



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 15.9.2017  
COM(2017) 544 final

2017/0234 (NLE)

Vorschlag für einen

**BESCHLUSS DES RATES**

**über den im Namen der Europäischen Union im Exekutivausschuss des Programms des  
Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zu vertretenden Standpunkt**

## BEGRÜNDUNG

### **1. GEGENSTAND DES VORSCHLAGS**

Der vorliegende Vorschlag betrifft den Beschluss zur Festlegung des Standpunkts, der im Namen der Union im Exekutivausschuss des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge (im Folgenden „Exekutivausschuss“) im Zusammenhang mit der geplanten Annahme einer Schlussfolgerung zu maschinenlesbaren Reisedokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose zu vertreten ist.

### **2. KONTEXT DES VORSCHLAGS**

#### **2.1. Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen vom 30. April 1958 über die Einsetzung des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen**

Der Exekutivausschuss wurde vom Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen mit der Resolution vom 30. April 1958 über die Einsetzung des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen (E/RES/672 (XXV)) eingerichtet. Gemäß dieser Resolution ist der Exekutivausschuss beratendes Gremium in Bezug auf Normen und Politik für den internationalen Flüchtlingsschutz.

#### **2.2. Exekutivausschuss des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen**

Der Exekutivausschuss setzt sich aus Mitgliedern und Beobachtern zusammen. Die Mitgliedschaft ist auf Staaten beschränkt. Der Beobachterstatus wird sowohl Staaten als auch anderen Rechtsträgern gewährt. Dem Exekutivausschuss gehören derzeit 101 Staaten als Mitglieder, darunter 27 EU-Mitgliedstaaten, 16 Staaten als Beobachter, einschließlich eines Mitgliedstaats der EU, sowie 39 nichtstaatliche Beobachter, darunter die Europäische Union, an.

Im Gegensatz zu den Ausschussmitgliedern haben Beobachter nicht das Recht zu wählen, sie können aber auf öffentlichen Sitzungen des Exekutivausschusses das Wort ergreifen. In Bezug auf zwischenstaatliche Organisationen mit Beobachterstatus im Exekutivausschuss sieht Regel 38 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Exekutivausschusses in der zuletzt im Oktober 2016 geänderten Fassung vor, dass *der Ausschuss auf Empfehlung des Ständigen Ausschusses jährlich entscheiden kann, zwischenstaatliche Organisationen mit Beobachterstatus im Ausschuss zur Teilnahme an seinen nicht öffentlichen Sitzungen zu Asyl- und Flüchtlingsfragen, die in ihre Zuständigkeit fallen, einzuladen*. Auf der Grundlage dieser Bestimmung hat der Exekutivausschuss die Europäische Union am 5. Mai 2017 eingeladen, an seinen nicht öffentlichen Sitzungen zu Asyl- und Flüchtlingsfragen, die in die Zuständigkeit der Europäischen Union fallen, teilzunehmen.

Der Exekutivausschuss nimmt regelmäßig thematische Schlussfolgerungen zum Flüchtlingsschutz an. Diese Schlussfolgerungen werden von den Mitgliedern des Exekutivausschusses einvernehmlich angenommen. Sie werden in einer Reihe nicht öffentlicher Sitzungen von Mitgliedern des Exekutivausschusses und zwischenstaatlichen Organisationen, die in ihrer Eigenschaft als Beobachter zur Teilnahme an den nicht

öffentlichen Sitzungen eingeladen wurden, in Zusammenarbeit mit den Sachverständigen des UNHCR ausgearbeitet.

### **2.3. Vorgesehener Akt des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen**

Der Exekutivausschuss soll auf seiner 68. Tagung vom 2. bis 6. Oktober 2017 eine Schlussfolgerung über maschinenlesbare Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose (im Folgenden „geplante Schlussfolgerung“) annehmen.

Auf Einladung des Exekutivausschusses gemäß Regel 38 Absatz 2 seiner Geschäftsordnung hat die Europäische Union an der Vorbereitung der geplanten Schlussfolgerung teilgenommen. Die Mitgliedstaaten der EU, die Mitglieder des Exekutivausschusses sind, beteiligen sich an der Annahme der geplanten Schlussfolgerung.

Dieser Entwurf der geplanten Schlussfolgerung, der auf den nicht öffentlichen Sitzungen vom 30. Mai, 8. Juni, 12. Juni, 16. Juni, 11. und 12. September ausgearbeitet wurde, verfolgt im Wesentlichen den Zweck, alle Staaten, die Vertragsparteien des Abkommens von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden „Konvention von 1951“) und des Übereinkommens von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (im Folgenden „Konvention von 1954“) sind, zur Einführung maschinenlesbarer Reisedokumente aufzufordern, die der Richtlinie 3.12 und dem Dokument 9303 der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) entsprechen, sofern sie dies nicht bereits getan haben und alle Staaten, die nicht Vertragsparteien dieser Konventionen sind und bereits solche maschinenlesbaren Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose ausstellen, aufzufordern, bewährte Verfahren mit anderen interessierten Staaten, die nicht Vertragsparteien dieser Konventionen sind, auszutauschen, um sie zur Einführung solcher Reisedokumente zu ermutigen, sofern sie dies nicht bereits getan haben. Die geplante Schlussfolgerung sieht außerdem eine Verpflichtung des Exekutivausschusses vor, in Zusammenarbeit mit der ICAO und dem UNHCR die Einführung oder die Fortsetzung der Ausstellung von maschinenlesbaren Reisedokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose, je nach Sachlage, durch die Mobilisierung von Finanzmitteln sowie Hilfe beim Kapazitätsaufbau und technische Unterstützung zu erleichtern.

In der geplanten Schlussfolgerung wird darauf hingewiesen, dass die internationalen Standards und Spezifikationen für Reisedokumente seit der Ausarbeitung der Konventionen von 1951 und 1954 erheblich weiterentwickelt wurden und dass das in Artikel 28 dieser Konvention und deren Anlagen und Anhängen verankerte Recht von Flüchtlingen und Staatenlosen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei aufhalten, auf die Ausstellung eines Reisedokuments, das ihnen Reisen außerhalb dieses Gebiets ermöglicht, am besten umgesetzt werden kann, wenn die für Flüchtlinge und Staatenlose ausgestellten Reisedokumente den ICAO-Richtlinien, insbesondere in Bezug auf die Maschinenlesbarkeit, entsprechen.

Die geplante Schlussfolgerung nimmt ferner Bezug auf die laufenden multilateralen Beratungen über Flüchtlinge, wie z. B. über den „Globalen Pakt für Flüchtlinge“.

### **3. IM NAMEN DER UNION ZU VERTRETENDER STANDPUNKT**

Die Union sollte die Annahme der Schlussfolgerung des Exekutivausschusses zu maschinenlesbaren Reisedokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose unterstützen.

Es ist wünschenswert, dass Reisedokumente, welche von Staaten für Flüchtlinge und Staatenlose, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, ausgestellt werden, Sicherheitsmerkmale aufweisen, die den internationalen Standards entsprechen, d. h. der ICAO-Richtlinie 3.12 und dem Dokument 9303 über maschinenlesbare Reisedokumente. Dies macht diese Reisedokumente sicherer, indem zum Schutz vor ihrer Fälschung oder betrügerischen Verwendung beigetragen wird.

Die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten<sup>1</sup>, in der das Mindestsicherheitsniveau festgelegt ist, dem die Pässe und Reisedokumente der Mitgliedstaaten entsprechen müssen, verpflichtet die Mitgliedstaaten bereits, dem Dokument 9303 der ICAO zu entsprechen, insbesondere im Hinblick auf die Ausstellungsverfahren und die maschinenlesbare Personaldatenseite. Die Verordnung gilt für alle von den Mitgliedstaaten ausgestellten Reisedokumente einschließlich denjenigen, die für Staatenlose sowie für Personen mit Flüchtlingseigenschaft oder subsidiärem Schutzstatus gemäß Artikel 25 der Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011<sup>2</sup> (im Folgenden „Anerkennungsrichtlinie“) ausgestellt werden, sofern sie eine Gültigkeitsdauer von mehr als 12 Monaten haben. Die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 stellt eine Weiterentwicklung der Bestimmungen des Schengen-Besitzstands dar, an dem sich das Vereinigte Königreich und Irland nicht beteiligen.

Der Vorschlag für eine neue Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2016<sup>3</sup>, die die Anerkennungsrichtlinie ersetzen soll (im Folgenden „vorgeschlagene Anerkennungsverordnung“), sieht vor, dass die Mitgliedstaaten die Einhaltung der Mindestsicherheitsmerkmale und biometrischen Daten der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 oder gleichwertiger Sicherheitsmerkmale und Daten gewährleisten, wenn sie im Einklang mit der vorgeschlagenen Anerkennungsverordnung Personen mit Flüchtlingseigenschaft und subsidiärem Schutzstatus, Reisedokumente mit einer Gültigkeit von mindestens einem Jahr ausstellen. Das dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügte Protokoll Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts gilt für die Beteiligung des Vereinigten Königreichs und Irlands an der Annahme und Anwendung der vorgeschlagenen Verordnung.

Im Sinne von Artikel 3 Absatz 5 EUV stärkt die Union diese Standards auch im Rahmen ihrer Beziehungen zur übrigen Welt. In den Staaten, die Vertragsparteien der Konventionen von

---

<sup>1</sup> ABl. L 385 vom 29.12.2004, zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 444/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Mai 2009, ABl. L 142 vom 6.6.2009, S. 1.

<sup>2</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9).

<sup>3</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (COM(2016) 466 final), für die der Rat am 19. Juli 2017 eine Einigung über eine partielle allgemeine Ausrichtung erzielt hat.

1951 und 1954 sind, leistet dies einen Beitrag zur wirksamen Umsetzung des in Artikel 28 dieser Konventionen und deren Anlagen und Anhängen verankerten Rechts von Flüchtlingen und Staatenlosen, die sich rechtmäßig im Hoheitsgebiet einer Vertragspartei aufhalten, auf Ausstellung eines Reisedokuments, das ihnen Reisen außerhalb dieses Gebiets ermöglicht.

Es ist in jedem Fall angezeigt, den Standpunkt festzulegen, der im Namen der Union im Exekutivausschuss zu vertreten ist, da die geplante Schlussfolgerung zu maschinenlesbaren Reisedokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose, gemeinsame Bestimmungen der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates, der Richtlinie 2011/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates und der vorgeschlagenen Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates, mit der die Richtlinie 2011/95/EG ersetzt werden soll, berühren kann.

## **4. RECHTSGRUNDLAGE**

### **4.1. Verfahrensrechtliche Grundlage**

#### *4.1.1. Grundsätze*

Nach Artikel 218 Absatz 9 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union (AEUV) werden die „*Standpunkte, die im Namen der Union in einem durch eine Übereinkunft eingesetzten Gremium zu vertreten sind, sofern dieses Gremium rechtswirksame Akte, mit Ausnahme von Rechtsakten zur Ergänzung oder Änderung des institutionellen Rahmens der betreffenden Übereinkunft, zu erlassen hat*“, durch Beschlüsse festgelegt.

Artikel 218 Absatz 9 AEUV gilt unabhängig davon, ob die Union ein Mitglied des betreffenden Gremiums oder Vertragspartei der betreffenden Übereinkunft ist.<sup>4</sup>

Der Begriff „*rechtswirksame Akte*“ erfasst auch Akte, die kraft völkerrechtlicher Regelungen, denen das jeweilige Gremium unterliegt, Rechtswirkung entfalten. Außerdem fallen Instrumente darunter, die völkerrechtlich nicht bindend, aber geeignet sind, „*den Inhalt der vom Unionsgesetzgeber ... erlassenen Regelung maßgeblich zu beeinflussen*“<sup>5</sup>.

#### *4.1.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall*

Der Exekutivausschuss ist ein Gremium, das mit der Resolution des Wirtschafts- und Sozialrates der Vereinten Nationen vom 30. April 1958 über die Einsetzung des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen geschaffen wurde.

Die Schlussfolgerung, die der Exekutivausschuss annehmen soll, stellt einen rechtswirksamen Akt dar. Auch wenn die Schlussfolgerungen des Exekutivausschusses rechtlich nicht bindend sind, so tragen sie doch zur Auslegung und Weiterentwicklung der internationalen Standards im Bereich des Flüchtlingsschutzes bei. Sie spielen eine wichtige Rolle bei der Festlegung der Art und Weise, in der die Konvention von 1951 und das Protokoll vom 31. Januar 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden „Protokoll von 1967“) ausgelegt und angewandt werden. Das Amt des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen

---

<sup>4</sup> Rechtssache C-399/12 Deutschland / Rat (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 64.

<sup>5</sup> Rechtssache C-399/12 Deutschland / Rat (OIV), ECLI:EU:C:2014:2258, Rn. 61 bis 64.

(UNHCR) stützt sich auf die Schlussfolgerungen des Exekutivausschusses bei der Wahrnehmung seiner Aufgabe, die Durchführung der Bestimmungen der Konvention von 1951 und des Protokolls von 1967 zu überwachen – eine Aufgabe, zu deren Erleichterung die Vertragsstaaten gemäß Artikel 35 der Konvention von 1951 verpflichtet sind. Die Schlussfolgerungen des Exekutivausschusses tragen dazu bei, dass der internationale Flüchtlingsschutz so weiterentwickelt wird, dass die Konvention von 1951 und das dazugehörige Protokoll von 1967 ergänzt und gestärkt werden, ein Ziel, zu dem sich die Vertragsstaaten bekannt haben<sup>6</sup> und das von der Generalversammlung der Vereinten Nationen begrüßt wurde<sup>7</sup>. Die Schlussfolgerungen tragen entweder bereits eingeführtem Völkergewohnheitsrecht Rechnung oder haben den Erlass neuer Rechtsvorschriften zur Folge. Nationale und internationale Gerichte messen ihnen mitunter erhebliche Bedeutung bei, so auch der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte<sup>8</sup>.

Diese Überlegungen dürften auch für die geplante Schlussfolgerung gelten. Die geplante Schlussfolgerung spiegelt die derzeitige Praxis der Staaten in einem Schlüsselbereich – der Ausstellung von Reisedokumenten – wider. Die Überlegungen betreffen die Weiterentwicklung des internationalen Flüchtlingsschutzes, indem anerkannt wird, dass die in der Konvention von 1951 und dem Anhang und der Anlage zu dieser Konvention enthaltenen Bestimmungen über die Ausstellung und Standardisierung von Reisedokumenten im Einklang mit den gegenwärtigen internationalen Standards auszulegen und anzuwenden sind, wobei bestätigt wird, dass die Reisedokumente den ICAO-Vorgaben entsprechen müssen.

In jedem Fall kann die geplante Schlussfolgerung den Inhalt des EU-Rechts maßgeblich beeinflussen, das im Einklang mit der Konvention von 1951 und dem Protokoll von 1967 verabschiedet, ausgelegt und angewandt werden muss<sup>9</sup>. Insbesondere die folgenden Rechtsvorschriften der EU sind in einer Weise auszulegen, die mit Artikel 28 der Konvention von 1951 und dem Anhang und der Anlage zu dieser Konvention im Einklang steht, deren Auslegung sich wiederum nach der geplanten Schlussfolgerung richten soll:

- Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates, denn Artikel 1 Absatz 1 Unterabsatz 1 enthält in Verbindung mit den Abschnitten 2 und 5 des Anhangs dieser Verordnung die Mindestanforderungen an die Sicherheit der Pässe und Reisedokumente der Mitgliedstaaten gemäß dem ICAO-Dokument 9303, insbesondere in Bezug auf die Ausstellungstechniken und die maschinenlesbare Personaldatenseite;
- Anerkennungsrichtlinie, denn Artikel 25 der Anerkennungsrichtlinie sieht Folgendes vor:

*„(1) Die Mitgliedstaaten stellen Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt worden ist, Reiseausweise — wie im Anhang zur [Konvention von 1951] vorgesehen — für Reisen außerhalb ihres Gebiets aus, es sei denn, dass zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen.*

---

<sup>6</sup> Punkt 7 der Erklärung der Vertragsstaaten vom 13. Dezember 2001 zu der Konvention von 1951 bzw. dem dazugehörigen Protokoll von 1967 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge.

<sup>7</sup> Resolution A/RES/57/187 Ziffer 4 vom 18. Dezember 2001.

<sup>8</sup> EGMR (Große Kammer), 29. Januar 2008, Beschwerdesache Saadi gg. das Vereinigte Königreich (Bsw. 13229/03).

<sup>9</sup> Artikel 78 Absatz 1 AEUV, Artikel 18 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Rechtssache C-57/09 B und D, ECLI:EU:C:2010:661, Rn. 78. Siehe auch Rechtssache C-31/09 Nawras Bolbol, ECLI:EU:C:2010:351, Rn. 36 bis 38.

*(2) Die Mitgliedstaaten stellen Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt worden ist und die keinen nationalen Pass erhalten können, Dokumente für Reisen außerhalb ihres Hoheitsgebiets aus, es sei denn, dass zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen.“*

- vorgeschlagene Anerkennungsverordnung, denn Artikel 27 der vorgeschlagenen Anerkennungsverordnung lautet folgendermaßen:

*„(1) Die zuständigen Behörden stellen Personen, denen die Flüchtlingseigenschaft zuerkannt wurde, Reisedokumente nach dem Muster in der Anlage zur [Konvention von 1951] mit den in der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates angegebenen Mindestsicherheitsmerkmalen und biometrischen Daten aus. Diese Reisedokumente sind mindestens ein Jahr gültig.*

*(2) Die zuständigen Behörden stellen Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde und die keinen nationalen Pass erhalten können, Reisedokumente mit den in der Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 angegebenen Mindestsicherheitsmerkmalen und biometrischen Daten aus. Diese Dokumente sind mindestens ein Jahr gültig.*

*(3) Die in den Absätzen 1 und 2 genannten Dokumente werden nicht ausgestellt, wenn zwingende Gründe der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung dem entgegenstehen.“*

Die geplante Schlussfolgerung dient auch als Richtschnur für das UNHCR bei der Ausübung seiner Aufgaben als nicht stimmberechtigtes Mitglied des Verwaltungsrats des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) wie auch für die Union bei der Gestaltung ihrer Zusammenarbeit mit dem UNHCR gemäß Artikel 220 Absatz 1 Unterabsatz 1 AEUV, unter anderem als Beobachter im Exekutivausschuss.

Mit dem vorgesehenen Akt wird der institutionelle Rahmen des Übereinkommens weder ergänzt noch geändert.

Somit ist Artikel 218 Absatz 9 AEUV die verfahrensrechtliche Grundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

## **4.2. Materielle Rechtsgrundlage**

### *4.2.1. Grundsätze*

Welches die materielle Rechtsgrundlage für einen Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV ist, hängt in erster Linie vom Zweck und Inhalt des vorgesehenen Akts ab, zu dem ein im Namen der Union zu vertretender Standpunkt festgelegt wird. Liegt dem vorgesehenen Akt ein doppelter Zweck oder Gegenstand zugrunde und lässt sich einer davon als der wichtigere ermitteln, während der andere von untergeordneter Bedeutung ist, so muss der Beschluss nach Artikel 218 Absatz 9 AEUV auf eine einzige materielle Rechtsgrundlage gestützt werden, nämlich auf diejenige, die der wichtigste oder vorrangige Zweck oder Gegenstand verlangt.

#### *4.2.2. Anwendung auf den vorliegenden Fall*

Der Hauptzweck und der Inhalt des vorgeschlagenen Beschlusses betreffen die gemeinsame Asylpolitik der Union.

Somit ist Artikel 78 Absatz 2 AEUV die materielle Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss.

#### **4.3. Fazit**

Die Rechtsgrundlage für den vorgeschlagenen Beschluss sollte Artikel 78 Absatz 2 AEUV in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9 AEUV sein.



Vorschlag für einen

## BESCHLUSS DES RATES

### über den im Namen der Europäischen Union im Exekutivausschuss des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zu vertretenden Standpunkt

DER RAT DER EUROPÄISCHEN UNION –

gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 78 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 218 Absatz 9,

auf Vorschlag der Europäischen Kommission,

in Erwägung nachstehender Gründe:

- (1) Die Resolution über die Einsetzung des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen wurde am 30. April 1958 vom Wirtschafts- und Sozialrat der Vereinten Nationen verabschiedet.
- (2) Gemäß dieser Resolution ist der Exekutivausschuss des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen beratendes Gremium in Bezug auf Normen und Politik für den internationalen Flüchtlingsschutz.
- (3) Der Exekutivausschuss des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen soll auf seiner 68. Tagung vom 2. bis 6. Oktober 2017 eine Schlussfolgerung über maschinenlesbare Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose annehmen.
- (4) Es ist zweckmäßig, den im Exekutivausschuss des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen im Namen der Union zu vertretenden Standpunkt festzulegen, da die geplante Schlussfolgerung voraussichtlich rechtswirksam sein wird und in jedem Fall geeignet ist, den Inhalt des Unionsrechts maßgeblich zu beeinflussen, nämlich die Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004<sup>10</sup>, die Richtlinie 2011/95/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011<sup>11</sup> und die vorgeschlagene Verordnung des

---

<sup>10</sup> Verordnung (EG) Nr. 2252/2004 des Rates vom 13. Dezember 2004 über Normen für Sicherheitsmerkmale und biometrische Daten in von den Mitgliedstaaten ausgestellten Pässen und Reisedokumenten (ABl. L 385 vom 29.12.2004, S. 1), zuletzt geändert durch die Verordnung (EG) Nr. 444/2009 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Mai 2009 (ABl. L 142 vom 6.6.2009, S. 1).

<sup>11</sup> Richtlinie 2011/95/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anrecht

Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Juli 2016, mit der die Richtlinie 2011/95/EG<sup>12</sup> ersetzt werden soll.

- (5) Die Union sollte die Annahme der geplanten Schlussfolgerung zu maschinenlesbaren Reisedokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose unterstützen.
- (6) Es ist wünschenswert, dass die von den Staaten ausgestellten Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten, Sicherheitsmerkmale aufweisen, die den internationalen Standards entsprechen, d. h. der ICAO-Richtlinie 3.12 und dem Dokument 9303 über maschinenlesbare Reisedokumente. Dies macht die Reisedokumente sicherer, indem zum Schutz vor ihrer Fälschung oder betrügerischen Verwendung beigetragen wird.
- (7) Der Standpunkt der Union wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sind, gemeinsam vertreten.
- (8) [Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts haben diese Mitgliedstaaten mitgeteilt, dass sie sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchten.]

ODER

[Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligen sich diese Mitgliedstaaten nicht an der Annahme dieses Beschlusses und sind weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

ODER

[Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich das Vereinigte Königreich nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

---

auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes (Neufassung) (ABl. L 337 vom 20.12.2011, S. 9).

<sup>12</sup> Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über Normen für die Anerkennung von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, für einen einheitlichen Status für Flüchtlinge oder für Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz und für den Inhalt des zu gewährenden Schutzes sowie zur Änderung der Richtlinie 2003/109/EG des Rates vom 25. November 2003 betreffend die Rechtsstellung der langfristig aufenthaltsberechtigten Drittstaatsangehörigen (COM(2016) 466 final).

Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat Irland (mit Schreiben vom ...) mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte.]

ODER

[Nach Artikel 3 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts hat das Vereinigte Königreich (mit Schreiben vom ...) mitgeteilt, dass es sich an der Annahme und Anwendung dieses Beschlusses beteiligen möchte.

Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 21 über die Position des Vereinigten Königreichs und Irlands hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts und unbeschadet des Artikels 4 dieses Protokolls beteiligt sich Irland nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet.]

- (9) Nach den Artikeln 1 und 2 des dem Vertrag über die Europäische Union und dem Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union beigefügten Protokolls Nr. 22 über die Position Dänemarks hinsichtlich des Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts beteiligt sich Dänemark nicht an der Annahme dieses Beschlusses und ist weder durch diesen Beschluss gebunden noch zu seiner Anwendung verpflichtet —

HAT FOLGENDEN BESCHLUSS ERLASSEN:

#### *Artikel 1*

Der Standpunkt, der im Namen der Union auf der 68. Tagung des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen in Bezug auf die Annahme der Schlussfolgerung über maschinenlesbare Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose zu vertreten ist, ist im Anhang dargelegt.

#### *Artikel 2*

Der in Artikel 1 genannte Standpunkt wird von den Mitgliedstaaten der Union, die Mitglieder des Exekutivausschusses des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen sind, gemeinsam vertreten.

#### *Artikel 3*

Dieser Beschluss ist an die Mitgliedstaaten gerichtet.

Geschehen zu Brüssel am

*Im Namen des Rates  
Der Präsident*



EUROPÄISCHE  
KOMMISSION

Brüssel, den 15.9.2017  
COM(2017) 544 final

ANNEX 1

## **ANHANG**

**zum**

**Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES**

**über den im Namen der Europäischen Union im Exekutivausschuss des Programms des  
Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zu vertretenden Standpunkt**

## ANHANG

zum

### Vorschlag für einen BESCHLUSS DES RATES

#### über den im Namen der Europäischen Union im Exekutivausschuss des Programms des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen zu vertretenden Standpunkt

Die Annahme der nachstehenden Schlussfolgerung des Exekutivausschusses zu maschinenlesbaren Reisedokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose wird unterstützt.

#### „Schlussfolgerung des Exekutivausschusses

##### zu maschinenlesbaren Reisedokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose

PA1. *unter Hinweis auf* das Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge (im Folgenden „Konvention von 1951“) und das Übereinkommen von 1954 über die Rechtsstellung der Staatenlosen (im Folgenden „Konvention von 1954“), insbesondere auf Artikel 28 und die Anlagen und Anhänge zu diesen Konventionen;

PA1 a. *unter Hinweis darauf*, dass der Schutz von Flüchtlingen in erster Linie in die Zuständigkeit aller Staaten fällt, und in diesem Zusammenhang *nachdrücklich hinweisend* auf die Bedeutung einer aktiven internationalen Solidarität und einer Aufteilung von Lasten und Zuständigkeiten;

PA2. *unter Hinweis auf* frühere Schlussfolgerungen des Exekutivausschusses zu Reisedokumenten, insbesondere die Schlussfolgerung Nr. 13 (1978), die Schlussfolgerung Nr. 18 (1980) Buchstabe i und die Schlussfolgerung Nr. 49 (1987), sowie auf die Schlussfolgerung Nr. 112 (2016), die die internationale Zusammenarbeit aus einer schutz- und lösungsorientierten Perspektive betrifft;

PA3. *in Anerkennung* der Bedeutung einer frühzeitigen und wirksamen Registrierung und Dokumentierung von Flüchtlingen im Einklang mit den Rechtsvorschriften und unter Berücksichtigung der Besonderheiten der jeweiligen Situation;

PA4. *in Anerkennung* und Würdigung der Beiträge, die die Aufnahmestaaten durch die Aufnahme einer großen Anzahl von Flüchtlingen und die Gewährleistung des internationalen Schutzes für diese leisten, auch in länger andauernden Fluchtsituationen und mit begrenzten Mitteln;

PA5. *in Anerkennung* der Bedeutung von Reisedokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose zur Erleichterung ihrer Reisen sowie der Bedeutung der Ausstellung von Visa für die Inhaber solcher Reisedokumente, soweit dies für die Umsetzung von dauerhaften Lösungen für Flüchtlinge sowie von ergänzenden Möglichkeiten für Schutzmaßnahmen und Lösungen und von anderen Reiseregelungen für Flüchtlinge und Staatenlose erforderlich ist, um das Risiko von irregulären Bewegungen zu verringern, durch die Flüchtlinge und Staatenlose Opfer von Ausbeutung, Missbrauch, Gewalt und Menschenhandel werden könnten;

PA6. *in Anbetracht dessen*, dass die internationalen Standards und Spezifikationen für Reisedokumente seit der Ausarbeitung der Konventionen von 1951 und 1954 erheblich weiterentwickelt wurden und dass die wirksame Ausübung des in Artikel 28 dieser Konventionen verankerten Rechts am besten dadurch erreicht werden kann, dass Flüchtlinge und Staatenlose Zugang zu Reisedokumenten erhalten, die den internationalen Standards

entsprechen, welche von der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) mit Anhang 9 („Facilitation“) zum Abkommen von 1944 über die Internationale Zivilluftfahrt (im Folgenden „Abkommen von Chicago“) angenommen wurden;

PA7. *in Anbetracht* der im Juni 2015 vom ICAO-Rat angenommenen Änderung 25 des Anhangs 9 des Abkommens von Chicago von 1944, wonach Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose (im Folgenden „Konventions-Reiseausweise“) maschinenlesbar gemäß den Spezifikationen des Dokuments 9303<sup>1</sup> sein müssen;

PA8. *in Würdigung* des überarbeiteten vom UNHCR und der ICAO im Februar 2017 gemeinsam veröffentlichten Leitfadens mit dem Titel „Guide for Issuing Machine-Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons“, der Vorgaben für die Umsetzung der ICAO-Richtlinie 3.12 enthält;

PA8 a. *in Anbetracht* der Vorgehensweise einiger Staaten in Bezug auf die Ausstellung elektronisch auswertbarer maschinenlesbarer Konventions-Reiseausweise mit biometrischen Identifizierungsmerkmalen;

PA9. *in Anbetracht* der Vorteile der verstärkten Sicherheitselemente maschinenlesbarer Reisedokumente und der Bedeutung fälschungssicherer Reisedokumente für die Förderung einer wirksamen Identifizierung von Reisenden, wodurch das Risiko von Dokumentenbetrug, -fälschung und -nachahmung verringert und die internationale und gegenseitige Anerkennung von Reisedokumenten erleichtert wird;

PA10. unter Hinweis auf die Bedeutung von Garantien zum Schutz personenbezogener Daten, wie sie im UNHCR-Dokument mit dem Titel „Policy on the Protection of Personal Data of Persons of Concern“ genannt werden;

OA1. *betont*, dass alle Staaten und anderen einschlägigen Akteure ihre Bemühungen um die Schaffung, Ausweitung oder Erleichterung des Zugangs zu geeigneten und dauerhaften Lösungen und ergänzenden Möglichkeiten für Flüchtlinge und Staatenlose intensivieren müssen, um insbesondere diejenigen Gemeinschaften und Länder zu unterstützen, die eine große Anzahl von Flüchtlingen aufgenommen haben;

OA1 a. *betont*, dass die Herkunftsländer zur Schaffung günstiger Bedingungen für eine freiwillige Repatriierung und Rückkehr beitragen müssen, auch durch die Bekämpfung der Ursachen und die Bereitstellung der erforderlichen Reisedokumente;

OA2. *begrüßt* die Bemühungen der Staaten, die bereits maschinenlesbare Konventions-Reiseausweise gemäß der Richtlinie 3.12 und dem Dokument 9303 der ICAO eingeführt haben, und *appelliert an* die Vertragsstaaten der Konventionen von 1951 und 1954, zu erwägen, unter Berücksichtigung ihrer Rechtsvorschriften und nationalen Kapazitäten sämtliche erforderlichen legislativen, administrativen und technischen Maßnahmen zu ergreifen, um maschinenlesbare Konventions-Reiseausweise für Flüchtlinge und Staatenlose einzuführen, die sich rechtmäßig in ihrem Hoheitsgebiet aufhalten;

OA2 a. *anerkennt* die bewährten Vorgehensweisen der Vertragsstaaten der Konvention von 1951 und/oder des Protokolls von 1967 und/oder der Konvention von 1954 in Bezug auf die Ausstellung maschinenlesbarer Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose, wodurch diesen der Zugang zu solchen Dokumenten ermöglicht wird, unter anderem durch die Vereinfachung und Erleichterung der Verfahren und anderer administrativer Anforderungen,

---

<sup>1</sup> Anmerkung: Mit zwei Ausnahmen (Staat Vatikanstadt und Tuvalu) sind alle Staaten, die Vertragsparteien der Konvention von 1951 und/oder ihres Protokolls und der Konvention von 1954 sind, auch Vertragsparteien des Abkommens von Chicago.

sowie in Bezug auf die Erstellungssysteme für maschinenlesbare Reisedokumente und *ersucht* die Staaten, ihre bewährten Vorgehensweisen mit interessierten Staaten zu teilen;

OA3. *anerkennt* die bewährten und freiwilligen Vorgehensweisen von Staaten, die nicht Vertragsparteien der Konvention von 1951 und/oder des Protokolls von 1967 und/oder der Konvention von 1954 sind, in Bezug auf die Ausstellung maschinenlesbarer Reisedokumente für Flüchtlinge und Staatenlose und *ersucht* sie, diese Vorgehensweisen zu teilen, um andere Staaten, die nicht Vertragsparteien dieser Konventionen sind, zu ermutigen, Flüchtlingen und Staatenlosen entsprechend ihren Rechtsvorschriften und nationalen Kapazitäten einen Zugang zu geeigneten Reisedokumenten zu gewähren, auch im Zuge der Umsetzung dauerhafter Lösungen und ergänzender Möglichkeiten;

OA7. *verpflichtet sich* zu einer weiteren Verstärkung der internationalen Solidarität und einer gerechten Aufteilung von Lasten und Zuständigkeiten, um den Druck auf die Aufnahmestaaten zu mindern, unter anderem indem die Einführung oder die Fortsetzung der Ausstellung von maschinenlesbaren Reisedokumenten für Flüchtlinge und Staatenlose in Zusammenarbeit mit der ICAO und dem UNHCR erleichtert werden, je nach Sachlage durch die Mobilisierung von Finanzmitteln sowie Hilfe beim Kapazitätsaufbau und technische Unterstützung.“