Meijers Kommission
Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

CM1607 Reform des gemeinsamen europäischen Asylsystems

Juni 2016

In der Mitteilung vom 6. April 2016 (COM(2016) 197 final) kündigte die Europäische Kommission Reformen im Bereich der Anerkennung des Anspruchs auf internationalen Schutz, der Asylverfahren und der Aufnahmebedingungen an. In dieser Stellungnahme möchte die Meijers Kommission bezüglich der vorgeschlagenen Reformen die folgenden Anmerkungen machen.

Harmonisierung durch EU-Verordnungen

Die Meijers Kommission begrüßt die Bemühungen der Europäischen Kommission, eine stärkere Gleichbehandlung von Asylsuchenden und international Schutzberechtigten in der EU sicher zu stellen. Die Meijers Kommission ist der Auffassung, dass eine Harmonisierung des europäischen Asylrechts einen hohen Schutzstandard garantieren sollte, der mindestens internationalen Menschenrechtsstandards entspricht. Während die Einführung einer Qualifikationsverordnung und Asylverfahrensverordnung ein Regelwerk schafft, das eine weitere Harmonisierung nach sich ziehen und bewirken könnte, dass Asylsuchende sich direkt auf diese Verordnungen berufen können, so ist die Meijers Kommission dennoch besorgt, dass die Umwandlung in Verordnungen letztendlich dazu führen könnte, dass einige Staaten gezwungen wären, ihre Standards zu senken. Diese Sorge wird durch die Aussage der Europäischen Kommission, wonach die Asylregelungen Pull-Faktoren reduzieren sollen, bestärkt. Die Meijers Kommission ist der Auffassung, dass die Priorität der Europäischen Kommission in der ordnungsgemäßen Umsetzung der derzeitigen europäischen Gesetzgebung liegen sollte, die mit einer Verbesserung der Qualität des internationalen Schutzes, der Asylverfahren und der Aufnahmebedingungen in allen Mitgliedsstaaten, insbesondere in denen, die derzeit nicht willens oder imstande sind, diese Standards zu erreichen, einhergehen würde.

Die Befristung internationalen Schutzes

Die Europäische Kommission äußert in ihrer Mitteilung, dass internationaler Schutz nur zeitlich befristet garantiert werden sollte. Sie schlägt vor, dass Mitgliedsstaaten regelmäßig überprüfen, ob der Schutz noch erforderlich ist, beispielsweise vor der Ausstellung langfristiger Aufenthaltstitel.

Eines der Ziele der gemeinsamen Asylpolitik war, „die Integration jener Drittstaatsangehörigen, die rechtmäßig ihren Wohnsitz in der Union haben, in unsere Gesellschaft zu gewährleisten“. Auch die Genfer Flüchtlingskonvention sieht die Integration von Flüchtlingen in den Aufnahmestaat vor, indem ihnen der Zugang zum Arbeitsmarkt, zu Bildung und zu einem Wohnsitz ermöglicht wird. Artikel 34 der Flüchtlingskonvention regelt, dass Staaten so weit wie möglich die Eingliederung und Einbürgerung von Flüchtlingen erleichtern sollen. Die Meijers Kommission hat die Sorge, dass die zeitliche Befristung des Asylstatus und/oder die Tatsache, dass er für einen kürzeren Zeitraum gewährt würde, die Integration Schutzberechtigter beeinträchtigen könnte. Schutzberechtigte wären wohl weniger bereit, in ihre Integration zu investieren, und Arbeitgeber würden zögern, sie einzustellen, wenn es die reale Möglichkeit gäbe, dass ihnen der Asylstatus aberkannt wird.

Falls die Mitgliedsstaaten regelmäßig den Asylstatus aberkennen müssten, wäre es essentiell, den Standard der prozessualen Schutzmaßnahmen im Falle einer Aberkennung zu erhöhen. Derzeit bietet Artikel 45 der Asylverfahrensrichtlinie im Falle einer Aberkennung weniger Schutz als bei der Ersteinschätzung eines Asylantrags. Die Mitgliedsstaaten sind beispielsweise nicht verpflichtet, eine persönliche Anhörung durchzuführen (ein schriftlicher Bericht ist ausreichend). Dies ist sogar dann der Fall, wenn eine persönliche Anhörung beim Erstantrag unterlassen wurde, weil der Antragsteller als Flüchtling anerkannt wurde. Des Weiteren sind die Behörden nicht verpflichtet, die Anforderungen an

die Umstände und den Inhalt der persönliche Anhörung gemäß Artikel 15 und 16 der Asylverfahrensrichtlinie zu erfüllen. Folglich ist unter der Richtlinie nicht sichergestellt, dass es dem Betroffenen möglich ist, alle Umstände darzulegen, die zur Beurteilung seiner Schutzbedürftigkeit relevant sind. Es sollte nicht außer Acht gelassen werden, dass aufgrund des großen Zustroms von Asylsuchenden internationaler Schutz auf Grundlage eines kurzen und oberflächlichen Gesprächs gewährt werden könnte.

Des Weiteren sind auch andere Rechte wie das Recht auf einen Übersetzer und das Recht auf Information bei der Aberkennung ebenso wichtig wie bei der Antragstellung. Die Meijers Kommission rät der Europäischen Kommission daher, die Garantien nach Kapitel II der Asylverfahrensrichtlinie explizit auch auf Aberkennungsverfahren anzuwenden. Nur solche Vorschriften, die für die Schutzberechtigten eindeutig nicht von Relevanz sind (wie die, die den Zugang zum Asylverfahren und das Recht, im Staat des Asylgesuchs zu bleiben, betreffen) dürfen ausgenommen werden.

Differenzierung zwischen Flüchtlingsstatus und subsidiärem Schutz

Die Europäische Kommission plant, zwischen den Rechten, die mit dem Flüchtlingsstatus und dem subsidiären Schutzstatus verbunden sind, zu unterscheiden. In diesem Falle würden wichtige Elemente des höheren Schutzniveaus, das durch die Neufassung der Anerkennungsrichtlinie erreicht wurde, nämlich die Angleichung der Rechte von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten, aufgekündigt. Die Europäische Kommission war damals der Ansicht, dass eine solche Angleichung nötig sei, um die uneingeschränkte Achtung des Diskriminierungsverbots, wie es in der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte und dem Übereinkommen der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes Ausdruck findet, zu gewährleisten. Außerdem wurde erwartet, dass die Angleichung die Verfahren signifikant vereinfachen und Verwaltungskosten senken würde.

Die Europäische Kommission legt in ihrer Mitteilung nicht dar, wie die unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten zu rechtfertigen ist. Eine solche Unterscheidung könnte daher sowohl Artikel 21 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union als auch Artikel 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention verletzen. Der EGMR hat entschieden, dass „wenn eine Maßnahme die Ungleichbehandlung von Personen, die sich in vergleichbaren Positionen befinden, zur Folge hat, so ist die Tatsache, dass der Staat sich an seine internationalen Verpflichtungen gehalten hat, nicht in sich selbst ausreichend, um diese Ungleichbehandlung zu rechtfertigen."

Flüchtlinge und subsidiär Schutzsuchende befinden sich in einer vergleichbaren Situation. Sie wurden gezwungen, ihr Land zu verlassen, weil sie befürchten mussten, Opfer schwerer Gewalt zu werden. Die Gründe für die Asylgewährung sind häufig willkürlich, insbesondere wenn auf Personengruppen, die eine hohe Aussicht auf Erfolg haben, vereinfachte Asylverfahren angewandt werden. Durch Eurostat erhobene Daten zeigen hinsichtlich der Gewährung von Asyl durch Zuerkennung entweder des Flüchtlingsstatus oder des subsidiären Schutzes erhebliche Unterschiede zwischen den Mitgliedstaaten. Beispielsweise gewährte Deutschland im letzten Quartal 2015 in 71.420 Fällen den Flüchtlingsstatus und in 520 Fällen subsidiären Schutz. Im selben Zeitraum gewährten die Niederlande in 2.230 Fällen Flüchtlingsstatus und in 4.395 Fällen subsidiären Schutz. Eine weitere Differenzierung des Schutzstatus würde daher wahrscheinlich statt in einer Angleichung in größere Unterschiede der Schutzstandards in den Mitgliedstaaten resultieren.

Sollte die Anerkennungsverordnung zwischen Flüchtlingen und subsidiär Schutzsuchenden unterscheiden, müssten den Personen, die statt des Flüchtlingsstatus nur subsidiären Schutz erhalten haben, effektive Rechtsmittel zur Verfügung stehen. Dies würde jedoch zu längeren Verfahren und höheren Kosten führen, insbesondere in den Mitgliedsstaaten, in denen beide Gruppen derzeit den gleichen Status haben.

Schließlich empfiehlt die Meijers Kommission der Europäischen Kommission, in der Anerkennungsrichtlinie klarzustellen, dass das absolute Refoulement-Verbot sowohl für Flüchtlinge als auch für subsidiär Schutzsuchende gilt. Derzeit scheint Artikel 21(2) der Richtlinie eine Zurückweisung von Flüchtlingen zuzulassen, wenn dies zur Erhaltung der öffentlichen Ordnung oder der nationalen Sicherheit notwendig ist. Dies steht zwar in Einklang mit Artikel 33(2) der Flüchtlingskonvention, jedoch werden beinahe alle Flüchtlinge auch die Kriterien für die Anerkennung subsidiären Schutzes in den Artikeln 2(e) und 15 der Anerkennungsrichtlinie erfüllen und können daher gemäß der Artikel 4 und 19 der Charta der Grundrechte und Artikel 3 EMRK nicht in ihr Herkunftsland abgeschoben werden. Die Anerkennungsrichtlinie sollte folglich beinhalten, dass auch Flüchtlinge den absoluten Schutz dieser Artikel genießen.

Beschleunigte Verfahren

Die Europäische Kommission schlägt eine Ausweitung der Anwendung beschleunigter Verfahren vor, insbesondere bei Antragstellern, die nicht in dem gemäß der Dublin-Verordnung für ihren Asylantrag zuständigen Land bleiben oder für die eine hohe Fluchtgefahr besteht, und für solche Antragsteller, die aus einem sicheren Herkunftsland stammen. Die Harmonisierung der Anwendung beschleunigter Verfahren kann nur erreicht werden, wenn die Asylverfahrensrichtlinie definiert, was ein beschleunigtes Verfahren ist. Ohne eine solche Definition (die es derzeit nicht gibt) können Mitgliedsstaaten in ihren Asylverfahren unterschiedliche Garantien gewähren oder sehr kurze Fristen setzen, ohne dies als beschleunigtes Verfahren zu bezeichnen.

Die Meijers Kommission möchte betonen, dass der EuGH entschieden hat, dass eine Beschleunigung der Asylverfahren einer bestimmten Nationalität nur dann möglich ist, wenn „es die vollständige Ausübung der Rechte, die die genannte Richtlinie Asylsuchenden einräumt, in vollem Umfang ermöglicht. Insbesondere muss den Asylsuchenden eine ausreichende Frist zur Verfügung stehen, um die zur Stützung ihres Antrags erforderlichen Informationen zusammentragen und vorlegen zu können, damit die Asylbehörde eine faire und umfassende Prüfung der Anträge vornehmen und sich vergewissern kann, dass die Antragsteller in ihrem Herkunftsland keiner Gefahr ausgesetzt sind.“
Zudem hat der EGMR angedeutet, dass die automatische Zuordnung zu einem beschleunigtem Verfahren auf der Basis von Gründen, die nicht im Zusammenhang mit dem Inhalt des Asylantrags stehen, mit Blick auf Artikel 3 und 13 EMRK problematisch sein könnte. Insbesondere wenn kurze Fristen und Inhaftierungen kombiniert werden oder es am Zugang zu rechtlichem Beistand oder einem Dolmetscher mangelt, könnte ein Verstoß gegen die oben genannten Artikel vorliegen.

Die Meijers Kommission empfiehlt daher, die automatische Anwendung eines beschleunigten Verfahrens allein auf Grund dessen, dass der Antragsteller in einen anderen Mitgliedstaat gereist ist, nicht anzuwenden. Sollte ein Antragsteller einem beschleunigten Verfahren unterworfen sein, so sollte der Zugang zu kostenloser Rechtsberatung und einem Dolmetscher garantiert sein.

Sichere Herkunftsstaaten

Die Europäische Kommission möchte einen gemeinsamen Ansatz hinsichtlich des Prinzips der sicheren Herkunftsländer entwickeln. Dazu plant sie die Harmonisierung der verfahrenstechnischen Konsequenzen, die sich aus der Verwendung des Prinzips des sicheren Herkunftsstaats ergeben. Die Meijers Kommission weist in diesem Zusammenhang auf ihre Anmerkungen und Ratschläge in der „Note on an EU list of safe countries of origin“ vom 5. Oktober 2015 hin. Dort empfiehlt die Kommission Meijers unter anderem, das Prinzip des sicheren Herkunftsstaats nur nach einer individuellen Prüfung, die eine persönliche Anhörung und das Recht auf rechtlichen Beistand beinhaltet, anzuwenden, und ein Widerspruchsrecht mit automatisch aufschiebender Wirkung gegen nachteilige Entscheidungen, die auf dem Prinzip des sicheren Herkunftsstaats basieren, einzuführen.

Meijers Kommission

Ständige Kommission von Experten im internationalen Migrations-, Flüchtlings- und Strafrecht

Über

Die Meijers Kommission ist eine unabhängige Gruppe von Rechtswissenschaftlern, Richtern und Rechtsanwälten, die im Bereich des europäischen und internationalen Migrations-, Flüchtlings-, Straf-, Datenschutz-, Antidiskriminierungs- und Verfassungsrecht berät und informiert. Die Kommission fördert den Schutz der Menschenrechte, den Zugang zu Rechtsmitteln und die demokratische Entscheidungsfindung im europäischen Gesetzgebungsprozess.

Die Meijers Kommission wird durch die niederländische Rechtsanwaltskammer (NOvA), die Stiftung für Demokratie und Medien (Stichting Democratie en Media), das niederländische Flüchtlingswerk (VWN), die Stiftung für Migrationsrecht Niederlande (Stichting Migratierecht Nederland), das niederländische Juristenkomitee für Menschenrechte (NJCM), das Art. 1/Radar Anti-Diskriminierungsbüro und den universitären Flüchtlingsfonds UAF gefördert.

Kontakt:

Tel +31(0)20 362 0505

E-mail post@commissie-meijers.nl

W www.commissie-meijers.nl