

# EUROPÄISCHE ASYLPOLITIK

## **Rückführung „irregulärer“ Migranten: Die Perspektive der Menschenrechte**

**Anmerkungen von Amnesty International  
zum Entwurf der Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mit-  
gliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger**

**KOM (2005) 391 endgültig**

**vom Mai 2006**

Übersetzung von Tim Schröder, verbindlich ist das Original (<http://www.amnesty-eu.org/>)

### **1. Allgemeine Bemerkungen**

Amnesty International begrüßt die Gelegenheit, zum Vorschlag der Kommission für eine Richtlinie über gemeinsame Normen und Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Rückführung illegal aufhältiger Drittstaatsangehöriger – „Rückführungsrichtlinie“ – Stellung nehmen zu können. Während der Entwurf der Rückführungsrichtlinie alle Drittstaatsangehörigen erfasst, die sich illegal in einem EU-Mitgliedstaat aufhalten, konzentrieren sich unsere Anmerkungen vor allem auf die Auswirkungen der Richtlinie auf Asylsuchende, deren Anträge von einem Mitgliedstaat abgelehnt wurden, daneben auf Personen, denen in der Vergangenheit der Flüchtlingsstatus oder ein komplementärer Schutzstatus zuerkannt wurde, deren Status aber danach widerrufen wurde. Unser Hauptinteresse an diesem Entwurf bezieht sich auf das Ausmaß, in dem er die Sicherheit von Personen gewährleistet, die von den EU-Mitgliedstaaten zurückgeführt werden.

Obwohl der Richtlinienentwurf sich nicht mit den Gründen beschäftigt, aus denen das Aufenthaltsrecht einer Person endet, gibt es deutliche Verbindungen zwischen dem vorliegenden Entwurf und der Richtlinie über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlings-eigenschaft, die am 1. Dezember 2005 verabschiedet wurde. Amnesty International hat gemeinsam mit dem UNHCR und anderen Nichtregierungsorganisationen wiederholt Bedenken hinsichtlich des Fehlens ernsthafter Verfahrensgarantien in der Asylverfahrensrichtlinie geäußert. Im März 2006 hat das Europäische Parlament beschlossen, die Rechtmäßigkeit der Richtlinie anzugreifen. Es ist daher zu bedauern, dass die EU-Mitgliedstaaten sich dafür entschieden haben, Rückführungsstandards zu harmonisieren, bevor der Europäische Gerichtshof Gelegenheit hatte, die möglichen Mängel der Asylverfahrensrichtlinie zu prüfen. Die Bestimmungen des Entwurfs der Rückführungsrichtlinie sollten daher nicht isoliert analysiert und verhandelt werden. Die EU-Mitgliedstaaten und die Mitglieder des Europäischen Parlaments sollten die nicht berücksichtigten Bedenken hinsichtlich der Asylverfahrensrichtlinie aufgreifen und zu einem späteren Zeitpunkt angemessene Schlüsse aus der Entscheidung des Europäischen Gerichtshofs ableiten.

### **2. Einführung**

Das mehrjährige Programm der Europäischen Union im Bereich der Freiheit, Sicherheit und des Rechts („Haager Programm“) sieht vor, dass gemeinsame Standards zu Rückführungen sicherstellen müssen, dass Personen „auf humane Weise und unter vollständiger Achtung ihrer Menschenrechte und Würde“ zurückgeführt werden. Amnesty International bemerkt, dass die bestehende operationale Kooperation auf EU-Ebene bezüglich Rückführungsmaßnahmen ebenso weiter gestärkt werden wird. So sehen die derzeitigen Vorschläge für den Finanzrahmen in den Jahren 2007-2013 bedeutende Mittel vor, um die Rückführung von Drittstaatsangehörigen zu unterstützen, die kein Recht haben, die EU zu betreten oder sich in ihr aufzuhalten.

Amnesty International ist der Ansicht, dass gemeinsame Standards zu Rückführungen einschließlich der effektiven Gewährleistung von Menschenrechten einen Ausgangspunkt für diese Pläne bilden sollten. Wie vor kurzem während der Krise in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla deutlich wurde, sind Menschenrechtsverletzungen häufig ein Ergebnis restriktiver Maßnahmen zur Migrationskontrolle, die darauf gerichtet sind, den Zugang zum EU-Gebiet zu verhindern oder irreguläre Migranten vom Gebiet des betreffenden Staats zu entfernen. Amnesty International erkennt an, dass Staaten ein souveränes Recht haben, Einreise,

Aufenthalt und Rückführung von Ausländern auf ihrem Gebiet zu kontrollieren. Dieses Recht muss allerdings in Einklang mit den Regeln und Standards des internationalen Flüchtlingsrechts und des internationalen Menschenrechtsschutzes ausgeübt werden. Diese Regeln und Standards schließen die Prinzipien der Nichtdiskriminierung und der Verhältnismäßigkeit ein. Die Ausübung staatlicher Souveränität kann nicht auf Kosten grundlegender Menschenrechte von Asylsuchenden und Migranten stattfinden, unabhängig von ihrem rechtlichen Status.

Amnesty International erkennt ebenfalls die Tatsache an, dass der Entwurf der Rückführungsrichtlinie voraussetzt, dass seine Bestimmungen in Einklang mit dem Völkerrecht angewendet werden, was flüchtlings- und menschenrechtliche Standards einschließt. Dabei unterstützt Amnesty International aber die Ansicht des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (UNHCR), dass diese Standards ebenso wie geeignete Verfahren zu ihrer Verwirklichung detaillierter geregelt werden müssen.

Gemeinsam mit dem UNHCR empfiehlt Amnesty International, dass der Entwurf der Rückführungsrichtlinie ausdrücklich klarstellen sollte, dass keine Rückführungsentscheidung getroffen und keine Rückführung durchgeführt werden darf, die das Prinzip des *non-refoulement* verletzen würde, wie es in Artikel 33 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 (Genfer Flüchtlingskonvention) oder in anderen Instrumenten des Menschenrechtsschutzes wie der Anti-Folter-Konvention der UN und in der Europäischen Menschenrechtskonvention von 1950 (EMRK) enthalten ist.

Amnesty International empfiehlt ebenso, dass ein Verweis auf die kürzlich verabschiedeten Richtlinien des Europarats über Abschiebungen aufgenommen werden sollte.

Daneben ist Amnesty International besorgt, dass der Richtlinienentwurf Inhaftierung als ein Schlüsselinstrument im Kampf gegen irreguläre Migration attraktiv machen könnte. Inhaftierung wird häufig als einziger Weg gerechtfertigt, um eine effektive Rückführungspolitik zu gewährleisten, dabei zeigen aber die Berichte von Amnesty International, dass bei vielfältigen Gelegenheiten Personen sogar dann inhaftiert werden, wenn die Aussicht auf Durchführung ihrer Abschiebung innerhalb einer angemessenen Zeit insbesondere wegen der fehlenden Kooperation von Herkunftsländern gering ist. Wegen der Auswirkungen einer Inhaftierung empfiehlt Amnesty International, dass die die Inhaftierung betreffenden Bestimmungen enger gefasst und dass verfahrensrechtliche Garantien weiter gestärkt werden sollten.

### 3. Offene und vom Entwurf nicht erfasste Aspekte

#### 3.1. Ein Mechanismus zur unabhängigen Beobachtung

Die Kommission stellt fest, dass „eine wirkungsvolle Rückführungspolitik ein notwendiger Bestandteil einer durchdachten und glaubwürdigen Migrationspolitik [ist]“. Aktuelle Diskussionen über EU-Initiativen bezüglich des Kampfes gegen „irreguläre“ Einwanderung haben sich auf einen quantitativen Ansatz konzentriert, der das ausdrückliche Ziel verfolgt, die Zahl der aus dem EU-Gebiet entfernten Personen wesentlich zu erhöhen.

Während zuzugeben ist, dass Rückkehr in der Tat ein Bestandteil des Migrationssystems ist, geht Amnesty International davon aus, dass eine auf qualitativen Erwägungen beruhende Rückführungspolitik wichtigerer Indikator einer glaubwürdigen Migrationspolitik wäre, da sie die Dauerhaftigkeit einer Rückkehr und den vollständigen Respekt vor individuellen Grundrechten sicherstellen würde. Es ist daher wesentlich für die Integrität von Einwanderungssystemen, einen hohen Standard für eine sichere Rückkehr zu setzen. Dies gilt um so mehr, als jüngere Gerichtsentscheidungen – sowohl auf nationaler als auch auf europäischer Ebene – ernsthafte Lücken in den Praktiken der Mitgliedstaaten identifiziert haben, zum einen hinsichtlich der Bewertung der Sicherheit von Herkunftsländern, zum anderen hinsichtlich einer Rückkehrbeobachtung<sup>1</sup>.

Wir empfehlen daher dringend, dass der Entwurf der Rückführungsrichtlinie eine entsprechende Bestimmung über Beobachtungen einschließen sollte. Die EU sollten einen EU-weiten Mechanismus der Beobachtung und Verantwortlichkeit entwickeln, der nationale Mechanismen ergänzen würde. Auf nationaler Ebene sollten die Mitgliedstaaten daneben unabhängige Beobachtungssysteme für Abschiebungsverfahren einrichten, zum Beispiel durch die Ernennung von Beobachtern, Mediatoren und Ombudsmännern, sowie bei Misshandlungsvorwürfen unparteiische und gründliche Untersuchungen auf allen Ebenen durchführen. Dem UNHCR und Nichtregierungsorganisationen sollte Zugang zu Aufnahmeeinrichtungen während aller Verfahrensstadien gewährt werden. Unabhängige Untersuchungen sollten in Fällen durchgeführt werden, in denen eine Abschiebung zu einer Verletzung des *non-refoulement-Prinzips* geführt hat. Wegen des extraterritorialen Effekts von Artikel 3 der EMRK sind die Mitgliedstaaten für Verletzungen des *non-refoulement-Prinzips* verantwortlich, die außerhalb des EU-Gebiets stattgefunden haben.

<sup>1</sup> EGMR, 10. Mai 2005, req. n° 11593, Salem u.a. gegen Italien; UK, Asylum and Immigration Tribunal, AA v Secretary of State for the Home Department AA/0457/2005 [2005] UKAIT CG.

### 3.2. Ratifizierung des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK über Kollektivausweisungen

Kürzliche Beispiele von Massenabschiebungen, die in den spanischen Enklaven Ceuta und Melilla sowie auf der Insel Lampedusa stattgefunden haben, zeigen ebenso den Bedarf, die EU-Politik fest in den Grenzen zu verankern, die von den Bestimmungen der EMRK und von der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte gesetzt werden.

Amnesty International ist der Ansicht, dass die Ratifizierung des Vierten Zusatzprotokolls zur EMRK eine notwendige Voraussetzung für die EU-Harmonisierung im Bereich der Rückführung „irregulärer“ Migranten ist. In diesem Kontext ist zu missbilligen, dass Spanien das Vierte Zusatzprotokoll, das Massenabschiebungen verbietet, bislang nicht ratifiziert hat.

### 3.3. EU-Verhaltenskodex über Gewaltanwendung durch Vollzugsbeamte

Schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen sind oft das Ergebnis restriktiver Maßnahmen zur Migrationskontrolle, die darauf gerichtet sind, den Zugang zum EU-Gebiet zu verhindern oder irreguläre Migranten vom Gebiet des betreffenden Staats zu entfernen. Im Kontext der gegenwärtigen Diskussionen über den Richtlinienentwurf (insbesondere hinsichtlich seines Artikels 10) sollte die Europäische Kommission einen Vorschlag für einen verbindlichen EU-Verhaltenskodex über Gewaltanwendung durch Vollzugsbeamte vorstellen, der vollständig mit den von der UN und dem Europarat definierten Richtlinien übereinstimmen sollte.

## 4. Anmerkungen zum Richtlinienentwurf

### Artikel 2 – Anwendungsbereich des Entwurfs

#### • Persönlicher Anwendungsbereich (Artikel 2 Absatz 1)

Amnesty International bemerkt, dass der Anwendungsbereich der Richtlinie sehr breit ist und auf eine große Gruppe von Personen zutreffen soll, die sehr unterschiedliche Erfahrungen und Bedürfnisse haben. Zu den Betroffenen werden solche Personen gehören, die die Aufenthaltsdauer ihres Visums überschritten haben, asylsuchende Erwachsene und Kinder, deren Anträge abgelehnt wurden, sowie solche Personen, deren Status als Konventionsflüchtling oder deren subsidiärer Schutzstatus widerrufen wurde.

Während die Gründe für eine Beendigung oder für den Widerruf internationalen Schutzes in Artikel 14, 19 und 21 der EG-Richtlinie 83/2004 – „Qualifikations-Richtlinie“ – definiert sind, ist Amnesty International besorgt, dass die kombinierten Auswirkungen dieser Bestimmungen einen weitreichenden Einfluss auf das Prinzip des *non-refoulement* haben könnten. Nach der Qualifikations-Richtlinie nämlich kann internationaler Schutz widerrufen werden, wenn eine „mögliche Gefahr für die nationale Sicherheit“ vorliegt oder wenn der Antragsteller ein „besonders schwerwiegendes Verbrechen“ begangen hat.

Amnesty International hat betont, dass solche Bestimmungen bei Abwesenheit gemeinsamer Definitionen die Tür zu einer extensiven und unangemessenen Auslegung öffnen, insbesondere im Kontext des Kampfes gegen den Terrorismus. Während die rechtlichen Verpflichtungen der Staaten klar bestimmt sind, verbringen Regierungen in Europa und Nordamerika mutmaßliche Terrorismusverdächtige und andere Personen in unsichere Staaten, gestützt auf sogenannte „diplomatische Zusicherungen“ humaner Behandlung. Diese allerdings setzen solche Personen ernsthaften Gefahren von Folter oder Misshandlung nach ihrer Rückführung aus. Zu Staaten, die solche Zusicherungen anbieten, gehören solche, in denen Folter und andere Misshandlung weit verbreitet sind, ebenso solche, in denen Angehörige bestimmter Gruppen routinemäßig für schlimmste Formen von Mißbrauch ausgesondert werden. Angesichts des absoluten Verbots des *refoulement* haben die rückführenden Regierungen solche Transfer mit diplomatischen Zusicherungen gerechtfertigt, die sie von den Zielstaaten eingeholt haben und die beinhalten, dass Verdächtige nach ihrer Rückführung nicht gefoltert oder misshandelt würden. Die derzeitige Praxis zeigt, dass eine Bewertung der Angemessenheit der Verwendung diplomatischer Zusicherungen abhängig-von der außenpolitischen Ausrichtung der Staaten sehr unterschiedlich ausfällt<sup>2</sup>.

Während die Begründung des Richtlinienentwurfs die Gefahren anspricht, die mit der Einbeziehung von Rückführungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung und der nationalen Sicherheit in den Anwendungsbereich der Richtlinie verbunden sind, führt sie dann aus: „sobald der legale Aufenthalt eines Drittstaatsangehörigen aus Gründen der öffentlichen Ordnung beendet wurde, wird diese Person zu einem illegal in einem Mitgliedstaat aufhältigen Drittstaatsangehörigen und werden die Bestimmungen der Richtlinie auf diese Person angewendet werden“. Amnesty International ist besorgt, dass die Ungenauigkeit der Begründung die

<sup>2</sup> Amnesty International, UK Human rights a broken promise, AI Index EUR 45/004/2006.

Verwirrung vergrößern könnte und zu einer divergierenden Auslegung hinsichtlich des persönlichen Anwendungsbereichs der Richtlinie führen wird.

⇔ Amnesty International drängt darauf, den Anwendungsbereich der Richtlinie klarer zu definieren und empfiehlt, dass ein weiteres spezifisches EG-Instrument Rückführungen aus Gründen der öffentlichen Ordnung regeln sollte.

- **Geographischer Anwendungsbereich (Artikel 2 Absatz 2)**

Amnesty International empfiehlt die Streichung von Absatz 2, der es Mitgliedstaaten erlaubt, von den Standards des Richtlinienentwurfs bezüglich solcher Personen abzuweichen, die sich in Erwartung einer Abschiebung in einer Transitzone befinden. Amnesty International ist über diesen selektiven Ansatz besorgt, da diesen Personen bedeutende Garantien vorenthalten würden, wie sie etwa in Artikel 5 (Familiäre Bindungen und Wohl des Kindes), Artikel 6 (Recht zur freiwilligen Ausreise), Artikel 12 (Rechtsbehelfe gegen die Rückführungsentscheidung) und Art. 14 (obligatorische Überprüfung von Inhaftierung) enthalten sind.

In Einklang mit den Verpflichtungen der Mitgliedstaaten gemäß der Europäischen Menschenrechtskonvention sollte es keine Einschränkungen hinsichtlich des geographischen Anwendungsbereichs der Richtlinie geben. So hat der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte in dem Verfahren *Amuur gegen Frankreich* (Urteil vom 20. Mai 1996) erklärt, dass „die internationale Zone keinen extraterritorialen Status [hat]“ und dass Staaten daher alle von der Konvention garantierten Rechte gewähren müssen.

⇔ Amnesty International empfiehlt, Artikel 2 entsprechend zu ergänzen.

### Artikel 3 – Begriffsbestimmungen

- **Artikel 3 lit. b: Begriff des „illegalen Aufenthalts“**

Amnesty International ist der Ansicht, dass der Begriff des „illegalen Aufenthalts“ deutlicher gefasst werden sollte, um Asylsuchende vor Rückführungen nach Vorschriften über „sichere Drittstaaten“ oder nach Vereinbarungen über den Übergang der Zuständigkeit zu schützen. Amnesty International hat hervorgehoben, dass besondere Schutzmechanismen für die Rückführung solcher Asylsuchender in Drittstaaten etabliert werden müssen, deren Anträge zuvor in einem Mitgliedstaat nicht in der Sache geprüft wurde. In solchen Fällen sollte eine Rückführung nur dann stattfinden, wenn der Zugang zu einem Asylverfahren und – im Bedarfsfall – zu effektivem Schutz in dem betreffenden Land sichergestellt ist.

⇔ Amnesty International empfiehlt, Artikel 3 lit. b zu ergänzen, um solche Asylsuchende klar auszunehmen, denen gegenüber noch keine endgültige Entscheidung in erster oder zweiter Instanz getroffen wurde.

- **Artikel 3 lit. c: Definition von „Rückführung“**

Amnesty International ist darüber hinaus der Auffassung, dass der Begriff der „Rückführung“, wie er in Artikel 3 lit. c definiert wird, ergänzt werden sollte, da er zur Zeit gleichermaßen die Rückführung in das Herkunftsland, in ein Transitland sowie in andere Drittstaaten umfasst. Um die Sicherheit von Personen zu gewährleisten, die in ein Transitland zurückgeführt werden, sollte die Richtlinie anordnen, dass vor einer Rückführung der empfangende Staat ausdrücklich zustimmen muss, die zurückzuführende Person aufzunehmen, und dass der rückführende Staat feststellen muss, dass die Menschenrechte der zurückzuführenden Personen im Zielstaat vollständig gewahrt werden. Außerdem sollte die Richtlinie Rückführungen in ein Land verbieten, wenn die betroffenen Personen sich dort nie aufgehalten haben oder wenn sie keine bedeutende Verbindung zu diesem Land haben.

⇔ Amnesty International empfiehlt, den von Art. 3 lit. c erfassten Bereich entsprechend einzuengen.

### Artikel 4 – Günstigere Bestimmungen

Gemäß Artikel 4 Absatz 2 wird die Richtlinie vorbehaltlich anderer Vorschriften des Gemeinschaftsrechts angewendet, die günstigere Bestimmungen für Drittstaatsangehörige enthalten. Während Amnesty International glaubt, dass die in Absatz 2 enthaltene Liste nicht abschließend ist, empfiehlt sie, einen Verweis auf die Richtlinie des Rates über Mindeststandards für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft aufzunehmen, die am 1. Dezember 2005 verabschiedet wurde.

⇔ Amnesty International empfiehlt, Artikel 4 entsprechend zu ergänzen.

### Artikel 5 – Familiäre Bindungen und das Wohl des Kindes

Amnesty International begrüßt die vorgeschlagene Verpflichtung der Mitgliedstaaten, Rücksicht zu nehmen auf familiäre Bindungen, die Dauer des Aufenthalts im betroffenen Mitgliedstaat sowie das Vorliegen familiärer, kultureller und sozialer Bindungen mit dem Herkunftsland. Dies ist eine positive Bestätigung der Tatsache, dass Rückführungsverfahren nicht in einem sozialen Vakuum stattfinden und dass es grundlegende Aspekte gibt, die vor der Entscheidung, eine Person aus dem EU-Gebiet zu entfernen, Berücksichtigung finden müssen.

Nichtsdestotrotz empfiehlt Amnesty International, den Verweis auf das Wohl des Kindes zu verstärken. Gemäß Artikel 3 der UN-Konvention über die Rechte des Kindes von 1989 sollte während laufender Rückführungsverfahren das Wohl des Kindes eine maßgebliche Entscheidungsgrundlage darstellen. Weiterhin unterstützt Amnesty International die Ansicht des UNHCR hinsichtlich der Notwendigkeit für Staaten, ein angemessenes Verfahren einzurichten, um innerhalb eines vernünftigen Zeitrahmens feststellen zu können, was dem Wohl des Kindes dient.

⇔ Amnesty International empfiehlt, Artikel 5 entsprechend zu ergänzen.

### Artikel 6 und 7– Rückführungsentscheidung und Abschiebungsanordnung

#### • Artikel 6 Absatz 1 – Obligatorische Rückkehr

Während Amnesty International dem allgemeinen Prinzip zustimmt, dass eine Person die Möglichkeit zu einer freiwilligen Ausreise haben sollte, um eine zwangsweise Rückführung zu vermeiden, ist sie besorgt, dass die Verwendung des Begriffs „freiwillig“ zur Kennzeichnung aller Ausreisen, die nicht in Form einer zwangsweisen Rückführung stattfinden, zu Verwirrung und Missverständnissen geführt hat. So waren etwa in verschiedenen EU-Mitgliedstaaten (wie Frankreich, Großbritannien, den Niederlanden und Deutschland) zurückgewiesene Asylsuchende, unter anderem solche aus Afghanistan, nur durch ihre Zustimmung zu einer „freiwilligen Ausreise“ in der Lage, finanzielle Mittel zu erhalten und so Notlagen zu vermeiden. Amnesty International unterstützt den Vorschlag von ECRE, dass der Begriff der „obligatorischen Rückkehr“ verwendet werden sollte, um Situationen zu beschreiben, in denen eine Person der Rückkehr in ihr Herkunftsland zustimmt, anstatt entweder illegal zu bleiben oder aber zwangsweise zurückgeführt zu werden.

⇔ Amnesty International empfiehlt, Artikel 6 und andere einschlägige Bestimmungen der Richtlinie entsprechend zu ergänzen.

Vor diesem Hintergrund bedauert Amnesty International, dass der Richtlinienentwurf zu der minimalen sozialen und wirtschaftlichen Unterstützung schweigt, die Personen erhalten sollten, während sie entscheiden, ob sie freiwillig zurückkehren wollen. Es ist entscheidend, dass Personen während dieser Zeit nicht mittellos gelassen werden. Situationen, in denen Personen in die Mittellosigkeit getrieben werden, während sie eine solche wichtige Entscheidung treffen, sind nicht akzeptabel und können zu Verletzungen der Staatenverpflichtungen nach der EMRK führen. Amnesty International ist der festen Ansicht, dass die Gewährung von sozialen und wirtschaftlichen Leistungen bis zu der tatsächlichen Ausreise einer Person aufrechterhalten werden sollte.

⇔ Amnesty International empfiehlt, Artikel 6 und andere einschlägige Bestimmungen der Richtlinie entsprechend zu ergänzen.

Amnesty International glaubt, dass viele Personen und Familien von der Möglichkeit profitieren könnten, überlegte und gut informierte Entscheidungen über ihre Rückkehr zu treffen. Der Zugang zu Informationen, zu Beratung und zu Betreuungsdiensten, die unabhängig von Regierungen und Internationalen Organisationen sind, kann die Rückkehr unterstützen. Es kann einige Zeit dauern, sich über die Rückkehrentscheidung im Klaren zu sein und zutreffende und vertrauensbildende Informationen über Rückkehrperspektiven zu erhalten. Personen, die als Flüchtlinge anerkannt wurden, deren Flüchtlingsstatus aber widerrufen worden ist, können Zeit benötigen, um sich mental auf eine Rückkehr in das Land vorzubereiten, aus dem sie einst fliehen mussten. Andere Personen, die sich seit längerer Zeit nicht mehr in ihrem Herkunftsland aufgehalten haben, können Zeit gebrauchen, um die Verhältnisse in dem Land zu erkunden, in das sie zurückkehren werden. Amnesty International bedauert, dass der Richtlinienentwurf zu Maßnahmen schweigt, die Mitgliedstaaten zu einer Unterstützung der Rückkehr einführen sollten.

⇔ Amnesty International empfiehlt, Artikel 6 und andere einschlägige Bestimmungen der Richtlinie entsprechend zu ergänzen. Amnesty International empfiehlt, eine Bestimmung in die Richtlinie aufzunehmen, die Staaten verpflichtet, die Rückkehr von solchen Personen, denen gegenüber eine Rückführungsentscheidung

getroffen wurde, mit Leistungspaketen zu unterstützen und Maßnahmen zu ergreifen, die eine Rückkehr erträglicher machen.

- **Artikel 6 Absatz 2 – Frist zur freiwilligen Ausreise**

Amnesty International ist besorgt, dass eine Frist von „bis zu vier Wochen“ für viele Personen unzureichend sein kann, die an sich die Entscheidung treffen würden, freiwillig auszureisen. Amnesty International schlägt vor, dass vier Wochen als minimale (nicht als maximale) Frist für eine Ausreise betrachtet werden. Feste Fristen sind in diesem Kontext unangemessen, da sie die Kapazitäten der Staaten einschränken, flexibel auf individuelle Bedürfnisse einzugehen.

In einigen Fällen kann die Frist von vier Wochen unzureichend sein, um Reisedokumente zu erhalten und die praktische Reiseplanung abzuschließen, was die Beschaffung eventuell benötigter Transitvisa einschließt. Viele zurückgewiesene Asylsuchende haben Schwierigkeiten, Reisedokumente von ihren Botschaften oder Konsulaten zu erhalten. Verzögerungen in solchen Verfahren können von den betroffenen ausreisewilligen Personen und von den sie betreuenden Organisationen häufig nicht beeinflusst werden.

Der angemessene Zeitraum wird auch von Umständen abhängen wie der Zeit, die eine Person sich im Land aufgehalten hat: Asylsuchende, die ein schnelles Asylverfahren durchlaufen haben, werden wahrscheinlich weniger Zeit benötigen, um die Ausreise vorzubereiten, als Personen, die seit einer Reihe von Jahren in einem EU-Mitgliedstaat gelebt haben. Die zuletzt genannte Gruppe wird meist mehr als vier Wochen benötigen, um ihre Verhältnisse zu ordnen, was zum Beispiel die finanzielle und vermögensrechtliche Abwicklung und den Schulbesuch von Kindern betrifft. Die Gewährung von Zeit zur Lösung solcher Angelegenheiten kann dazu beitragen, dass eine Rückkehr in Würde und dauerhaft stattfindet.

⇔ Amnesty International empfiehlt, dass vier Wochen als minimaler (und nicht als maximaler) Zeitraum für eine Ausreise festgelegt werden.

- **Artikel 6 Absatz 2 – Risiko des Untertauchens**

Der Richtlinienentwurf sieht vor, dass Mitgliedstaaten Personen die Möglichkeit zur „freiwilligen“ Ausreise verweigern können, wenn Gründe für die Annahme existieren, dass die betroffenen Personen während der Ausreisefrist untertauchen könnten. Amnesty International glaubt, dass die gegenwärtige Fassung des Entwurfstexts zu Missbrauch führen kann, da die Mitgliedstaaten einen sehr weiten Kreis von Gründen nutzen könnten, um die Gefahr des Untertauchens anzunehmen. Vor kurzem veröffentlichte Berichte von Amnesty International zeigen, dass Behörden die Gefahr des Untertauchens als Rechtfertigung für Inhaftierung verwenden, ohne eine ausführliche und ernsthafte Bewertung der von jeder Einzelperson ausgehenden Gefahr vorzunehmen. Betroffene Personen könnten allein auf der Grundlage inhaftiert werden, dass Haftplätze verfügbar sind, anstatt dass Notwendigkeit, Rechtmäßigkeit und Angemessenheit ihrer Inhaftierung berücksichtigt würden. Diese prekäre Situation von Migranten wird durch das Fehlen einer regelmäßigen und automatischen gerichtlichen Überprüfung verstärkt.

Um die Möglichkeit der „freiwilligen Ausreise“ sinnvoll zu machen, muss den Staaten eine klare Verpflichtung auferlegt werden, gute Gründe für die Annahme vorzulegen, dass die Gefahr des Untertauchens besteht, und zwar in transparenten und fairen gerichtlichen Verfahren. Solange dies nicht der Fall ist, ist Amnesty International besorgt, dass Mitgliedstaaten ohne weiteres allen Personen, gegen die eine Rückführungsentscheidung ergangen ist, die Möglichkeit der freiwilligen Ausreise verweigern können. Amnesty International ist um so mehr besorgt, dass die Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 7 Absatz 1 es den Mitgliedstaaten erlauben, das zweistufige Verfahren nicht anzuwenden, wenn die Gefahr besteht, dass eine Person untertaucht (siehe unten).

⇔ Amnesty International empfiehlt, Artikel 6 Absatz 2 entsprechend zu ergänzen und eine Definition der „Gefahr des Untertauchens“ aufzunehmen. Weiterhin sollte diese Bestimmung rechtliche Garantien enthalten, die die Anwendung eines solchen Konzepts vor allem hinsichtlich der Beweislast und der gerichtlichen Überprüfung betreffen. (Siehe unten die Anmerkungen zu Artikel 14 Absatz 1).

- **Artikel 6 Absatz 3 und Artikel 7 Absatz 1 – Zweistufiges Verfahren**

Nach dem Richtlinienentwurf sind die Rückführungsentscheidung und die Abschiebungsanordnung zwei verschiedene Verwaltungsakte, die nicht notwendig gleichzeitig erlassen werden (zweistufiges Verfahren). Dabei ist Amnesty International allerdings besorgt, dass die Richtlinie es den Mitgliedstaaten erlaubt, das Prinzip der freiwilligen Rückkehr wesentlich einzuschränken, da es ihren zuständigen Behörden erlaubt sein würde,

die Rückführungsentscheidung und die Abschiebungsanordnung gleichzeitig zu erlassen, wenn die Gefahr besteht, dass eine Person untertauchen wird. Es ist paradox, die Umsetzung des zweistufigen Verfahrens den Mitgliedstaaten zu überlassen, da dies wahrscheinlich eine Förderung der freiwilligen Ausreise unterlaufen würde.

⇒ Amnesty International empfiehlt, diese Bestimmungen zu streichen.

- **Artikel 6 Absatz 4 – Non-refoulement**

Amnesty International begrüßt die in Artikel 6 Absatz 4 enthaltene Anerkennung der sich aus den Grundrechten ergebenden Verpflichtungen der Mitgliedstaaten, darunter jene, die aus der Europäischen Menschenrechtskonvention folgen. Dabei unterstützt Amnesty International allerdings den Standpunkt des UNHCR, dass die Bestimmung einen ausdrücklichen Verweis auf die Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 enthalten sollte. Wie vom UNHCR festgehalten, sind die Grundsätze des *non-refoulement*, die in Art. 3 EMRK und in Art. 33 der Genfer Flüchtlingskonvention enthalten sind, komplementär zueinander und sollten beide berücksichtigt werden, damit die Rückführungsentscheidung in Einklang mit dem internationalen Recht steht.

Weiterhin ist es maßgeblich, dass die Mitgliedstaaten für Personen, die nach internationalen Standards nicht zurückgeführt werden können, nicht nur davon absehen, eine Rückführungsentscheidung zu erlassen, sondern auch sicherstellen, dass diese Personen einen rechtmäßigen Aufenthaltsstatus erhalten (siehe unten die Anmerkungen zu Artikel 13).

⇒ Amnesty International empfiehlt, Artikel 6 und andere einschlägige Bestimmungen der Richtlinie entsprechend zu ergänzen.

### **Artikel 8 und 13 – Aussetzung der Rückführung und Garantien bis zur Rückführung**

- **Gründe für die Aussetzung von Rückführungen**

Amnesty International begrüßt die Bestimmung des Artikel 8 Absatz 1, wonach die Mitgliedstaaten die Durchsetzung einer Rückführungsentscheidung in Anbetracht der besonderen Verhältnisse des Einzelfalles aussetzen können. Dabei sollten die Staaten jedoch anerkennen, dass es zusätzliche Faktoren gibt, die gute Gründe für eine Aussetzung von Rückführungen bilden, auf die aber im Richtlinienentwurf nicht Bezug genommen wird. Amnesty International empfiehlt, dass in Artikel 8 Absatz 2 lit. b Verweise auf Fälle aufgenommen werden, in denen ein Drittstaat bei der Ausstellung von Reisedokumenten nicht kooperiert, was eines der häufigsten Hindernisse für eine Rückführung darstellt.

Damit Rückführungen ein nicht gefestigtes Land nicht destabilisieren, glaubt Amnesty International, dass der UNHCR zu den Bedingungen für die Durchsetzung von Rückführungsentscheidungen für solche Herkunftsländer befragt werden sollte, die zwangsweise Migration in großem Stil oder Konfliktsituationen erlebt haben oder die sich vor große Herausforderungen beim Wiederaufbau gestellt sehen.

⇒ Amnesty International empfiehlt, Artikel 8 entsprechend zu ergänzen.

- **Unbegleitete Minderjährige**

Amnesty International begrüßt die in Artikel 8 Absatz 2 lit. c enthaltenen und die Rückkehr von unbegleiteten Minderjährigen betreffenden Garantien. Um zu gewährleisten, dass diese Garantien auch in der Praxis umgesetzt werden, sind Klarstellungen und zusätzliche Garantien notwendig, die sicherstellen, dass das Wohl des Kindes maßgeblich berücksichtigt wird. Um den Schutz von Kindern zu verstärken, sollte die Richtlinie Kriterien enthalten, die festlegen, welche zuständigen Behörden den Bedarf für eine Aussetzung der Rückführungsentscheidung bewerten. Solche Kriterien sollten das Alter des Antragstellers, seine oder ihre Familiensituation und seine oder ihre Integration in das Aufnahmeland einschließen.

Amnesty International ist außerdem der Ansicht, dass die derzeitige Entwurfsfassung hinsichtlich der Bewertung der Aufnahmebedingungen im Herkunftsland zu unbestimmt ist. Während der Richtlinienentwurf derzeit die Regel enthält, dass Minderjährige einem „Familienangehörigen“, einem „gleichwertigen Vertreter, zum Beispiel einem Vormund“ oder einem „zuständigen Beamten des Rückkehrlandes“ übergeben werden können, glauben wir, dass unbegleitete Minderjährige nur zurückgeführt werden sollten, wenn sie an eine Person übergeben werden, die die Sorge für sie übernehmen wird, sei es ein Familienmitglied oder ein Vormund. Der Minderjährige und seine rechtlichen Vertreter in dem EU-Mitgliedstaat müssen über den Namen der Person informiert werden, an den er übergeben wird, ebenso über die zukünftige Beziehung der Person zu dem

Minderjährigen. In einer zusätzlichen Bestimmung muss festgehalten werden, dass der Minderjährige und seine rechtlichen Vertreter über jede Aussetzung der Rückführung des Minderjährigen informiert werden.

⇒ Amnesty International empfiehlt, Artikel 8 Absatz 2 lit. c entsprechend zu ergänzen.

#### • Garantien bis zur Rückführung

Gemäß Artikel 13 des Richtlinienentwurfs sollen Personen, die nicht zurückgeführt werden können oder deren Rückführung ausgesetzt wurde, schriftlich über ihre Situation informiert werden. Ihnen sollen daneben Aufenthaltsbedingungen in Einklang mit einer beschränkten Reihe von Bestimmungen der Richtlinie über Aufnahmebedingungen gewährt werden<sup>3</sup>. Während Amnesty International anerkennt, dass dies in vielen Mitgliedstaaten eine Verbesserung darstellen wird, glauben wir, dass der Schutz solcher Personen weiter verstärkt werden sollte, um Situationen zu vermeiden, in denen Personen allein gelassen werden. Sobald eine Abschiebungsanordnung oder eine Rückführungsentscheidung aufgehoben oder ausgesetzt wird, muss der betroffenen Person unverzüglich ein Aufenthaltsrecht zuerkannt werden, das die Ausübung von Rechten zulässt. Wenn nach einer gesetzlich definierten vernünftigen Frist die Abschiebungsanordnung oder Rückführungsentscheidung nicht durchgesetzt werden kann, sollte die betroffene Person die Möglichkeit haben, ein Recht auf Niederlassung zu beantragen (einschließlich des Zugangs zu Sozialleistungen und zum Arbeitsmarkt). Daneben sollte in den Richtlinienentwurf die ausdrückliche Bestimmung aufgenommen werden, dass solche Personen nie inhaftiert werden.

Amnesty International ist besorgt, dass der Entwurf der Rückführungsrichtlinie keinen Verweis auf die Bestimmungen der Richtlinie über Aufnahmebedingungen zu Beschäftigung, zu materiellen Aufnahmebedingungen sowie zu Bestimmungen über Rechtsbehelfe bei Verweigerung, Einschränkung und Entzug von Leistungen enthält. Die Richtlinie über Aufnahmebedingungen definiert minimale Standards, die unter normalen Umständen ausreichend sind, um Asylsuchenden ein Leben in Würde zu ermöglichen. Indem Staaten erlaubt wird, von einer großen Zahl dieser minimalen Standards für solche Personen abzuweichen, die sich auf ihrem Gebiet aufhalten, aber nicht zurückgeführt werden können, schafft der Richtlinienentwurf eine Situation, in der eine große Zahl von Personen anfällig für Not und Obdachlosigkeit sein wird und gezwungen ist, für eine unbestimmte Zeit am Rande der Gesellschaft zu überleben.

⇒ Amnesty International empfiehlt, Artikel 13 und andere einschlägige Bestimmungen der Richtlinie entsprechend zu ergänzen.

#### Artikel 9 – Wiedereinreiseverbot

##### • Rechtliche Garantien

Amnesty International wendet sich gegen die im Richtlinienentwurf enthaltene Anforderung, dass die Mitgliedstaaten in Abschiebungsanordnungen ein Wiedereinreiseverbot für einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren aussprechen müssen. Der Richtlinienentwurf schlägt vor, dass ein Wiedereinreiseverbot auch gegenüber Personen ausgesprochen werden kann, die „freiwillig“ ausreisen, was die Vorteile für Personen, vor ihrer Rückführung auszureisen, klar verringert. Amnesty International ist darüber hinaus besorgt, dass das Verbot gegenüber solchen Personen, die eine „ernsthafte Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung“ ausgeht, unbefristet ausgedehnt werden kann. Wegen des Fehlens einer eindeutigen Definition solcher Konzepte befürchtet Amnesty International, dass diese Bestimmung zu einer missbräuchlichen Auslegung führen könnte. Wir sind insbesondere über den mangelnden Zugang zu Rechtsbehelfen angesichts solcher Verbote besorgt. Amnesty International bedauert daneben, dass die Aufhebung und die Aussetzung eines Wiedereinreiseverbots nur unter engen Voraussetzungen möglich sind (Artikel 9 Absatz 4).

⇒ Amnesty International ist der Ansicht, dass der gegenwärtige Vorschlag nicht angemessen ist. Um willkürliche Entscheidungen und eine Verletzung des Prinzips des *non-refoulement* zu vermeiden, empfiehlt Amnesty International, klare Regeln über die gegen Wiedereinreiseverbote möglichen Rechtsbehelfe sowie über ihre Aufhebung und Aussetzung anzunehmen. Diese Regeln sollten das zuständige Organ, die einschlägigen Verfahren und den Zeitrahmen umfassen.

<sup>3</sup> Gemäß Artikel 13 des Entwurfs der Rückführungsrichtlinie müssen die Aufenthaltsbedingungen für Personen, die nicht zurückgeführt werden, nur den Anforderungen der folgenden Artikel der EU-Richtlinie über Aufnahmebedingungen entsprechen: Wohnsitz und Bewegungsfreiheit (Artikel 7); Familien (Artikel 8); medizinische Untersuchungen (Artikel 9); Grundschulzerziehung und weiterführende Bildung Minderjähriger (Artikel 10); medizinische Versorgung (Artikel 15); Bestimmungen betreffend besonders bedürftige Personen (Artikel 17-20).

### • Wiedereinreiseverbot und Asylsuchende

Während der Richtlinienentwurf die Aussage enthält, dass das Verbot „nicht das Recht [berührt], in einem der Mitgliedstaaten um Asyl nachzusuchen“ (Artikel 9 Absatz 5), ist es schwierig vorherzusehen, wie dieses Recht in der Praxis ausgeübt werden könnte. Wenn einer Person die Einreise in die EU, gleich aus welchem Grund, verweigert würde, wird diese Person nur geringe Chancen haben, in der Praxis jemals Zugang zu einem EU-Asylverfahren zu erlangen, um einen Asylantrag zu stellen. Wiedereinreiseverbote sind ein vollständig ungeeignetes Instrument angesichts der Tatsache, dass zukünftige Veränderungen in einem Herkunftsland und somit auch Veränderungen des Bedarfs einer Person für internationalen Schutz nicht vorhergesagt werden können. Nach der derzeitigen Entwurfsfassung könnte ein Wiedereinreiseverbot auch gegenüber Konventionsflüchtlingsen verhängt werden, wenn Staaten zwar früher von einem Verfolgungsrisiko ausgegangen sind und den Flüchtlingsstatus zuerkannt haben, danach aber entschieden wurde, dass aufgrund von Veränderungen im Herkunftsland kein Verfolgungsrisiko mehr besteht.

Wenn das Wiedereinreiseverbot nach wie vor in der Richtlinie verbleiben sollte, sind Änderungen notwendig, um sicherzustellen, dass die Aufhebung eines Wiedereinreiseverbots grenzüberschreitende Wirkung hätte und automatisch in solchen Fällen eintreten würde, in denen sich die Situation im Herkunftsland ändert und die Notwendigkeit für eine Person entsteht, in die EU und damit in Sicherheit zu fliehen. Weiterhin ist es wesentlich, dass jedes Verbot aufgehoben werden kann, wenn von einer Person nach einer Verhängung angenommen werden muss, dass sie in einen EU-Staat weiterwandern muss. Wie vom UNHCR vorgeschlagen sollte es realistische und zugängliche Gelegenheiten geben, in den Fällen eines Asylantrags oder eines Weiterwanderungsantrags die Aufhebung eines Wiedereinreiseverbots zu beantragen und zu erreichen. Ein Verfahren zur Aufhebung des Wiedereinreiseverbots müsste an Grenzübergangsposten ebenso zugänglich sein wie an konsularischen Vertretungen im Ausland.

Schließlich ist Amnesty International der Ansicht, dass der Richtlinienentwurf präzisiert werden sollte, um sicherzustellen, dass alle EU-Mitgliedstaaten den extraterritorialen Effekt der Aufhebung eines Wiedereinreiseverbots durch die Verwaltung eines Mitgliedstaats anerkennen würden.

⇒ Amnesty International empfiehlt, klare Regeln über die gegen Wiedereinreiseverbote verfügbaren Rechtsbehelfe sowie über ihre Aufhebung und Aussetzung anzunehmen, die das verantwortliche Organ, die einschlägigen Verfahren und den Zeitrahmen ebenso wie spezifische Garantien für Asylsuchende umfassen.

### Artikel 10 - Abschiebung

Amnesty International begrüßt die Anforderung, dass alle Zwangsmaßnahmen angemessen sein müssen und die Grenzen des Vertretbaren nicht überschreiten dürfen. Um allerdings sicherzustellen, dass diese Bestimmungen auch effektiv umgesetzt werden, sind weitere Klarstellungen und Garantien erforderlich. Amnesty International empfiehlt, in der Richtlinie vorzuschreiben, dass Zwangsmaßnahmen nur als letzter Ausweg angewendet werden dürfen und dass körperlicher Zwang nie angewendet werden darf, wenn schutzbedürftige Personen betroffen sind, darunter Kinder und Ältere.

Wir bedauern, dass der Richtlinienentwurf entgegen der Ankündigung der Kommission unklar lässt, was „Zwangsmaßnahmen“ sind und fordern die Mitgliedstaaten sowie das Europäische Parlament auf, klare Grenzen bezüglich der erlaubten Maßnahmen zu setzen. Die Richtlinien des Europarats über Abschiebungen wurden geschaffen, um Staaten eine Anleitung zu geben, wie Abschiebungen in einer Weise durchgeführt werden können, die effektiv ist und gleichzeitig Menschenrechte vollständig wahrt. Die Richtlinien nennen besonders gefährliche Zwangsmaßnahmen, die nicht angewendet werden dürfen, und skizziert die Trainingsmaßnahmen, die die eine Abschiebung begleitenden Vollzugsbeamten durchlaufen müssen. Wir glauben, dass der Europäische Rat und das Europäische Parlament diese Richtlinien berücksichtigen und sicherstellen sollten, dass die Rückführungsrichtlinie ausreichende Garantien hinsichtlich des Gebrauchs von Zwangsmaßnahmen enthält.

⇒ Amnesty International empfiehlt, Artikel 10 entsprechend zu ergänzen.

### Artikel 12 –Rechtsbehelfe

Amnesty International ist besorgt, dass Artikel 12 Absatz 2 nicht automatisch die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen anordnet, nicht einmal dann, wenn eine Person vorbringt, internationalen Schutz zu benötigen. Amnesty International ist der Ansicht, dass effektive Rechtsbehelfe um so mehr erforderlich sind, als die EG-Richtlinie über Asylverfahren kein Recht auf die automatische aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen enthält. In Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte ist Amnesty International der Auffassung, dass alle Personen, denen gegenüber eine Abschiebungsanordnung

erlassen wurde, das Recht haben sollten, noch in dem betreffenden Land einen Rechtsbehelf gegen die Abschiebungsanordnung vor einem unabhängigen gerichtlichen Organ einzulegen und es ihnen möglich sein sollte, die Furcht vor *refoulement* oder Misshandlung nach einer Rückkehr vorzubringen, die gegen die Artikel 3 und 8 der EMRK sowie gegen andere Menschenrechtsabkommen verstoßen würde.

Amnesty International glaubt, dass die Ausnahmen, die es den Mitgliedstaaten erlauben, Abschiebungsanordnungen vor einer Entscheidung eines Gerichts umzusetzen, gegen internationales Recht und internationale Standards verstoßen. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat die Mitgliedstaaten in dem Verfahren *T.I. gegen Vereinigtes Königreich* daran erinnert, dass jede Maßnahme, die von ihnen alleine oder gemeinsam angenommen wird, die Erfüllung ihrer Verpflichtungen nach der Europäischen Menschenrechtskonvention sicherstellen muss. Eine dieser Verpflichtungen ist, effektiven Rechtsschutz gegen Verletzungen der von der Konvention garantierten Rechte zu gewähren. In dem Verfahren *Jabari gegen Türkei* war das Gericht der Ansicht, dass „angesichts der irreversiblen Natur des Schadens, der eintreten könnte, falls die Gefahr der Folter oder Misshandlung sich verwirklicht, und angesichts der Bedeutung, die Artikel 3 zukommt, das Konzept des effektiven Rechtsschutzes gemäß Artikel 13 eine unabhängige und gründliche Prüfung eines Vorbringens voraussetzt, dass substantielle Gründe für die Annahme einer realen Gefahr einer Artikel 3 widersprechenden Behandlung und so für die Möglichkeit einer Aussetzung der angefochtenen Maßnahme vorliegen“ [EGMR, Urteil vom 11. Juli 2000, § 50]. Diese Entscheidung wurde im Verfahren *Conka gegen Belgien* weiter entwickelt, in dem das Gericht entschied, dass „es mit Artikel 13 nicht vereinbar ist, wenn Maßnahmen durchgeführt werden, bevor nationale Stellen untersucht haben, ob sie mit der Konvention in Einklang zu bringen sind“.

Obwohl das Gericht anerkannte, dass den Vertragsstaaten ein gewisses Ermessen zukommt, wie sie ihre Verpflichtungen nach dieser Vorschrift einhalten, soll daran erinnert werden, dass das Gericht ausdrücklich entschieden hat, dass es keine Ausnahme aus Gründen der öffentlichen Ordnung oder nationalen Sicherheit geben kann. In dem Verfahren *Chahal gegen Vereinigtes Königreich* entschied das Gericht, dass in das Gebot des *non-refoulement* betreffenden Fällen „die die nationale Sicherheit berührenden Aspekte unbedeutend sind“ (§ 150), da „angesichts der irreversiblen Natur des Schadens, der eintreten könnte, falls die Gefahr der Misshandlung sich verwirklicht [...], das Konzept des effektiven Rechtsschutzes gemäß Artikel 13 eine unabhängige Überprüfung des Vorbringens voraussetzt, dass substantielle Gründe für die Annahme einer realen Gefahr einer Artikel 3 widersprechenden Behandlung vorliegen. Die Überprüfung muss ungeachtet dessen durchgeführt werden, was eine Person getan haben mag, um eine Ausweisung zu rechtfertigen, und ungeachtet einer wahrgenommenen Gefahr für die nationale Sicherheit des ausweisenden Staates“ (§ 151).

⇒ Amnesty International empfiehlt, Artikel 12 entsprechend zu ergänzen, damit diese Bestimmung vollständig mit der Rechtsprechung des EGMR übereinstimmt.

## Artikel 14 und 15 – Vorläufige Gewahrsamnahme

### • Gefahr des Untertauchens (Artikel 14 Absatz 1)

Amnesty International begrüßt, dass Artikel 14 Absatz 1 Alternativen zu einer Inhaftierung aufzählt. Damit allerdings diese Alternativen in der Praxis umgesetzt werden, empfiehlt Amnesty International, eine Definition der „Gefahr des Untertauchens“ einzufügen. Weiterhin sollte diese Bestimmung rechtliche Garantien betreffend die Anwendung eines solchen Konzepts insbesondere hinsichtlich der Beweislast und der gerichtlichen Überprüfung einschließen (siehe oben die Anmerkungen zu Artikel 6 Absatz 2).

Außerdem sollte die Richtlinie deutlich erklären, dass die Inhaftierung von zurückzuführenden Personen in der Regel zu vermeiden ist und dass Alternativen zur Inhaftierung und andere Maßnahmen als Ingewahrsamnahme immer zunächst erwogen werden sollten, bevor auf Inhaftierung zurückgegriffen wird.

### • Dauer der Inhaftierung (Artikel 14 Absatz 4)

Amnesty International ist über die Bestimmung besorgt, die die Inhaftierung von Personen für eine maximale Dauer von bis zu sechs Monaten erlaubt. Obwohl sechs Monate die durchschnittliche Dauer der Inhaftierung von irregulären Migranten in der EU ist, glaubt Amnesty International, dass diese Dauer übermäßig ist. Inhaftierung wird häufig als einziger Weg gerechtfertigt, um eine effektive Rückführungspolitik zu gewährleisten, dabei zeigen aber die Berichte von Amnesty International, dass bei vielfältigen Gelegenheiten Personen sogar dann inhaftiert werden, wenn die Aussicht auf Durchführung ihrer Abschiebung innerhalb einer angemessenen Zeit insbesondere wegen der fehlenden Kooperation von Herkunftsländern gering ist.

In Einklang mit internationalen Standards sollte die EU einem auf qualitativen Erwägungen beruhenden Rückführungsansatz folgen und sicherstellen, dass Inhaftierung nicht länger als notwendig andauert. Inhaftierung ist eine außergewöhnliche Sanktion für Personen, die keine Straftat begangen haben. Sie verletzt eines

der grundlegenden und durch Völkerrecht geschützten Menschenrechte – das Recht auf Freiheit. Inhaftierung vor einer Rückführung ist nur so lange gerechtfertigt, wie die Vorbereitungen der Rückführung vorangetrieben werden. Wenn solche Vorbereitungen nicht mit der erforderlichen Beschleunigung und Sorgfalt durchgeführt werden, ist die Inhaftierung nicht mehr zulässig.

- **Rechtliche Garantien (Artikel 14 Absatz 3)**

Amnesty International begrüßt, dass Anordnungen der vorläufigen Gewahrsamnahme durch eine Justizbehörde mindestens einmal monatlich zu überprüfen sind. Angesichts der kritischen Bedeutung von Artikel 14 Absatz 3 sollte er aber gestärkt werden. Personen, denen die Freiheit entzogen wurde, sollten eine angemessene Möglichkeit haben, ihre Inhaftierung überprüfen zu lassen (hinsichtlich der Rechtmäßigkeit und der Notwendigkeit), und zwar durch eine schnelle, faire, individuelle Anhörung vor einer Justizbehörde, deren Status und Amtszeit die stärksten möglichen Garantien für Kompetenz, Unparteilichkeit und Unabhängigkeit bieten sollten.

- **Bedingungen des vorläufigen Gewahrsams (Artikel 15 Absatz 1)**

Amnesty International begrüßt die in Artikel 15 Absatz 1 enthaltenen Garantien. Allerdings sollte diese Bestimmung weiter präzisiert werden, um den Zugang zu effektiver Rechtsberatung, zu den Diensten von kompetenten, qualifizierten und unparteiischen Übersetzern und zu qualifiziertem medizinischem Personal sicherzustellen.

- **Schutzbedürftige Gruppen (Artikel 15 Absatz 2)**

Amnesty International ist der Ansicht, dass die Inhaftierung von Kindern im Grundsatz vermieden werden sollte. Gemäß Artikel 37 der UN-Konvention über die Rechte des Kindes sollten Kinder nur im äußersten Fall und in für ihren Status angemessenen Einrichtungen inhaftiert werden. Unbegleitete Minderjährige sollten durch einen Vormund vertreten werden. Weiterhin sollte der Richtlinienentwurf durch zusätzliche Garantien ergänzt werden, um die Inhaftierung anderer schutzbedürftiger Gruppen einschließlich der Opfer von Menschenhandel, ernsthaft erkrankter Personen, älteren Personen und schwangeren Frauen zu vermeiden.

- **Beobachtung (Artikel 15 Absatz 3)**

Amnesty International begrüßt die Bestimmungen über die Möglichkeit für internationale Organisationen und Nichtregierungsorganisationen, Hafteinrichtungen zu besuchen. Im Richtlinienentwurf sollte allerdings ausdrücklich festgelegt werden, dass dem UNHCR und Nichtregierungsorganisationen Zugang zu den Aufnahmeeinrichtungen während aller Verfahrensstadien gewährt wird. Insbesondere sollten Sicherheitserwägungen nicht dazu genutzt werden, das Recht auf Zugang zu verweigern, solange keine auf Tatsachen gestützte Gefahr vorliegt.

Ergänzend zu den Überprüfungen durch Nichtregierungsorganisationen und Internationale Organisationen sollten die Mitgliedstaaten auf *nationaler Ebene ein unabhängiges Inspektionsgremium einrichten*, das regelmäßig, unangekündigt und ungehindert Haftbereiche und Transitzone von Flughäfen besucht. Sie sollten daneben *unabhängige Beobachtungssysteme für Abschiebungsverfahren* einrichten, zum Beispiel durch die Ernennung von Beobachtern, Mediatoren und Ombudsmännern, und bei Misshandlungsvorfällen unparteiische und gründliche Untersuchungen auf allen Ebenen durchführen.

*Unabhängige Untersuchungen* sollten in Fällen durchgeführt werden, in denen eine Abschiebung zu einer Verletzung des *non-refoulement-Prinzips* geführt hat. Wegen des extraterritorialen Effekts von Artikel 3 der EMRK sind die Mitgliedstaaten für Verletzungen des *non-refoulement-Prinzips* verantwortlich, die außerhalb des EU-Gebiets stattgefunden haben.

Die EU sollte einen EU-weiten *Mechanismus der Beobachtung und Verantwortlichkeit* entwickeln, der komplementär zu den nationalen Verfahren wäre.