstaaten***

In dem Vorschlag wird auch versucht, Staaten, die aufgrund von Dublin mit einer erheblichen Zahl von Anträgen konfrontiert sind, angemessene Gelegenheit zu geben, Unterstützung zu beantragen. Das Bekenntnis der Mitgliedstaaten zur „Solidarität“ kommt im vorgeschlagenen Artikel 31 (7) zum Ausdruck, der besagt, dass eine vorübergehende Aussetzung die Gewährung von finanzieller Unterstützung im Rahmen der Bestimmungen über EG-Sofortmaßnahmen rechtfertigt.

## ***5.3 Maßnahmen zur Gewährleistung einer raschen Lösung der Probleme, die zur Aussetzung geführt haben***

In Anbetracht der zusätzlichen Verantwortung, die andere Mitgliedstaaten in der Zeit der vorübergehenden Aussetzung unweigerlich zu tragen haben, sollte überlegt werden, wie rasch für Abhilfe gesorgt werden kann. Dazu regt UNHCR an, den Vorschlag in seiner derzeitigen Form durch zusätzliche Auflagen zu verstärken, um sicherzustellen, dass der Staat, in den Überstellungen ausgesetzt sind, gezwungen ist, so schnell wie möglich Abhilfe zu schaffen und seinen Verpflichtungen wieder nachzukommen. Es sollte im Sinne einer abgeänderten Verordnung und im Einklang mit dem vorgeschlagenen Artikel 31 (9) nicht möglich sein, dass sich ein Staat seiner Pflicht entzieht, ohne gleichzeitig verpflichtet zu werden, konkrete Schritte zur Lösung der Probleme zu unternehmen. Tut er dies nicht, sollten Maßnahmen ergriffen werden. Ein solcher Ansatz würde dem vorgeschlagenen Artikel 31 (9) entsprechen, der klarstellt, dass Artikel 31 nicht dahin ausgelegt werden darf, „dass sich die Mitgliedstaaten ihrer allgemeinen Pflicht entziehen könnten, alle geeigneten [...] Maßnahmen zu treffen, um die Erfüllung ihrer Pflichten aus den Asylvorschriften der Gemeinschaft [...] sicherzustellen“.

UNHCR stellt fest, dass der vorgeschlagene neu gefasste Artikel 31 der Kommission die Möglichkeit gibt, Entscheidungen über die Aussetzung von Überstellungen an Bedingungen zu knüpfen (Artikel 31 (4) (d)). Allerdings sollten für den Fall, dass diese Bedingungen nicht innerhalb angemessener Zeit erfüllt werden, Maßnahmen vorgesehen werden, die dem betreffenden Staat den nötigen Anreiz bieten, für die Erfüllung zu sorgen. Im Idealfall sollte der Mechanismus zur Durchsetzung dieser Bedingungen automatisch ausgelöst werden und mit zeitlich gestaffelten Versäumnismaßnahmen und Fristen einhergehen, um die Notwendigkeit politisch umstrittener Diskussionen oder Entscheidungen zu verringern.

Verabsäumt es ein Staat, die mit der Aussetzung verbundenen Bedingungen zu erfüllen, oder schafft er auch sonst keine Abhilfe für die Situation, die zu der Aussetzung geführt hat, sollte er zur Bereinigung der Situation motiviert werden, etwa

durch die verpflichtende Überweisung an den im neu gefassten Artikel 35 vorgesehenen Schlichtungsmechanismus. Bei diesem Schlichtungsmechanismus handelt es sich um einen „Peer“-Prozess unter Mitwirkung von drei unbeteiligten Mitgliedstaaten. Vorübergehende Aussetzungen nach dem vorgeschlagenen Artikel 31 sollten zwar in der Regel keine „Uneinigkeit“ über die Anwendung der Verordnung im Sinne des neu gefassten Artikels 35 darstellen oder Anlass dazu geben, doch wird es Situationen geben, in denen die wohlüberlegten Ansichten anderer Mitgliedstaaten mithelfen können, eine Situation zu regeln.

Der Vorschlag in der Neufassung der Verordnung, den Zuständigkeitsbereich des bestehenden Schlichtungsmechanismus (Artikel 14 in seiner geltenden Fassung) auszuweiten, lässt vermuten, dass er möglicherweise stärker in Anspruch genommen werden könnte. Wird nach einer vorgeschriebenen begrenzten Zeit keine Lösung durch Schlichtung gefunden, könnte die Kommission ersucht werden, die Frage zu prüfen, ob nicht gegebenenfalls ein Verfahren wegen Rechtsverletzung einzuleiten ist. Eine solche Bestimmung würde natürlich in keiner Weise die Befugnis der Kommission beschneiden, jederzeit und aus gleich welchem Grund die Einleitung eines solchen Verfahrens in Erwägung zu ziehen. Es könnte jedoch von Vorteil sein, diese Möglichkeit ausdrücklich zu betonen.

#### ***Vorübergehende Aussetzung von Überstellungen***

- *UNHCR befürwortet das Konzept eines Mechanismus, der in Situationen nach den vorgeschlagenen Artikeln 31 (1), 31 (2) und 31 (3) die vorübergehende Aussetzung von Überstellungen gestattet. Dadurch wird sichergestellt, dass Antragstellende bei Fortbestand derartiger Situationen nicht der Gefahr einer Verletzung ihrer Rechte durch überlastete Aufnahmekapazitäten, Asylsysteme oder Infrastruktur oder aufgrund anderer Faktoren ausgesetzt werden, die dafür verantwortlich sind, dass „das Schutzniveau (...) nicht [den Richtlinien über die Aufnahmebedingungen oder das Asylverfahren] entspricht“.*
- *UNHCR schlägt eine Verstärkung der Bestimmungen in Artikel 31 vor, um die Staaten, in die Überstellungen ausgesetzt wurden, zu zwingen, effektive und rasche Schritte zur Beseitigung der Mängel zu unternehmen.*

## **6. Pflicht zur Prüfung von Anträgen**

Der vorgeschlagene Artikel 18 (2) befasst sich mit einem der größten und am meisten diskutierten Probleme in Bezug auf die Anwendung der Verordnung in ihrer derzeit geltenden Fassung. Wie von UNHCR und Anderen dokumentiert, interpretierte ein Mitgliedstaat die Verordnung bisher dahingehend, dass es zulässig ist, Anträge von wieder aufgenommenen Antragstellenden als „unterbrochen“ zu betrachten, mit der Folge, dass keine weitere inhaltliche Prüfung vorgenommen wurde. Die Europäische Kommission erhob daraufhin Klage vor dem Gerichtshof wegen Rechtsverletzung, in der sie diese Praxis und die diesbezüglichen innerstaatlichen Bestimmungen anfocht, die Klage aber zurückzog, nachdem der Mitgliedstaat das innerstaatliche Recht geändert und das „Unterbrechungsverfahren“ abgeschafft hatte.

UNHCR begrüßt den Vorschlag eines neuen Artikels 18 (2), der die Verpflichtung des zuständigen Mitgliedstaats klarstellt, Antragstellende „aufzunehmen“ oder „wieder aufzunehmen“ (Artikel 18 (1) neu) und „den Antrag zu prüfen oder die

Prüfung des Antrags abzuschließen“. Mit dieser Formulierung sollte eindeutig und ohne Möglichkeit der Fehlinterpretation klargestellt sein, dass eine vollständige inhaltliche Prüfung und Beurteilung des Antrags und der Beweismittel stattzufinden und eine Entscheidung zu ergehen hat, und zwar auch in Wiederaufnahmefällen. Wurde eine Prüfung nach ausdrücklicher oder impliziter „Rücknahme“ des Antrags eingestellt, ist der zuständige Staat nach Artikel 18 (2) verpflichtet, die Einstellungsentscheidung zu widerrufen und „die Prüfung abzuschließen“. Nach Ansicht von UNHCR ist dies eine wichtige und notwendige Klarstellung, die das Risiko verringert, dass Asylgesuche von Antragstellenden nach dem Dublin-System in einem Dublin-Staat möglicherweise nicht vollständig und fair behandelt werden.

Es kann aber auch Fälle geben, in denen Gesuche von Antragstellenden in deren Abwesenheit aus den vielfältigsten Gründen technischer oder formaler Natur, auf die sie keinen Einfluss haben, aufgrund des Dublin-Systems abgelehnt wurden (etwa wegen Versäumnis einer Meldefrist). In solchen Fällen sollte eine vollständige Prüfung des Antrags nach Rückkehr gemäß Dublin dennoch möglich sein, auch wenn der Antrag nicht formal als „zurückgezogen“ gilt. Dazu sollte in der Neufassung von Artikel 18 (2) der Satzteil „nach Rücknahme des Antrags durch den Antragsteller“ gestrichen werden.

#### ***Abschluss von Prüfungen***

- *UNHCR begrüßt die im neuen Artikel 18 (2) vorgeschlagenen Änderungen, die die Verpflichtung aller Staaten zum Abschluss bzw. zur Wiederaufnahme einer vollständigen inhaltlichen Prüfung aller unter ihre Zuständigkeit fallenden Anträge klarstellen würden.*
- *Um sämtliche Fälle zu erfassen, in denen Anträge von Antragstellenden nach deren Überstellung einer vollständigen inhaltlichen Prüfung zu unterziehen sind, schlägt UNHCR vor, den Satzteil „nach Rücknahme des Antrags durch den Antragsteller“ zu streichen.*

## **7. Recht auf Information und auf Unterrichtung über Überstellungsbeschlüsse**

Die in der Neufassung von Artikel 4 vorgeschlagenen Änderungen sehen eine Ausweitung der derzeitigen Verpflichtung der Mitgliedstaaten zur Unterrichtung der Antragstellenden über das Dublin-System vor. In diesen neuen Anforderungen sollte ein Hilfsmittel für die Mitgliedstaaten gesehen werden, für eine wirksamere Funktionsweise des Dublin-Systems zu sorgen und dessen Glaubwürdigkeit insgesamt zu erhöhen. Wenn die Antragstellenden besser über das System, seine Begründung und möglichen Ergebnisse Bescheid wissen, sind sie besser vorbereitet, den Mitgliedstaaten die nötigen Auskünfte zu erteilen, die die Bestimmung der Zuständigkeit erleichtern. Ein besseres Verständnis des Prozesses und das Wissen, dass der Verfahrensausgang fair sein wird, sollten die Antragstellenden auch zu einer besseren Zusammenarbeit im Rahmen des Systems veranlassen.

### ***7.1 Unterrichtung über Kriterien, Verfahren und Ergebnisse***

UNHCR unterstützt die vorgeschlagene konkrete Unterrichtung durch die Behörden, insbesondere auch die Pflicht zur Information über: die Dublin-Kriterien und deren Rangfolge (Artikel 4 (1) (b)), was die Antragstellenden dazu ermutigen sollte, voll-

ständige Angaben zu machen; über das „allgemeine Verfahren und die Fristen, die von den Mitgliedstaaten einzuhalten sind“ (Artikel 4 (1) (c)), womit Klarheit geschaffen und die Ungewissheit darüber beseitigt wird, wann weitere Entwicklungen zu erwarten sind; über den „möglichen Ausgang des Verfahrens und die Folgen“ (Artikel 4 (1) (d)); und über die „Möglichkeit zur Einlegung eines Rechtsbehelfs gegen einen Überstellungsbeschluss“ (Artikel 4 (1) (d)), was die Chancen der Antragstellenden erhöht, in entsprechenden Fällen ihre Rechte wahrzunehmen.

## **7.2 Schriftliche und altersgerechte Unterrichtung**

Die Verpflichtung nach Artikel 4 (2) zur Unterrichtung in schriftlicher Form wird begrüßt. Das in Artikel 4 (3) vorgesehene gemeinsame Merkblatt würde auch zu einem besseren und systematischeren Verständnis in den Mitgliedstaaten beitragen, und UNHCR ist bereit, einen Beitrag zur Ausarbeitung dieses Materials zu leisten. In vielen Fällen wird es jedoch in Ergänzung der schriftlichen Informationen mündlicher Erklärungen bedürfen.<sup>29</sup> UNHCR befürwortet daher die in Artikel 4 (2) enthaltene weiter gefasste Verpflichtung, nähere Informationen auch mündlich zu erteilen, „wenn dies für das Verständnis des Antragstellers notwendig ist“. Es sollten auch andere Formen der Kommunikation in Erwägung gezogen werden, etwa die Unterrichtung per Video, die in zumindest einem Mitgliedstaat praktiziert wird.<sup>30</sup>

Positiv ist auch die Verpflichtung der Mitgliedstaaten zu werten, „die Informationen in einer dem Alter des Antragstellers angemessenen Weise“ zu erteilen. UNHCR ist der Ansicht, dass diese Informationen „in einer dem/der Antragstellenden verständlichen Sprache“ mitgeteilt werden sollten, und nicht in einer, „von der angenommen werden darf, dass der Antragsteller sie versteht“. Wird die Sprache nicht tatsächlich verstanden, haben die Informationen nur wenig Wert.

## **7.3 Unterrichtung über Überstellungsbeschlüsse**

In Artikel 25 sind auch Änderungen zu den Bestimmungen über die Mitteilung von Überstellungsbeschlüssen gemäß Dublin vorgesehen. UNHCR unterstützt den Vorschlag im neu gefassten Artikel 25 (1), der eine schriftliche Mitteilung innerhalb von spätestens fünfzehn Arbeitstagen nach Eingang der Antwort des um Übernahme der Zuständigkeit ersuchten Mitgliedstaats vorschreibt. Auch hier spricht sich UNHCR dafür aus, dass diese Mitteilung „in einer dem/der Antragstellenden verständlichen Sprache“ erfolgt. Die Neufassung von Artikel 25 (2) legt weitere Informationspflichten fest, darunter eine Erläuterung der wichtigsten Verfahrensschritte, verfügbaren Rechtsbehelfe und anwendbaren Fristen sowie „Angaben zu Personen oder Einrichtungen, die die betreffende Person rechtlich beraten und/oder vertreten können“ (Artikel 25 (2) neu). Dadurch könnte sichergestellt werden, dass die Antragstellenden ihre Rechtsansprüche nach dem Dublin-System kennen und sie besser wahrnehmen können. (Siehe unten „Wirksame Rechtsbehelfe“)

---

<sup>29</sup> Verena Plutzar, *Kommunikationswege in Erstaufnahmestellen für AsylwerberInnen*, komm.weg, Oktober 2008, abrufbar unter [http://www.sprachenrechte.at/TCgi/Images/sprachenrechte/20090316115827\\_Studienergebnisse.komm.weg.Oktob08%202008\\_1.pdf](http://www.sprachenrechte.at/TCgi/Images/sprachenrechte/20090316115827_Studienergebnisse.komm.weg.Oktob08%202008_1.pdf).

<sup>30</sup> Das ist im Vereinigten Königreich der Fall.

### ***Unterrichtung und Mitteilung von Überstellungsbeschlüssen***

- *UNHCR begrüßt den Vorschlag in Artikel 4, umfassender über das Dublin-System zu informieren. Diese Änderungen sollten den Antragstellenden nicht nur ein besseres Verständnis ihrer Rechte und des möglichen Verfahrensausgangs vermitteln, sondern sie auch dazu ermutigen, vollständige Angaben gegenüber den Behörden zu machen, was die Aufgabe der Feststellung des zuständigen Staates erleichtern sollte.*
- *Begrüßt werden ferner die im neu gefassten Artikel 25 vorgeschlagenen klarer formulierten und erweiterten Erfordernisse hinsichtlich der Mitteilung von Überstellungsbeschlüssen.*
- *UNHCR schlägt vor, in allen oben genannten Bestimmungen den Ausdruck „in einer Sprache, von der angenommen werden darf, dass die Person sie versteht“ durch den Wortlaut „in einer dem/der Antragstellenden verständlichen Sprache“ zu ersetzen.*

## **8. Persönliche Gespräche**

Die in Artikel 5 ausdrücklich festgelegte neue Pflicht der Mitgliedstaaten, mit allen Dublin-Antragstellenden ein persönliches Gespräch zu führen, wird nach Ansicht von UNHCR zu einer effizienteren administrativen Abwicklung des Dublin-Systems und zu einem besseren Verständnis der Antragstellenden beitragen und sie besser in die Lage versetzen, ihren Antrag zu begründen. Wie im vorgeschlagenen Artikel 5 (2) festgestellt, erhalten die Antragstellenden auf diese Weise die Möglichkeit, „relevante Angaben mitzuteilen, die für die korrekte Bestimmung des zuständigen Mitgliedstaats notwendig sind“, gegebenenfalls auch über die Anwesenheit von Familienangehörigen oder sonstigen Verwandten in anderen Mitgliedstaaten oder den Besitz eines Visums oder Aufenthaltstitels.

Laut Artikel 5 (2) ist es auch Zweck des Gesprächs, „den Antragsteller mündlich über die Anwendung dieser Verordnung zu informieren“. UNHCR ist der Auffassung, dass diese Verpflichtung über die in Artikel 4 (1) vorgesehene allgemeine Informationspflicht bezüglich der Dublin-II-Verordnung hinausgeht und von den zuständigen Behörden verlangt, dass sie die Antragstellenden in dem Gespräch konkret von der Absicht in Kenntnis setzen, in ihrem Fall die Verordnung anzuwenden und sie unter Umständen in einen bestimmten Staat zu überstellen. Das ist von größter Bedeutung, um Antragstellenden Gelegenheit zu geben, etwa Umstände zur Sprache zu bringen, die ihre Überstellung in einen bestimmten Staat aus Schutzgründen ausschließen könnten, bzw. Umstände darzulegen, die mithelfen können, den zuständigen Mitgliedstaat zu ermitteln. Um sicherzustellen, dass das Gespräch für beide Seiten ein Höchstmaß an Informationen liefert, sollte die für die Durchführung vorgeschriebene Sprache nicht jene sein, „von der angenommen werden darf, dass der Antragsteller sie versteht“, sondern „eine dem/der Antragstellenden verständliche Sprache“. Selbst wenn diese Formulierung in anderen Teilen der Verordnung nicht verwendet wird, sollte sie in Anbetracht der möglicherweise ausschlaggebenden Bedeutung des Gesprächs für den gesamten Prozess der Bestimmung der Zuständigkeit jedenfalls in dieser Bestimmung verwendet werden.

Das zwingend vorgeschriebene Gespräch kann mithelfen, für eine effektivere Erfüllung von Artikel 6 (1) der neu gefassten Verordnung sowie von Artikel 3 der

Kinderrechtskonvention zu sorgen, indem sichergestellt wird, dass die Behörden Gelegenheit erhalten, vom Vorhandensein eines Kindes oder Elternteils in Kenntnis gesetzt zu werden und zu entscheiden, ob eine Familienzusammenführung dem Kindeswohl dient.

In Staaten, die derzeit keine derartigen Gespräche durchführen, würden die Vorteile ausführlicherer Informationen, die „zeitnahe nach Eingang des Antrags“ (Artikel 5 (3)) in Erfahrung gebracht werden, die zur Durchführung solcher Gespräche erforderlich zusätzlichen Ressourcen aufwiegen.<sup>31</sup>

#### ***Persönliches Gespräch***

- *UNHCR begrüßt die Vorschrift, in allen Dublin-Fällen ein persönliches Gespräch zu führen, in dem die Antragstellenden von der geplanten Anwendung der Verordnung in ihrem Fall und ihrer möglichen Überstellung in einen bestimmten Staat unterrichtet werden. Im Hinblick auf den potenziellen Wert des Gesprächs für die Bestimmung der Zuständigkeit liegt es im Interesse sowohl des Staates als auch der Antragstellenden.*
- *Im Interesse größtmöglicher Effektivität des Gesprächs für alle Beteiligten schlägt UNHCR vor, den Ausdruck „in einer Sprache, von der angenommen werden darf, dass die Person sie versteht“ durch die Formulierung „in einer dem/der Antragstellenden verständlichen Sprache“ zu ersetzen. Das ist für das Gespräch besonders wichtig, vielleicht noch wichtiger als irgendein anderes Verfahrenselement des Dublin-Prozesses.*

## **9. Wirksamer Rechtsbehelf gegen die Überstellung**

Der vorgeschlagene neue Artikel 26 betrifft das Recht der Antragstellenden auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf in Sach- und in Rechtsfragen gegen einen Überstellungsbeschluss. Gemäß einer vorgeschlagenen neuen Bestimmung müssen die Mitgliedstaaten auch „eine angemessene Frist“ vorsehen, in der das Recht auf einen wirksamen gerichtlichen Rechtsbehelf wahrgenommen werden kann (Artikel 26 (2)). Die vorgeschlagenen Erwägungsgründe 16 und 17 verweisen darauf, dass sich das Recht auf einen wirksamen Rechtsbehelf aus dem Gemeinschaftsrecht, dem Völkerrecht sowie regionalem Recht, einschließlich der Charta der Grundrechte und der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte in Straßburg, ableitet und in diesen definiert ist.<sup>32</sup>

Der Vorschlag sieht keine automatische aufschiebende Wirkung von Überstellungsbeschlüssen gemäß Dublin vor, sondern verpflichtet die Behörden der Mitgliedstaaten dazu, innerhalb von sieben Arbeitstagen zu entscheiden, ob der betreffenden Person bis zum Abschluss der Überprüfung der Verbleib im Land gestattet wird, und die Entscheidung im Fall der Ablehnung schriftlich zu begründen (Artikel 26 (3) und (4)). UNHCR befürwortet diese Vorschläge, die Antragstellenden die Möglichkeit geben,

<sup>31</sup> UNHCR, *Procedural Standards for Refugee Status Determination under UNHCR's Mandate*, September 2005, Kapitel 4.3, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/publ/PUBL/4316f0c02.html>.

<sup>32</sup> Zu wichtigen Beispielfällen in Bezug auf eine wirksame Beschwerde im Sinne der EMRK zählt unter anderem *Jabari gegen Türkei*, Individualbeschwerde Nr. 40035/98, 11. Juli 2000 (EGMR), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6dac.html>.

Gründe darzulegen, warum eine Überstellung vor einer Entscheidung über ihren Rechtsbehelf aufgrund der Umstände ihres Falles ihre Rechtsansprüche beeinträchtigen könnte. Diese Bestimmung steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte<sup>33</sup> und des Europäischen Gerichtshofs.

Auch die neuen Bestimmungen in der Neufassung der Artikel 26 (5) und (6), die Personen, die einen Rechtsbehelf erhoben haben, bei Bedarf rechtliche Beratung und/oder Vertretung (unentgeltlich, wenn die betreffende Person die Kosten nicht selbst tragen kann) zusichern, werden unterstützt. Diese Bestimmungen tragen der Bedeutung von rechtlicher Beratung Rechnung, wenn Antragstellende von ihrem Recht auf einen Rechtsbehelf praktisch Gebrauch machen wollen.

### ***Wirksame Rechtsbehelfe***

*UNHCR unterstützt den Vorschlag, in Dublin-Fällen einen wirksamen Rechtsbehelf vorzuschreiben, der eine „angemessene Frist“ für die Wahrnehmung des Rechts auf einen Rechtsbehelf vorsieht und den Antragstellenden die Möglichkeit gibt darzulegen, warum in ihrem speziellen Fall eine aufschiebende Wirkung angebracht sein könnte. Auch der Vorschlag, dass für Rechtsbehelfe gegen Dublin-Entscheidungen rechtliche Beratung bereitzustellen ist, wird begrüßt.*

## **10. Haft**

Der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung leitet sich aus dem grundlegenden Menschenrecht auf persönliche Freiheit und Sicherheit ab.<sup>34</sup> UNHCR begrüßt die vorgeschlagenen neuen Garantien und Einschränkungen in Bezug auf Inhaftierungen in Dublin-Verfahren. Sie erscheinen angesichts der von mehreren Mitgliedstaaten geübten Praxis, Antragstellende in Dublin-Verfahren systematisch in Gewahrsam zu nehmen, unbedingt erforderlich.<sup>35</sup>

### **10.1 Zulässige Haftgründe**

Der vorgeschlagene Artikel 27 (1) würde es untersagen, Antragstellende allein deshalb in Gewahrsam zu nehmen, weil sie internationalen Schutz beantragt haben.

<sup>33</sup> *Conka gegen Belgien*, Individualbeschwerde Nr. 51564/99, 5. Februar 2002 (EGMR), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3e71fdfb4.html>; *Gebremedhin gegen Frankreich*, Individualbeschwerde Nr. 25389/05, 26. April 2007 (EGMR), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/46441fa02.html>.

<sup>34</sup> Siehe unter anderem Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/1\\_International/1\\_Voelkerrechtliche\\_Dokumente/04\\_EMRK\\_und\\_Protokolle/02a\\_EMRK\\_Protokoll\\_Nr\\_1\\_4\\_6\\_u\\_7.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/04_EMRK_und_Protokolle/02a_EMRK_Protokoll_Nr_1_4_6_u_7.pdf); Artikel 9 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, abrufbar unter <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>; Artikel 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, abrufbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/IntZivilpakt.pdf>; Artikel 37 (b) des Übereinkommens über die Rechte des Kindes, abrufbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/UNkonvKinder1.pdf>; und Artikel 14 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter [http://www.bmas.de/coremedia/generator/2888/property=pdf/uebereinkommen\\_ueber\\_die\\_rechte\\_behinderter\\_menschen.pdf](http://www.bmas.de/coremedia/generator/2888/property=pdf/uebereinkommen_ueber_die_rechte_behinderter_menschen.pdf).

<sup>35</sup> UNHCR (2006), siehe Fußnote 3, Teil 2.7 (b), S. 52-53.

UNHCR befürwortet diese Bestimmung<sup>36</sup> als ein Mittel zur Verringerung des Risikos von willkürlicher Haft<sup>37</sup> und verweist auf Artikel 31 der Genfer Flüchtlingskonvention, in dem es heißt, dass wegen unrechtmäßiger Einreise oder unrechtmäßigen Aufenthalts, abgesehen von außergewöhnlichen Umständen, keine Strafen (einschließlich Haft<sup>38</sup>) gegen Flüchtlinge und Asylsuchende verhängt werden dürfen, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.<sup>39</sup>

UNHCR begrüßt ferner die im neu gefassten Artikel 27 (3) vorgeschlagene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Alternativen zur Haft zu prüfen, sowie die Einführung einer Erforderlichkeitsprüfung, derzufolge Antragstellende nur dann in Haft genommen werden dürfen, wenn es „auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung“ „erforderlich ist“ und wenn „erhebliche Fluchtgefahr besteht“. Die vorgeschlagene Definition der „Fluchtgefahr“ in Artikel 2 (1), die „objektive gesetzlich festgelegte Kriterien“ voraussetzt, würde einen begrenzenden Mechanismus darstellen, durch den eine einheitlichere und strengeren Auflagen entsprechende Anwendung von Haft in Dublin-Fällen durch die Mitgliedstaaten gewährleistet wäre. UNHCR ist besorgt, dass es auch in Zukunft möglich sein könnte, dass Mitgliedstaaten den Begriff „Fluchtgefahr“ sehr weit gefasst auslegen. Dieser Wortlaut sollte jedoch ausschließen, dass allein der Umstand, der Dublin-Verordnung zu unterliegen, Fluchtgefahr begründet und die Person daher in Haft genommen werden kann.

## ***10.2 Verpflichtung zur Information Inhaftierter über die Haftgründe***

Die im neu gefassten Artikel 27 (7) festgelegte Verpflichtung, die in Haft genommenen Personen unverzüglich über „die Gründe für den Gewahrsam (...) in einer Sprache [zu informieren], von der angenommen werden darf, dass sie sie verstehen“, entspricht nicht der Verpflichtung in Artikel 5 (2) der Europäischen Menschenrechtskonvention, die wie folgt lautet: „Jeder festgenommenen Person muss unverzüglich in einer ihr verständlichen Sprache mitgeteilt werden, welches die Gründe für ihre Festnahme sind und welche Beschuldigungen gegen sie erhoben werden.“ Diese Bestimmung wurde vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte dahingehend ausgelegt, dass die Person in einfacher, nichttechnischer Sprache von den Haftgründen zu unterrichten ist, damit sie deren Rechtmäßigkeit nötigenfalls vor Gericht

---

<sup>36</sup> Diese Bestimmung steht auch im Einklang mit Artikel 17 der *Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft*, ABl. 326, 13. Dezember 2005, S. 13-34, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/2\\_EU-Asyl/B.04\\_Asyilverfahrensrichtlinie/B.4.01.1\\_326-13-de.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.04_Asyilverfahrensrichtlinie/B.4.01.1_326-13-de.pdf) (im Folgenden „Asylverfahrensrichtlinie“).

<sup>37</sup> Siehe Artikel 9 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, siehe Fußnote 34, und Artikel 9 des Internationalen Paktes über bürgerliche und politische Rechte, siehe Fußnote 34.

<sup>38</sup> Obwohl „Haft“ in Artikel 31 (1) der Genfer Flüchtlingskonvention nicht ausdrücklich erwähnt wird, verstanden die Verfasser unter dem Begriff „Strafen“ auch Haft. Artikel 31 (2) gestattet Verwaltungshaft nur für die Zwecke der Durchführung von Ermittlungen. Siehe auch Abs. 29 von Goodwin-Gill, *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-penalization, Detention and Protection*, Oktober 2001, unter <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/3bcfdf164.pdf>.

<sup>39</sup> Siehe auch UNHCR-Exekutivkomitee, *Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden*, Beschluss Nr. 44 (XXXVII), 13. Oktober 1986, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/277.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/277.pdf).

anfechten kann<sup>40</sup>, und dass zum Beispiel allgemeine Erklärungen nicht ausreichen.<sup>41</sup> Der Vorschlag müsste also die Information über die Haftgründe in einer dem/der Antragstellenden verständlichen Sprache vorschreiben.

### **10.3 Dauer und gerichtliche Überprüfung**

UNHCR unterstützt den Vorschlag, Haft in Dublin-Fällen auf den kürzest möglichen Zeitraum zu beschränken (Artikel 27 (5)) und sie erst ab dem Zeitpunkt der Mitteilung eines Überstellungsbeschlusses zu gestatten (Artikel 27 (4) neu). In vielen Überstellungsfällen wird festzustellen sein, dass vor diesem Zeitpunkt kaum oder keine Fluchgefahr besteht.

UNHCR begrüßt ferner die Vorschläge für strengere Vorschriften in Bezug auf regelmäßige Haftprüfungen durch die Justizbehörden (Artikel 27 (8) neu), um sicherzustellen, dass die Haft einerseits verhältnismäßig ist, nur wenn nötig verhängt oder verlängert wird und aus zulässigen Gründen angeordnet wird und dass andererseits alle Verfahrensgarantien eingehalten werden. Die Vorschrift, dass Haft nur auf Anordnung von Justizbehörden verhängt werden darf oder binnen 72 Stunden von einer Justizbehörde zu bestätigen ist (Artikel 27 (6) neu), sollte eine angemessene Garantie gegen willkürliche oder systematisch verhängte Haft in Dublin-Fällen bieten.

UNHCR erachtet es für wichtig, dass Asylsuchende das Recht haben, eine gerichtliche Überprüfung ihrer Haft zu beantragen, wann immer neue Umstände vorliegen oder Informationen bekannt werden, die die Rechtmäßigkeit ihrer Haft betreffen könnten. Eine solche Formulierung würde Artikel 5 (4)<sup>42</sup> der Europäischen Menschenrechtskonvention entsprechen.

Der Verweis auf die Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung der „Fortdauer“ der Haft im neu gefassten Artikel 27 (8) könnte zu Missverständnissen Anlass geben. UNHCR geht davon aus, dass damit die Rechtmäßigkeit sowohl der Haft während der ursprünglich angeordneten Zeitdauer als auch der Haftverlängerung gemeint ist. Im Interesse der Klarheit schlägt UNHCR daher vor, die Wörter „die Fortdauer des“ zu streichen.

---

<sup>40</sup> *Fox, Campbell und Hartley gegen Vereinigtes Königreich*, Individualbeschwerden Nr. 12244/86, 12245/86 und 12383/86, 30. August 1990 (EGMR), abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b6f90.html>.

<sup>41</sup> *Saadi gegen Vereinigtes Königreich*, Individualbeschwerde Nr. 13229/03, 29. Januar 2008 (EGMR), Absatz 85, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a074302.html>.

<sup>42</sup> Artikel 5 (4) der EMRK lautet: „Jedermann, dem seine Freiheit durch Festnahme oder haft entzogen wird, hat das Recht, ein Verfahren zu beantragen, in dem von einem Gericht ehetunlich über die Rechtmäßigkeit der Haft entschieden wird und im Falle der Widerrechtlichkeit seine Entlassung angeordnet wird.“

## **Haft**

- *Die Neufassung von Artikel 27 (7) Unterabsatz 2 sollte in Einklang mit den Verpflichtungen aus der EMRK und der Rechtsprechung des EGMR gebracht und wie folgt abgeändert werden: „Inhaftierte Personen werden unverzüglich von den Haftgründen, der beabsichtigten Dauer der Haft und den im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren für die Anfechtung der Haftanordnung in einer ihnen verständlichen Sprache unterrichtet.“*
- *UNHCR schlägt vor, den neu gefassten Artikel 27 (8) wie folgt abzuändern: „[Streichung: Die Fortdauer des] Der Gewahrsams wird bei jeder gemäß Absatz 2 in Gewahrsam genommenen Person von einer Justizbehörde von Amts wegen in angemessenen Zeitabständen überprüft, sowie auf Antrag der betreffenden Person, wann immer neue Umstände vorliegen oder Informationen bekannt werden, die die Rechtmäßigkeit ihrer Haft betreffen.“*

## **11. Datenschutz**

Der Vorschlag für eine Neufassung der Verordnung enthält eine Reihe von Änderungen zum Schutz der Daten der Antragstellenden. UNHCR begrüßt grundsätzlich die Einführung mehrerer Prozesse und Beschränkungen zur Verhinderung der unautorisierten Verwendung oder Weitergabe von Informationen über einzelne Antragstellende und ihre Anträge. Der vertrauliche Umgang mit Daten ist für Flüchtlinge und andere Personen, die internationalen Schutz benötigen, besonders wichtig, da die Gefahr besteht, dass Urheber von Verfolgung oder von Verletzungen der Rechte dieser Personen schließlich Zugang zu diesen Informationen erhalten, wodurch ein Flüchtling möglicherweise sogar in seinem Asylland gefährdet sein könnte.

UNHCR begrüßt daher die im neuen Erwägungsgrund 23 enthaltene Bestätigung, dass die Rechtsinstrumente der Gemeinschaft zum Schutz natürlicher Personen bei der Verarbeitung personenbezogener Daten auch für die Verarbeitung personenbezogener Daten im Rahmen des Dublin-Systems Anwendung finden. In Erwägungsgrund 24 wird außerdem betont, dass der Datenaustausch gemäß der Verordnung der Unterstützung und dem Schutz der Antragstellenden dient. UNHCR unterstützt den Vorschlag, Ausmaß und Art der zwischen den Mitgliedstaaten vor Überstellungen auszutauschenden Daten ausdrücklich zu beschränken (Artikel 30 neu). Begrüßt wird ferner der in Artikel 32 (9) enthaltene Vorschlag, dass Antragstellende Klage erheben können, wenn ihnen ein Mitgliedstaat das Auskunftsrecht oder das Recht auf Berichtigung oder Löschung der sie betreffenden Daten verweigert, ebenso wie der vorgeschlagene konkrete Artikel über strafrechtliche Sanktionen im Fall des Missbrauchs von nach Maßgabe der Verordnung verarbeiteten Daten (Artikel 36 neu). Auch kleinere Änderungen, durch die den Bestimmungen über den Datenschutz für Antragstellende Nachdruck verliehen werden soll, werden befürwortet und sollten als Mittel zur Erhöhung der Transparenz, der Rechenschaftspflicht und der Zuverlässigkeit des Datenmanagementsystems der Teilnehmerstaaten gesehen werden.

## 12. Aufnahmebedingungen

Ein im Auftrag der Europäischen Kommission 2006 erstellter Bericht des Odysseus Academic Network<sup>43</sup> dokumentierte die zwischen den Mitgliedstaaten bestehenden Auslegungsunterschiede in Bezug auf ihre Verpflichtung, die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen auf Antragstellende im Rahmen des Dublin-Systems anzuwenden.

Laut dem Odysseus-Bericht vertraten mehrere Mitgliedstaaten die Auffassung, dass Dublin-Antragstellende keinen Anspruch auf die in der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen festgelegten Mindeststandards hätten. Dieses Ergebnis bereitet UNHCR Sorge, da Asylsuchende Gefahr laufen, längere Zeit hindurch nicht entsprechend den Mindeststandards behandelt zu werden, während die Zuständigkeit für ihre Anträge geklärt wird.<sup>44</sup>

Der vorgeschlagene Erwägungsgrund 9 der Neufassung der Verordnung soll diese Lücke schließen, indem Folgendes festgestellt wird: „Um die Gleichbehandlung aller Asylbewerber sicherzustellen, sollte die Richtlinie [über die Aufnahmebedingungen] (...) auf das [Dublin-]Verfahren Anwendung finden.“ Hier sei angemerkt, dass der derzeit vorliegende Vorschlag einer Neufassung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen einen ähnlichen Wortlaut enthält, der klarstellt, dass die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen „in allen Phasen und auf alle Arten von Verfahren, die Anträge auf internationalen Schutz betreffen, sowie in allen Räumlichkeiten und Einrichtungen für die Unterbringung von Asylbewerbern“ Anwendung findet (vorgeschlagener Erwägungsgrund 13).

UNHCR begrüßt diese Klarstellungen und spricht sich für die Aufnahme der neuen Erwägungsgründe in beide Rechtsakte aus, um jede Möglichkeit zu beseitigen, die Dublin-II-Verordnung bzw. die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen als einander ausschließend zu interpretieren.

### ***Anspruch von Dublin-Antragstellenden auf die Aufnahmebedingungen***

*UNHCR begrüßt die vorgeschlagene Neufassung von Erwägungsgrund 9, der klarstellt, dass alle der Dublin-II-Verordnung unterliegenden Antragstellenden Anspruch auf die Behandlung, Standards und Einrichtungen nach der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen haben.*

## 13. Überstellungen

Im vorgeschlagenen neuen Erwägungsgrund 19 werden die Mitgliedstaaten ermutigt, sich für Überstellungen auf freiwilliger Basis einzusetzen und sicherzustellen, dass „Überstellungen in Form einer kontrollierten Ausreise oder in Begleitung in humaner

<sup>43</sup> Odysseus Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe, *Comparative Overview of the Implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers in the EU Member States*, Oktober 2006, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/484009fc2.html> (im Folgenden „Odysseus-Bericht“).

<sup>44</sup> Diese Situation könnte als Verstoß gegen den Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte (abrufbar unter [http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1978\\_591\\_0/1978\\_591\\_0.pdf](http://www.ris.bka.gv.at/Dokumente/BgblPdf/1978_591_0/1978_591_0.pdf)) gewertet werden, unter anderem nach den Artikeln 11, 12 und 13.

Weise unter uneingeschränkter Achtung der Grundrechte und der Menschenwürde vorgenommen werden“. Mit diesem neuen Erwägungsgrund und mehreren vorgeschlagenen neuen Bestimmungen im normativen Text der Neufassung der Verordnung sollen einige Probleme beseitigt werden, die sich nach den derzeit geltenden Regelungen ergeben haben. Nach einigen ausführlich belegten Fällen<sup>45</sup>, in denen der/die falsche Antragstellende überstellt wurde und Streitigkeiten zwischen Mitgliedstaaten über die Zuständigkeit entstanden, stellt der neu gefasste Artikel 28 (3) in geeigneter Weise klar, dass der Mitgliedstaat, der die Überstellung durchgeführt hat, „die Person unverzüglich wieder aufnimmt“. Die bisher ungelöste Frage, wer die Überstellungskosten tragen soll, ist im vorgeschlagenen Artikel 29 geregelt, demzufolge im Fall einer irrtümlichen Überstellung die Kosten für die Rücküberstellung von dem Mitgliedstaat getragen werden, der die erste Überstellung durchgeführt hat (Artikel 29 (2)). UNHCR begrüßt diese Bestimmungen, die die Effizienz verbessern und den Raum für Meinungsverschiedenheiten zwischen den Mitgliedstaaten verringern sollten. Durch sie wird auch klargestellt, dass Überstellungskosten jedenfalls nicht den Antragstellenden auferlegt werden dürfen (Artikel 29 (3)).

Neue Bestimmungen schützen auch Personen in schlechter gesundheitlicher Verfassung oder generell „nicht überstellungsfähige“ Personen vor der Überstellung (Artikel 30 (1)). Es wird ferner die Datenweitergabe zwischen den Staaten in Vorbereitung von Überstellungen näher geregelt. UNHCR begrüßt den Vorschlag, Daten „allein zu dem Zweck“ auszutauschen, Antragstellende in geeigneter Weise zu unterstützen, einschließlich der notwendigen medizinischen Versorgung und des Schutzes ihrer Rechte, „und soweit dies sachdienlich und relevant ist und nicht über das erforderliche Maß hinausgeht“ (Artikel 30 (2)). Das ist besonders wichtig, da die Informationsweitergabe in erster Linie dem Schutz der Rechte und des Wohls der zu überstellenden Antragstellenden dienen sollte.

UNHCR begrüßt die den überstellenden und den Bestimmungsmitgliedstaaten in Artikel 30 auferlegten Verpflichtungen, die Überstellungen insofern erleichtern sollten, als sie die jeweiligen Verpflichtungen dieser Staaten klarstellen und die Möglichkeit von Auffassungsunterschieden über die Situation und die Bedürfnisse der Antragstellenden verringern. Weitere Erfordernisse, einschließlich der Einwilligung der Antragstellenden oder ihrer Vertreter zur Weitergabe personenbezogener Gesundheitsdaten (Artikel 30 (5)), sowie die Garantien in Bezug auf deren Verarbeitung (Artikel 30 (6) und (9)) werden ebenfalls begrüßt.

### **Überstellungen**

- *UNHCR begrüßt die vorgeschlagenen Bestimmungen zur genaueren Regelung der Durchführung von Überstellungen, insbesondere auch Kostenfragen und den Austausch von Informationen über Antragstellende vor deren Überstellung, sowie der Weitergabe von Informationen, zum Schutz der Rechte und zum Wohl der Antragstellenden.*
- *UNHCR ist der Ansicht, dass diese Vorschläge nicht nur die nötigen Garantien für Antragstellende bieten, sondern auch die Effizienz und die Überstellungsrate verbessern würden, indem sie die Verpflichtungen der*

<sup>45</sup> UNHCR, *The Dublin II Regulation. A UNHCR Discussion Paper*, April 2006, S. 42-43, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4445fe344.html> (siehe Fußnote 3).

*Staaten ausdrücklich definieren und die Wahrscheinlichkeit von Verzögerungen oder Behinderungen von Überstellungen durch Irrtum oder Fehlinformationen verringern.*

#### **14. Übertragung der Zuständigkeit und weitere Anträge**

Die Verordnung sieht vor, dass die Zuständigkeit eines Staates endet, sobald Antragstellende das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten für mindestens drei Monate verlassen haben, (sofern dieser Staat den Betreffenden keinen Aufenthaltstitel ausgestellt hat) (Artikel 19 (2) neu). Die Neufassung von Artikel 19 (3) würde eine damit zusammenhängende Bestimmung abändern, indem festgelegt wird, dass die Zuständigkeit auch dann endet, wenn Antragstellende nach Rücknahme oder Ablehnung ihres Antrags freiwillig einer Abschiebungsanordnung Folge leisten. In beiden Bestimmungen sind weitere Änderungen vorgesehen, die klarstellen, dass ein nach einer solchen Abwesenheit oder Abschiebung gestellter Antrag als neuer Antrag anzusehen ist (für den somit implizit nicht mehr die im ersten Verfahren ermittelte Zuständigkeit gilt).

Das ist ein positiver Vorschlag, der mögliche Probleme eines zuvor zuständigen Staates mit der Beweisführung, dass seine Verpflichtungen erloschen sind, lösen könnte. Darüber hinaus könnte er auch die Situation regeln, in der eine Person, deren Antrag auf Schutz abgelehnt wird bzw. die die EU verlässt, Jahre später unter geänderten Umständen von Verfolgung oder ernsthaftem Schaden bedroht ist und aus gutem Grund erneut Asyl sucht. In solchen Fällen wäre es unangebracht, das Recht der Antragstellenden auf Statusfeststellung in einem bestimmten Mitgliedstaat, mit dem keine ständige Verbindung bestand, durch eine frühere Zuständigkeitsfeststellung – auf der Grundlage vergangener, möglicherweise nicht mehr zutreffender Fakten – einzuschränken.

#### ***Übertragung der Zuständigkeit***

*UNHCR begrüßt den Vorschlag, Artikel 19 über die Übertragung der Zuständigkeit für Dublin-Fälle klarzustellen, sowie die Verpflichtung, nach Abschiebung, Ablehnung oder Rücknahme gestellte Anträge als neue Anträge zu behandeln.*

#### **15. Recht der Mitgliedstaaten zur Überstellung in einen sicheren Drittstaat**

Es wird eine Änderung zu Artikel 3 (3) vorgeschlagen, der in seiner geltenden Fassung den Mitgliedstaaten gestattet, Antragstellende gemäß ihren innerstaatlichen Rechtsvorschriften in Drittstaaten zu überstellen. UNHCR begrüßt den Vorschlag, in der Neufassung das Wort „sicheren“ vor „Drittstaat“ einzufügen, und die Verpflichtung, die Schutzgarantien der Asylverfahrensrichtlinie einzuhalten.

Theoretisch könnten Staaten nach der Verordnung in ihrer derzeitigen Form geltend machen, dass es nach wie vor in ihrem Ermessen liegt, ob sie eine Person in einen beliebigen Drittstaat zurück- oder ausweisen. UNHCR hat sich jedoch immer wieder für eine begrenzte Anwendung des Konzepts des „sicheren Drittstaats“ ausgesprochen, und zwar auch in den Rechtsinstrumenten der Gemeinschaft. Die in der Asylverfahrensrichtlinie vorgesehenen Einschränkungen in Bezug auf die Anwendung des Konzepts müssen wenigstens als Mindeststandards beachtet werden.

## 16. Fristen

UNHCR begrüßt den in Artikel 23 in Abänderung des geltenden Artikels 20 enthaltenen Vorschlag, für an andere Staaten gerichtete Wiederaufnahmegesuche Fristen vorzusehen. Nach Ansicht von UNHCR kann durch diese Änderungen das angestrebte Ziel einer zügigen Bestimmung des für einen Antrag zuständigen Staates (Erwägungsgrund 5 neu) effektiver erreicht werden, was dem Interesse der Antragstellenden und jenem der Mitgliedstaaten entgegenkommt.<sup>46</sup>

## TEIL II

### Vorschlag betreffend die Einrichtung von „Eurodac“ (KOM(2008) 825, 3. Dezember 2008)

UNHCR stellt fest, dass die Vorschläge in der überarbeiteten Eurodac-Verordnung größtenteils technischer Natur sind und insgesamt kaum Grundsatzfragen in Bezug auf den Zugang zu Asylverfahren, Fairness oder den Schutz von Antragstellenden nach dem Dublin-System ansprechen. UNHCR möchte daher zur Neufassung der Eurodac-Verordnung nur einige wenige Anmerkungen machen.

## 17. Vertraulichkeit und Verwaltung personenbezogener Daten

UNHCR begrüßt den Vorschlag, für einen besseren Datenschutz in Eurodac zu sorgen, unter anderem durch die Einfügung der Verpflichtung für die Mitgliedstaaten, einen Sicherheitsplan vorzusehen, der unter anderem dem Zweck dient, die Daten physisch zu schützen, Unbefugten den Zugang zu verwehren und die unautorisierte Nutzung sowie das Lesen, Kopieren oder Eingeben von Daten durch Unbefugte zu verhindern (Artikel 19). Die besondere Gefährdung von Asylsuchenden, wenn Daten bekannt werden, verlangt hohe Geheimhaltungs- und Sicherheitsstandards.

Andere Bestimmungen, durch die erreicht werden soll, dass „die Löschung der Daten effizient überwacht wird“, findet ebenfalls Unterstützung, da durch sie sichergestellt wird, dass sensible Informationen nicht länger als nötig in der Datenbank gespeichert bleiben, vor allem dann, wenn ein Aufenthaltstitel ausgestellt wurde oder die Person das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten verlassen hat.

---

<sup>46</sup> Das jüngste Urteil des Europäischen Gerichtshofs in der Rechtssache *Migrationsverket gegen Petrosian und Andere*, C-19/08, 29. Januar 2009, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/498964e32.html>, zeigt einige der Schwierigkeiten in Bezug auf Fristen bei Wiederaufnahmegesuchen nach Artikel 20 (1) in seiner derzeitigen Fassung auf (obwohl dieser Fall auf die Frage der Auslegung der Sechsmonatsfrist für die Überstellung bei Entscheidungen über einen Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung beschränkt war).

## **18. Veröffentlichung der Listen von Behörden, die Zugriff auf Eurodac-Daten haben**

Die Verordnung sieht in ihrer Neufassung erweiterte Verpflichtungen der Mitgliedstaaten hinsichtlich der Benennung der Behörden vor, die zum Zugriff auf Eurodac befugt sind. Der neu gefasste Artikel 20 (2) verlangt eine nähere Beschreibung der befugten Behörden unter Angabe der „genauen Abteilung“, die für Aufgaben im Zusammenhang mit Eurodac zuständig ist. Laut einer neuen Bestimmung werden die Verzeichnisse der zum Zugriff auf Eurodac befugten Behörden, die von den Mitgliedstaaten zu übermitteln sind, samt regelmäßigen Aktualisierungen im Amtsblatt veröffentlicht.

UNHCR begrüßt diesen Vorschlag als ein Mittel zur Verbesserung der Transparenz und Rechenschaftspflicht jener, die Daten über Asylsuchende verwalten. In Anbetracht der intensiven Debatten der letzten Jahre über die Zweckmäßigkeit oder sonstige Gründe, Eurodac-Daten anderen Behörden als jenen, die mit Asylangelegenheiten befasst sind, zur Verfügung zu stellen, unter anderem auch Strafverfolgungsbehörden, betont UNHCR die Notwendigkeit verstärkter Sicherheitsgarantien im Zusammenhang mit dem Eurodac-System.

UNHCR hat wiederholt seine Sorge darüber zum Ausdruck gebracht,<sup>47</sup> dass die vorgeschlagene Bereitstellung von Eurodac-Daten für Strafverfolgungsbehörden die Gefahr der Stigmatisierung von Asylsuchenden erhöhen würde und Diskriminierung befürchten lässt. Damit würde man auch den Zweck des Eurodac-Systems verfehlen, das entwickelt wurde, um die Anwendung von Dublin zu erleichtern, d. h. mitzuhelfen, den für die Behandlung eines Asylantrags zuständigen Staat zu ermitteln. Deshalb wurde es auch nicht mit jenen Sicherheitsgarantien ausgestattet, die für den Schutz der Daten der darin registrierten Personen erforderlich sind, und diese Daten sind nach wie vor höchst gefährdet. Bestimmungen wie jene in der gegenwärtigen Neufassung werden die Sicherheit und Vertraulichkeit des Systems wahrscheinlich auf kurze Sicht verbessern. Sollte jedoch der Gedanke wieder zur Diskussion stehen, den Zugriff auf Eurodac auf Strafverfolgungsbehörden oder andere größere Gruppen auszudehnen, wäre es unerlässlich, genau zu überlegen, welche Art von Sicherheitsgarantien erforderlich ist.

## **19. Daten über Personen, denen Asyl gewährt wurde**

Der Vorschlag sieht eine Änderung bei der Handhabung der gespeicherten Daten von Personen vor, denen in einem Dublin-Teilnehmerstaat Asyl gewährt wurde. In Artikel 14 wird vorgeschlagen, dass ein Staat, der einem/einer Antragstellenden Schutzstatus zuerkennt, die betreffenden Daten in Eurodac „markiert“. Dadurch soll anderen Staaten die Möglichkeit gegeben werden, diese Datensätze abzufragen und im Fall eines Treffers die Information zu erhalten, dass der betreffenden Person Asyl gewährt wurde.

---

<sup>47</sup> UNHCR, *UNHCR's Recommendations to the Slovenian Presidency of the European Union, January - June 2008*, 10. Dezember 2007, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/476beab22.html>.

Eine Erklärung für diesen Vorschlag findet sich in der Begründung der Kommission. Es wird argumentiert, dass Personen, denen in einem Mitgliedstaat bereits Asyl gewährt wurde, derzeit einen weiteren Asylantrag in einem anderen Mitgliedstaat stellen können (und dies auch tun). Darin wird ein Verstoß gegen den Grundsatz gesehen, „dass nur ein Mitgliedstaat zuständig ist“. Die Möglichkeit, auf Eurodac zuzugreifen und festzustellen, ob Antragstellende bereits an einem anderen Ort Schutz gefunden haben, wird als notwendig angesehen, um zu verhindern, dass Antragstellende weiterwandern, um in einem anderen Staat erneut um Schutz nachzusuchen.

Das Phänomen, das mit dieser Abänderung unterbunden werden soll, zeigt zwei verbliebene Lücken im asylrechtlichen Rahmen der Europäischen Gemeinschaft auf. Erstens scheinen Personen, denen Schutz gewährt wurde, bestrebt zu sein, innerhalb der EU von einem Mitgliedstaat in einen anderen zu wandern – ein Recht, das ihnen gemäß der vorgeschlagenen Erweiterung der Richtlinie über die langfristige Aufenthaltsberechtigung, auf die sich die Mitgliedstaaten im November 2008 nicht einigen konnten, hätte auf reguläre Weise zustehen sollen.<sup>48</sup> Dieser Vorschlag sah erweiterte Rechte in Bezug auf Bewegungsfreiheit und Aufenthalt in der Union für Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus nach fünfjährigem rechtmäßigem Aufenthalt vor. Da es jedoch zu keiner Einigung kam, sind Personen mit Schutzstatus gegenüber anderen Drittstaatsangehörigen, die sich rechtmäßig in einem Mitgliedstaat aufhalten, weiter erheblich benachteiligt, da es ihnen nicht gestattet ist, sich aus einem Mitgliedstaat in einen anderen zu begeben. Das im vorgeschlagenen Artikel 14 angesprochene Phänomen neuer Asylanträge in anderen Mitgliedstaaten scheint die Reaktion auf diese fortbestehende Einschränkung der Bewegungsfreiheit zu sein – weshalb ein Rechtsinstrument zur Regelung dieser Frage dringender denn je erforderlich ist.

Zweitens stellt der Vorschlag, die Daten zu Personen, denen Schutzstatus zuerkannt wurde, zu „markieren“, den bisher größten Schritt in Richtung der gegenseitigen Anerkennung positiver Asylentscheidungen dar. Nach derzeitigem Stand erkennen in der EU die Mitgliedstaaten tatsächlich die negativen Entscheidungen der Anderen an, indem sie bereit sind, von anderen Staaten angeordnete Abschiebungen zu vollstrecken, sowie die Dublin-Vorschriften, die die Staaten zur „Wiederaufnahme“ von Antragstellenden verpflichten, die sie früher gegebenenfalls abgelehnt haben (und ihre Entscheidungen anschließend unter Umständen durch Abschiebung zu vollstrecken). Im Gegensatz hierzu erkennen die Mitgliedstaaten derzeit keine in anderen Mitgliedstaaten anerkannten Personen an und sind auch nicht bereit, ihnen irgendwelche Rechtsansprüche einzuräumen; zurzeit wird auch über keinen Vorschlag beraten, der hier Abhilfe schaffen könnte.

Durch den Vorschlag der Markierung von gespeicherten Flüchtlingsdaten würden die Mitgliedstaaten ein wirksames Zeichen der Anerkennung setzen, dass Entscheidungen

---

<sup>48</sup> Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen, ABl. 16, 23. Januar 2004, S. 44–53, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/3\\_EU-Migration/C.06-08\\_Lang\\_Sozial\\_Illegal/C.6.01.1\\_016-44-de.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.06-08_Lang_Sozial_Illegal/C.6.01.1_016-44-de.pdf). Siehe auch *Vorschlag für eine Richtlinie des Rates zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG zwecks Erweiterung ihres Anwendungsbereichs auf Personen mit internationalem Schutzstatus*, KOM(2007) 298 endgültig, 6. Juni 2007, abrufbar unter [http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr\\_data/pdfs/rechtsinformationen/2\\_EU/3\\_EU-Migration/C.06-08\\_Lang\\_Sozial\\_Illegal/C.6.03.com2007\\_298-de.pdf](http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/3_EU-Migration/C.06-08_Lang_Sozial_Illegal/C.6.03.com2007_298-de.pdf).

anderer Mitgliedstaaten Gültigkeit haben und EU-weite Rechte begründen. Diese Entscheidungen werden allerdings nur zum negativen Zweck der Ablehnung eines zweiten Asylantrags anerkannt, und nicht für den positiven Zweck, den Status und die Rechtsansprüche von Personen anzuerkennen. Dieses selektive Vorgehen lässt eine inkonsequente Anwendung der rechtlichen Logik zum Nachteil der Flüchtlinge vermuten. In der nächsten Phase der „Gesetzgebung“ sollten weitere Überlegungen hierzu angestellt werden.

## **SCHLUSSFOLGERUNG**

UNHCR anerkennt die rechtliche und technische Komplexität der Änderungsvorschläge zu Dublin sowie das sensible politische Umfeld, in dem sie veröffentlicht wurden. Einige Mitgliedstaaten sprechen sich momentan nachdrücklich für das System in seiner derzeitigen Fassung und dessen Vorteile aus, während andere größere Effizienz in Form zahlreicherer und schnellerer Überstellungen wünschen. Es gibt auch eine dritte Gruppe von Staaten und anderen Akteuren, unter ihnen auch UNHCR, die es für dringend notwendig erachten, das derzeitige System durch mehr Sicherheitsgarantien für die Rechte der Antragstellenden zu verstärken. UNHCR, der das System seit vielen Jahren aufmerksam beobachtet, ist der Auffassung, dass bestehende Schutzlücken dringend geschlossen werden müssen. UNHCR vertritt auch den Standpunkt, dass die Wirksamkeit des Systems verbessert werden kann, ohne Schutzrechte in Bezug auf Verfahren und Inhalt zu opfern. UNHCR ersucht die Mitgliedstaaten und Institutionen eindringlich, sich konstruktiv an den Verhandlungen mit diesem zweifachen Ziel vor Augen zu beteiligen.

UNHCR  
18. März 2009