



UNHCR-Positionspapier zur Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland nach der „Dublin-II-Verordnung“

Die vorliegenden Empfehlungen vervollständigen und überarbeiten das UNHCR-Positionspapier *Die Rückführung von Asylsuchenden nach Griechenland vor dem Hintergrund des „Abbruchs“ von Asylverfahren* vom 9. Juli 2007. Sie ergänzen die sich auf Griechenland beziehenden Informationen, die in der UNHCR-Studie *Asylum in the European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive* vom November 2007 enthalten sind.

**Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen (UNHCR)
15. April 2008**

I. Einleitung

1. Die „Dublin-II-Verordnung“¹ sieht ein an bestimmten Kriterien orientiertes System zur Bestimmung der Zuständigkeit für in der Europäischen Union gestellte Asylanträge vor. Die Verordnung zielt darauf ab sicherzustellen, dass jeder Asylantrag von einem Mitgliedstaat vollumfänglich geprüft wird, um Mehrfachanträge zu verhindern und die Effizienz der Prüfungsverfahren zu verbessern.
2. UNHCR hat in früheren Positionspapieren daran erinnert, dass die Glaubwürdigkeit eines solchen Systems vom Bestehen harmonisierter Schutzstandards innerhalb der Mitgliedstaaten der Europäischen Union abhängt. Im Zusammenhang mit der Anwendung der Dublin-II-Verordnung auf Griechenland ist UNHCR – obgleich die griechische Regierung einige Schritte unternommen hat, ihr Asylsystem und ihre Asylpraxis zu verbessern – nach wie vor besorgt, dass eine beträchtliche Anzahl Asylsuchender weiterhin ernststen Schwierigkeiten ausgesetzt ist, Zugang zu effektivem Schutz unter Beachtung internationaler und europäischer Standards zu erhalten.
3. In diesem Positionspapier wird die Auffassung von UNHCR bezüglich der Anwendung der Dublin-II-Verordnung auf die Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland dargestellt. Es basiert auf einer Analyse verfahrensrechtlicher Schutzmechanismen, des Zugangs zum und der Qualität des Asylverfahrens sowie der Aufnahmebedingungen in Griechenland. Das Positionspapier vervollständigt und überarbeitet das UNHCR-Positionspapier *Die Rückführung von Asylsuchenden nach Griechenland vor dem Hintergrund des „Abbruchs“ von Asylverfahren* vom Juli 2007.² Es ergänzt die sich auf Griechenland beziehenden Informationen, die in der UNHCR-Studie *Asylum in the European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive* enthalten sind.³
4. Zusammenfassend rät UNHCR den Regierungen, basierend auf der Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, den Zugang zu fairen und effizienten Asylverfahren sicherzustellen, bis auf Weiteres von Überstellungen von Asylsuchenden nach Griechenland nach der Dublin-II-Verordnung abzusehen. UNHCR empfiehlt den Regierungen, Artikel 3 Absatz 2 Dublin-II-Verordnung anzuwenden, der es Staaten

¹ Europäische Union, *Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaates, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist*, ABl. der Europäischen Union L50/1 vom 25. Februar 2003, (im Folgenden als „Dublin-II-Verordnung“ bezeichnet), verfügbar 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.

² UNHCR, *Die Rückführung von Asylsuchenden nach Griechenland vor dem Hintergrund des „Abbruchs“ von Asylverfahren*, 9. Juli 2007, verfügbar unter: <http://www.unhcr.de/uploads/media/InterruptedClaimsGreece.pdf>. Die Schlussfolgerungen des Positionspapiers vom Juli 2007 beschäftigten sich mit dem Zugang zu Asylverfahren für Asylsuchende mit „abgebrochenen“ Asylverfahren.

³ UNHCR, *Asylum in the European Union: A Study of the Implementation of the Qualification Directive*, November 2007, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/txis/vtx/refworld/rwmain?docid=473050632>. Eine deutschsprachige Übersetzung der *Executive Summary* ist verfügbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/2_EU/2_EU-Asyl/B.03_Qualifikationsrichtlinie/asylumEU.pdf.

ermöglicht, einen gestellten Asylantrag auch dann zu prüfen, wenn sie für die Prüfung nach den in der Dublin-II-Verordnung festgelegten Kriterien nicht zuständig sind.

5. UNHCR gibt auf der Grundlage seiner in Artikel 8 der Satzung von UNHCR⁴ und in Artikel 35 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge geregelten Überwachungsfunktion regelmäßig Positionspapiere und andere Richtlinien heraus. Im EU-Recht ist die Überwachungsfunktion von UNHCR unter anderem in der Erklärung Nr. 17 des Amsterdamer Vertrages wiedergegeben, die in asylpolitischen Angelegenheiten Konsultationen mit UNHCR vorsieht.⁵

II. Zugang zum Asylverfahren am Flughafen und in der Zentralen Asylabteilung (*Central Police Asylum Department*)

6. Asylsuchende, die in einen am Dublin-System teilnehmenden Staat überstellt werden, sollen gemäß Art. 3 Abs. 1 Dublin-II-Verordnung effektiven Zugang zum nationalen Asylverfahren haben und nach Ankunft zu einer inhaltlichen Prüfung des Flüchtlingsstatus zugelassen werden. Alle „Dublin-Rückkehrer“ erreichen griechisches Territorium über den Flughafen in Athen. Nach griechischem Recht⁶ sollen alle Asylsuchenden, auch „Dublin-Rückkehrer“, unabhängig davon, ob sie zum ersten Mal in Griechenland Asyl beantragen oder ob ein Asylverfahren bereits in der ersten Instanz anhängig ist, Zugang zu einer Asylananhörung am Flughafen haben. Personen, deren Asylanträge in erster Instanz abgelehnt wurden und die die Rechtsmittelfrist nicht versäumt haben, werden direkt zur Zentralen Asylabteilung (*Central Police Asylum Department*), der zuständigen Instanz zur Registrierung ihres Rechtsmittels weitergeleitet. Dasselbe gilt für Fälle, in denen das Rechtsmittel schon anhängig ist. Das griechische Recht sieht zudem vor, dass alle Asylsuchenden, deren Asylantrag noch anhängig ist, eine Identitätskarte ausgestellt bekommen sollen.

7. In der Praxis stoßen „Dublin-Rückkehrer“ auf verschiedene Hindernisse, wenn sie versuchen, bei Ankunft am Flughafen in Athen einen Asylantrag zu stellen. Aufgrund des Fehlens von Personal im Asylbereich, mit dem die sofortige Identifizierung, Registrierung der Asylsuchenden und die rasche Bearbeitung der Asylanträge sichergestellt werden könnte, werden „Dublin-Rückkehrer“ (einschließlich besonders schutzbedürftiger Personen) automatisch inhaftiert, bis ihr Status geklärt ist und eine Entscheidung getroffen wird, die Asylsuchenden entweder anzuhören oder sie zur Zentralen Asylabteilung weiterzuleiten. Aufgrund des Fehlens von Übersetzungs-

⁴ UN-Generalversammlung, Satzung des Amtes des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, 14. Dezember 1950, A/RES/428(V), verfügbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/1_Voelkerrechtliche_Dokumente/07_UNHCR-Satzung/01_UNHCR-Satzung.pdf.

⁵ Erklärung Nr. 17 des Vertrages von Amsterdam (ABl. C 340, 10. November 1997) regelt, dass „In asylpolitischen Angelegenheiten [...] Konsultationen mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge und anderen einschlägigen internationalen Organisationen aufgenommen [werden].“ Vgl.: <http://eur-lex.europa.eu/de/treaties/dat/11997D/htm/11997D.html>.

⁶ *Präsidentialerlass Nr. 61/1999, Refugee Status Recognition Procedure, Revocation of the Recognition and Deportation of an Alien, Entry Permission for the Members of his Family and Mode of Cooperation with the United Nations High Commissioner for Refugees*, Amtsblatt Nr. 63(A) 6. April 1999, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b4d830>.

diensten und Rechtsberatung werden Asylsuchende oft in einer Sprache angehört, die sie nicht verstehen, und nicht über ihre Rechte im Asylverfahren beraten oder belehrt.

8. „Dublin-Rückkehrern“ begegnen auch Hindernisse⁷, wenn sie vom Flughafen zur Zentralen Asylabteilung⁸ weiterverwiesen werden. Sie werden üblicherweise aufgefordert, bei der Abteilung vorstellig zu werden, ohne dass sie zusätzliche Informationen zum Status ihres Antrags, dem zu beachtenden Verfahren und zu den diesbezüglichen Fristen erhalten. Besonders benachteiligt sind jene „Dublin-Rückkehrer“, die bei Ankunft in Griechenland keine Adresse angeben können und die von den griechischen Behörden im Wege des „Verfahrens zur Benachrichtigung von Personen mit unbekanntem Wohnsitz“ über den Stand ihres Asylverfahrens [durch öffentliche Bekanntmachung] informiert werden. Das Fehlen eines alternativen Benachrichtigungsmechanismus führt dazu, dass einige „Dublin-Rückkehrer“ nicht in der Lage sind, ihre Rechtsmittel weiterzuverfolgen. Zusätzlich wird der Zugang zum Asylverfahren durch das Fehlen von Personal erschwert, da weiterhin die Zahl der Asylanträge⁹ die Bearbeitungskapazitäten übersteigt.¹⁰ Im Ergebnis sehen sich Asylsuchende (einschließlich „Dublin-Rückkehrern“) langen Wartezeiten ausgesetzt und haben oft erst Zugang zu einem Asylsachbearbeiter, nachdem die Rechtsmittelfrist abgelaufen ist oder, im Falle, dass sie ein Rechtsmittel einlegen konnten, wenn der vom Beratenden Asylausschuss (*Consultative Asylum Committee*) angesetzte Anhörungstermin bereits verstrichen ist.¹¹ In diesem angespannten Umfeld ist die effiziente und zeitnahe Bearbeitung von Asylanträgen, Rechtsmitteln und Anträgen zur Ausstellung von Identitätsdokumenten von „Dublin-Rückkehrern“ nicht gewährleistet. Im Lichte der oben genannten Schwierigkeiten befürchtet UNHCR, dass sich „Dublin-Rückkehrer“, insbesondere besonders schutzbedürftige Personen, in einer Situation wiederfinden könnten, in der sie vom Asylverfahren ausgeschlossen sind.

9. Der Zugang zum Asylverfahren ist weiterhin für jene „Dublin-Rückkehrer“ problematisch, deren Asylverfahren deshalb als „abgebrochen“ gelten, weil sie Griechenland verlassen haben, ohne die Behörden darüber zu informieren und bevor über ihren Asylantrag entschieden wurde oder bevor ihnen die Asylentscheidung zugestellt wurde. Diese Praxis ist im UNHCR-Positionspapier *Die Rückführung von Asylsuchenden nach Griechenland vor dem Hintergrund des „Abbruchs“ von*

⁷ In verschiedenen Berichten wird über die generelle Problematik des Zugangs zum Asylverfahren in Griechenland bei illegaler Einreise berichtet; vgl. z.B. Markus Sperl, *Fortress Europe and the Iraqi 'intruders': Iraqi Asylum-Seekers and the EU, 2003-2007*, UNHCR New Issues in Refugee Research, Research Paper No. 144, Oktober 2007, verfügbar unter: <http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/470c9be92.pdf>.

⁸ Diese Abteilung nimmt 94 % aller in Griechenland gestellter Asylanträge entgegen, der restliche Anteil wird am Flughafen gestellt.

⁹ Im Jahr 2007 wurden in Griechenland 25.113 Asylersanträge gestellt.

¹⁰ 65 Beamte stehen zur Zeit in der Zentralen Asylabteilung (*Central Police Asylum Department*) für Entscheidungen über Asylanträge zur Verfügung. Nur elf dieser Personen sind qualifizierte Asylsachbearbeiter/innen. Demgegenüber standen 2007 in Deutschland 160 Sachbearbeiter/innen für Asylanträge, die von einer ungefähr doppelt so großen Anzahl von Verwaltungspersonal unterstützt wurden, für eine geringere Anzahl von Asylersanträgen (19.647 Anträge) zur Verfügung.

¹¹ Nach dem griechischen Verfahrensrecht überprüft dieser sechsköpfige Ausschuss (Innenministerium/Außenministerium/UNHCR/Athener Anwaltskammer) den Antrag, führt eine zweite Anhörung des/der Asylsuchenden durch und gibt gegenüber der/dem Stellvertretenden Innenminister/in, die/der die endgültige Entscheidung trifft, Empfehlungen ab.

Asylverfahren vom Juli 2007¹² sorgfältig dokumentiert. Dort wird darauf hingewiesen, dass der „Abbruch“ des Asylverfahrens durch die griechischen Behörden ein Hindernis für einen effektiven Zugang zu einem Asylverfahren darstellen kann. Während in der Praxis im Jahr 2007 einige positive Veränderungen beobachtet werden konnten, lassen die der Praxis des „Abbruchs“ zugrundeliegenden rechtlichen Regelungen nach wie vor Raum für unterschiedliche Interpretationen und gewährleisten daher nicht, dass „Dublin-Rückkehrer“ mit „abgebrochenen Asylverfahren“ Zugang zum Asylverfahren erhalten. Diese Situation wirft die Frage auf, ob „Dublin-Rückkehrer“ Zugang zu effektivem Rechtsschutz haben, wie er in Artikel 13 EMRK¹³ und in Artikel 39 der EU-Asylverfahrensrichtlinie¹⁴ vorgesehen ist. In diesem Zusammenhang ist die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 31. Januar 2008 von Bedeutung, dem Europäischen Gerichtshof ein Vertragsverletzungsverfahren hinsichtlich der Dublin-II-Verordnung vorzulegen, das auf dem Versäumnis Griechenlands beruht, die notwendigen rechtlichen Änderungen zur Abschaffung der Praxis des „Abbruchs“ vorzunehmen.

10. Um die griechische Regierung dabei zu unterstützen, die oben genannten Schwierigkeiten zu beheben, hat UNHCR mit der Regierung einen offenen Dialog auf ministerieller Ebene geführt und – insbesondere im Rahmen der informellen Arbeitsgruppe in Asylsachen – Empfehlungen abgegeben. Trotzdem beobachtet UNHCR, dass sich die aktuelle Situation am Flughafen und in der Zentralen Asylabteilung weiterhin negativ auf den ungehinderten Zugang der Asylsuchenden zum Asylverfahren auswirkt. UNHCR bittet Griechenland daher dringend, faire und effiziente Asylverfahren ein- und durchzuführen, damit Personen, die internationalen Schutz benötigen, unverzüglich identifiziert werden können. Dadurch würden längere Zeiten der Unsicherheit für Asylsuchende vermieden und dem Missbrauch des Asylsystems entgegen getreten werden. Desweiteren stellt UNHCR in Einklang mit den *UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden*¹⁵ fest, dass administrative Haft für Asylsuchende gesetzlich geregelt sein und nur ausnahmsweise und auch dann nur mit ausreichender Begründung verhängt werden sollte. Darüber hinaus sollte Haft gegen Asylsuchende nicht automatisch verhängt und/oder übermäßig verlängert werden.

¹² Vgl. oben, Fn. 2.

¹³ Europarat, Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, 4. November 1950, verfügbar 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.

¹⁴ Europäische Union, Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, ABl. der Europäischen Union L 326/13 vom 13. Dezember 2005, verfügbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/532.pdf.

¹⁵ UNHCR, UNHCR-Richtlinien über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden, 26. Februar 1999, verfügbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/1_International/3_Asylverfahren/03_Abschiebehalt/01_UNHCR-RL_Haft.pdf.

III. Qualität der Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft

11. Im Jahr 2007 hat Griechenland 25.113 Asylersanträge registriert. In acht Fällen wurde der Flüchtlingsstatus gewährt. Dies ergibt eine erstinstanzliche Anerkennungsquote von 0,04 Prozent. Zudem wurde in 138 Fällen der Flüchtlingsstatus in Rechtsmittelverfahren gewährt; dies entspricht einer Anerkennungsquote von 2,05 Prozent.¹⁶ Im Vergleich zu anderen EU-Mitgliedstaaten mit einer ähnlichen Anzahl von Asylanträgen ist die Anerkennungsquote weiterhin beunruhigend niedrig.¹⁷

12. Eine von UNHCR 2007 durchgeführte Studie zur Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie¹⁸ in ausgewählten EU-Mitgliedstaaten¹⁹ hat einige der Schwierigkeiten aufgezeigt, mit denen das griechische Asylsystem aktuell konfrontiert ist. Diese Studie hat festgestellt, dass alle 305 erstinstanzlichen Entscheidungen, die zwischen Oktober 2006 und April 2007 vom Ministerium für Öffentliche Ordnung in Bezug auf Asylsuchende aus Afghanistan, dem Irak, Somalia, Sri Lanka und dem Sudan getroffen wurden, negativ waren. Keine der Entscheidungen enthielt irgendeinen Verweis auf die Fakten oder lieferte irgendeine rechtliche Begründung. Alle Entscheidungen enthielten einen Standardsatz, in dem konstatiert wurde, dass der/die Asylsuchende sein/ihr Land verlassen hat, um Arbeit und generell bessere Lebensbedingungen zu suchen. Mit Zustimmung des Ministeriums für Öffentliche Ordnung wurden die Asylakten eingesehen. In 294 (der 305) eingesehenen erstinstanzlichen Asylakten waren die Antworten der Antragstellenden zu den Standardfragen, die von den anhörenden Polizeibeamten gestellt worden sein sollen, nicht enthalten. Es waren auch keine anderen den Antrag der jeweiligen Asylsuchenden betreffenden Informationen in diesen Akten dokumentiert. In der überwältigenden Mehrheit der eingesehenen Asylakten hat der anhörende Polizeibeamte in der Kategorie Gründe für die Ausreise aus dem Herkunftsland „wirtschaftlich“ eingetragen.²⁰

13. Besonders instruktiv bezüglich der Mängel des erstinstanzlichen Asylverfahrens, die nach Beobachtung von UNHCR nach dem von der Studie abgedeckten Zeitraum weiter bestehen, ist die Situation irakischer Asylsuchender. 5.474 irakische Asylsuchende haben 2007 einen Asylantrag in Griechenland gestellt. In diesem Zeitraum wurde niemandem in erster Instanz Flüchtlingsstatus oder subsidiärer Schutz gewährt. 3.948 Anträge wurden erstinstanzlich abgelehnt, während der Rest der Anträge Ende 2007 noch anhängig war. Diese Situation ruft die Besorgnis hervor, dass das

¹⁶ Weiteren 23 Personen wurde „humanitärer Status“ gewährt und bei 52 Personen wurde der humanitäre Status im selben Zeitraum erneuert.

¹⁷ 2007 hat das Vereinigte Königreich 27.905 Asylersanträge entgegen genommen und dabei 30 % in erster Instanz und 24 % im Rechtsmittelverfahren anerkannt. Schweden nahm 36.370 Asylersanträge entgegen und erkannte 56 % erstinstanzlich und 14 % im Rechtsmittelverfahren an. Deutschland nahm 2007 19.164 Asylersanträge entgegen und gewährte erstinstanzlich bei 20 % der Erstanträge und 94 % der Folgeanträge eine Flüchtlingsanerkennung.

¹⁸ Europäische Union, Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes ABl. der Europäischen Union L 304/12 vom 30. September 2004, verfügbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/477.pdf.

¹⁹ Vgl. oben, Fn. 3.

²⁰ Vgl. oben, Fn. 3, S. 13-14.

Fehlen von Informationen über das Verfahren sowie von Dolmetschern zu einer Situation beigetragen hat, in der eine erhebliche Anzahl irakischer Asylsuchender tatsächlich nicht in der Lage ist, Rechtsmittel gegen negative Entscheidungen einzulegen.²¹

14. Eine Überprüfung zweitinstanzlicher Entscheidungen, die anlässlich der oben genannten Studie durchgeführt wurde, hat ähnlich beunruhigende Trends identifiziert. Die Studie stellt fest, dass die Zusammenfassung der Tatsachen im Normalfall den Umfang von zwei Zeilen nicht überschritt und dass negative Entscheidungen lediglich in einigen standardisierten Textzeilen dargestellt wurden. Im Ergebnis war es nicht möglich, die Auslegung des Rechts, die der Entscheidung der Rechtsmittelinstanz zugrunde lag, zu ermitteln, oder aus der getroffenen Entscheidung abzuleiten, ob das geltende Recht überhaupt angewandt wurde. Die Asylakten der zweitinstanzlich anhängigen Verfahren enthielten die Empfehlungen des Beratenden Asylausschusses, die aber regelmäßig lediglich aus zwei standardisierten Sätzen bestanden. Generell waren in diesen Asylakten keinen weiteren Informationen zu den Fakten oder zur rechtlichen Begründung und auch kein schriftliches Protokoll der Anhörung vor dem Ausschuss enthalten. Im Ergebnis konnte die Untersuchung keine Aussagen zur Rechtspraxis in Griechenland treffen.²²

15. Der große Rückstand bei der Bearbeitung von Asylanträgen im griechischen Asylsystem und die langen Wartezeiten bevor Asylsuchende erhoffen können, dass über ihren Fall entschieden wird, geben ebenfalls Anlass zur Sorge. Ende 2007 waren 19.015 Rechtsmittel im Stadium vor der Anhörung durch den Beratenden Asylausschuss anhängig.²³ Die Wartezeiten variieren von zwei Monaten bis zu vier Jahren - abhängig von der Nationalität und den individuellen Umständen des Einzelfalles. UNHCR liegen keine Informationen darüber vor, wie Griechenland beabsichtigt, die Wartezeiten zu verkürzen und gleichzeitig seine Verfahrensstandards zu verbessern.

16. Die Beratungsfunktion im Beratenden Asylausschuss bot UNHCR die Gelegenheit, die griechische Regierung bezüglich der Möglichkeiten, das Berufungsverfahren zu stärken, zu beraten. Die Empfehlungen beinhalteten die Notwendigkeit, die Zusammensetzung des Asylausschusses zu überprüfen, um seine Unabhängigkeit von der ersten Instanz zu gewährleisten; die Notwendigkeit, die Rolle des Ausschusses insbesondere durch die Zuweisung einer eigenen Entscheidungskompetenz zu stärken; und schließlich die Notwendigkeit, seine Flexibilität zu erhöhen, um eine effiziente Bearbeitung der großen Anzahl anhängiger

²¹ Mit einer kürzlich getroffenen Entscheidung (Az. 2769 vom 19.10.2007) hat das belgische Berufungsgericht die Überstellung eines irakischen Staatsangehörigen nach Griechenland untersagt und dabei festgestellt, dass der Antragsteller dort dem Risiko ausgesetzt sei, einen „schwerwiegenden, irreparablen Schaden“ zu erleiden, das von den Versäumnissen Griechenlands, irakische Asylsuchende ausreichend zu schützen, herrührt. Ähnliche Entscheidungen hat das erstinstanzliche Gericht in Brüssel getroffen, das zum Beispiel am 18. Dezember 2007 die belgischen Behörden verpflichtet hat, von der Rückführung einer afghanischen Familie (mit Kleinkind) nach Griechenland abzusehen. Der belgische Conseil d'Etat hat im August 2006 die Überstellung von zwei türkischen Staatsangehörigen nach Griechenland untersagt.

²² Vgl. oben, Fn. 3, S. 13 und 33.

²³ Zur Zeit tagt der Beratende Asylausschuss zweimal in der Woche und prüft dabei etwa 75 Rechtsmittel pro Sitzung.

Verfahren zu ermöglichen. Abgesehen von der Übertragung eigener Entscheidungskompetenzen auf den Beratenden Ausschuss, die bereits in dem Entwurf des Präsidialerlasses zum Asylverfahren vorgesehen ist, werden die anderen beiden Vorschläge nach dem Kenntnisstand von UNHCR noch durch die griechische Regierung geprüft.

17. Im Lichte des oben Gesagten ist UNHCR weiterhin besorgt, dass Asylsuchende - als Resultat struktureller Mängel im griechischen Asylverfahren – *de facto* in einem Schwebestand verbleiben, in dem sie über einen längeren Zeitraum hinweg nicht in der Lage sind, ihre Rechte wahrzunehmen. UNHCR stellt ferner fest, dass das Verfahren eine faire Bearbeitung von Asylanträgen in erster und zweiter Instanz nicht garantieren kann. Schließlich sind fundamentale verfahrensrechtliche Schutzmechanismen während der Verfahren zur Feststellung der Flüchtlingseigenschaft nicht gewährleistet. Dies wirkt sich zu Lasten der Asylsuchenden aus, denen oftmals grundlegende Verfahrensgarantien, - wie Dolmeterservice und Rechtsberatung - mit denen garantiert wird, dass ihre Anträge einer angemessenen und genauen Überprüfung durch die Asylbehörden unterzogen werden, nicht zur Verfügung stehen. UNHCR fordert die griechische Regierung auf, möglichst rasch das erst- und zweitinstanzliche Asylverfahren zu überprüfen und dabei die Empfehlungen von UNHCR gebührend zu berücksichtigen.

IV. Aufnahmebedingungen

18. Es ist von entscheidender Bedeutung Asylsuchenden während des Asylverfahrens die Möglichkeit zu geben, sich zu versorgen, nicht nur aus Respekt für ihre Rechte, sondern auch um ein faires und effizientes Asylverfahren zu gewährleisten. Die Aufnahmerichtlinie²⁴ verpflichtet die Mitgliedstaaten zur Gewährleistung eines Lebensstandards, der es ermöglicht, die gesundheitlichen Bedürfnisse der Antragsteller/innen zu befriedigen und ihre Grundbedürfnisse zu decken.

19. Am 13. November 2007 hat Griechenland einen Präsidialerlass angenommen, mit dem die rechtlichen Regelungen der Aufnahmerichtlinie umgesetzt wurden.²⁵ Laut diesem Erlass soll der Staat Asylsuchenden Unterkunft und ein für die Befriedigung der Grundbedürfnisse ausreichendes Tagegeld zur Verfügung stellen. Obwohl der Erlass im Vergleich zu der Zeit bis zu seinem Inkrafttreten in rechtlicher Hinsicht höhere Aufnahme Standards regelt, zeigen sich in der Umsetzung weiterhin erhebliche Mängel.²⁶

²⁴ Europäische Union, Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten, ABl. der Europäischen Union L 31/18 vom 6. Februar 2003, verfügbar unter: http://www.unhcr.de/fileadmin/unhcr_data/pdfs/rechtsinformationen/521.pdf (im Folgenden als „Aufnahmerichtlinie“ bezeichnet).

²⁵ Präsidialerlass 220/2007, Amtsblatt Nr. A' 251/13.11.2007.

²⁶ Die nicht fristgerechte Umsetzung der Aufnahmerichtlinie durch Griechenland ist im April 2007 in einem Urteil des Europäischen Gerichtshofs (Fünfte Kammer) vom 19. April 2007 - Kommission der Europäischen Gemeinschaften gegen Hellenische Republik (Rechtssache C-72/06), ABl. C 96/16 vom 28. April 2007, festgestellt worden, verfügbar unter: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:096:0016:0016:DE:PDF>.

20. Die Unterbringung von Asylsuchenden in Griechenland - einschließlich der Unterbringung von Personen, die nach der Dublin-II-Verordnung überstellt werden - gibt weiterhin großen Anlass zur Sorge.²⁷ Ende 2007 standen in Griechenland zehn Aufnahmeeinrichtungen mit einer Gesamtkapazität von 770 Plätzen zur Verfügung, die vom Staat oder nichtstaatlichen Organisationen betrieben werden. Da drei davon für unbegleitete Minderjährige reserviert sind, ist die Gesamtaufnahmekapazität für Familien, unbegleitete Frauen sowie Männer extrem eingeschränkt. Diese Situation wird noch dadurch verschlechtert, dass Tagegelder bislang nicht ausgezahlt werden, da eine diesbezügliche ministerielle Entscheidung noch aussteht. Zugang zu Beschäftigung ist nur möglich, wenn nachgewiesen werden kann, dass griechische oder EU-Staatsangehörige, anerkannte Flüchtlinge und Ausländer/innen mit griechischen Wurzeln kein Interesse an der angebotenen Stelle haben.²⁸

21. Problematische Aufnahmebedingungen für unbegleitete Minderjährige, insbesondere im Bereich Zugang zu Gesundheitsversorgung, Bildung und Sozialleistungen während des laufenden Asylverfahrens, sind UNHCR ebenfalls bekannt geworden. UNHCR begrüßt die Verabschiedung von im Vergleich zur Aufnahmerichtlinie höheren Schutzstandards durch die griechischen Behörden im Bereich der Regelungen zu Vormundschaften, insbesondere die Ausweitung dieser Vorschriften auf unbegleitete Minderjährige, die noch keinen Asylantrag gestellt haben.²⁹ Ernsthafte Bedenken ergeben sich jedoch aus der Tatsache, dass die Generalstaatsanwälte, die per Gesetz zu vorübergehenden Vormündern für asylsuchende Minderjährige bestimmt wurden, kaum in Bezug auf Sozialfürsorge- oder Aufnahmemodalitäten interveniert haben. Dies wirft ernste Fragen im Hinblick auf die Erfüllung der aus Artikel 19 der Aufnahmerichtlinie resultierenden Verpflichtung auf, wonach Minderjährige von Vormündern vertreten werden. Gleichzeitig wird die Frage aufgeworfen, ob das Kindeswohl als „ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist,“ behandelt wird, wie dies Artikel 3 der UN-Kinderrechtskonvention³⁰ und Artikel 18 Absatz 1 der Aufnahmerichtlinie verlangen.³¹

²⁷ Mit einer Entscheidung des *Utlandingsnemnda* (des norwegischen erstinstanzlichen Gerichts) vom 7.2.2008 hat Norwegen Überstellungen nach Griechenland ausgesetzt. In der Presseerklärung heißt es dazu: „Auf der Basis der neuesten Informationen über mögliche Verletzungen der Rechte von Asylsuchenden in Griechenland und auf der Grundlage der Notwendigkeit weiterer Informationen über die Lage der Asylsuchenden in diesem Land hat das *Utlandingsnemnda* Überstellungen gemäß der Dublin-II-Verordnung nach Griechenland bis auf Weiteres ausgesetzt.“

²⁸ Artikel 4 Absatz 1 lit. (c) des Präsidialerlasses Nr. 189/1998, *Conditions and Procedures for the Grant of a Work Permit or Any Other Assistance for Occupational Rehabilitation to Refugees Recognised by the State, to Asylum Seekers and to Temporary Residents on Humanitarian Grounds*, Amtsblatt A' 140 vom 25. Juni 1998, verfügbar unter:

<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain?docid=3ae6b4e64>.

²⁹ Rundschreiben des Innenministeriums, Ref. Nr. 5401/1-261100/23.2.2008.

³⁰ UN-Generalversammlung, Übereinkommen über die Rechte des Kindes, 20. November 1989, Vereinte Nationen, Treaty Series, Bd. 1577, S. 3, verfügbar unter:

<http://www.national-coalition.de/pdf/UN-Kinderrechtskonvention.pdf>

³¹ Deutschland hat die Überstellung unbegleiteter Minderjähriger nach Griechenland ausgesetzt (eine Ausnahme gilt in Familienzusammenführungsfällen), vgl. Schriftsatz der Bundespolizei an das Amtsgericht Frankfurt vom 29. Januar 2008 (Az. 934 XIV 1075/08). Deutsche Regierungsvertreter haben zudem signalisiert, dass Deutschland bei der Überprüfung von Fällen, die Griechenland betreffen, die Anwendung des Selbsteintrittsrecht wohlwollend in Betracht ziehen wird und somit die Zuständigkeit für Anträge von Personen übernimmt, die andernfalls nach Griechenland zurückkehren müssten.

22. UNHCR bleibt weiterhin besorgt über die extrem beschränkte Zahl der Aufnahmeeinrichtungen für Asylsuchende, da dies die volle Umsetzung des Präsidialerlasses zu den Aufnahmebedingungen ernsthaft beeinträchtigt. UNHCR bittet die griechische Regierung dringlich, unverzüglich die erwartete ministerielle Entscheidung zu erlassen, mit der die Kriterien zur Auszahlung von Tagegeld festgelegt werden sollen. Darüberhinaus ruft UNHCR die griechische Regierung auf sicherzustellen, dass der Situation von Kindern vorrangige Aufmerksamkeit gewidmet wird und die aktuellen Aufnahmebedingungen für unbegleitete Minderjährige vordringlich überprüft werden.

V. Schlussfolgerungen

23. UNHCR begrüßt die von der griechischen Regierung unternommenen Schritte zur Stärkung des Asylsystems, wie es von den internationalen und europäischen Standards vorgegeben ist. Positive Schritte stellen die Umsetzung der Richtlinie zum vorübergehenden Schutz und der Aufnahmerichtlinie ins nationale Recht dar; ebenso die Veröffentlichung eines Informationsmerkblasss für Asylsuchende in verschiedenen Sprachen; die Einrichtung einer Stelle für Herkunftsländerinformationen und das fortbestehende Bekenntnis zur Fortsetzung des offenen Dialogs mit UNHCR im Rahmen einer informellen Arbeitsgruppe in Asylsachen. UNHCR ermutigt die griechische Regierung, die Bemühungen fortzusetzen, um zu gewährleisten, dass Asylsuchende, einschließlich im Rahmen der Dublin-II-Verordnung überstellter Personen, vollen und effektiven Zugang zu internationalem Schutz erhalten können.

24. Nichtsdestotrotz zeigt dieses Positionspapier eine Reihe von Schwierigkeiten in Bezug auf den Zugang zu sowie die Qualität des griechischen Asylverfahrens auf. Darüberhinaus unterschreiten die Aufnahmebedingungen internationale und europäische Standards. Im Ergebnis sind Asylsuchende, einschließlich „Dublin-Rückkehrern“, weiterhin übermäßigen Härten ausgesetzt, was die Anhörung und die angemessene Bearbeitung ihrer Anträge betrifft. UNHCR befürchtet, dass alle diese Faktoren in ihrer Gesamtheit möglicherweise zum Risiko von *Refoulement* führen können.

25. Die Stärkung des griechischen Asylsystems mit dem Ziel der Übereinstimmung mit internationalen Standards und dem EU-*acquis* im Bereich Asyl liegt primär in der Verantwortung der griechischen Regierung. Dessen ungeachtet ist dies, sofern ein Mitgliedstaat mit beträchtlichen Schwierigkeiten konfrontiert ist, die entsprechenden Standards einzuhalten, ein Thema, das - als eine Angelegenheit der Solidarität und der Verantwortungsverteilung hinsichtlich einer fairen und effizienten Anwendung der Dublin-II-Verordnung - alle EU-Mitgliedstaaten betrifft. UNHCR ermutigt daher die Regierungen und die Europäische Kommission, ihre Unterstützung für Griechenland zu verstärken, um die bestehenden strukturellen und qualitativen Mängel des Asylsystems und der Asylpraxis zu beheben. Verfügbare Möglichkeiten wären beispielsweise bilaterale Partnerschaften oder Twinning-Vereinbarungen, die Erhöhung der verfügbaren EU-Mittel für asylspezifische Projekte in Griechenland und spezielle Vereinbarungen zur Teilung der Verantwortung angesichts der Sondersituation, in der sich Griechenland momentan befindet.

26. Im Lichte der Verpflichtung der EU-Mitgliedstaaten, den Zugang zu fairen und effizienten Asylverfahren auch in Fällen, in denen die Dublin-II-Verordnung zur Anwendung kommt, sicherzustellen, empfiehlt UNHCR den Regierungen, bis auf Weiteres von der Überstellung von Asylsuchenden nach Griechenland nach der Dublin-II-Verordnung abzusehen. UNHCR rät den Regierungen, Artikel 3 Absatz 2 Dublin-II-Verordnung anzuwenden, der es Staaten ermöglicht, einen gestellten Asylantrag auch dann zu prüfen, wenn sie nach den in der Dublin-II-Verordnung festgelegten Kriterien nicht für die Prüfung zuständig sind.

27. UNHCR wird das vorliegende Positionspapier vor dem Hintergrund des weiteren Fortschritts, den die griechische Regierung bei der Verbesserung ihres Asylsystems macht, regelmäßig überprüfen. UNHCR wird die griechische Regierung weiterhin dabei unterstützen, ihr Asylsystem so zu stärken, dass es den relevanten internationalen Standards, dem EU-*acquis* im Bereich Asyl und Good Practice entspricht.

Deutsche Übersetzung:
UNHCR Regionalvertretung für Deutschland,
Österreich und die Tschechische Republik
15. April 2008