

Die Empfehlungen: *schrittweise Annäherung*

Die Recherchen ergaben, dass es notwendig erscheint die Möglichkeiten von Personen, die internationalen Schutz benötigen, Schritt für Schritt auszuweiten, um EU Territorien ordnungsgemäß und in geregelter Art und Weise zu erreichen.

Das Öffnen von Wegen zur geordneten Anreise darf die Verpflichtung, Anträge auf internationalen Schutz zu prüfen, wie immer die Einreise erfolgt ist, keinesfalls außer Kraft setzen.

Im Mittelpunkt steht dabei die Einreise und weniger das Verfahren. Es geht nicht um die Einreisebewilligung für eine Person, die bereits an der Grenze ist, sondern um rechtliche Zusicherungen zur Einreise vor der Ausreise aus dem Herkunftsland oder einem Drittland. Nur auf der Grundlage einer solchen Garantie kann eine Reise sicher und regulär sein.

1 Erster Schritt: Ausnahmen bei den Visabestimmungen oder Erleichterungen beim Erhalt eines Visums. Diese Maßnahmen erfordern keine Änderung der existierenden EU-Gesetze, sondern lediglich die sensible Anwendung bestehender Regeln

Es wird vorgeschlagen, dass Mitgliedstaaten nationale Richtlinien ausgeben, um das reine Ermessen bei der Ausstellung eines auf ihr Territorium beschränkten Visums zu reduzieren.

Die EU soll nicht bindende Richtlinien einführen, um die Vereinheitlichung in den Mitgliedstaaten zu fördern. Im nächsten Schritt können diese Richtlinien in die Gemeinsame konsularische Instruktion für die Visaerteilungen aufgenommen werden. Der Grundsatz der innereuropäischen Solidarität – auch in finanzieller Hinsicht – sollte zugunsten von Mitgliedsstaaten angewendet werden, die besonderem Druck ausgesetzt sind.

Es wird empfohlen, Ausnahmen von den Visa-Anforderungen vorzusehen, wenn es im Herkunftsstaat des Antragstellers zu massiven Menschenrechtsverletzungen kommt.

✓ Weiters wird empfohlen, das Europäische Resettlement Programm einzuführen. Die Auswirkung auf den Zugang zu Schutz in Europa ist allerdings sehr gering, solange die Zahl der angebotenen Plätze auf dem derzeitigen Niveau bleibt. Zukünftige EU-Programme sollten mehr Anreize für Mitgliedstaaten bieten, sich diesem Programm anzuschließen und die Zahl der Nutznießer zu erhöhen.

2 In einem zweiten Schritt wird empfohlen, die Mitgliedstaaten zu ermutigen, **nationale geschützte Einreiseverfahren** für Asylsuchende einzuführen bzw. wieder einzuführen, und zwar in Herkunftsländern von Schutzsuchenden, aber auch in

Erstaufenthalts- oder Transitstaaten, wo sie keinen Schutz erhalten können.

3 In einem dritten Schritt wird empfohlen, die Verfahrensrichtlinie dahingehend zu adaptieren, dass unverbindliche Regeln für Botschaftsverfahren eingeführt werden, die den im Inland gestellten Asylverfahren so weit wie möglich ähnlich sein sollten.

4 Als vierten, längerfristig ins Auge zu fassenden Schritt, wird eine **Novellierung des EU-Visa-Codes** empfohlen, wobei die Möglichkeit geschaffen werden soll, „Schutzvisa“ als „Schengen-Visa“ auszustellen, die innerhalb von drei Monaten das Reisen im Gebiet der Schengen-Vertragsparteien und das anschließende Beantragen von Asyl erlauben. Die Voraussetzungen für das Ausstellen von „Schutzvisa“ – die anfangs auf eine bestimmte Anzahl von Drittstaaten beschränkt sein könnten – sollten durch verbindliche Regelungen, basierend auf den Erfahrungen der vorangegangenen Schritte, festgelegt werden.

5 Am Ende dieses Fahrplans sollte die Kommission eine „Richtlinie zu geschützten Einreiseverfahren“ (Protected-Entry-Procedures – PEP) vorschlagen, die in allen Mitgliedsstaaten eingeführt werden, getragen vom Geist der geteilten Verantwortung zwischen den EU Mitgliedsstaaten und in Übereinstimmung mit Artikel 80 des Vertrags von Lissabon.

Aspekte, um von den Möglichkeiten der geschützten Einreise zu profitieren, wären in erster Linie der Schutz des Antragstellers; der Bedarf nach internationalem Schutz; die Unmöglichkeit effektiven Schutz in anderen Staaten zu erhalten; die Verletzlichkeit der Person, Bindungen zu in einem Mitgliedsstaat lebenden Familienangehörigen, andere relevante Beziehungen, zu einem der Mitgliedsstaaten z.B. vorangegangene Aufenthalte.



co-financed by the
European Commission
European Refugee Fund –
Community Actions 2009

*The Italian Ministry of Interior
Department of Civil Liberties
and Immigration
is supporting the project.*

LEAD AGENCY



CIR
CONSIGLIO ITALIANO
PER I RIFUGIATI

ASSOCIATED PARTNERS:
Danish Refugee Council, Denmark
Organisation Suisse d'Aide aux Réfugiés
/OSAR Switzerland

PARTNERS:



Für weitere Informationen:
asylkoordination österreich
Tel: +43-1-5321291-15
www.asyl.at

E.T. ENTERING THE TERRITORY: exploring new forms of access to asylum procedures



co-financed by the
European Commission
European Refugee Fund – Community Actions 2009

Ausgangslage

In der Europäischen Union setzt das Stellen eines Asylantrags die physische Anwesenheit der Schutzsuchenden Person im

Gebiet eines Mitgliedsstaats voraus: Für den Zugang zu Schutz ist der Zugang zum und der Einreiseerlaubnis in das Territorium Voraussetzung.

Maßnahmen, die im Zuge der Grenz- und Visaregime eingeführt wurden, erschweren zunehmend die Inanspruchnahme des Rechts auf Asyl und machen es für die überwiegende Mehrheit von Schutzsuchenden unmöglich, die EU auf legale Weise zu erreichen.

Nicht nur an den EU-Außengrenzen wurden die Kontrollen verstärkt, sie erstrecken sich auch auf die Territorien von Drittstaaten.

Nach Schätzungen, die auf bekannt gewordenen Fällen beruhen, starben zwischen 1998 und August 2011 17.740 Personen bei dem Versuch nach Europa zu kommen. Während des Jahres 2011 starben etwa 2000 Kinder, Männer und Frauen im Kanal von Sizilien. Allein auf dem Weg von Libyen zur Insel Lampedusa haben im Jahr 2011 5 % all jener, die versuchten Europa zu erreichen, ihr Leben verloren.

Die meisten Flüchtlinge sind schweren Menschenrechtsverletzungen und Ausbeutung während ihres Weges nach Europa ausgesetzt, speziell in Transitstaaten und /oder Gebieten wie auf hoher See, wo sie de facto als "herrenlose Sache" angesehen werden. Menschen, die in "gemischten Migrationsströmen" ankommen, werden Kontrollen auf dem Meer unterzogen und haben dabei oft keine Möglichkeit Asyl in der EU zu beantragen. So besteht das Risiko einer Verletzung des Refoulement-Verbots, das die Abschiebung von MigrantInnen in Ländern, in denen ihnen Verfolgung oder unmenschliche oder grausame Behandlung droht, verbietet.

Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte urteilte am 23. Februar im Fall *Hirsi*, dass Italien durch die Rückschiebungen nach Libyen gegen dieses Verbot verstoßen habe.

Das ET-Projekt

Diese Szenarien sind Ausgangspunkt für das Projekt „E.T. – Einreise in das Territorium: Erkunden neuer Formen des Zugangs zu Asylverfahren“, co-finanziert von der EU durch den Europäischen Flüchtlingsfonds und umgesetzt 2010 bis 2012. Das Projekt wird durchgeführt vom Italienischen Flüchtlingsrat CIR in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Flüchtlingsrat ECRE sowie NGOs, AkademikerInnen und Forschungseinrichtungen in Dänemark, Griechenland, Italien, Malta, den Niederlanden, Österreich, Spanien, der Schweiz und Zypern.

Mit dem Projekt soll die Debatte über geordnete Einreisemechanismen und ergänzende Möglichkeiten des Zugangs zum Asylverfahren angeregt und Meinungen von Politikern und anderen Stakeholdern über die Vor- und Nachteile geschützter Einreiseverfahren gesammelt werden.



Realität und Auswege

Die europäischen Gesetze sehen noch immer keine Möglichkeit eines Zugangs zum Schutz vom Ausland aus vor. Verschiedene Entschließungen des Rats (Tampere – Thessaloniki) haben die Notwendigkeit betont, alle Faktoren zu ermitteln, um eine stärker geregelte und gelenkte Einreise von Personen mit Bedarf nach internationalem Schutz in die EU zu gewährleisten.

Im Stockholm Programm (Dezember 2009) legt der Europäische Rat fest, dass „die Verfahren für die geschützte Einreise und die Ausstellung von Visa aus humanitären Gründen erleichtert werden sollten“ und dass „die Machbarkeit und die rechtlichen und praktischen Auswirkungen der gemeinsamen Bearbeitung von Asylanträgen innerhalb und außerhalb der EU weiter geprüft werden“ müssen.

DAS SCHWEIZER ASYLVERFAHREN IM AUSLAND EIN PRAKTIKABLES BEISPIEL

Nach dem schweizer Asylgesetz gibt es ein Verfahren zur geschützten Einreise: Ein Asylantrag kann bei einer schweizer Vertretung im Ausland – im Herkunftsstaat aber auch in Drittstaaten – beantragt werden. Mitarbeitenden der Botschaft führen ein Interview mit dem Asylwerber durch und übermitteln alle relevanten Dokumente, das Protokoll und eine Einschätzung der Botschaft über den Antrag an das Migrationsbüro in Bern.

Die Einreise wird erlaubt, wenn vom Asylwerber vernünftigerweise nicht erwartet werden kann, in seinem Herkunftsland zu bleiben oder in einen anderen Staat zu reisen.

Auch wenn offenkundig ist, dass die Person die Voraussetzungen für den Flüchtlingsstatus erfüllt, wird nur über die Einreiseerlaubnis entschieden. Es wird ein Visum mit Bezug auf die Gewährung des Flüchtlingsstatus ausgestellt. Gegen die Ablehnung der Einreiseerlaubnis kann Berufung erhoben werden.

Mechanismen des Zugangs zum EU-Raum und zu Schutz

Resettlement als eine dauerhafte Lösung – beinhaltet die Überstellung von Flüchtlingen aus einem Land, in dem sie um Asyl ersucht haben, in ein anderes Land, das bereit ist, eine festgelegte Anzahl von Flüchtlingen aufzunehmen und dauerhaft anzusiedeln. Resettlement wird für Personen angewendet, die als Flüchtlinge unter dem Mandat des UNHCR anerkannt sind oder von denen angenommen wird, dass sie die Kriterien des UNHCR für Resettlement erfüllen.

Humanitäre Evakuierungen werden im Allgemeinen bei Massenfluchtsituationen im Zusammenhang mit vorübergehendem Schutz ausgelöst, um eine akute Krise zu beheben und damit auch zur "Lastenteilung" beizutragen. Eine der umfangreichsten Operationen diesbezüglich war die Evakuierung von 90.000 Kosovo-AlbanerInnen, vorwiegend aus der ehemaligen Jugoslawischen Republik Mazedonien.

Flexible Anwendung des Visaregimes. Die Gesetze der Mitgliedstaaten sehen von einigen Ausnahmen abgesehen (Spanien, Niederlande, Dänemark) keine Möglichkeit vor, Visa aus Schutzgründen zu erteilen. Dennoch können die Visabestimmungen aufgrund von humanitären oder politischen Erwägungen flexibel eingesetzt werden, um den Schutz von Flüchtlingen zu erweitern. Auf diese Weise kann Schutz ohne kostspielige neue Institutionen oder Instrumente erweitert werden.

Verfahren zur geschützten Einreise erlaubten einem Drittstaatsangehörigen, an den potentiellen Aufnahmestaat außerhalb von dessen Territorium heranzutreten, indem er einen Antrag auf Asyl oder eine andere Form des Schutzes stellt. Wird dem Antrag (vorläufig) stattgegeben ist damit die Erteilung einer Einreiseerlaubnis verbunden. Einige Mitgliedsstaaten wie die Niederlande, Österreich oder Dänemark hatten solche Verfahren zur geschützten Einreise, die aber mittlerweile abgeschafft wurden.

