



UNHCR-Stellungnahme 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 vom 3. Dezember 2008)

1. Einleitung

Am 3. Dezember 2008 legte die Europäische Kommission ihren Vorschlag¹ zur Änderung der Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten² (im Folgenden als „Richtlinie“ bezeichnet) vor. Das UN-Flüchtlingshochkommissariat (im Folgenden als „UNHCR“ bezeichnet) hat kontinuierlich betont, dass angemessene Bedingungen für die Aufnahme von Asylsuchenden eine wesentliche Voraussetzung sind, um die gerechte und wirksame Prüfung des Schutzbedarfs gewährleisten zu können.³ Als die Europäische Kommission 2007 die Umsetzung der Richtlinie evaluierte⁴, stellte sie große Unterschiede in der Praxis der Mitgliedstaaten fest, insbesondere bei der Anwendung der Richtlinie in den folgenden Bereichen: Personen, die sich in Gewahrsam befinden

¹ *Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (Neufassung)*, KOM(2008) 815 endgültig, 2008/0244 (COD), {SEC(2008) 2944}{SEC(2008) 2945}, 3. Dezember 2008, abrufbar unter http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.01_Dubliner_Uebereinkommen/NeufassungAufnahmerichtlinie.pdf.

² *Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten*, 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.

³ Siehe einschlägige Beschlüsse des UNHCR-Exekutivkomitees, insbesondere Exkom-Beschlüsse Nr. 93 „Beschluss über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme“, Nr. 44 „Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden“ und Nr. 47 „Flüchtlingskinder“, Nr. 105 „Beschluss über gefährdete Frauen und Mädchen“, Nr. 107 „Beschluss über gefährdete Kinder“, alle abrufbar unter http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_001-106.pdf.

⁴ *Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten*, 26. November 2007, abrufbar unter http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.02_Aufnahmestandards/B.2.05.KOM-Bericht_Aufnahme-RL.pdf.

und/oder der Anwendung der Dublin-II-Verordnung⁵ unterliegen; Qualität und Form der Aufnahmebedingungen einschließlich Gesundheitsversorgung, Zugang zum Arbeitsmarkt, Recht auf Freizügigkeit, Identifikation schutzbedürftiger Personen und Bereitstellung von Versorgungsangeboten, die ihren Bedürfnissen entsprechen. Diese und weitere Aspekte, die mit der Umsetzung der Richtlinie verbunden sind, wurden darüber hinaus 2006 im „Comparative overview of the implementation of the Directive 2003/9 of 27 January 2003“ des Odysseus Academic Network (im Folgenden als „Odysseus-Bericht“ bezeichnet) dokumentiert.⁶

In der Begründung zur Neufassung der Richtlinie erläutert die Europäische Kommission, dass die vorgeschlagenen Änderungen darauf abzielen, *„bessere Normen für die Behandlung von Asylbewerbern in Bezug auf die im Rahmen der Aufnahme gewährten Vorteile zu gewährleisten, die im Einklang mit dem Völkerrecht Asylbewerbern ein menschenwürdiges Leben ermöglichen“*. UNHCR unterstützt diese Zielsetzung und ist der Auffassung, dass viele der vorgeschlagenen Änderungen eine Konsolidierung der geltenden rechtlichen Standards bewirken und die festgestellten Schutzlücken schließen würden.

Vielfach beruhen die Defizite bei der Aufnahme von Asylsuchenden jedoch auf der Auslegung und Umsetzung der Richtlinie durch die Mitgliedstaaten und nicht auf unzureichenden Standards, wenn auch einige Standards zu ungenau formuliert sind und für unterschiedliche Auslegungen Raum lassen. Daher begrüßt UNHCR den Vorschlag der Kommission, ihre Aufgabe als Kontrollinstanz zu stärken und die bestehenden Standards zu erläutern und zu konsolidieren. Ferner sollte eine stärkere Übereinstimmung der Praxis im Hinblick auf angemessene und einheitlichere Behandlung von Asylsuchenden durch praktische Zusammenarbeit angestrebt werden.

Im Folgenden wird UNHCR zu einzelnen Änderungsvorschlägen Stellung nehmen und in einigen Fällen andere Formulierungen vorschlagen, mit denen sich das Ziel der neugefassten Richtlinie eventuell besser verwirklichen lässt.

2. Definition von „Familienangehörigen“ und „Minderjährigen“

UNHCR unterstützt die vorgeschlagene Erweiterung der Definition von **Familienangehörigen** im neugefassten Artikel 2 Buchstabe c, der in Ziffer (ii) ledige minderjährige Kinder erfasst, unabhängig davon, ob sie gegenüber dem Antragsteller bzw. der Antragstellerin unterhaltsberechtigt sind; in Ziffer (iii) verheiratete minderjährige Kinder einbezieht, sofern es ihrem Wohl dient, bei dem erwachsenen Antragsteller bzw. der Antragstellerin zu wohnen; und in Ziffer (iv) die Eltern und den Vormund von

⁵ 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 (im Folgenden als „Dublin-II-Verordnung“ bezeichnet), 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.

⁶ Odysseus Academic Network, *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>.

verheirateten minderjährigen Antragstellenden erfasst, sofern es ihrem Wohl dient, bei dem Elternteil oder Vormund zu wohnen. Ein weiterer wichtiger Änderungsvorschlag ist in Ziffer (v) enthalten, wonach die Definition sich auch auf minderjährige Geschwister der antragstellenden Person erstrecken würde (einschließlich in Fällen, in denen diese oder ihre Geschwister verheiratet sind, sofern es dem Wohl von einem von ihnen dient, dass sie zusammenwohnen). Diese Änderungsvorschläge entsprechen dem UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes (im Folgenden als „Kinderrechtskonvention“ bezeichnet).

UNHCR begrüßt, dass die vorgeschlagene Definition von „**Minderjährigen**“ im neugefassten Artikel 2 Buchstabe e dem Standard der Kinderrechtskonvention entspricht, da alle Personen unter 18 Jahren erfasst werden. Diese Definition hat das UNHCR-Exekutivkomitee 2007 bestätigt.⁷ Angesichts des Umstands, dass in vielen Staaten unterschiedliche Altersgrenzen für Kinder bestehen, fordert UNHCR die Mitgliedstaaten auf, die in der Kinderrechtskonvention festgelegte Altersgrenze von 18 Jahren zu übernehmen, damit alle Kinder von den Schutzklauseln der Richtlinie profitieren.

Definition von „Familienangehörigen“ und „Minderjährigen“:

- UNHCR unterstützt die vorgeschlagene Erweiterung der Definition von „Familienangehörigen“ im neugefassten Artikel 2 Buchstabe c, der das Wohl der Kinder und die gegebenenfalls auch nach Heirat der Kinder andauernde Unterhaltsberechtigung gegenüber Eltern / Vormund / sonstigen Angehörigen berücksichtigt. Diese Änderungen entsprechen dem Völkerrecht und der besonders schutzbedürftigen Situation von Kindern.
- UNHCR unterstützt die vorgeschlagenen Änderungen der Definition des „Minderjährigen“ als einer Person unter 18 Jahren (Neufassung Artikel 2 Buchstabe e).

3. Geltungsbereich der Richtlinie

Erwägungsgrund 8 der neugefassten Richtlinie bestimmt, dass die Richtlinie „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 finden“ sollte. Mit dieser wichtigen Klarstellung wird die Auslegung vieler Mitgliedstaaten bestätigt, der zufolge die Richtlinie für Asylsuchende gilt, die auf ihre Überstellung gemäß der Dublin-II-Verordnung warten oder sich in Zulässigkeits-, Grenz- oder sonstigen besonderen Verfahren oder im Gewahrsam befinden oder in sonstiger Weise an einem besonderen Ort an einer Landesgrenze, auf einem Flughafen, einem Polizeirevier oder anderswo festgehalten werden. Im Odysseus-Bericht wird hervorgehoben, dass die Mitgliedstaaten im Hinblick auf die Frage, ob die Richtlinie auf solche Fälle anwendbar ist, unterschiedlicher Auffassung sind.⁸

⁷ Siehe Exkom-Beschluss Nr. 107 (LVIII), *Gefährdete Kinder*, 5. Oktober 2007, abrufbar unter http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/08_EXKOM/EXKOM_107.pdf.

⁸ Odysseus-Bericht, siehe Fußnote 6, S. 9.

Geltungsbereich:

UNHCR unterstützt die ausdrückliche Klarstellung im neugefassten Erwägungsgrund 8 der Richtlinie, dass die Richtlinie „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 finden“ sollte.

4. Informationen

Gemäß dem neugefassten Artikel 5 Absatz 2 müssen Informationen über die Rechte und Pflichten, die sich aus den Aufnahmebedingungen ergeben, „[s]chriftlich und nach Möglichkeit in einer Sprache erteilt werden, bei der davon auszugehen ist, dass der Antragsteller sie versteht. Gegebenenfalls können diese Informationen auch mündlich erteilt werden.“ Die derzeitige Fassung lautet: „... in einer Sprache erteilt werden, bei der davon ausgegangen werden *kann*, dass der Asylbewerber sie versteht.“

Die Formulierung, Informationen müssten „nach Möglichkeit in einer Sprache erteilt werden, bei der davon auszugehen ist, dass der Antragsteller sie versteht“, ist unzureichend. Im Odysseus-Bericht wurde festgestellt, dass zahlreiche Mitgliedstaaten die derzeitige Verpflichtung zur Information nur äußerst mangelhaft umsetzen.⁹ Aus dem Bericht geht hervor, dass in mindestens einem Mitgliedstaat Asylsuchenden, die eine der Sprachen, in denen schriftliche Informationen bereitgestellt werden, nicht verstehen, keine Dolmetscher bzw. Dolmetscherinnen zur Verfügung gestellt werden.¹⁰ Der Odysseus-Bericht stellt fest, dass andere Mitgliedstaaten Dolmetscher und Dolmetscherinnen bereitstellen, doch ob dies systematisch erfolgt, ist unklar.

UNHCR hat außerdem im Rahmen seiner Überwachungsfunktion und aufgrund partizipatorischer Bewertungen beobachtet, dass Asylsuchende das Asylverfahren oft nicht verstehen, da es ihnen nicht in einer von ihnen verstandenen Sprache oder in einer kulturell geeigneten Art und Weise erläutert wurde.

Informationen:

*UNHCR schlägt vor, den neugefassten Artikel 5 Absatz 2 wie folgt zu ändern: „Die Mitgliedstaaten tragen dafür Sorge, dass die in Absatz 1 genannten Informationen schriftlich und **in einer Sprache erteilt werden, die der Antragsteller versteht**. Gegebenenfalls können diese Informationen auch mündlich erteilt werden.“ UNHCR schlägt vor, dieselbe Formulierung für den neugefassten Artikel 10 Absatz 3 zu übernehmen, der die Verpflichtung betrifft, inhaftierte Asylsuchende über die Regeln zu informieren, die in der Einrichtung gelten, in deren Gewahrsam sie sich befinden.*

⁹ Odysseus-Bericht, siehe Fußnote 6, S. 38 und 39.

¹⁰ Laut Odysseus-Bericht werden schriftliche Informationen in Frankreich nur in sechs Sprachen zur Verfügung gestellt, und es werden keine Dolmetscher bzw. Dolmetscherinnen angeboten, wenn die schriftlichen Informationen nicht in der Sprache der Asylsuchenden vorhanden sind. Siehe Odysseus-Bericht, Fußnote 6, S. 39, Q.17 C.

5. Gewahrsam

Der Schutz vor willkürlicher Inhaftierung ergibt sich aus dem fundamentalen Menschenrecht auf persönliche Freiheit und Sicherheit.¹¹ UNHCR unterstützt die Vorschläge für die Neufassung der Richtlinie, die die Ingewahrsamnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen, regeln und begrenzen, insbesondere durch Bestätigung des Grundsatzes, dass die Mitgliedstaaten „eine Person nicht allein deshalb in Gewahrsam [nehmen], weil sie internationalen Schutz beantragt hat“ (Neufassung Artikel 8 Absatz 1). UNHCR erinnert an Artikel 31 des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden als „Genfer Flüchtlingskonvention“ bezeichnet), wonach gegen Flüchtlinge und Asylsuchende keine Strafen¹² wegen unrechtmäßiger Einreise oder unrechtmäßigen Aufenthalts verhängt werden dürfen, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen, mit Ausnahme außergewöhnlicher Umstände.¹³

5.1 Haftgründe

Nach der Neufassung der Richtlinie wären der Inhaftierung von Asylsuchenden außerdem dadurch Schranken auferlegt, dass der neugefasste Artikel 8 Absatz 2 die *Voraussetzung der Erforderlichkeit* einführt („In Fällen, in denen es erforderlich ist, dürfen die Mitgliedstaaten auf der Grundlage einer Einzelfallprüfung...“ und „wenn sich weniger einschneidende Maßnahmen nicht wirksam anwenden lassen“) und die zulässigen *Haftgründe* begrenzt (Neufassung Artikel 8 Absatz 2). Diese Bestimmungen würden den derzeit geltenden Artikel 7 Absatz 3 ersetzen, nach dem Asylsuchende aus nicht näher bestimmten rechtlichen Gründen oder Gründen der öffentlichen Ordnung einem bestimmten Ort zugewiesen werden können. UNHCR würde die Aufnahme dieser Schutzklauseln begrüßen, da sie internationalen Flüchtlings- und Menschenrechtsstandards entsprechen. Die Voraussetzung der Erforderlichkeit ist eindeutig in Artikel 31 Absatz 2 der Genfer Flüchtlingskonvention¹⁴, Beschluss Nr. 44 (XXXVII) des UNHCR-

¹¹ Siehe u. a. Artikel 9 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte, abrufbar unter <http://www.ohchr.org/EN/UDHR/Pages/Language.aspx?LangID=ger>, Artikel 9 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte, abrufbar unter <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Aussenpolitik/Themen/Menschenrechte/Download/IntZivilpakt.pdf>, Artikel 37 Buchst. b der Kinderrechtskonvention, abrufbar unter <http://www.national-coalition.de/pdf/UN-Kinderrechtskonvention.pdf>, Artikel 14 des Übereinkommens über die Rechte von Menschen mit Behinderungen, abrufbar unter <http://frei.bundesgesetzblatt.de/pdf/bgb12/bgb1208s1419.pdf>, und Artikel 5 EMRK, 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.

¹² Zwar wird „Gewahrsam“ in Artikel 31 Absatz 1 der Genfer Flüchtlingskonvention nicht ausdrücklich erwähnt, doch nach dem Willen der Verfasser der Vorschrift sollte der Begriff „Strafen“ auch die Ingewahrsamnahme umfassen. Nach Artikel 31 Absatz 2 ist die Ingewahrsamnahme nur zulässig, wenn sie notwendig ist und bestimmte Voraussetzungen vorliegen. Siehe Rn. 29 der Untersuchung von Goodwin-Gill, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bf9123d4.html>.

¹³ Siehe auch Exkom-Beschluss Nr. 44 (XXXVII), *Inhaftierung von Flüchtlingen und Asylsuchenden*, 13. Oktober 1986, abrufbar unter http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/277.pdf

¹⁴ Artikel 31 Absatz 2 der Genfer Flüchtlingskonvention: „Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen beim Wechsel des Aufenthaltsortes keine Beschränkungen auferlegen, außer denen, die

Exekutivkomitees und den überarbeiteten UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden (im Folgenden als „UNHCR-Haftrichtlinien“ bezeichnet)¹⁵ sowie der Allgemeinen Bemerkung Nr. 8¹⁶ und zahlreichen Entscheidungen¹⁷ des UN-Menschenrechtsausschusses festgelegt. In einigen Rechtsinstrumenten wird außerdem empfohlen, die Inhaftierung nur als letztes Mittel einzusetzen.¹⁸

Die vorgeschlagenen Haftgründe (Neufassung Artikel 8 Absatz 2) entsprechen teilweise den UNHCR-Haftrichtlinien und könnten im Rahmen von Inhaftierungen zu einer einheitlicheren Praxis und höherer Rechtssicherheit führen. Die in den Buchstaben b und c angeführten Gründe gehen jedoch über die Gründe hinaus, die nach den UNHCR-Richtlinien zulässig sind, und könnten die langfristige Inhaftierung einer erheblichen Zahl Asylsuchender ermöglichen. Buchstabe b erlaubt die Ingewahrsamnahme des Asylsuchenden in Fällen, in denen „Beweismittel gesichert werden sollen, auf die sich sein Antrag auf internationalen Schutz stützt und die andernfalls verloren gehen könnten“, und könnte so verstanden werden, dass er das gesamte Asylverfahren erfasst. UNHCR schlägt eine geänderte Formulierung vor, die dem Geist der UNHCR-Haftrichtlinien entspreche: „*im Zusammenhang mit einer Vorabbefragung* Beweismittel gesichert werden sollen, auf die sich sein Antrag auf internationalen Schutz stützt und die *ohne Inhaftierung* verloren gehen könnten“.

notwendig sind; diese Beschränkungen werden jedoch nur so lange Anwendung finden, wie die Rechtsstellung dieser Flüchtlinge im Aufnahmeland geregelt oder es ihnen gelungen ist, in einem anderen Land Aufnahme zu erhalten. Die vertragschließenden Staaten werden diesen Flüchtlingen eine angemessene Frist sowie alle notwendigen Erleichterungen zur Aufnahme in einem anderen Land gewähren.“

¹⁵ Exkom-Beschluss Nr. 44, siehe Fußnote 13, Absatz b; *Überarbeitete UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden*, Februar 1999, Richtlinie 3, abrufbar unter http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/3_Asylverfahren/03_Abschiebehaft/01_UNHCR-RL_Haft.pdf.

¹⁶ UN-Menschenrechtsausschuss (Human Rights Committee), Allgemeine Bemerkung Nr. 8: *Right to liberty and security of persons* (Artikel 9), 30. Juni 1982, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4538840110.html>.

¹⁷ Diesem Ansatz wurde in den nachstehenden Rechtssachen durchgehend gefolgt: *A v. Australien* (CCPR/C/59/D/560/1993) (30. April 1997, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b71a0.html>); *C v. Australien* (CCPR/C/76/D/900/1999) (13. November 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f588ef00.html>); *Jalloh v. Niederlande* (CCPR/C/74/D/794/1998) (15. April 2002, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f588ef3a.html>); *Baban v. Australien* (CCPR/C/78/D/1014/2001) (18. September 2003, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/404887ee3.html>); *Shafique v. Australien* (CCPR/C/88/D/1324/2004) (13. November 2006, <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47975af921.html>).

¹⁸ Siehe z. B. UN-Unterkommission für die Förderung und den Schutz der Menschenrechte, *Resolution 2000/21 on the detention of asylum-seekers*, 18. August 2000, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3dda66394.html>. Siehe auch Empfehlung der UN-Arbeitsgruppe für willkürliche Inhaftierungen, dass „alternative und nicht freiheitsentziehende Maßnahmen, z. B. Meldepflichten, stets als Erstes erwogen werden sollten, bevor eine Inhaftierung erfolgt“; UN-Menschenrechtskommission, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention : addendum : report on the visit of the Working Group to the United Kingdom on the issue of immigrants and asylum seekers*, 18. Dezember 1998, E/CN.4/1999/63/Add.3, Rn. 33. Siehe auch: Artikel 37 Buchstabe b der Kinderrechtskonvention.

Nach der Neufassung von Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe c ist die Inhaftierung eines Asylsuchenden zulässig, wenn „im Rahmen eines Verfahrens über sein Recht auf Einreise in das Hoheitsgebiet entschieden werden soll“. Dies birgt die Gefahr, dass die Inhaftierung von Asylsuchenden im Rahmen von Grenzverfahren weitverbreitet und systematisch angewandt wird, was gegen die UNHCR-Haftrichtlinien verstößt. Je nach Umsetzung und Auslegung könnte die Vorschrift dazu führen, dass Asylsuchende, die rechtswidrig in die EU einreisen, bestraft werden. Nach Ansicht von UNHCR ist es wichtig, dass in der staatlichen Gesetzgebung und/oder Verwaltungspraxis zwischen der Lage von Asylsuchenden, die sich auf das fundamentale Recht berufen, Asyl zu beantragen und zu genießen, und der Lage anderer Ausländer bzw. Ausländerinnen die notwendige Differenzierung vorgenommen wird.¹⁹

Haftgründe (Neufassung Artikel 8):

UNHCR schlägt vor, den Artikel 8 Absatz 2 Buchstabe b wie folgt zu ändern: „im Zusammenhang mit einer Vorabbefragung Beweismittel gesichert werden sollen, auf die sich sein Antrag auf internationalen Schutz stützt und die ohne Inhaftierung verloren gehen könnten“.

5.2 Verpflichtung zur Information über die Gründe der Inhaftierung

Die im neugefassten Artikel 9 Absatz 4 enthaltene Verpflichtung, den in Gewahrsam genommenen Asylsuchenden die „Gründe für den Gewahrsam ... unverzüglich in einer Sprache [mitzuteilen], von der angenommen werden darf, dass sie sie verstehen“, stimmt nicht mit Artikel 5 Absatz 2 der Europäischen Menschenrechtskonvention (im Folgenden als „EMRK“ bezeichnet) überein, der festlegt: „Jeder Festgenommene muss in möglichst kurzer Frist und in einer ihm verständlichen Sprache über die Gründe seiner Festnahme und über die gegen ihn erhobenen Beschuldigungen unterrichtet werden.“ Nach der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (im Folgenden als „EGMR“ bezeichnet) geht aus der Bestimmung hervor, dass der Person in einer einfachen und nicht fachspezifischen Sprache die Gründe ihrer Festnahme mitzuteilen sind, damit sie gegebenenfalls die Rechtmäßigkeit gerichtlich prüfen lassen kann²⁰, und dass z. B. allgemeine Angaben nicht ausreichend sind.²¹ Werden Informationen in einer Sprache bereitgestellt, die die betroffene Person nicht zwangsläufig versteht, ist die Voraussetzung von Artikel 5 Absatz 2 EMRK daher nicht erfüllt.

Information über die Gründe der Inhaftierung:

UNHCR schlägt vor, den neugefassten Artikel 9 Absatz 4 wie folgt zu ändern: „Die Gründe für den Gewahrsam, die Höchstdauer des Gewahrsams und die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren für die Anfechtung der Gewahrsamsanordnung werden den in

¹⁹ Exkom-Beschluss Nr. 44 (XXXVII), siehe Fußnote 13, Absatz d.

²⁰ EGMR, *Fox, Campbell und Hartley v Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 12244/86, 12245/86 und 12383/86, Urteil vom 30. August 1990, abrufbar unter <http://www.unher.org/refworld/docid/3ae6b6f90.html>.

²¹ EGMR, *Saadi v Vereinigtes Königreich*, Beschwerde Nr. 13229/03, Urteil vom 29. January 2008, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47a074302.html>, Rn. 85.

Gewahrsam genommenen Asylbewerbern unverzüglich in einer Sprache mitgeteilt, die sie verstehen.“

5.3 Gerichtliche Überprüfung

UNHCR unterstützt die verbesserten Anforderungen für regelmäßige gerichtliche Haftprüfungen (Neufassung Artikel 9), die zum einen gewährleisten, dass die Inhaftierung verhältnismäßig ist und nur vorgenommen oder verlängert wird, soweit dies erforderlich ist und ein zulässiger Haftgrund vorliegt, und zum anderen sicherstellen, dass alle Verfahrensgarantien eingehalten werden. Die vorgeschlagene Voraussetzung, dass der Gewahrsam von einer Justizbehörde anzuordnen oder binnen 72 Stunden zu bestätigen ist (Neufassung Artikel 9 Absatz 2), bietet angemessenen Schutz vor willkürlicher Inhaftierung.²²

Nach Ansicht von UNHCR ist es wichtig, dass Asylsuchende die gerichtliche Überprüfung ihrer Haft beantragen können, sobald neue Umstände eintreten oder Informationen verfügbar werden, die die Rechtmäßigkeit der Haft beeinträchtigen können. Eine solche Regelung würde mit Artikel 5 Absatz 4 EMRK²³ übereinstimmen.

Der Hinweis auf die Möglichkeit zur gerichtlichen Überprüfung bei „Fortdauer des Gewahrsams“ im neugefassten Artikel 9 Absatz 5 ist missverständlich. Nach Ansicht von UNHCR soll diese Bestimmung sowohl die Rechtmäßigkeit des Gewahrsams während des Zeitraums, für den er ursprünglich angeordnet wurde, als auch die Rechtmäßigkeit der Verlängerung des Gewahrsams erfassen. Aus Gründen der Klarstellung schlägt UNHCR daher vor, den Begriff der „Fortdauer des Gewahrsams“ in „Gewahrsam“ abzuändern.

Garantien für inhaftierte Asylsuchende (Neufassung Artikel 9):

- a) *UNHCR schlägt vor, den neugefassten Artikel 9 Absatz 4 an die Verpflichtungen, die sich aus der EMRK ergeben, und an die Rechtsprechung des EGMR anzupassen und wie folgt abzuändern: „Die Gründe für den Gewahrsam, die Höchstdauer des Gewahrsams und die im innerstaatlichen Recht vorgesehenen Verfahren für die Anfechtung der Gewahrsamsanordnung werden den in Gewahrsam genommenen Asylbewerbern unverzüglich in einer Sprache mitgeteilt, die sie verstehen.“*
- b) *UNHCR schlägt vor, den neugefassten Artikel 9 Absatz 5 wie folgt zu ändern: „Der Gewahrsam wird von einer Justizbehörde in angemessenen Zeitabständen von Amts wegen und auf Antrag des Asylbewerbers bei Auftreten neuer Umstände oder neuer Informationen, die die Rechtmäßigkeit der Haft beeinträchtigen, überprüft.“*

²² Siehe z. B. Odysseus-Bericht (siehe Fußnote 6) zur Politik der systematischen Inhaftierung, wie sie in Malta praktiziert wird, in Kapitel II „Vertical ‚concerns‘ about reception conditions in some Member States“, S. 10.

²³ Artikel 5 Absatz 4 EMRK: „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.“

5.4 Haftbedingungen

Die Haftbedingungen müssen eine menschliche Behandlung und die Achtung der dem Menschen innewohnenden Würde gewährleisten.²⁴ Die UNHCR-Haftrichtlinien empfehlen gesonderte Hafteinrichtungen für Asylsuchende; die Vermischung von Asylsuchenden und verurteilten Straftätern oder Untersuchungshäftlingen ist zu vermeiden.²⁵ Die vorliegende Empfehlung fußt auf der Annahme, dass die meisten Asylsuchenden keine Straftaten begangen haben und statt einer Bestrafung internationaler Rechtsschutz geboten ist. Die besondere Situation von Asylsuchenden ist u. a. vom EGMR in *Saadi v. Vereinigtes Königreich* anerkannt worden.²⁶

Diese Erwägung findet im derzeitigen Richtlinienvorschlag ihren Niederschlag, da der neugefasste Artikel 10 Absatz 1 bestimmt, dass Asylsuchende nicht in Haftanstalten in Gewahrsam gehalten werden dürfen und der Gewahrsam nur in „speziell hierfür vorgesehenen Einrichtungen“ vollzogen werden darf.²⁷

²⁴ Siehe Allgemeine Erklärung der Menschenrechte (Artikel 10), Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe (Artikel 11), Internationaler Pakt über bürgerliche und politische Rechte (Artikel 10), Internationale Konvention zum Schutz der Rechte aller Wanderarbeitnehmer und ihrer Familienangehörigen (Artikel 17) und Kinderrechtskonvention (Artikel 37 Buchstabe c). Siehe auch: UN-Menschenrechtsausschuss, Allgemeine Bemerkung Nr. 21: *Article 10 (Humane Treatment of Persons Deprived of Their Liberty)*, 10. April 1992, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/453883fb11.html>, und UN-Generalversammlung, *Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment : resolution / adopted by the General Assembly*, 9. Dezember 1988, A/RES/43/173, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f219c.html>.

²⁵ Siehe Exkom-Beschluss Nr. 44, siehe Fußnote 13, Absatz f; UNHCR-Haftrichtlinien, Richtlinie 10 Ziffer iii, siehe Fußnote 15; UN-Menschenrechtskommission, *Report of the Working Group on Arbitrary Detention*, 28. Dezember 1999, E/CN.4/2000/4, Annex II: Deliberation No. 5, "Situation regarding immigrants and asylum-seekers", Principle 9, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b00f25a6.html>; Europarat: Ministerkomitee, *Recommendation Rec(2003)5 of the Committee of Ministers to Member States on Measures of Detention of Asylum Seekers*, 16. April 2003, Rn. 10, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f8d65e54.html>; UN Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, siehe Fußnote 24.

²⁶ In seinem Urteil in der Rechtssache *Saadi v. Vereinigtes Königreich* erinnerte der EGMR daran, dass „Ort und Bedingungen der Haft angemessen sein sollten und zu berücksichtigen ist, dass ‚die Maßnahme nicht für Personen gilt, die Straftaten begangen haben, sondern für Ausländer, die häufig unter Lebensgefahr aus ihrem eigenen Land geflohen sind‘ (siehe *Amuur*, § 43)“; siehe Fußnote 21, Rn. 74.

²⁷ Europäisches Komitee zur Verhütung von Folter und unmenschlicher oder erniedrigender Behandlung oder Strafe (CPT), *Die Standards des CPT*, „Inhaltliche“ Abschnitte der Jahresberichte des CPT, Oktober 2006, insbesondere S. 40, Rn. 28, abrufbar unter <http://www.cpt.coe.int/lang/deu/deu-standards.pdf>.

5.5 Inhaftierung schutzbedürftiger Gruppen

UNHCR begrüßt den Vorschlag eines Verbots der Inhaftierung unbegleiteter Minderjähriger (Neufassung Artikel 11 Absatz 1) und unterstützt den Grundsatz, dass das „Wohl des Kindes“ bei der Inhaftierung Minderjähriger vorrangig ist²⁸ (Neufassung Artikel 11 Absatz 1 und Artikel 22).

UNHCR unterstützt die vorgeschlagene Feststellung, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen grundsätzlich nicht in Gewahrsam genommen werden dürfen (Neufassung Artikel 11 Absatz 5). Zusätzlichen Schutz böte die Verpflichtung, eine Einzelfallprüfung durch qualifiziertes Fachpersonal vorzunehmen, durch die bestätigt wird, dass sich die Gesundheit und das Wohlergehen der Betroffenen infolge des Gewahrsams nicht erheblich verschlechtern werden (Neufassung Artikel 11 Absatz 5).

Im Hinblick auf das Ziel, Asylsuchende mit besonderen Bedürfnissen nicht zu inhaftieren, unterstützt UNHCR die Neufassung von Artikel 21 Absatz 2, der die Mitgliedstaaten verpflichtet, Verfahren nach nationalem Recht einzuführen, die die frühzeitige Feststellung besonderer Bedürfnisse ermöglichen.

Inhaftierung schutzbedürftiger Gruppen:

UNHCR begrüßt das Verbot der Inhaftierung unbegleiteter Minderjähriger (Neufassung Artikel 11 Absatz 1) und unterstützt die Festlegung, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen grundsätzlich nicht in Gewahrsam genommen werden dürfen (Neufassung Artikel 11 Absatz 5).

6. Medizinische Untersuchungen

Auch wenn die Europäische Kommission keine Änderung von Artikel 13 vorgeschlagen hat, der die Mitgliedstaaten ermächtigt, die medizinische Untersuchung von Antragstellenden aus Gründen der öffentlichen Gesundheit anzuordnen, erinnert UNHCR daran, dass obligatorische HIV-Tests zahlreiche Menschenrechte verletzen, insbesondere das Recht auf den Schutz der Privatsphäre.²⁹ Ein Test darf keine Voraussetzung dafür sein, dass eine Person, die internationalen Schutz sucht, in das Hoheitsgebiet einreisen oder ein Asylverfahren anstrengen darf. Allgemein sollten im Rahmen medizinischer Untersuchungen angemessene Informationen in einer von den Antragstellenden verstandenen Sprache bereitgestellt werden, und es sollten Einverständnis, Beratung und Vertraulichkeit sowie angemessene medizinische Nachversorgung und Behandlung garantiert sein.

²⁸ In seinem Urteil in der Rechtssache *Mubilanzila Mayeka und Kaniki Mitunga v. Belgien* (Beschwerde Nr. 13178/03, 12. Oktober 2006, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/45d5cef72.html>), die die Inhaftierung eines Asyl suchenden fünfjährigen Mädchens zusammen mit Erwachsenen betraf, stellte der EGMR fest, dass dies nicht dem Wohl des Kindes diene.

²⁹ Das Recht auf den Schutz der Privatsphäre ist unter anderem in Artikel 8 EMRK verankert.

7. Zugang zum Arbeitsmarkt

In der Begründung zur Neufassung der Richtlinie verweist die Kommission auf das Ziel, den Zugang zum Arbeitsmarkt zu erleichtern, und sie stellt fest, dass eine Beschäftigung sowohl für die Asylsuchenden als auch für die Aufnahmestaaten vorteilhaft ist. Die vorgeschlagene Verkürzung des Zeitraums, in dem die Mitgliedstaaten den Asylsuchenden Zugang zum Arbeitsmarkt gewähren müssen, auf höchstens sechs Monate entspricht dem Vorschlag, den UNHCR in Erwiderung auf das Grünbuch vorgetragen hat.³⁰ Das UNHCR-Exekutivkomitee und die Globalen Konsultationen zum internationalen Rechtsschutz haben festgestellt, dass Aufnahmemaßnahmen sowohl für den betroffenen Staat als auch für die Asylsuchenden vorteilhaft sein können, wenn sie den Asylsuchenden die Möglichkeit bieten, eine gewisse Selbständigkeit zu erreichen.³¹

Bei der Evaluierung der Umsetzung der Richtlinie³² stellte die Kommission fest, dass zusätzliche Beschränkungen für Asylsuchende, die grundsätzlich Zugang zum Arbeitsmarkt erhalten haben, in der Praxis den Zugang erheblich behindern können. Derartige Beschränkungen können z. B. darin bestehen, dass eine Arbeitserlaubnis beantragt werden muss und der Zugang zu bestimmten Wirtschaftssektoren oder die Zahl der zulässigen Arbeitsstunden begrenzt wird. Der vorgeschlagene Artikel 15 Absatz 2 stellt klar, dass zulässige Beschränkungen des Zugangs zum Arbeitsmarkt mit dem nationalen Recht übereinstimmen müssen und den Zugang nicht unangemessen einschränken dürfen.³³

³⁰ Erwiderung von UNHCR auf das Grünbuch (a. a. O., Fußnote 8), S. 21.

³¹ Siehe UNHCR, *Reception of asylum-seekers, including standards of treatment in the context of individual asylum systems*, Globale Konsultationen zum internationalen Rechtsschutz, 4. September 2001, EC/GC/01/17, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa81864.html>, und Exkom-Beschluss Nr. 93 ((LIII) – 2002) über die Aufnahme von Asylsuchenden im Rahmen individueller Asylsysteme, 8. Oktober 2002.

³² EG-Bericht zur Anwendung der Richtlinie (a. a. O., Fußnote 2), S. 8, Rn. 3.4.3.

³³ Beispiele für Bedingungen, die als unangemessene Beschränkung des Zugangs zum Arbeitsmarkt angesehen werden können, finden sich im zusammenfassenden Bericht des Odysseus-Netzwerks. Dies betrifft unter anderem:

- die Luxemburger Praxis: „l’autorisation d’occupation temporaire, une fois délivrée, est limitée à un employeur déterminé et pour une seule profession“. Siehe Länderbericht Luxemburg des Odysseus-Netzwerks (Antwort Luxemburg auf Frage 28c), abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/luxembourg_2007_en.pdf;
- die niederländische Praxis: „Nach diesen sechs Monaten darf ein Asylsuchender alle 52 Wochen für maximal 12 Wochen arbeiten. ... die Beschränkung auf 12 Wochen jährlich schränkt die Arbeitsmöglichkeiten von Asylsuchenden in der Praxis erheblich ein.“ Siehe Länderbericht Niederlande des Odysseus-Netzwerks (Antwort der Niederlande auf Frage 28c), abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/netherlands_2007_en.pdf. Berichten zufolge wurde der Höchstzeitraum mittlerweile auf 24 von 52 Wochen verlängert;
- die zypriotische Praxis: „Asylsuchende dürfen nur im Landwirtschaftssektor arbeiten, da die Arbeitsbehörde des Ministeriums für Arbeit und Sozialversicherung ihnen zu anderen Sektoren und Branchen keinen Zugang gewährt.“ Siehe Länderbericht Zypern des Odysseus-Netzwerks (Antwort Zypern auf Frage 28c), abrufbar unter http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/asylum/studies/docs/cyprus_2007_en.pdf.

Zugang zum Arbeitsmarkt:

UNHCR unterstützt die vorgeschlagene Neufassung von Artikel 15, die Asylsuchenden einen früheren Zugang zum Arbeitsmarkt ermöglicht und die Zulässigkeitsanforderungen für Zugangsbeschränkungen festlegt.

8. Zugang zu den im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Aus der Evaluierung der Kommission und dem Odysseus-Bericht geht hervor, dass die bereitgestellten Geldleistungen in zahlreichen Mitgliedstaaten nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt zu bestreiten; die Höhe der Beträge erreicht nur selten das Mindestniveau der Sozialleistungen, die Inländer erhalten.³⁴ Artikel 17 Absatz 5 der neugefassten Richtlinie empfiehlt einen verbesserten Zugang zu materiellen Unterstützungsleistungen, um einen angemessenen Lebensstandard zu ermöglichen, insbesondere indem die Mitgliedstaaten verpflichtet werden, dass der „Gesamtbetrag, auf den sich die ... materiellen Leistungen belaufen, dem Betrag der Sozialhilfe entspricht, der eigenen Staatsangehörigen gewährt wird, die eine solche Unterstützung beantragt haben“. Gemäß Artikel 17 Absatz 5 Satz 2 sind etwaige diesbezügliche Unterschiede zu begründen. UNHCR versteht diese Bestimmung so, dass sie sich *ausschließlich* auf Situationen bezieht, in denen der Wert der materiellen Leistungen, die Asylsuchenden gewährt werden, die Mindestsozialleistungen *übersteigt*, die Inländern zur Verfügung gestellt werden.³⁵ Eine solche Situation kann z. B. aufgrund des Umstands entstehen, dass Asylsuchende im Gegensatz zu Inländern normalerweise nicht auf alternative Unterstützungssysteme in ihrem Aufenthaltsland zurückgreifen können. In derartigen Fällen kann es erforderlich sein, Asylsuchenden eine zusätzliche Unterstützung zu bieten, die die Leistungen übersteigt, die Inländern bereitgestellt werden.

Zugang der Asylsuchenden zu den im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen:

UNHCR unterstützt die Neufassung von Artikel 17 Absatz 5, die den Standard der materiellen Unterstützungsleistungen in denjenigen Mitgliedstaaten hebt, in denen die derzeitige Unterstützung nicht ausreicht.

³⁴ Der EG-Bericht zur Anwendung der Richtlinie stellt fest, dass in den folgenden Mitgliedstaaten die bereitgestellten Geldleistungen „sehr oft nicht ausreichen, um den Lebensunterhalt zu bestreiten“: Zypern, Frankreich, Estland, Österreich, Portugal und Slowenien; siehe oben Fußnote 4, Rn. 3.3.2 auf S. 6.

³⁵ Siehe Allgemeine Bemerkung Nr. 19 des UN-Ausschusses für wirtschaftliche, soziale und kulturelle Rechte zum Recht auf Sozialversicherung, deren Rn. 38 bestimmt, dass Asylsuchende auf der Grundlage des Grundsatzes der Gleichbehandlung „beim Zugang zu beitragsfreien Sozialversicherungssystemen ein Recht auf Gleichbehandlung haben, das einen angemessenen Zugang zur Gesundheitsversorgung und zu Unterstützungsleistungen für Familien in Übereinstimmung mit internationalen Standards einschließt“. Siehe: E/C.12/GC/19, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/47b17b5b39c.html>, Rn. 38.

9. Einschränkung oder Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen

Die Europäische Kommission schlägt vor, die Möglichkeiten für einen Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen erheblich einzuschränken und den Entzug nur in Fällen zuzulassen, in denen Finanzmittel verschwiegen wurden (Neufassung Artikel 20 Absatz 2). Es wird vorgeschlagen, andere problematischere Einschränkungs- oder Entzugsgründe zu streichen.³⁶ Darüber hinaus wurde die Anforderung, dass allen Asylsuchenden im Rahmen der Aufnahme ein Mindestmaß an materiellen Leistungen zu gewähren ist, durch die Bestimmung verstärkt, dass die Mitgliedstaaten in jedem Fall den Lebensunterhalt sowie den Zugang zur medizinischen Notversorgung und zu unbedingt erforderlichen Behandlungen von Krankheiten oder psychischen Störungen zu gewährleisten haben (Neufassung Artikel 20 Absatz 4). UNHCR begrüßt die vorgeschlagenen Änderungen, mit denen sich Notlagen von Asylsuchenden vermeiden lassen sollten.

Einschränkung oder Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen:

UNHCR begrüßt die Vorschläge im neugefassten Artikel 20 Absatz 2, die die Möglichkeiten für einen Entzug der im Rahmen der Aufnahme gewährten materiellen Leistungen einschränken, und den Vorschlag im neugefassten Artikel 20 Absatz 4, die Bestimmung zu verstärken, nach der allen Asylsuchenden im Rahmen der Aufnahme ein Mindestmaß an materiellen Leistungen zu gewähren ist.

10. Personen mit besonderen Bedürfnissen

UNHCR begrüßt den Vorschlag im neugefassten Artikel 21 Absatz 1, Opfer von Menschenhandel und Personen mit psychischen Problemen in die Liste schutzbedürftiger Personen aufzunehmen. UNHCR weist darauf hin, dass diese Liste nicht abschließend ist.

Der neugefasste Artikel 21 Absatz 2 verpflichtet die Mitgliedstaaten, in ihrem einzelstaatlichen Recht festzulegen, nach welchen Verfahren unmittelbar nach Eingang eines Antrags auf internationalen Schutz zu ermitteln ist, ob die Antragstellenden besondere Bedürfnisse haben und welcher Art diese Bedürfnisse sind. UNHCR begrüßt diese Bestimmung, die eines der wichtigsten Defizite betrifft, die im Hinblick auf die Umsetzung der Richtlinie festgestellt wurden. Der Bericht der Kommission zur Anwendung der Richtlinie benennt neun Mitgliedstaaten, in denen keine Verfahren zur Feststellung besonderer Bedürfnisse existieren. Hierzu heißt es: „Die Identifikation schutzbedürftiger Asylsuchender ist ein zentrales Element, ohne das die Bestimmungen der Richtlinie zur

³⁶ Heftige Kritik von UNHCR hat insbesondere die Bestimmung hervorgerufen, dass die Mitgliedstaaten die im Rahmen der Aufnahmebedingungen gewährten Vorteile verweigern können, wenn Asylsuchende keinen Nachweis dafür erbracht haben, dass der Asylantrag so bald wie vernünftigerweise möglich nach der Ankunft gestellt wurde. Siehe: *UNHCR Annotated Comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 Laying Down Minimum Standards for the Reception of Asylum Seekers*, Juli 2003, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f3770104.html>.

besonderen Behandlung dieser Personen ins Leere laufen.“³⁷ Die Formulierung „unmittelbar nach Eingang eines Antrags auf internationalen Schutz“ ist wichtig, da die besondere Bedürftigkeit, z. B. aufgrund einer Traumatisierung, dazu führen kann, dass sich Asylsuchende bei einer Asylbefragung nicht stimmig äußern können.

Es ist jedoch zu beachten, dass Asylsuchende aus verschiedenen Gründen, z. B. Scham oder Misstrauen, eventuell nicht sofort bereit sind, über bestimmte Erfahrungen zu sprechen. Dies kann u. a. bei Personen der Fall sein, die gefoltert oder vergewaltigt wurden oder sonstigen Formen psychischer, körperlicher oder sexueller Gewalt ausgesetzt waren. Daher lässt sich in einem frühen Stadium des Verfahrens unter Umständen nicht erkennen, dass die Betroffenen aufgrund dieser Erfahrungen besondere Bedürfnisse haben. Werden diese Erfahrungen erst zu einem späteren Zeitpunkt preisgegeben, darf dies den Asylsuchenden nicht zum Nachteil gereichen und ihnen nicht den Zugang zu besonderen Unterstützungsleistungen oder notwendiger Behandlung verwehren. Aus diesem Grund schlägt UNHCR vor, den letzten Satz der Neufassung von Artikel 21 Absatz 2 zu ändern und die Verpflichtung zur Feststellung etwaiger besonderer Bedürfnisse klarer zu formulieren.

Bestimmungen über Personen mit besonderen Bedürfnissen:

*UNHCR begrüßt die im vorgeschlagenen Artikel 21 Absatz 2 enthaltene Verpflichtung, Personen mit besonderen Bedürfnissen zu identifizieren, und schlägt vor, diese Verpflichtung durch die folgende Änderung des letzten Satzes zu verstärken: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass Personen mit besonderen Bedürfnissen während des gesamten Asylverfahrens Unterstützung erhalten und ihre Situation in geeigneter Weise verfolgt wird, **unabhängig vom Zeitpunkt, an dem die besonderen Bedürfnisse festgestellt werden.**“*

11. Von ihren Familien getrennte oder unbegleitete Minderjährige

Im Odysseus-Bericht wurde festgestellt, dass „die praktische Umsetzung der rechtlichen Vorschriften [zur gesetzlichen Vertretung unbegleiteter Minderjähriger] in verschiedenen Mitgliedstaaten problematisch ist, was entweder auf dem Fehlen eines gesetzlichen Vormunds oder auf der ihm zugeschriebenen Funktion beruht“.³⁸ Um diese Probleme zu lösen und vor dem Hintergrund der zentralen Bedeutung, die einem Vormund beim Schutz unbegleiteter Kinder zukommt, schlägt UNHCR vor, dass in die Richtlinie eine Bestimmung aufgenommen wird, die die Qualifikationen und Funktionen des Vormunds definiert,³⁹ wobei der Vormund eine andere Person sein sollte als der Rechtsbeistand, der das Kind im Asylverfahren vertritt.⁴⁰

³⁷ EG-Bericht zur Anwendung der Richtlinie, siehe Fußnote 4, S. 9.

³⁸ Odysseus-Bericht, S. 82 (a. a. O. Fußnote 6), spezielle Probleme im Zusammenhang mit der Ernennung und/oder der Funktion des Vormunds werden für das Vereinigte Königreich, Ungarn und Tschechien festgestellt.

³⁹ Siehe „Save the Children comments on the revision of the reception directive“, November 2008, abrufbar unter http://www.savethechildren.net/alliance/eurogroup/SC_Submissions_on_the_Revision_of_the_ECREception_Directive.pdf. Die vorgeschlagene Definition und Funktion beruht auf den folgenden Dokumenten:

Unbegleitete Minderjährige:

UNHCR schlägt vor, den neugefassten Artikel 23 Absatz 1 wie folgt abzuändern: „Die Mitgliedstaaten sorgen so bald wie möglich für die erforderliche Vertretung von unbegleiteten Minderjährigen; die Vertretung übernimmt ein gesetzlicher Vormund. Es sollte ein Vormund bestellt werden, der das Kind berät und schützt und sicherstellt, dass alle Entscheidungen zum Wohl des Kindes erfolgen. Der Vormund sollte über den für die Betreuung von Kindern notwendigen Sachverstand verfügen, damit gewährleistet ist, dass die Interessen des Kindes geschützt werden und seine rechtlichen, sozialen, gesundheitlichen, psychologischen, materiellen und bildungsbezogenen Bedürfnisse angemessen berücksichtigt werden. Behörden und Personen, deren Interessen mit den Interessen des Kindes kollidieren könnten, sind von der Übernahme einer Vormundschaft ausgeschlossen. Die zuständigen Behörden führen regelmäßige Beurteilungen durch.“

12. Rechtsbehelfsverfahren

Der neugefasste Artikel 25 Absatz 1 erweitert die Gründe, aus denen Asylsuchende Entscheidungen über Aufnahmebedingungen anfechten können, indem alle Entscheidungen über den „Entzug oder die Einschränkung“ von Aufnahmebedingungen Gegenstand eines Rechtsbehelfsverfahrens der Asylsuchenden sein können. Darüber hinaus ist die rechtliche Beratung nach dem neugefassten Artikel 25 Absatz 2 unentgeltlich zu erbringen, wenn die Asylsuchenden die Kosten nicht selbst tragen können. Die zuletzt genannte Vorschrift findet sich auch im neugefassten Artikel 9 Absatz 6 in Bezug auf inhaftierte Asylsuchende. UNHCR begrüßt die Aufnahme dieser wichtigen neuen Schutzklausel.

Rechtsbehelfsverfahren:

UNHCR unterstützt die Erweiterung der Rechtsbehelfsgründe im neugefassten Artikel 25 Absatz 1, der Entscheidungen über den Entzug oder die Einschränkung von Aufnahmebedingungen als Gegenstand eines Rechtsbehelfsverfahrens einbezieht. Außerdem begrüßt UNHCR die neue Garantie der unentgeltlichen rechtlichen Beratung, die in der Neufassung von Artikel 25 Absatz 2 sowie für inhaftierte Asylsuchende in der Neufassung von Artikel 9 Absatz 6 enthalten ist.

-
- Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nr. 6: „*Treatment of unaccompanied and separated children outside their country of origin*“, CRC/GC/2005/6, 1. September 2005; inoffizielle deutsche Übersetzung „*Behandlung unbegleiteter und von ihren Eltern getrennter Kinder außerhalb ihres Herkunftslandes*“, abrufbar unter <http://www.b-umf.de/pdf/generalcommentsdeutsch.test-star.pdf>:
 - Separated Children in Europe Programme, *Statement of Good Practice*, Dritte Auflage, 2004, abrufbar unter <http://www.unhcr.org/refworld/docid/415450694.html>.

⁴⁰ Siehe auch: Ausschuss für die Rechte des Kindes, Allgemeine Bemerkung Nr. 6, siehe Fußnote 39, Rn. 36: „In Fällen, in denen Kinder an Asylverfahren oder Verwaltungs- oder Gerichtsverfahren beteiligt sind, sollte ihnen zusätzlich zur Ernennung eines Vormunds ein gesetzlicher Vertreter zur Seite gestellt werden.“

13. Lenkung, Überwachung und Steuerung

Da die Richtlinie in den Mitgliedstaaten weiterhin unterschiedlich umgesetzt wird, müssen die Berichts- und Überwachungspflichten erweitert werden. Die Berichte, die die Delegation des Parlamentarischen Ausschusses für Bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres des Europäischen Parlaments nach dem Besuch der Aufnahme- und Gewahrsamseinrichtungen in vielen Mitgliedstaaten angefertigt hat,⁴¹ dokumentieren diese unterschiedliche Praxis.

Die Neufassung von Artikel 27 enthält den Vorschlag, die derzeitigen Überwachungsvorschriften zu erweitern, indem ein nationales Überwachungssystem und eine Verpflichtung zur jährlichen Berichterstattung gegenüber der Europäischen Kommission festgelegt wird. UNHCR ist der Auffassung, dass die Jahresberichte der Europäischen Kommission ein wichtiges Instrument an die Hand geben würden, mit dem sie ihre Aufgabe als Hüterin des Gemeinschaftsrechts erfüllen könnte.

Darüber hinaus sollte eine harmonisierte Auslegung und Umsetzung der Richtlinienstandards angestrebt werden, indem die Mitgliedstaaten in der Praxis kooperieren und maßgebliche Interessengruppen beteiligt werden.

System zur Lenkung, Überwachung und Steuerung:

UNHCR begrüßt die Einführung einer Verpflichtung zur nationalen Überwachung und jährlichen Berichterstattung im neugefassten Artikel 27.

14. Schlussbemerkungen

UNHCR stellt fest, dass viele Probleme bei der Aufnahme von Asylsuchenden auf die fehlende Umsetzung der vorhandenen Richtlinienbestimmungen zurückgehen. In einigen Bereichen sollten die derzeitigen Bestimmungen jedoch eindeutiger oder entschiedener formuliert werden. Viele der vorgeschlagenen Änderungen würden den Auslegungsspielraum der vorhandenen Standards reduzieren oder bestimmte Standards verbessern. Dies spiegelt das ausdrückliche Ziel des Vorschlags wider, „bessere Normen für die Behandlung von Asylbewerbern in Bezug auf die im Rahmen der Aufnahme gewährten Vorteile zu gewährleisten, die im Einklang mit dem Völkerrecht Asylbewerbern ein menschenwürdiges Leben ermöglichen“.⁴² UNHCR äußert die Hoffnung, dass dieses Schutzziel weiterhin im Zentrum der Verhandlungen über die vorgeschlagenen Änderungen sowie der angestrebten Förderung praktischer Zusammenarbeit bei der Aufnahme von Asylsuchenden stehen wird.

UNHCR
März 2009

⁴¹ Diese Berichte sind in verschiedenen Bereichen unter <http://www.europarl.europa.eu> abrufbar.

⁴² Vorschlag für die Neufassung der Richtlinie, siehe Fußnote 1, Begründung, S. 4.