

Europäische Entwicklungen im Flüchtlings- und Asylrecht Mai bis Dezember 2010

A.) Rechtsprechung EuGH

I.) C- 101/ 09 und C 57/09- Urteile vom 9. November 2010

Beide Vorabentscheidungsverfahren, vorgelegt vom BVerwG, betreffen die Auslegung von **Art. 12, Abs. 2, Buchstabe B und C der Qualifikationsrichtlinie**. Mit Urteilen vom 9. November 2010 hat der Gerichtshof (Große Kammer) für Recht erkannt (im folgenden nur die Leitsätze - die Urteile sind im Volltext unter Angabe des AZ von der Homepage des EUGH abrufbar):

1. Art. 12 Abs. 2 Buchst. b und c der 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 ist dahin auszulegen,
 - dass der Umstand, dass eine Person einer Organisation angehört hat, die wegen ihrer Beteiligung an terroristischen Handlungen in der Liste im Anhang des Gemeinsamen Standpunkts 2001/931/GASP des Rates vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus aufgeführt ist, und den von dieser Organisation geführten bewaffneten Kampf aktiv unterstützt hat, nicht automatisch einen schwerwiegenden Grund darstellt, der zu der Annahme berechtigt, dass diese Person eine „schwere nichtpolitische Straftat“ oder „Handlungen, die den Zielen und Grundsätzen der Vereinten Nationen zuwiderlaufen“, begangen hat;

- dass in einem solchen Kontext die Feststellung, dass schwerwiegende Gründe zu der Annahme berechtigen, dass eine Person eine solche Straftat begangen hat oder sich solche Handlungen hat zuschulden kommen lassen, eine Beurteilung der genauen tatsächlichen Umstände des Einzelfalls voraussetzt, um zu ermitteln, ob von der betreffenden Organisation begangene Handlungen die in den genannten Bestimmungen festgelegten Voraussetzungen erfüllen und ob der betreffenden Person eine individuelle Verantwortung für die Verwirklichung dieser Handlungen zugerechnet werden kann, wobei dem in Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie verlangten Beweisniveau Rechnung zu tragen ist.
2. Der Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling gemäß Art. 12 Abs. 2 Buchst. b oder c der Richtlinie 2004/83 setzt nicht voraus, dass von der betreffenden Person eine gegenwärtige Gefahr für den Aufnahmemitgliedstaat ausgeht.
 3. Der Ausschluss von der Anerkennung als Flüchtling gemäß Art. 12 Abs. 2 Buchst. b oder c der Richtlinie 2004/83 setzt keine auf den Einzelfall bezogene Verhältnismäßigkeitsprüfung voraus.
 4. Art. 3 der Richtlinie 2004/83 ist dahin auszulegen, dass die Mitgliedstaaten nach ihrem nationalen Recht einer Person, die gemäß Art. 12 Abs. 2 der Richtlinie von der Anerkennung als Flüchtling ausgeschlossen ist, ein Asylrecht zuerkennen können, soweit diese andere Form des Schutzes nicht die Gefahr der Verwechslung mit der Rechtsstellung des Flüchtlings im Sinne der Richtlinie birgt.

II.) EuGH soll Voraussetzungen für religiöse Verfolgung klären

Das BVerwG hat mit zwei Beschlüssen (10 C 19.09 und 10 C 21.09 - 9. Dezember 2010) in zwei Verfahren, in denen es um die Flüchtlingsanerkennung wegen religiöser Verfolgung geht, den EuGH angerufen. Die zur Vorabentscheidung vorgelegten Fragen betreffen die Qualifikationsrichtlinie. Die Kläger der Ausgangsverfahren sind zwei in den Jahren 2003 und 2004 nach Deutschland eingereiste pakistanische Staatsangehörige. Sie beantragten hier Asyl und beriefen sich darauf, wegen ihrer

religiösen Betätigung als Angehörige der Ahmadiyya-Glaubensgemeinschaft in Pakistan verfolgt zu werden. Das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge lehnte die Anträge der Kläger ab. Das OVG verpflichtete das BAMF, die Kläger als Flüchtlinge anzuerkennen.

Nach den Feststellungen des OVG versteht sich die Ahmadiyya-Glaubensgemeinschaft als innerislamische Erneuerungsbewegung, zu der in Pakistan etwa ein bis zwei Millionen Gläubige (Ahmadis) zählen. Den Ahmadis ist es - so das OVG - untersagt, öffentliche Versammlungen abzuhalten, auf denen gebetet wird. Hingegen werde es ihnen nicht generell unmöglich gemacht, sich in ihren Gebetshäusern zu versammeln. Allerdings werde die gemeinsame Ausübung des Glaubens dadurch behindert, dass Gebetshäuser aus willkürlichen Gründen geschlossen, ihre Errichtung verhindert oder sie von Extremisten überfallen würden. Aus Sicht des Obergerichtes stellen die Beschränkungen der Religionsfreiheit in Pakistan für einen dem Glauben eng und verpflichtend verbundenen Ahmadi, zu dessen Überzeugung es auch gehört, den Glauben in der Öffentlichkeit zu leben und in diese zu tragen, eine schwerwiegende Verletzung der Religionsfreiheit dar. Hiergegen richten sich die Revisionen des Bundesamts und des Bundesbeauftragten für Asylangelegenheiten. In beiden Revisionsverfahren vor dem BVerwG kommt es insbesondere darauf an, ob und unter welchen Voraussetzungen die Sanktionierung einer zukünftigen Ausübung der Religion in der Öffentlichkeit zur Flüchtlingsanerkennung führt.

III.) Kontrollen im grenznahen Raum

Am **22.06.2010** entschied der EuGH, dass Mitgliedsstaaten der EU, die dem Schengen Acquis angehören, auch nach Wegfall von Grenzkontrollen in einer grenznahen Zone von 20 km Personenkontrollen durchführen dürfen (C 188/10 Aziz Aziz Melki und C 189/10 Sélim Abdeli).

Die Fälle waren vom französischen Kassationsgerichtshof dem EuGH vorgelegt worden. Es ging um eine Personenkontrolle 20 km entfernt von der belgischen Grenze. Zwei algerische Staatsangehörige waren im März 2010 bei dieser Kontrolle ohne die notwendigen Papiere aufgegriffen worden und wurden seitdem in Gewahrsam gehalten. Gegen ihre Inhaftierung in Frankreich klagten sie u. a. mit der Begründung,

das französische Gesetz, das Personenkontrollen im grenznahen Raum vorsehe, verstoße gegen europäisches Recht.

Der Gerichtshof wies dieses Argument mit der Begründung zurück, es handele sich bei den fraglichen Kontrollen nicht um Grenzkontrollen, sondern um polizeiliche Maßnahmen. Dazu stützt sich der EuGH auf Art. 21 des Schengener Grenzkodex (Verordnung EG 562/2006, 13.04.2006). Danach bleibt die Ausübung polizeilicher Befugnisse von der Abschaffung der Grenzkontrollen unberührt „sofern die Ausübung solcher Befugnisse nicht die gleiche Wirkung wie Grenzkontrollen hat“.

B.) Rechtsprechung des EGMR

I.) EGMR : Entscheidung zum Folterverbot

Der EGMR hat durch Urteil vom 25.05.2010 entschieden (Aktenzeichen 19956/06-S.H. gegen Vereinigtes Königreich), dass es dem jeweiligen Mitgliedsstaat obliege, nachzuweisen, dass in einem Staat, von dem der EGMR annimmt, dass Folter praktiziert wird, keine Folter durchgeführt wird.

Inhaltlich ging es in dem Verfahren um einen Staatsangehörigen aus Bhutan, der nach England gekommen war und sich darauf beruft, dass er als ethnischer Nepalese in Bhutan gefoltert worden sei. Grundsätzlich geht es um Diskriminierung der nepalesischen Minderheit in Bhutan, mit Drohung mit Verhaftung und Entzug der bhutanesischen Staatsangehörigkeit. Großbritannien hat den Antrag Flüchtlingschutz abgelehnt. Rechtsmittel blieben erfolglos. Sachverständige Stellen konnten nur die Gefährdung des Flüchtlings nicht ausschließen, eine konkrete Einschätzung, ob bei Rückkehr etwas geschehen würde, wurde nicht abgegeben. Der Gerichtshof erklärt daraufhin, dass die Schilderung des Flüchtlings in Übereinstimmung mit den vorhandenen Informationen stehe bezüglich der Situation der nepalesischen Minderheit und das Vereinigte Königreich dem nicht entgegenreten könne. Die Besorgnis des Gerichts, der Flüchtling könne unmenschlich behandelt werden, sei daher nicht zerstreut worden. Die Abschiebung nach Bhutan verletze daher Art. 3 EMRK.

II.) Entscheidungen des EGMR zu Abschiebungen nach Griechenland im Rahmen von Dublin II

Im gesamten Jahr 2010 hat der EGMR zunächst in einer Vielzahl von Einzelfällen und seit Oktober dann in generalisierender Weise Abschiebungen nach Griechenland untersagt.

Ein von der ELENA Referentin Maria Hennessy gefertigter Überblick über die Rechtsprechung und die unterschiedliche Staatenpraxis, die sich daraus entwickelt hat, sind diesem Bericht als Anlagen 2 und 3 beigelegt.

Anlässlich der Verhandlung vor dem BVerfG am 28.10.10 gab der BMI bekannt, dass bis Oktober 2010 aus Deutschland 43 Personen nach Griechenland abgeschoben worden seien, und Deutschland im selben Zeitraum in 1017 Fällen vom Selbsttrittsrecht Gebrauch gemacht und die Verfahren übernommen habe.

Einige Einzelfälle:

- 1.) Der **EGMR hat den Niederlanden mit einer Entscheidung vom 03.06.2010** untersagt, Asylbewerber aus **Zentral- und Südsomalia** im Rahmen des Dublin II-Verfahrens nach Griechenland zurückzuschicken mit einer Maßnahme gem. Art. 39 VerfO (**Aktenzeichen 30383/10 - Isman u. a.**). Dies ist die erste Entscheidung gem. Art. 39, die begründet wurde. Die Gründe:
 - **Es bestehe aus Sicht des Gerichtshofs die Gefahr**, dass eine Zurückschiebung aus Griechenland nach Somalia erfolge ohne vorherige ausreichende und sorgfältige Untersuchung des Fluchtschicksals.
 - Es bestehe ferner die Gefahr einer Entfernung aus Griechenland ohne ordentliches Gerichtsverfahren.
 - Weil die Sicherheitssituation in Somalia (insbesondere im Süden und im Zentrum) problematisch sei, sei eine Zurückschiebung nach dort nicht zu vertreten. Der Gerichtshof untersuche in einer Reihe von Fällen nur ob die Überstellung von Somalia nach Griechenland aufgrund Dublin II sich in Übereinstimmung mit Art. 3 EMRK befindet.

- 2.) Durch ein weiteres Urteil vom **22.07.2010 (Aktenzeichen 12186/08-A.R./Griechenland)** hat der **EGMR** entschieden, dass **die Lebensumstände im Lager auf der Insel Samos eine erniedrigende Behandlung im Sinne des Art. 3 EMRK darstellen**. Die dort tatsächlich durchgeführte Freiheitsentziehung war menschenrechtswidrig. Griechische Gerichte dürfen über deren Rechtmäßigkeit nicht entscheiden (Verstoß gegen Art. 5 Abs. 4 EMRK). Haft ab Asylantragstellung war unrechtmäßig (Art. 5 Abs. 1 EMRK).

- 3.) Mit Schreiben vom 22.10.2010 an die Regierung Schwedens wies der EGMR darauf hin, dass er bis auf Weiteres alle **Abschiebungen nach Bagdad/Irak** untersagen werde. In allen Fällen, in denen Iraker Abschiebungsschutz gegen eine Abschiebung nach Bagdad suchen, hält der EGMR die Anwendung von Art. 39 Verfahrensordnung (vorläufige Maßnahmen) für angemessen. Grund sei die verschlechterte Sicherheitslage in Bagdad und anderen Provinzen, ferner die von ONHCR weiterhin geäußerten Sicherheitsbedenken bei einer Rückführung in den Irak.

Praktischer Hinweis: Der EGMR veröffentlicht Themenpapiere („Factsheets“), die jeweils Überblicke über die wichtigsten EGMR-Entscheidungen und anhängige Verfahren geben. Die Webadresse: **www.echr.coe.int - dort Stichwort „press“**.

C.) Kinderrechtskonvention und EU

Im Mai 2010 hat Deutschland die 1992 erklärten Vorbehalte gegen die Anwendung der UN-Kinderrechtskonvention zurückgenommen und die Konvention in Deutschland für voll anwendbar erklärt. Die Einschränkungen betrafen minderjährige Flüchtlinge, denen nicht dieselben Rechte wie deutschen Kindern zugewilligt worden waren. Seinerzeit hatten insbesondere die Bundesländer auf die Vorbehaltserklärung gedrungen, da sie für Unterbringung und Betreuung der Flüchtlingskinder zuständig sind. Nunmehr konnte jedoch auch der Bundesrat davon überzeugt werden, dass die Vorbehalte anachronistisch waren.

Am 06. Mai 2010 hat die EU-Kommission einen **Aktionsplan** angenommen, um minderjährige Drittstaatsangehörige, die ohne Begleitung eines Erwachsenen in die EU eingereist sind oder nach ihrer Einreise ohne Begleitung zurückgelassen wurden,

durch die Festlegung **gemeinsamer Normen bezüglich Rechtsbeistand und Vormundschaft besser zu schützen**. Ziel ist es, ein gemeinsames europäisches Konzept zu entwickeln, das gewährleisten soll, dass über die Zukunft unbegleiteter Minderjähriger von den zuständigen Behörden so schnell wie möglich, vorzugsweise innerhalb von 6 Monaten, entschieden werde. Vorrangig sollen die Mitgliedsstaaten nach den Familien der Minderjährigen im Heimatland suchen und die Möglichkeit einer Rückkehr nach dort prüfen.

Es gibt keine exakten Zahlen über unbegleitete Minderjährige in der EU. 2009 haben ca. 11.000 Minderjährige in der EU Asyl beantragt. 2008 waren es ca. 9.600.

Der Aktionsplan geht davon aus, dass das Wohl der Kinder vorrangig berücksichtigt werden soll und die Kinder im Einklang mit den jeweiligen Gesetzen und Regelungen der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsstaaten behandelt werden. Nun soll alles dafür getan werden, ein Umfeld zu schaffen, das es den Kindern erlaubt, in deren Herkunftsländern einen angemessenen Lebensstandard und eine gute Perspektive für ihre persönliche Entwicklung zu erhalten.

Innerhalb der EU sollen sie vor kriminellen Machenschaften, Menschenhandel und anderen Formen von Ausbeutung und Gewalt geschützt werden. Verfahrensgarantien und Aufnahmemaßnahmen sollen ab dem Zeitpunkt, zu dem das Kind in einem Mitgliedsstaat oder an einer Außengrenze angetroffen wurde, angewandt werden. Von entscheidender Bedeutung sind die dabei die Einrichtung einer Vormundschaft und der erforderliche Rechtsbeistand für das Kind.

Die Umsetzung des Aktionsplans hängt von der Unterstützung aller Beteiligten ab. Die Kommission wird Mitte 2012 und 2015 über die Umsetzung berichten.

D.) Rückübernahmeabkommen etc.

1.) Rückübernahmeabkommen zwischen Griechenland und der Türkei

Am **14.05.2010** ist ein **Rückübernahmeabkommen zwischen Griechenland und der Türkei vereinbart worden**. Die Türkei verpflichtet sich darin, innerhalb von 3 Monaten im Hafen von Izmir oder in der näheren Umge-

bung ein Grenzbüro zu eröffnen, das für die Überstellung illegaler Migranten zuständig sein soll. Dabei hat die Türkei bereits erklärt, mindestens 1000 Überstellungsanfragen zu akzeptieren.

2.) Rückübernahmeabkommen mit Pakistan

Das EU-Parlament hat am 21.09.2010 einen Kompromiss zur Erleichterung der Rückkehr illegaler pakistanischer Einwanderer angenommen.

Die Kommission verhandelte seit 8 Jahren mit Pakistan über ein solches Abkommen mit dem Ziel engerer Zusammenarbeit im Bereich der Einwanderung. Pakistan verpflichtet sich nach Ratifizierung des Abkommens, seine Staatsbürger, die nach dem Inkrafttreten des Abkommens illegal in die EU einwandern, wieder aufzunehmen. Die EU wird Pakistan bei den Rückübernahmen technisch unterstützen, insbesondere werden die Transportkosten pakistanischer Staatsbürger vom jeweils ausweisenden Staat getragen. Reagiert Pakistan innerhalb von 60 Tagen nicht auf Rücknahmeanträge, gilt dies als Zustimmung. Zudem sieht der Kompromiss eine Verpflichtung zu einem Dialog Pakistans mit der EU über legale Einwanderung und Visumsverfahren vor. Das Abkommen ist auch auf Drittstaatsangehörige und Staatenlose anwendbar, wenn sie beispielsweise aus Pakistan unmittelbar illegal in die EU einreisen würden.

Seit dem 01.12.2010 gilt das Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Pakistan. Ausdrücklich wurde vereinbart, dass es nur für Personen gilt, die nach dem Inkrafttreten in die EU oder nach Pakistan einreisen (also ausdrücklich nicht für diejenigen, die sich vor diesem Zeitpunkt schon beispielsweise in EU-Staaten aufhalten).

In einer dem Abkommen beigefügten Minderheitenmeinung lehnen die Fraktionen der SPD, der Grünen und einiger anderer kleinerer Parteien den Kompromiss ab. Pakistan weise Defizite über Menschenrechtsschutz auf, habe die Genfer Flüchtlingskonvention nicht unterzeichnet und seien Schlupflöcher und Unklarheiten im Abkommen enthalten. Da auch Flüchtlinge aus Afghanistan den Weg über Pakistan nutzen, war es vor Abschluss des Abkommens zu Kritik von EU-Parlamentariern von verschiedenen NGO's gekommen, weil Pakistan weder die Genfer Konvention unterzeich-

net hat, noch die Sicherheit von zurückkehrenden Staatsangehörigen aus Drittstaaten (z. B. Afghanistan) gewährleisten könne. Trotz dieser Bedenken hatte allerdings das EU-Parlament bereits am 21. September 2010 mehrheitlich dem Abkommen zugestimmt.

3.) Abkommen mit Georgien über Visaerleichterungen

Die EU hat mit Georgien am 17.06.2010 ein Abkommen über Visaerleichterungen abgeschlossen. Der Zeitpunkt der Unterzeichnung eines Rückübernahmeabkommens ist derzeit noch offen. Das Visaabkommen dient der Bekämpfung illegaler Einwanderung. Es verkürzt die Fristen der Visavergabe und senkt Gebühren deutlich. Einige Personengruppen werden von Gebührenpflichten befreit. Sobald das noch erforderliche Verfahren im Rat abgeschlossen sein wird, soll auch das Rückübernahmeabkommen förmlich unterzeichnet werden. Visaerleichterungs- und Rückübernahmeabkommen werden am selben Tag in Kraft treten. Die Verhandlungen über das Rückübernahmeabkommen zwischen der EU und Georgien wurden bereits am 25.11.2009 abgeschlossen.

E.) EU Richtlinien und Verordnungen/ Stand und Evaluationen

1.) Qualifikationsrichtlinie - EU-Kommission berichtet über die Umsetzung

Am **16.06.2010** veröffentlichte die EU-Kommission einen **Bericht zur Umsetzung der Qualifikationsrichtlinie**. Grundsätzlich wird festgestellt, dass die in der Richtlinie festgelegten Mindestnormen nicht in allen Mitgliedsstaaten eingehalten werden. Sowohl in Bezug auf die Gewährung des Schutzstatus, als auch auf die Art des Schutzes erhebliche Unterschiede bestehen. Am **21.10.2009** hatte die Kommission einen **Vorschlag zur Änderung der Qualifikationsrichtlinie** vorgelegt. Die Verhandlungen darüber dauern an.

Wegen mangelhafter Umsetzung hatte die Kommission zunächst insgesamt 19 „Fristsetzungsschreiben“ und 13 „mit Gründen versehene Stellungnahmen“ an die betreffenden Mitgliedsstaaten versandt. Bei 9 Mitgliedsstaaten

wurde beschlossen, den Gerichtshof anzurufen. Die Klagen wurden zurückgezogen, 4-mal entschied der Gerichtshof. Inzwischen haben alle Mitgliedsstaaten mitgeteilt, dass sie die Richtlinie „vollständig“ umgesetzt hätten.

2.) Aufenthaltsrecht in der EU für Flüchtlinge und Personen mit internationalem Schutzstatus

EU-Parlament und Ministerrat haben sich am 15.12.2010 auf eine neue Regelung geeinigt, nach der Flüchtlinge und Personen mit internationalem Schutzstatus die Rechtstellung eines langfristig Aufenthaltsberechtigten in der EU erhalten können. Damit erhalten Flüchtlinge, die gleichen Rechte wie Drittstaatsangehörige mit langfristigem Aufenthaltsstatus. Dazu gehört auch das Recht, sich innerhalb der EU frei bewegen zu dürfen sowie unter bestimmten Voraussetzungen das Recht auf Gleichstellung mit EU-Bürgern in zahlreichen wirtschaftlichen und sozialen Belangen. Die Novelle zur 2003 verabschiedeten EU-Richtlinie (Richtlinie 2003/109/EG) für langfristig Aufenthaltsberechtigte soll allen Personen zugutekommen, die internationalen Schutz genießen und sich länger als 5 Jahre rechtmäßig im Hoheitsgebiet der EU aufhalten, jedoch (bisher) keinen Anspruch auf den Status eines langfristig Aufenthaltsberechtigten haben. Praktische Konsequenz wird u. a. sein, dass es den Flüchtlingen ermöglicht wird, ihren Wohnsitz in einem anderen Mitgliedstaat zu wählen, als denjenigen, welcher sie als Flüchtling anerkannt hat. Auch Zugang zum Arbeitsmarkt und zu Leistungen sozialer Absicherung sowie zu Bildungseinrichtungen werden in gleicher Weise geregelt, wie für sonstige Drittstaatsangehörige.

Die Umsetzungsfrist für diese Neuregelung beträgt 2 Jahre. Großbritannien, Irland und Dänemark haben von der Möglichkeit des „Opt-Out“ Gebrauch gemacht und der Richtlinienänderung für ihre Staaten nicht zugestimmt.

3. Kommissionsbericht zur Anwendungspraxis der Asylverfahrensrichtlinie

Am **08.09.2010** veröffentlichte die EU-Kommission einen **Bericht über die Anwendung der Asylverfahrensrichtlinie (RL 2005/85/EG)**. Insgesamt

wurde deutlich, dass sich die Verfahrensgarantien der EU-Staaten weiterhin erheblich unterscheiden. Fakultative Bestimmungen und Ausnahmeregelungen zur Richtlinie resultierten in einem Anstieg voneinander abweichender Regelungen. Dadurch komme es vor allem zu Unterschieden bei den Vorschriften zu beschleunigten Verfahren, zu sicheren Herkunfts- und Drittstaaten, zur persönlichen Anhörung und Rechtsberatung sowie zum Zugang zu wirksamen Rechtsbehelfen. Die Kommission stellte fest, dass durch Ungenauigkeiten der Bestimmungen in der RL und durch teilweise unvollständige Umsetzungen auf nationaler Ebene Fehler bei der Anwendung durch nationale Behörden nicht auszuschließen seien.

Bezüglich der **Aufnahme- und der Asylverfahrensrichtlinie** wurden Berichte 2010 vorgelegt, und Vorschläge zu Änderungen der RL schon im Oktober 2009 gemacht, ein Fortschritt ist jedoch bisher nicht erkennbar. Angeblich werden derzeit („behind closed doors“) Verhandlungen geführt. Deren Einzelheiten sind jedoch unbekannt.

In der EU fordern insbesondere Frankreich, Deutschland und Großbritannien, dass nur noch auf der Ebene der „praktischen Kooperation“ gearbeitet wird und möglichst keine weitere Gesetzgebung (Richtlinien und Verordnungen) erfolgen soll.

Auf ihrer Sitzung Anfang November 2010 haben die zuständigen EU-Innen- und Justizminister das „Gesamtpaket mit 6 Änderungsvorschlägen zur Dublin- und Eurodac-Verordnung, zur Richtlinie über den langfristigen Aufenthalt, zur Qualifikationsrichtlinie sowie zur Aufnahmerichtlinie und zur Asylverfahrensrichtlinie“ erörtert. Anschließend war zu hören, dass sich die Verhandlungen insbesondere zur Richtlinie „Aufnahmebedingungen“ und zur Richtlinie „Asylverfahren“ sehr kompliziert gestalten und länger dauern werden, als zunächst vorgesehen. Die übrigen Richtlinien sollten kurzfristig geändert werden können. Wie bereits beschrieben, ist dies für die Richtlinie bezüglich der Flüchtlinge, die den Status als langfristig Aufenthaltsberechtigter erhalten können, bereits geschehen.

Bezüglich einer Revision der Dublin-II-Verordnung haben Malta, Griechenland und Zypern gefordert, dass mehr „innereuropäische Solidarität“ geübt werden solle. Deutschland und Österreich haben demgegenüber angeführt,

dass die funktionierende Dublin-II-Verordnung in der bisherigen Form auch Kernstück für eine zukünftige Regelung sein müsse.

4.) EU-Parlament verabschiedet Richtlinien zum Recht auf Übersetzung und Strafverfahren

Das EP hat am 16.06.2010 eine Richtlinie angenommen, die gewährleistet, dass EU-Bürger in Strafprozessen in einem anderen Mitgliedsstaat ihre Muttersprache anwenden können. Hiermit hat ein Unionsbürger im Unionsausland das Recht auf Dolmetscher vor Polizeiverhören, Gerichtsverhandlungen und der Kommunikation mit seinem Anwalt. Zudem sollen alle notwendigen Dokumente übersetzt werden. Diese Richtlinie ist die erste Stufe in einer Reihe von Maßnahmen zur Festlegung gemeinsamer EU-Mindestvorschriften für Strafrechtsfälle. Es handelt sich auch um die erste europäische Gesetzgebung im Strafrecht, die zwischen dem EU-Parlament und dem Rat im Mitentscheidungsverfahren verhandelt wurde. Die Richtlinie soll auch in Großbritannien und Irland gelten, nicht jedoch in Dänemark.

F. Sonstiges

1.) Visumsfreiheit für Albanien, Bosnien und Herzegowina

Seit dem 15. Dezember 2010 wurde die Visumpflicht für Staatsangehörige Albanien, Bosniens und Herzegowinas aufgehoben. Ein entsprechender Beschluss des Rates der Europäischen Innen- und Justizminister über die Aufhebung der Visumpflicht erging am 08.11.2010.

Praktische Konsequenz ist, dass Bürger aus den genannten Staaten ohne Visum für 90 Tage pro Halbjahr in die meisten EU-Staaten (außer Großbritannien und Irland) einreisen können, ferner in die Schweiz, nach Norwegen und Island. Damit sind jetzt mit Ausnahme des Kosovo alle anderen Bürger von Staaten des westlichen Balkans von der Visumpflicht befreit.

2.) Erster Jahresbericht zum Pakt für Einwanderung und Asyl

Die EU hatte im 10.2008 den Pakt zu Einwanderung und Asyl angenommen. Die im Rahmen des Pakts eingegangenen grundlegenden Verpflichtungen betreffend die legale Einwanderung und Integration, die illegale Einwanderung, Grenzkontrollen, Asyl und die Partnerschaft mit den Herkunfts- und Transitländern werden durch das Stockholmer Programm und dem dazugehörigen Aktionsplan weiter ausgestaltet. Er sieht eine jährliche Berichterstattung der EU-Kommission vor. Ein erster Bericht für 2009 wurde am 4. Mai 2010 vorgelegt. Er steht auf der Seite EUR-Lex (14 Seiten).

3.) Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO)

Am 18.05.2010 hat das Europäische Parlament der Einrichtung eines Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen (EASO) zugestimmt. Es wird in La Valletta/Malta eingerichtet und soll die Zusammenarbeit der nationalen Behörden verstärken, unterstützen und koordinieren. Es wird seine Arbeit offiziell zum Jahresbeginn 2011 aufnehmen.

4.) EU-Parlament gegen Abschiebungen von Roma in den Kosovo

Das EU-Parlament hat in einer Resolution am 08.07.2010 die Mitgliedsstaaten aufgefordert, keine Abschiebungen von Roma in den Kosovo durchzuführen. Dem lag die Aussage des Menschenrechtskommissars des Europarates, Hammerberg, zugrunde, wonach der Kosovo zurzeit keine angemessenen Bedingungen für die Reintegration von zwangsweise zurückgeführten Roma bieten könne. In der Resolution werden die Mitgliedsstaaten aufgefordert, ihre Hilfsprogramme für den Kosovo weiter auszubauen.

Die in Deutschland lebenden Roma aus dem Kosovo halten sich hier durchschnittlich seit ca. 14 Jahren auf. Etwa die Hälfte ist jünger als 18 Jahre. Die meisten sind in Deutschland geboren worden. Insgesamt geht es um ca. 12.000 Personen. Wenn sie in den Kosovo zurückkehren, können ca. $\frac{3}{4}$ der Kinder nicht in die Schule gehen. Eine nicht geringe Zahl lebt auf „bioverseuchten Grundstücken“, die wegen des bleihaltigen Bodens die

Gesundheit bedrohen. Fast alle leben in extremer Armut (Roma-Studie von Verena Knaus und Peter Wittmann, 2010).

Der Presse war am 20.10.10 zu entnehmen, dass der Streit um die französische Politik gegen Roma (wg. Gruppenabschiebungen nach Rumänien und Bulgarien) beigelegt sei. Die Kommission verzichtet auf ein Strafverfahren. Frankreich habe ausreichende Garantien zur Umsetzung des EU-Rechts gegeben.

5.) Regelung von Asylverfahren in den Niederlanden

Seit dem 01. Juli gelten in den Niederlanden neue Regelungen für ein Asylverfahren. Abgeschafft wurde die bisherige „48-Stunden-Verfahrensregelung“ (tatsächlich zwischen 5 und 6 Tagen). Durch die nunmehr eingeführte Verlängerung in den Anmeldezentren auf 8 Tage sollen die Antragsteller bereits während ihres Aufenthaltes in den Erstaufnahmeeinrichtungen möglichst früh Klarheit über ihr Asylbegehren erhalten.

Anträge, bei denen noch länger andauernde Untersuchungen/Ermittlungen etc. notwendig seien (z. B. Untersuchung von Dokumenten) werden nach Ablauf der 8 Tage im sogenannten „verlängerten Asylverfahren“, das maximal 8 Wochen dauern soll, weiter bearbeitet. Vor Verfahrensbeginn wird dem Antragsteller eine 6-tägige Ruhe- und Vorbereitungszeit eingeräumt.

Die Entgegennahme eines Asylgesuchs erfolgt zunächst bei der zentralen Anmeldestelle der Ausländerpolizei in Ter Apel. Am zweiten oder dritten Tag nach der Anmeldung wird der Asylbewerber in ein der Anmeldezentren in Ten Bosch, Ter Apel oder Zevenaar zugewiesen. Dort beginnt die Ruhe- und Vorbereitungszeit während der sich der Antragsteller mit dem obligatorisch zur Seite gestellten Rechtsanwalt beraten kann. In dieser Zeit werden auch die einbehaltenen Dokumente auf Echtheit geprüft, ggf. wird ein Überstellungsersuchen nach Dublin II vorbereitet oder gestellt. Auch wird der Asylbewerber aufgefordert, an der Fertigung eines medizinischen Gutachtens mitzuwirken, um festzustellen, ob psychische oder physische Probleme die Anhörung beeinflussen können. Hierzu besteht allerdings keine Verpflichtung. Verpflichtend ist nur ein TBC-Test durch die Aufnahmebehörde.

Nach 6 Tagen sollen dann die Untersuchungsergebnisse der Ausländerpolizei vorliegen und mit der Unterzeichnung des Asylantrages gilt der Antrag als gestellt und das eigentliche 8-tägige Verfahren kann beginnen. Ein Mitarbeiter der Einwanderungsbehörde IND ist für das Verfahren der zentrale Ansprechpartner. Ziel ist es, mehr Verfahren als zuvor in der 8-tägigen Phase abzuschließen und weniger im verlängerten Verfahren zu bearbeiten.

Ferner sollen Anträge, mit denen aufgrund gesundheitlicher/medizinischer Gründe ein Aufenthaltsstatus in den Niederlanden beantragt wird, künftig parallel zum Asylverfahren bearbeitet werden. Das soll zu einer Reduzierung von Asylfolgeanträgen führen und verhindern, dass Personen nach Abwendung ihres Asylantrages obdachlos werden.

6.) Türkische Staatsangehörige in den Niederlanden nicht zur Integration verpflichtet

Mit Urteil vom 12.08.2010 hatte das Verwaltungsgericht Rotterdam entschieden, dass türkische Einwohner mit einer Aufenthaltserlaubnis nicht zur Teilnahme an Integrationsmaßnahmen verpflichtet werden können. Eine solche Verpflichtung verstoße gegen die Nicht-Diskriminierungsregel im Assoziationsabkommen zwischen der EU und der Türkei. Das Ministerium hat inzwischen gegen dieses Urteil des Verwaltungsgerichts Berufung eingelegt.

Nach Auffassung des Verwaltungsgerichts war es nicht erlaubt, im Hinblick auf die Integrationspflicht einen Unterschied zwischen türkischen Staatsangehörigen und Unionsbürgern zu machen. Außerdem würde die Integrationspflicht die Betroffenen beim Zugang zum Arbeitsmarkt hindern, da laut Abkommen keine neuen Maßnahmen erlassen werden dürfen, die die Einbindung von Türken in den europäischen Arbeitsmarkt erschweren. Bei Nichtbestehen des Integrationskurses würden diese Chancen aber eingeschränkt.

7.) Gaddafi fordert 5 Mrd. Euro für Abwendung illegaler Migration

Bei seinem Besuch in Rom am **30.08.2010** forderte **Gaddafi von der EU eine jährliche Zahlung von 5 Mrd. Euro für den Kampf gegen illegale Migration aus Afrika. Libyen sei das „Einfallstor unerwünschter Immigration“**. Deswegen könne auch nur Libyen diese an seinen Landesgrenzen stoppen. Im Falle der Nichtzahlung werde sich Europa zu einem zweiten Afrika entwickeln. Die Kommission wies die Forderung am 02.09.2010 als „zu hoch“ zurück. Illegale Migration könne mit geringeren Mitteln bekämpft werden. Langfristig wolle man aber ein Abkommen mit Libyen auf dem Gebiet der illegalen Migration schließen.

Die EU- Kommission ist der Ansicht, dass eine Lösung billiger zu haben sei. Anlässlich eines Besuchs in Tripolis/Libyen stellte die zuständige EU-Innenkommissarin Malmström im November in Aussicht, dass die EU von 2011 - 2013 insgesamt 60 Millionen Euro zum Aufbau eines Asylsystems in Libyen zur Verfügung stellen wolle.

Abgeordnete des Europäischen Parlaments (u. a. Kreissel-Dörfer/SPD) kritisierten insbesondere, dass die Kommission hier verhandle, ohne das Parlament zu informieren. Es seien wichtige Dokumente insbesondere zu den Rahmenvereinbarungen nicht vorgelegt worden. Auch bleibe unberücksichtigt, dass Libyen bisher weder die Genfer Konvention unterschrieben, noch ein asylrechtliche Normen in sein nationales Recht implementiert hat.

8.) ELENA-Studie zu Rechtshilfe für Asylsuchende

Wie bereits mehrfach berichtet, haben die ELENA- Koordinatoren sich 2010 bemüht, einen Überblick zu den Rechtshilfemöglichkeiten in insgesamt 19 europäischen Staaten zu liefern („Survey On Legal Aid For Asylum Seekers in Europe“).

Wie zu erwarten, ergab sich, dass erhebliche Unterschiede sowohl bei der institutionellen Verortung als auch bei den finanziellen Voraussetzungen für Rechtshilfe in den 19 Staaten bestehen. Dies gilt beispielsweise für die un-

terschiedlichen formalen Anforderungen, die an Rechtsberater oder Rechtsanwälte gestellt werden, um Rechtshilfe für die Klienten zu erhalten. Dies variiert von Staaten, die keine spezifischen Qualifikationen für die Rechtsberatung verlangen bis zu solchen, in denen der Nachweis erfolgreicher Teilnahme an regelmäßigen Fortbildungskursen zum Flüchtlingsrecht gefordert werden.

Erhebliche Unterschiede bestehen auch bezüglich der Frage der Anwesenheit und Handlungsmöglichkeiten von Beratern im Rahmen von Anhörungen bei den jeweiligen nationalen Behörden, die über die Anerkennung der Flüchtlinge entscheiden.

Auf vergleichbare Schwierigkeiten stoßen in den verschiedenen Ländern Beratung und Gewährung von Rechtshilfe bei beschleunigten Verfahren, da Verfahren nach „Dublin-II-Überstellungen“ sowie bei Verfahren an der Grenze.

Die Studie liegt leider nur auf Englisch vor. Aus meiner Sicht für die Praxis besonders von Belang ist das 4. Kapitel, in dem Vergleiche zwischen den verschiedenen Rechtshilfesystemen gezogen werden. Auf Anfrage bin ich gerne bereit, die vollständige Studie per E-Mail zu übermitteln.

Bielefeld, 20.12.2010

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Hoffmann', written in a cursive style.

Holger Hoffmann

Member State Action on Dublin Transfers to Greece

The United Kingdom

On the 20 September 2010 the UK Border Agency decided to suspend all transfers to Greece and examine the claims substantively in the UK using the sovereignty clause (Article 3(2)) of the Dublin Regulation. The policy applies to all cases from the 17 September where Greece would be the responsible Member State under the Dublin Regulation. The decision is a pragmatic one invoked due to the backlog of stayed cases pending the Court of Appeal question to the Court of Justice of the European Union (CJEU) on the 12 July 2010 in the case of *NS v SSHD* (C-441/10). The urgent procedure request on this case to the CJEU was refused on 1 October 2010, however the case will be examined with priority by the Court.

<http://ncadc.wordpress.com/2010/09/20/uk-suspends-returns-of-asylum-seekers-to-greece/#respond>

The Netherlands

On the 6 October 2010 the Dutch Minister for Justice announced the transfers to Greece under the Dublin II Regulation would not take place 'for the time being'. The Minister held that transfers would not be possible in practice due to the following : The reasoning for the Dutch authorities action is due to a number of factors: a) the reasoned ECHR Rule 39 interim measure of 3 June 2010 which referred to the security situation in South and Central Somalia as well as the conditions in Greece for Somali asylum seekers; b) the decision of the Council of State to stay all pending Dublin Greek cases due to the UK Court of Appeal preliminary reference question (as above); c) the European Court of Human Rights Third Section letter dated 30 November 2010 to the Dutch government that indicated that the Court, pending the adoption of the judgment in the case of *MSS v Belgium and Greece*, would apply Rule 39 in any case where an asylum seeker in another Contracting State challenges his or her return to Greece.

In practice, in the Netherlands no transfers are taking place because of the aforementioned reasons. The Dutch government is just suspending claims under the Dublin procedure. There are not applying the sovereignty clause to substantively examine the claims in the Netherlands. Also it should be noted that transfers to Greece may still take place in cases where no legal remedy is invoked and the decision to transfer to Greece is not challenged by the asylum seeker.

<http://www.nu.nl/binnenland/2350166/asielzoekers-voorlopig-niet-griekenland.html>

Norway

On the 12 October the Norwegian authorities instructed the Directorate of Immigration (UDI) to suspend all transfers to Greece under the Dublin procedure. This is on the basis of a request from the European Court of Human Rights to refrain for the time being from removing asylum seekers who claim that their return to Greece might expose them to the risk of treatment in violation of the European Convention on Human Rights. All cases that have not received a first decision on the Dublin procedure will now be substantively examined by the UDI by using the sovereignty clause. The Ministry of Justice has instructed the Directorate of Immigration to process these cases as soon as possible, giving priority to cases from countries where the majority of the asylum cases are rejected and where removal is easier. For those cases that have already received a Dublin decision, their cases are suspended in the system.

Press release from the UNE

<http://une.no/Aktuelt/Pressemeldinger-fra-UNE/Stopp-i-asylreturer-til-Hellas/>

Press release from the ministry

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/pressesenter/pressemeldinger/2010/udi-skal-behandle-dublinsaker-fra-hellas.html?id=620777>

Letter of instruction from the ministry to the UDI regarding processing on the merits and priority

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/jd/dok/rundskriv/2010/gj-212010-instruks-om-realitetsbehandlin.html?id=621248>

Belgium

As of the 10 October 2010 the Belgian authorities suspended all transfers to Greece under the Dublin regulation. This is on the basis of a request from the European Court of Human Rights to refrain for the time being from removing asylum seekers who claim that their return to Greece might expose them to the risk of treatment in violation of the European Convention on Human Rights. The authorities are also awaiting the decision in the ECHR *MSS v Belgium and Greece* case. The asylum applications will now be substantively examined in Belgium with priority.

http://www.melchiorwathelet.be/index.php?mact=News,cntnt01,detail,0&cntnt01articleid=204&cntnt01returnid=317&hl=fr_FR

Finland

Finland is not fully suspending transfers to Greece however there has been a change of policy, which is outlined here. As of the 12 October the Finnish authorities have unofficially started to examine asylum claims that were suspended in the Dublin system due to national litigation and Rule 39 interim measures from the European Court on Human Rights for those cases that are in the system from before **30 August 2009**. The Finnish authorities are requested those asylum seekers in the Dublin system preceding that date to submit new applications for asylum in Finland and then they will examine their claims in Finland. Other cases in the Dublin procedure regarding transfers to Greece are not currently suspended.

Iceland

The Ministry of Justice and Human Rights announced the suspension of returns to Greece on the 14 October 2010. This follows in the wake of the decision of the Norwegian authorities. The Icelandic authorities will now examine any claims where Greece is the responsible Member State.

<http://www.domsmalaraduneyti.is/frettir/nr/7699>

*Maria Hennessy
27 October 2010*

Judicial Developments

28 October 2010

These are the most important judicial developments at the European level on returns to Greece under the Dublin II Regulation. Both the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union are currently examining cases and preliminary reference questions concerning returns to Greece under this system.

European Court of Human Rights:

MSS v Belgium & Greece (Application No. 30696/09)

This case concerns the return of an Afghan national to Greece from Belgium under the Dublin II Regulation. The applicant is relying upon Article 2 (right to life), Article 3 (prohibition of inhuman or degrading treatment or punishment and Article 13(right to an effective remedy) of the European Convention on Human Rights. The case was heard by the Grand Chamber on the 1 September 2010 and a decision is expected in either December 2010 or January 2011.

<http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/portal.asp?sessionId=61152791&skin=hudoc-pr-en&action=request>

Court of Justice of the European Union:

On the 12 July 2010 the UK Court of Appeal submitted a preliminary reference question to the Court of Justice of the European Union in the case of **The Queen on the Application of NS & SSHD & Amnesty International & AIRE Centre & UNHCR & Equality and Human Rights Commission (Saeedi case) – Preliminary Reference C-411/10 NS (Referring Court: Court of Appeal (England & Wales) (Civil Division) – United Kingdom)**. The case concerns the return of an Afghan asylum seeker to Greece under the Dublin Regulation.

The questions referred to Luxembourg are as follows:

1. Does a decision made by a Member State under Article 3(2) of Council Regulation 343/2003 ("the Regulation") whether to examine a claim for asylum which is not its responsibility under the criteria set out in Chapter III of the Regulation fall within the scope of EU law for the purposes of Article 6 of the Treaty of European Union and/or Article 51 of the Charter of Fundamental Rights of the European Union ("the Charter")?

If the answer to Question 1 is yes:

2. Is the duty of a Member State to observe EU fundamental rights (including the rights set out in Articles 1, 4, 18, 19(2) and 47 of the Charter) discharged where that State sends the asylum seeker to the Member State which Article 3(1) designates as the responsible State in accordance with the criteria set out in Chapter III of the Regulation ("the Responsible State"), regardless of the situation in the Responsible State?
3. In particular, does the obligation to observe EU fundamental rights preclude the operation of a conclusive presumption that the Responsible State will observe (i) the claimant's fundamental rights under EU law; and/or (ii) the minimum standards imposed by Directives 2003/9/EC ("the Reception Directive"); 2004/83/EC ("the Qualification Directive); and/or 2005/85/EC ("the Procedures Directive") (together referred to as "the Directives")?

4. Alternatively, is a Member State obliged by EU law, and if so, in what circumstances, to exercise the power under Article 3(2) of the Regulation to examine and take responsibility for a claim, where transfer to the Responsible State would expose the claimant to a risk of violation of his fundamental rights, in particular the rights set out in Articles 1, 4, 18, 19(2), and/or 47 of the Charter, and/or to a risk that the minimum standards set out in the Directives will not be applied to him?
5. Is the scope of the protection conferred upon a person to whom the Regulation applies by the general principles of EU law, and in particular, the rights set out in Articles 1, 18 and 47 of the Charter wider than the protection conferred by Article 3 of the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms ("the Convention")?
6. Is it compatible with the rights set out in Article 47 of the Charter for a provision of national law to require a Court, for the purpose of determining whether a person may lawfully be removed to another Member State pursuant to the Regulation, to treat that Member State as a State from which the person will not be sent to another State in contravention of his rights pursuant to the Convention or his rights pursuant to the 1951 Convention and 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees?
7. Insofar as the preceding questions arise in respect of the obligations of the United Kingdom, are the answers to Questions 2-6 qualified in any respect so as to take account of the Protocol (No.30 on the application of the Charter to Poland and to the United Kingdom)?

On the 1 October 2010 the Court of Justice of the European Union refused the request by the referring Court to apply the accelerated procedure pursuant to Article 104a of the Rules of Procedure of the Court.

Similarly, on the 12 October 2010 the Irish High Court submitted a preliminary reference question to the Court of Justice of the European Union. (Matters: Mohammed Edris v Commissioner & Anor, Record No. 2010/131/JR; Aminullah Mohamadi v Commissioner & Ors, Record No, 210/177/JR; Mohamed Tamersit v Commissioner & Anor, Record No. 2010184/JR; Kamran Pooladrak v Commissioner & Anor, Record No, 2010/337/JR; Esmatollah Habibi v Commissioner & Anor, Record No. 2010/620/JR). The issue in the case relates to whether there may be an obligation to apply the sovereignty clause (Article 3(2) of the Dublin Regulation) in certain situations in the context of transfers to Greece.

The questions referred to the Irish High Court are as follows:

"The Court respectfully requests a preliminary ruling from the Court of Justice of the European Union on the following questions which are predicated on the assumption that the transfer of the claimants raises no issues under Article 3 ECRE:

- 1) Is the transferring Member State under Council Regulation (EC) No. 343/2003 obliged to assess the compliance of the receiving Member State with Article 18 of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms of the EU, Council Directives 2003/9/EC, 2004/83/EC and 2005/85/EC and Council Regulation (EC) No. 343/2003?
- 2) If the answer is yes, and if the receiving Member State is found not to be in compliance with one or more of those provisions, is the transferring Member State obliged to

accept responsibility for examining the application under Article 3(2) of Council Regulation (EC) No. 343/2003?