

PRO ASYL zu menschenrechtlichen Aspekten des Stockholmer Programms

Für ein Europa, das die Rechte von Flüchtlinge stärkt

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie werden Ende des Monats zum Fünfjahres-Programm im Bereich Justiz und Inneres, dem sogenannten Stockholmer Programm, Stellung beziehen. Da der Lissabonner Vertrag nun in Kraft tritt, wird das Europaparlament diese Debatte und vor allem die Implementierung des Programms aus einer deutlich gestärkten Position heraus führen können.

Amnesty International, AWO, Caritas, Deutscher Anwaltverein, Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband, Deutsches Rotes Kreuz, Neue Richtervereinigung und PRO ASYL haben in einer gemeinsamen Stellungnahme den derzeitigen Stand der Harmonisierung des europäischen Flüchtlingsrechts untersucht. In der Anlage übersenden wir Ihnen die Stellungnahme, verbunden mit der Bitte, unsere Argumentation im Zusammenhang mit den Verhandlungen über das Stockholmer Programm und den Kommissionsvorschlägen zur zweiten Harmonisierungsetappe zu berücksichtigen.

Wir verfolgen mit Sorge, dass die Bereitschaft der Mitgliedstaaten, für höhere Schutzstandards in Europa einzutreten, sehr gering ist. Formulierungen der Mitteilung der EU-Kommission vom 10. Juni 2009^[1] werden im Zuge der Verhandlungen immer mehr verwässert. Der PRO ASYL vorliegende Entwurf der Schwedischen Ratspräsidentschaft ist nicht geeignet, den Flüchtlings- und Menschenrechtsschutz in Europa wiederherzustellen. Verfahren zur innereuropäischen Verantwortungsteilung, bezogen auf die Aufnahme von Schutzsuchenden, drohen beispielsweise fallen gelassen zu werden. Auch besteht die Gefahr, dass die Vorschläge, geschützte Einreisen sowie die Ausstellung von humanitären Visa für Schutzsuchende zu erleichtern, bei den Arbeiten zum Abschlussdokument geopfert werden könnten.

Wir bedauern, dass in dem Entschließungsantragsentwurf des Europaparlaments vom 6.10. 2009^[2] der Menschenrechts- und Flüchtlingsschutz sehr allgemein ausgeführt wird und unter einer sehr unbestimmten Überschrift "Ein Europa der Solidarität" gemeinsam mit der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX abgehandelt wird.^[3]

Wir bitten Sie, bei den anstehenden Beratungen, Abstimmungen und bei der Umsetzung des Stockholmer Programms unsere Bedenken zu berücksichtigen und Ihre Verantwortung für die künftige europäische Flüchtlingspolitik zugunsten Schutzsuchender wahrzunehmen.

Menschenrechte an den Außengrenzen

Besondere Aufmerksamkeit ist schutzbedürftigen Personen und Personengruppen zu schenken. Die Erfordernisse der Gewährung von internationalem Schutz und die Aufnahme unbegleiteter Minderjähriger müssen hier Priorität haben. Beim Aufgreifen

von Personen an den Außengrenzen müssen sich FRONTEX und das Europäische Unterstützungsbüro für Asylfragen unbedingt abstimmen. Die Europäische Union sollte auch eine Klärung der internationalen Vorschriften in Bezug auf die Kontroll- und Überwachungsanforderungen an den Seegrenzen in Erwägung ziehen, ohne die grundlegenden Rettungsverpflichtungen auf See in Frage zu stellen. [4]

Es kommt nahezu täglich zu völkerrechtswidrigen und lebensgefährdenden Zurückweisungen auf Hoher See. Mehr als 1.500 dokumentierte Tote vor den Toren Europas wurden im Jahr 2008 verzeichnet – die Dunkelziffer ist hoch. 415 Flüchtlinge sind, nach Angaben der italienischen Tageszeitung La Stampa vom 4. September 2009, seit Beginn dieses Jahres allein im Kanal von Sizilien bei dem Versuch ums Leben gekommen, die Küsten Italiens zu erreichen. Das Stockholmer Programm muss eine Antwort auf das Sterben an den europäischen Außengrenzen und die Menschenrechtsverletzungen bei Fluchtverhinderung finden. Aus Sicht von PRO ASYL gibt es keinen "Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts" für Schutzsuchende, wenn der Versuch, diesen zu erreichen, bereits lebensgefährdend ist.

Im Stockholmer Programm muss klargestellt werden, dass das auch auf Hoher See geltende Zurückweisungsverbot (Refoulementverbot) von den Mitgliedstaaten und FRONTEX-Verbänden bei der Vorverlegung von Grenzkontrollen zwingend zu beachten ist. Die Mitgliedstaaten und die EU haben durch wirksame Maßnahmen sicherzustellen, dass Flüchtlingsboote nicht in Gewässern von Drittstaaten abgefangen oder in internationalen Gewässern umgedreht werden.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte hat ausdrücklich die extraterritoriale Wirkung der Menschenrechtskonvention an Bord von Schiffen des jeweiligen Flaggenstaates anerkannt. Es gibt außerhalb des Staatsgebietes keinen Ort, an dem das Refoulementverbot nicht gilt, sei es innerhalb des eigenen Territoriums des um Schutz ersuchten Staates, an seiner Grenze, sei es jenseits von dieser. Diese selbstverständlichen Grundprinzipien des Menschenrechtsschutzes binden die EU- Mitgliedstaaten, aber auch die europäische Grenzschutzagentur FRONTEX.

Wir appellieren an Sie: Setzen Sie sich dafür ein, dass in den Verhandlungen zum Stockholmer Programm und zum künftigen Mandat von FRONTEX Flüchtlings- und Menschenrechtsschutznormen verbindlich aufgenommen werden. Durch klare EU-Regelungen ist sicherzustellen, dass auf Hoher See aufgegriffenen Asylsuchenden ein wirksamer Zugang zu einem sicheren Hafen und einem Asylverfahren in der EU gewährt wird.

Gemeinsamer Raum des Schutzes und Solidarität

Es müssen Vorkehrungen für eine echte Teilung der Verantwortung für die Aufnahme und Integration von Flüchtlingen getroffen werden. Die Europäische Union hat zwar beschlossen, an den wichtigsten Grundsätzen des Dublin-Systems festzuhalten, aber dennoch müssten neue Möglichkeiten eröffnet werden. [5]

Europa braucht eine **grundlegende Reform der Dublin II-Verordnung**. Die Debatte über das Stockholmer Programm muss aus Sicht von PRO ASYL genutzt werden, um Alternativen zu dem Dubliner System zu eröffnen.

Die Anwendung der Verordnung hat Anlass zu vehementer Kritik an deren Rigidität wie auch den politischen Auswirkungen gegeben. Das Dubliner System schiebt den Mitgliedstaaten an den Außengrenzen der EU, derzeit insbesondere den südeuropäischen Staaten Griechenland, Zypern und Malta, überproportional die Verantwortung für den Flüchtlingsschutz zu.

Die betroffenen Grenzstaaten entziehen sich auf ihre Weise durch drastische Abschottungsmaßnahmen – auch mit Hilfe der europäischen Grenzschutzagentur FRONTEX – ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen. Flüchtlinge werden in Transitländern zurückgedrängt oder bereits dort die Flucht nach Europa verhindert. Durch dieses System organisierter Verantwortungslosigkeit läuft Europa Gefahr, die Tradition von Aufklärung und Menschenrechten einer ethisch prinzipienlosen Interessenpolitik zu opfern.

Die Kommission hat Ende 2008 bereits einen Entwurf zur Änderung der Verordnung über die Asylzuständigkeit vorgestellt. Die vorgesehenen Änderungen sind aus der Sicht von PRO ASYL nicht ausreichend. Vielmehr bleibt die Forderung nach einer Abschaffung dieses rigiden Systems und seine Ersetzung durch ein an den Interessen der Schutzbedürftigen ausgerichtetes System unverändert aktuell. Die Aufteilung der Verantwortung für Asylverfahren muss sich künftig an den legitimen Bedürfnissen der Flüchtlinge orientieren: Humanitäre, familiäre, sprachliche und kulturelle Verbindungen zu einem Staat müssen zwingend beachtet werden.

Darüber hinaus sollte künftig die sogenannte Daueraufenthaltsrichtlinie auf alle Flüchtlinge, die internationalen Schutz oder in irgendeiner Form nach nationalem Recht subsidiären Schutz genießen, angewandt werden. Außerdem fehlen gemeinschaftsrechtliche Regeln, unter denen die Verantwortung für den Schutz von Personen, die internationalen Schutz genießen, auf einen anderen Mitgliedstaat übergeht.

Verantwortungsteilung

So wäre unter den Mitgliedstaaten ein Verfahren für die interne Wiederansiedlung von Personen, denen internationaler Schutz gewährt wird, das auf freiwilliger, koordinierter Basis zur Anwendung gelangen würde, in Erwägung zu ziehen. [\[6\]](#)

Da das aktuelle Dublin-System keinen Beitrag zur innereuropäischen Solidarität und Verantwortungsteilung leistet, begrüßt PRO ASYL die einsetzende Diskussion über notwendige Mechanismen einer innereuropäischen Verantwortungsteilung. [\[7\]](#)

Die Debatte über "Relocation" oder "internes Resettlement" (interne Wiederansiedlung) wird aber bedauerlicherweise sehr verengt geführt. PRO ASYL setzt sich für ein großzügiges und verbindliches Relocations Programm ein. Während der zu erwartenden langwierigen Verhandlungen zur Reform von Dublin II müssen ad hoc Maßnahmen aufgelegt werden, um beispielsweise auch Staaten wie Griechenland unter die Arme zu greifen.

Wir begrüßen, dass dieser Aspekt im Entschließungsentwurf des EP benannt wird. Das EP setzt sich zu Recht für einen verbindlichen Mechanismus ein, weil Relocation

nach dem Prinzip der Freiwilligkeit, wie es die Kommission vorschlägt, in keiner Weise ausreicht.

Aus der Sicht von PRO ASYL sollte der notwendige innereuropäische Solidaritätsmechanismus weder sprachlich noch inhaltlich mit einem notwendigen europäischen Resettlement-Programm [\[8\]](#) vermengt werden. Wir müssen über Relocation reden, weil die EU bis heute kein gemeinsames Asylsystem und keine faire Verantwortungsteilung geschaffen hat. Diese Defizite haben nichts mit der dringenden Notwendigkeit eines verstärkten internationalen Engagements der EU zu tun, die auch einen größeren Solidarbeitrag bei der Aufnahme von Schutzsuchenden aus den Herkunftsländern (Resettlement) beinhalten muss.

Wir bitten Sie, setzen Sie sich für eine verbindliche innereuropäische Verantwortungsteilung ein, die nicht zu Lasten der internationalen Solidarität geht. Bereits im Stockholmer Programm muss die Relocationkonzeption geöffnet werden. Es reicht nicht aus, dass nur bereits anerkannte Schutzsuchende in geringem Ausmaß potenziell Begünstigte eines innereuropäischen Verteilungsprogramms werden, wie es beispielsweise der Europäische Pakt für Asyl und Migration vorsieht.

Höhere Schutzstandards - Beendigung der Inhaftierung Asylsuchender

Um ein gemeinsames europäisches Asylsystem zu schaffen, das die fundamentalen Rechte von Flüchtlingen und Asylsuchenden wahrt, müssen die Schwächen und eklatanten Defizite der ersten Vergemeinschaftungsphase zügig beseitigt werden. Die EU-Kommission hat ihre Vorschläge veröffentlicht, aber viele Mitgliedstaaten haben bereits deutlich gemacht, dass sie den Prozess verlangsamen wollen. Wir begrüßen, dass die Kommission versucht hat, Sicherungen einzubauen, um die Inhaftierung von Schutzsuchenden (darunter auch Familien und unbegleitete Flüchtlingskinder) zu verhindern.

Setzen Sie sich dafür ein, dass die Inhaftierungspraxis von Asylsuchenden an den Grenzen und innerhalb der EU beendet wird. Das Stockholmer Programm sollte diesbezüglich bereits die klare Verpflichtung enthalten, die Inhaftierung von Schutzsuchenden zu unterlassen bzw. Haft zu vermeiden.

Unbegleitete Flüchtlingskinder – schutzorientierten Aktionsplan nötig

„Die in der Grundrechtscharta und in der UN-Kinderrechtskonvention verbrieften Rechte des Kindes – vor allem der Vorrang des Kindeswohls, das Recht auf Leben und Überleben sowie auf freie Entfaltung seiner Persönlichkeit sowie der Grundsatz der Nichtdiskriminierung und der Achtung seiner Meinungen – greifen mehr oder weniger in alle Politikbereiche der Union ein und müssen deshalb systematisch mit in die Überlegungen einbezogen werden. Die Union muss prüfen, mit welchen Maßnahmen sie hier einen Mehrwert erzeugen kann. Ihr besonderes Augenmerk wird dabei Einwanderungskindern gelten, die sich in einer besonders prekären Situation befinden, beispielsweise unbegleitete Minderjährige oder Kinder, die Opfer von Menschenhandel wurden.“[\[9\]](#)

Die Europäische Union entwickelt aktuell einen Aktionsplan bezüglich „Unbegleiteter Flüchtlingskinder in Europa“. Dieser soll die relevante Gesetzgebung und die finanziellen Instrumente bezogen auf unbegleitete Minderjährige stärken, aufstocken und Maßnahmen kombinieren, die auf Prävention und Schutz abzielen.

PRO ASYL fordert, dass im Stockholmer Programm angesichts der dramatischen Situation von unbegleiteten Minderjährigen in Europa konkrete Maßnahmen benannt werden.

Flüchtlingskinder gehören zu den Hauptleidtragenden einer verfehlten europäischen Flüchtlingspolitik. Afghanische Minderjährige riskieren ihr Leben bei der gefährlichen Überfahrt von der Türkei nach Griechenland. Sie werden dort unter unmenschlichen Lebensbedingungen inhaftiert und irgendwann in die völlige Schutzlosigkeit entlassen. Bilder von ausgehungerten

Flüchtlingskindern im griechischen Patras oder von Kindern, die in der Kanalisation von Rom leben, schreckten die europäische Öffentlichkeit auf, führten aber nicht zu einer Verbesserung der Verhältnisse. Im französischen Calais lebten bis vor kurzem Minderjährige unter unglaublichen Umständen in selbstgebauten Behausungen. Solche Zustände verdeutlichen, dass die Europäische Union sich zwar abstrakt zum „Wohl des Kindes“ bekennt, aber hinnimmt, dass in der europäischen Praxis noch kein Schutzsystem für Flüchtlingskinder existiert.

Bereits während der anstehenden Verhandlungen zur Reform der europäischen Zuständigkeitsregelungen, der sogenannten Dublin II-Verordnung, muss schnell und verbindlich geregelt werden, wie alleinflüchtende Minderjährige effektiv geschützt werden sollen. Vordringlich ist, unbegleiteten Minderjährigen auch innerhalb der EU gefahrenfreie Wege zu eröffnen.

Angesichts der innerhalb eines Jahres allein auf der griechischen Insel Lesbos über 2000 neu ankommenden Flüchtlingskinder muss die EU einen humanitären, dem Kindeswohl verpflichteten Verteilungsmechanismus (Relocation) entwickeln.

Die Inhaftierung von minderjährigen Flüchtlingen muss EU-weit verboten werden.

Mit freundlichen Grüßen

Günter Burkhardt
Geschäftsführer

Karl Kopp
Europareferent

[1] MITTEILUNG DER KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger* vom 10. Juni 2009

[2] Entschließungsantrag- B7 - 0000/2009 / vgl. auch ÄNDERUNGSANTRÄGE 1 - 494 vom 3.11.2009

[3] Auszug aus dem EP- Resolutionsentwurf vom 5.10.2009 "Ein Europa der Solidarität"

23. fordert nachdrücklich, dass Integrations-, Migrations- und Asylpolitiken auf der umfassenden Achtung der Grundrechte basieren, und dass das Gemeinschaftsrecht mit internationalen Übereinkommen in diesem Bereich vereinbar ist, um ein durchgängiges Vorgehen zu gewährleisten und schlüssige Maßnahmen entwickeln zu können, nicht nur bei der Bekämpfung der illegalen Einwanderung, sondern auch bei der Unterstützung notleidender Flüchtlinge;

28. vertritt die Ansicht, dass die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union (FRONTEX) ein unerlässliches Instrument der globalen Strategie der Union im Bereich der Einwanderung ist, und plädiert für eine Überprüfung ihres Mandats, einschließlich einer klaren Regelung von Rückführungsaktionen in Einklang mit internationalen Menschenrechtsnormen, um ihre Rolle zu stärken.

[4] Auszüge aus Kapitel 4.2.3.1. *Kontrolle und Überwachung der Grenzen* der Kommissionsmitteilung vom 10. Juni 2009

[5] Auszug aus dem Kapitel 5.2.2. *Teilung der Verantwortung sowie Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten* der Kommissionsmitteilung vom 10. Juni 2009

[6] Auszug aus dem Kapitel 5.2.2. *Teilung der Verantwortung sowie Solidarität zwischen den Mitgliedstaaten* der Kommissionsmitteilung vom 10. Juni 2009

[7] Auszüge aus dem Entwurf der EP- Resolution vom 6.10.2009 "Mehr innereuropäische Solidarität"

24. fordert die Mitgliedstaaten auf, aktiv zu werden und volles Engagement zu zeigen bei der Zusammenarbeit im Rahmen des Verfahrens für die interne Wiederansiedlung;

25. fordert in diesem Sinne die Mitgliedstaaten auf, so schnell wie möglich ein System "unwiderrufflicher und verbindlicher Solidarität" einschließlich einer stärkeren Zusammenarbeit mit Drittstaaten einzuführen, wie in den Verträgen vorgesehen;

[8] Vgl. Kommissionsmitteilung vom 10. Juni 2009. Auszug aus dem Kapitel 5.2.3. *Solidarität mit Drittländern*: Die EU wird ihre Anstrengungen mit Blick auf die Neuansiedlung verstärken, um Flüchtlingen dauerhafte Lösungen anbieten zu können.

[9] MITTEILUNG DER EU-KOMMISSION AN DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT UND DEN RAT, *Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts im Dienste der Bürger* vom 10. Juni 2009