

EU-Grenzen dicht für Flüchtlinge?

Die Situation an den
Außengrenzen im Osten
und Südosten und der
Zugang zu Asylverfahren

12. bis 14. September 2008
Evangelische Akademie Bad Boll



Rundbrief

Flüchtlingsrat Baden-Württemberg - 02/ 2009

„Manche sterben auf dem Weg ins Paradies“

In den vergangenen Jahren standen Fluchtbewegungen aus dem Süden nach Europa immer wieder im öffentlichen, politischen und medialen Interesse. Überladene oder gesunkene Schiffe mit vielen Opfern vor den Küsten Italiens, Spaniens und Griechenlands, immer höhere Zäune um die spanischen Enklaven in Nordafrika sind Symptome der Entwicklung. Die Arbeitsweise der „Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (FRONTEX)“ der EU steht in der Kritik. Der griechischen Küstenwache wird von Menschenrechtsorganisationen vorgeworfen, Boote zu zerstören und Menschen hilflos im Meer zurückzulassen. Schwere Menschenrechtsverletzungen gegenüber Flüchtlingen werden in der Slowakischen Republik an der Grenze zur Ukraine festgestellt. „Flüchtlinge haben gar keine andere Möglichkeit als illegale Wege zu gehen. Alle legalen hat ihnen eine restriktive Gesetzgebung verbaut und zwar europaweit... Nicht die Menschenhändler sind das Problem, sondern die rigiden EU-Regeln, die eine legale Flucht aus den Krisengebieten unmöglich machen.“ (Frankfurter Rundschau vom 31.12.2007)

Bei dieser Tagung wollen wir die Flüchtlingspolitik der EU, die Rechtslage und Rechtspraxis an den EU-Grenzen und exemplarisch die Situation für Flüchtlinge diesseits und jenseits der EU-Grenze in Ost- und Südosteuropa sowie die Vernetzung der Flüchtlingsarbeit betrachten. Dabei werden anwesende Flüchtlinge ihre Erfahrungen mit einbringen. Hierzu laden wir Sie herzlich nach Bad Boll ein. Tagungssprachen sind Englisch und Deutsch (Simultanübersetzung im Plenum).

Dr. Manfred Budzinski
Karl Kopp

Ulrike Duchrow
Annette Stepputat

Evangelische Akademie Bad Boll
in Zusammenarbeit mit
Evangelische Akademie Baden
Flüchtlingsrat baden-Württemberg
PRO ASYL



Tagungsdokumentation:
FlüchtlingsRat Baden-Württemberg e.V.
Urbanstr. 44 – 70182 Stuttgart
Tel.: 0711/ 55 32 834 Fax: 0711/ 55 32 835
E-Mail: info@fluechtlingsrat-bw.de
www.fluechtlingsrat-bw.de

Spendenkonto:

BW-Bank Konto Nr.: 351 7930
BLZ 600 501 01

„The situation in Greece is out of control“.

Recherche zur Situation von Asylsuchenden in Griechenland,

durchgeführt von Karl Kopp, Europareferent von PRO ASYL, vom 20. bis 28. Oktober 2008

Schwerpunkt meiner Recherche war die Situation von Asylsuchenden, Schutzsuchenden und im Rahmen der Dublin-II-Verordnung überstellten Menschen in der griechischen Hauptstadt. Ich habe persönlich mit zahlreichen Schutzsuchenden, Vertreterinnen und Vertretern der Zivilgesellschaft, des UNHCR und des Gesundheitsministeriums im Zeitraum vom 20. Oktober bis 28. Oktober 2008 gesprochen.

„The situation is out of control“. Dieser Satz fiel in jedem Gespräch. Egal welche Position oder Funktion die griechischen Gesprächspartnerinnen und -partner innehaben, in einem Punkt herrscht Einigkeit: Griechenland kann die aktuellen Anforderungen im Asylbereich nicht bewältigen. Sogar die griechischen Kritiker der staatlichen Asylpolitik stellen fest, selbst wenn der politische Wille vorhanden wäre, könnte das kleine Land die aktuelle humanitäre Krise nicht abwenden.

Zahlen und Fakten: Schlaglichter einer Überforderung und der permanenten Krise des griechischen Asylsystems

Zentrale Asylbehörde von Attika¹ : Zugang versperrt - Polizeieinsatz vor der Tür

In Athen hatte die zentrale Ausländer- und Asylbehörde vom 21. September 2008 bis 26. Oktober 2008 die Türen für Asylantragssteller geschlossen.² Als am Sonntag, dem 26. Oktober, erstmals wieder Termine vergeben wurden, warteten ca. 3000 Menschen vor den Toren des Aliens Directorate of Attica in der Petrou-Ralli-Straße 24. Es kam zu Rangeleien mit der Polizei, Schlagstockeinsatz und Panik unter den Wartenden. Bei dieser Auseinandersetzung wurden über zehn Personen verletzt.³ In der Nähe der Behörde starb der 29 Jahre alte pakistanischer Asylsuchende Mohammed Ashraf Montaser unter ungeklärten Umständen.⁴

Asylantrag nicht möglich - Inhaftierung droht

Tausende Schutzsuchende hatten zuvor über Monate vergeblich versucht, einen Asylantrag zu stellen - sie waren abgewiesen worden. „Komm in zwei Monaten wieder“, wurden Asylsuchende am Eingang abgefertigt. Die Politik der verschlossenen Türen bedeutet: Menschen, die einen Asylantrag stellen wollen, be-





kommen keinen Zugang zum Gebäude und damit auch nicht zum Asylverfahren. Die Folge: Schutzsuchenden droht die Inhaftierung.⁵

Beispiel: Am 29. September meldete sich H.M., iranischer Asylsuchender, bei Rechtsanwältin Jota Massouridou. Er berichtete, dass ihm verweigert wurde, einen Asylantrag zu stellen. Frau Massouridou informierte den griechischen Ombudsmann. Am 6. Oktober 2008 wurde H.M. inhaftiert und seine Abschiebung angeordnet. H.M. befindet sich am 13.11.2008 immer noch in einer Athener Polizeistation in Haft.⁶

Ombudsmann⁷, Asylorganisationen und UNHCR fordern: Zugang für alle Schutzsuchenden gewährleisten

Nach den Auseinandersetzungen während der Terminvergabe am 26. Oktober ist völlig offen, wie es weitergeht. Die Rückkehr zu der unwürdigen Terminvergabe ausschließlich sonntags ist angesichts der Ereignisse vom 26.10.2008 schwerlich möglich.

Rückblick: Die griechischen Behörden hatten bereits im Herbst 2007 ein spezielles Terminvergabeverfahren geschaffen. Asylsuchende mussten sonntags anstehen, um Termine für die darauffolgende Woche zu bekommen. Von den meist über 1.000 Wartenden bekamen etwa 300 willkürlich ausgewählte Menschen einen Termin. Die anderen waren gezwungen, eine Woche später wieder zu erscheinen, um die gleiche

4 entwürdigende Prozedur noch einmal zu durchlaufen.

Rechtsanwälte und UNHCR Griechenland stellten fest, dass es keinen geregelten Zugang zum Gebäude und damit zu einem Asylverfahren gab. Außerhalb dieses sonntäglichen Terminvergabesystems kamen nach Einschätzung des Ecumenical Refugee Program, des Greek Council for Refugees, der Group of Lawyers und des UNHCR Griechenland nur Asylsuchende ins Gebäude, die von Anwälten oder Organisationen begleitet oder unterstützt wurden.

Asylorganisationen sagen nach den dramatischen Zusparungen vom 26.10.2008: „Enough is enough“ (Eftalia Pappa).⁸ *„Wir stellen fest, dass die zentrale Ausländer- und Asylbehörde bewusst Taktiken anwendet, die das gesetzlich festgeschriebene Recht der Flüchtlinge auf Asyl grundsätzlich verletzen.“*⁹ Aus Sicht der Organisationen waren die Folgen dieser Praktiken leicht vorherzusehen: Die vollständige Weigerung über einen Zeitraum von knapp fünf Wochen Asylanträge anzunehmen, *„führte zu dem beschämend unmenschlichen Gedränge von ca. 3.000 Asylsuchenden am Wochenende 25./26. Oktober 2008. Die Polizei reagierte auf den Menschaufmarsch mit Härte. Sie stieß die Wartenden gewaltsam zurück, was eine große Zahl von Verletzten zur Folge hatte“.*¹⁰

Die Organisationen wollen diese völlige Entwertung des Asylverfahrens und die Entrechtung von Schutzsuchenden vor den Toren der zentralen Ausländer- und Asylbehörde in Athen nicht mehr hinnehmen. Denn: Solange die Polizei die Institution des Asyls verwaltet, seien solche Restriktionen auch in der Zukunft zu erwarten. *„In jedem Fall ist der Mangel an politischem Willen zum Schutz des Flüchtlings klar erkennbar.“*¹¹

Humanitäre Krise – Ausdruck der strukturellen Mängel griechischer Administration

Der griechische Ombudsmann hat am 27.10.2008 eine 13 Seiten lange Dokumentation zur Frage der Zugangsverweigerung und Behinderung veröffentlicht. Im Augenblick finde eine „humanitäre Krise“ statt, die vor allem die „Ohnmacht und strukturellen Mängel der griechischen Administration“ offenbare. Diese „strukturellen Fehlfunktionen“ seien umso unverständlicher, da es in Griechenland bereits seit 15 Jahren Erfahrungen mit der Aufnahme von Flüchtlingen und Migranten gebe. Per Zufall hatte eine Delegation des Ombudsmanns am 3.10.2008 bei einem Besuch in der Petrou-Ralli-Straße erfahren, dass die zentrale Ausländer- und Asylbehörde die Annahme von Asylanträgen auf „unbestimmte Zeit“ ausgesetzt hatte. Der Ombudsmann hatte bereits vorher in verschiedenen Stellungnahmen die Behinderung des Zugangs zum Asylverfahren kritisiert. Der Anspruch auf ständigen Zugang zum Gebäude und damit zum Asylverfahren stelle ein Grundrecht dar. Die Weigerung, einen Asylantrag anzunehmen setze Schutzsuchende einer großen Gefahr aus. Ihnen

drohe Inhaftierung und Abschiebung. Es sei ein „absoluter Gegensatz zum Grundgedanken des politischen Asyls“, dass Asylantragstellung und -überprüfung in Griechenland in dieser Form zentralisiert sind.¹²

Deutsche Botschaft Athen ignoriert die Auseinandersetzung und referiert offizielle Öffnungszeiten

In einer Mitteilung vom 4.11.2008 an das Bundesamt für Migration und Flüchtlinge schreibt Peter Hofmann, Leiter des Rechts- und Konsularreferates der Deutschen Botschaft in Athen: *„Wir haben uns mit der Zentralen Asylbehörde von Attika in Verbindung gesetzt, und die Antwort war eindeutig: Die Zentrale Asylbehörde von Attika muss rund um die Uhr erreichbar sein. Außerhalb der normalen Öffnungszeiten von 07.00 bis 15.30 Uhr gibt es eine Telefonnummer für Notfälle. Das Büro der Behörde sei in den letzten Monaten nie länger geschlossen (etwa wegen Bauarbeiten) und der Zugang immer möglich gewesen.“*¹³

Zu dem Schreiben von Herrn Hofmann zur Frage des Zugangs zum Gebäude der Zentralen Asylbehörde von Attika ist festzustellen: Die offiziellen Öffnungszeiten sind richtig wiedergegeben. Der Zugang ist dennoch nicht gewährleistet, nicht wegen möglicher Bauarbeiten, sondern weil er den Asylantragstellern und Schutzsuchenden einfach verweigert wird. Für diese Erkenntnis sind keine langen Recherchen nötig, man muss nur die griechischen Zeitungen lesen. Das Thema steht seit Herbst 2007 im Mittelpunkt öffentlicher Auseinandersetzungen in Griechenland, und im September und Oktober 2008 hat sich die Politik der Zugangsverweigerung nochmals dramatisch zugespitzt.

Erste Instanz: 8.387 Entscheidungen – 8.387 Ablehnungen¹⁴

2008 wurden in Griechenland bis Juni 10.165 Asylanträge registriert. In erster Instanz wurden 8.387 Entscheidungen getroffen, allesamt Ablehnungen. *„Dies ist eine Verletzung aller Prinzipien und Schutzstandards der Genfer Flüchtlingskonvention und anderer Konventionen“*, betont Giorgos Tsarbopoulos¹⁵, Repräsentant des UNHCR in Griechenland. Alexia Vassilou vom Griechischen Flüchtlingsrat hält die erste Asylinstanz für schlichtweg nicht existent. *„Faktisch findet nur ein beliebiges Screeningverfahren statt, in dem zwei Polizeibeamte lediglich festlegen, ob ein Asylantrag als ‚offensichtlich unbegründet‘ oder nur ‚unbegründet‘ abgelehnt wird. Eine inhaltliche Prüfung des Schutzbegehrens geschieht nicht. Nach welchen Kriterien die beiden Beamten entscheiden, ist nicht nachvollziehbar.“*¹⁶

In Griechenland werden ablehnende Asylbescheide nicht individuell begründet. Eine von UNHCR durchge-

führte Studie¹⁷ hat nachgewiesen, dass die ablehnenden Bescheide jede Befassung mit den vorgetragenen Asylgründen missen lassen. Eine Auseinandersetzung mit den Fakten findet nicht statt, eine detaillierte rechtliche Würdigung fehlt.

2007 verzeichnete Griechenland 25.113 Asylanträge. Die erste Instanz entschied in 20.692 Fällen. In 20.684 Fällen wurde negativ entschieden. In acht Fällen wurde ein Flüchtlingsstatus zuerkannt. Außerdem wurde in 52 Fällen der „humanitäre Status“ verlängert. Dieser Status muss jedes Jahr verlängert werden. Das griechische Innenministerium erwähnt diese Verlängerungen auch in seinen Statistiken, sie werden vom UNHCR aber nicht in die Schutzquote einbezogen.

Entscheidungen in der zweiten Instanz

2008 wurden in den ersten sechs Monaten 2.886 Entscheidungen in zweiter Instanz getroffen. In 61 Fällen wurde ein Flüchtlingsstatus gemäß Genfer Flüchtlingskonvention (Anerkennungsquote 2,11 Prozent) und in 10 Fällen ein „humanitärer Status“ (0,34 Prozent) gewährt.

2007 wurden in zweiter Instanz 6.448 Entscheidungen getroffen. 5.544 Anträge wurden abgelehnt bzw. zurückgewiesen. In 132 Fällen wurde Flüchtlingschutz und in 23 Fällen ein „humanitärer Status“ gewährt. Dies entspricht einer Gesamtschutzquote von 2,40 Prozent (2,05 Prozent Genfer Flüchtlingskonvention und 0,35 Prozent humanitärer Status).

Die Schutzgewährungen in der zweiten Instanz waren sogenannte Altfälle, d.h. es ging um Schutzsuchende, die sich bereits seit Jahren im Asylverfahren befanden.

Zahl der anhängigen Verfahren in der zweiten Instanz steigt auf 21.643

Die Zahl der anhängigen Verfahren in der zweiten Instanz stieg von Ende 2007 bis Anfang Juni 2008 von 19.015 auf 21.643.¹⁸ Seit Anfang Juli 2008 hört die zweite Instanz - das Appeals Board¹⁹ nicht mehr an.²⁰ Nach Verkündung des Präsidialerlasses, welcher die EU-Asylverfahrensrichtlinie in nationalstaatliches Recht umsetzt, wurden keine Sitzungen mehr anberaumt. Gemäß dem Präsidialerlass darf das Appeals Board in Zukunft auch entscheiden - und nicht nur Empfehlungen abgeben. Die Repräsentantin der Athener Anwaltskammer (Bar Association), Eleni Spathana²¹, berichtet, dass das zuständige Innenministerium nach Veröffentlichung des Präsidialerlasses über drei Monate hinweg keinen Kontakt mit den Mitgliedern des alten und künftigen Boards aufnahm. Erst am 5. November 2008 teilte das zuständige Innenministerium

in einem Telefonat mit, dass das neue Appeals Board Ende November mit der Arbeit beginnen soll. Es soll 20 Anhörungen pro Tag durchführen, bei drei avisierten Verhandlungstagen würde das neue Board 60 Fälle pro Woche bearbeiten. Geplant sei außerdem, das Board in Zukunft in drei Abteilungen zu gliedern.²²

Umsetzung von EU-Richtlinien: Asylverfahren und Flüchtlingsanerkennung

Durch Präsidialerlass wurde die sogenannte Asylverfahrensrichtlinie am 11. Juli 2008²³ und die Qualifikationsrichtlinie am 30. Juli 2008²⁴ in griechisches Recht überführt. Zu den Auswirkungen lässt sich nichts sagen, weil die Umsetzung noch gar nicht stattgefunden hat. Bereits die Art und Weise, wie der Gesetzgebungsprozess vonstatten ging, zeigt, dass diese Präsidialerlasse überstürzt und mit zahlreichen gravierenden rechtstechnischen Mängeln verfasst worden sind. Beispielsweise wurden die Rechtsmittelfristen bei „beschleunigten Verfahren“ einfach vergessen. Bereits jetzt wird deutlich, dass sehr bald eine Korrektur der Mängel in einem neuen Gesetzgebungsverfahren bzw. Präsidialerlass erfolgen muss.²⁵

Recht und Praxis - Obdachlosigkeit die Regel:

Am 13. November 2007 wurde der Präsidialerlass²⁶ veröffentlicht, der die rechtlichen Regelungen der EU-Aufnahmerichtlinie in nationalstaatliches Recht umsetzen soll.²⁷ Laut diesem Erlass soll der Staat Asylsuchenden Unterkunft und ein für die Befriedigung der Grundbedürfnisse ausreichendes Tagegeld zur Verfügung stellen. Beides – Unterkunft und Tagegeld – wurde bislang nicht in die Praxis umgesetzt.

Das Gesundheitsministerium, zuständig für die Unterbringung von Asylsuchenden, versucht anhand einer internen Prioritätenliste zumindest Kinder und Familien in Athen aus der Obdachlosigkeit zu holen. Dennoch waren am 22. Oktober 2008 in Athen über 100 Personen der höchsten Prioritätsstufe – Familien mit Kindern – obdachlos.²⁸ Diese Zahl gibt nur einen kleinen Ausschnitt der zugespitzten Situation wieder. Selbst die zahlreichen privaten Elendsquartiere wie z.B. „Afghani-Hotels“ usw. sind voll. In einem einzigen Zimmer leben bis zu drei Familien mit Kindern.²⁹

Asylsuchende leben in Parks, in Abbruchhäusern, schlafen auf öffentlichen Plätzen und in Parks. Sie haben keine Chance, dass ihnen eine Unterkunft zugewiesen wird oder übergangsweise ein Hotel bezahlt wird. „The situation is hopeless“, so Kalliopi Stefanaki vom UNHCR angesichts der großen Anzahl obdachloser Asylsuchender und der wenigen verfügbaren Plätze.³⁰

In ganz Griechenland existieren momentan 924 Aufnahmeplätze³¹. Das Gesundheitsministerium hat in den letzten Monaten einige neue Unterkünfte geschaffen und eine Unterkunft, die sich in einem katastrophalen Zustand befand, geschlossen.

Für die Auszahlung der „Tagegelder“ an Asylsuchende fehlen die Haushaltsmittel. Es gibt keine unterschiedliche Behandlung von Dublin-Überstellten und sonstigen Asylsuchenden. Es existieren weder informelle noch formelle Absprachen zwischen den Mitgliedstaaten, die Schutzbedürftige überstellen, und der griechischen Regierung bzw. den zuständigen Ministerien hinsichtlich der Unterbringung.³²

Obdachlos, mittellos und erpressbar

In der Nähe des Gesundheitsministeriums hat sich ein männlicher Straßenstrich etabliert. Es ist unschwer zu erkennen, dass sich dort auch minderjährige Jungen aus Afghanistan prostituieren. Mubarak Shah fragt in einem Gespräch, das ich mit ihm führte: *„Wie kann man über Menschenhandel reden und die Ausgangsvoraussetzungen verschweigen? Menschen, die obdachlos und mittellos sind, sind erpressbar und ausbeutbar. Wenn Griechenland und Europa unbegleitete Flüchtlingskinder, junge Frauen und Männer vor Sklaverei schützen wollen, dann müssen an erster Stelle menschenwürdige Aufnahmebedingungen für diese besonders Schutzbedürftigen geschaffen werden.“*³³

Situation am Athener Flughafen: Keine Dolmetscher, schlechte Haftbedingungen

Die Situation am Athener Flughafen ist unverändert. Alle Dublin-Überstellten kommen am Flughafen Eleftherios Venizelos an. Es gibt weiterhin keine Dolmetscher bei den polizeilichen Befragungen, Asylanhörungen und rechtliche Belehrungen finden in griechischer Sprache statt.

Die Unterbringungssituation im Gewahrsam bleibt prekär. Familie K., Christen aus dem Irak, wurde am 27.10.2008 mit einem sechs Wochen alten Baby und einem 1½-jährigen Mädchen von Frankfurt nach Athen abgeschoben.³⁴ Das Ehepaar berichtet nach der Überstellung während eines Besuches im Flughafengewahrsam: *„Wir sind in einer Zelle mit 20 Erwachsenen und 12 Kindern eingesperrt. Der zuletzt angekommenen Familie stand nicht einmal eine Matratze zur Verfügung“*.³⁵ Diese im Flughafengewahrsam Inhaftierten sind Dublin-Fälle aus verschiedenen europäischen Staaten.

Das einzige Behandlungszentrum für Folteropfer geschlossen

Ende September schloss das einzige Behandlungszentrum für Folteropfer in Griechenland. Das Medical Rehabilitation Centre for Torture Victims (MRCT) in Athen muss seinen Dienst einstellen, weil die staatliche Finanzierung nicht gewährleistet ist. Das MRCT steht vor dem endgültigen Aus, obwohl selbst staatliche Stellen und griechische Parlamentarier dessen Arbeit würdigen und als unverzichtbar erachten.³⁶

Haftlager überfüllt – allein 11. 001 neu Ankommende auf der Insel Lesbos

Die Haftlager an den Außengrenzen sind völlig überfüllt. Nach Schätzungen des griechischen Ombudsmanns sind ungefähr 58.000 Flüchtlinge und Migranten in den ersten sechs Monaten in Griechenland angekommen.³⁷ Weit über 15.000 Menschen wurden allein von Januar bis Ende September 2008 in regulären und ad hoc errichteten Lagern auf den griechischen Ägäis-Inseln inhaftiert. Die Insel Leros (53 Quadratkilometer, 8000 Einwohner) registrierte in den ersten neun Monaten des Jahres 3.500 Flüchtlinge.³⁸

Die Präfektur der Insel Lesbos berichtet von 11.001 neu eingetroffenen Flüchtlingen allein in den ersten zehn Monaten 2008. 2007 waren es noch 5.995 und 2006 1.766 Personen. All diese Menschen werden im Lager Pagani inhaftiert. Die Präfektur³⁹ in Mitilini spricht von einer Kapazität von 436 Betten - am 4. 11.2008 waren jedoch 862 Personen dort inhaftiert.⁴⁰ Ich habe in den letzten zwölf Monaten über zehn Besuche in Pagani gemacht. Schon bei 200 inhaftierten Menschen waren die Verhältnisse äußerst beengt und die sanitären Einrichtungen funktionsuntüchtig.

Unmenschliche Haftbedingungen – Beispiel Pagani in Mitilini/Lesbos

600 Flüchtlinge im Haftzentrum Pagani auf der Insel Lesbos erlitten Mitte Oktober eine Vergiftung, weil das Trinkwasser wegen der maroden Leitungssysteme verschmutzt war.⁴¹ Die Organisation „Ärzte ohne Grenzen“ hatte bereits am 30.09.2008⁴² die Behörden auf Lesbos aufgefordert, den Bootsflüchtlingen umgehend zu helfen.

„Mehrere mussten die medizinischen Teams Patienten durch Gitterstäbe hindurch behandeln, da die Inhaftierten ihre Zellen nicht verlassen durften (...) Es dauerte drei Monate und bedurfte des Drucks von Ärzten ohne Grenzen und anderen Akteuren, bis den Lagerinsassen erlaubt wurde, regelmäßig den Innenhof zu nutzen, bis dem Lager ein weiterer Arzt zugewiesen wurde und bis grundlegende Instandhaltungsmaßnahmen begonnen wurden. Die einfachen technischen Arbeiten, die wir durchgeführt haben, hätten die Lebensbedingungen wesentlich verbessert. Doch die Behörden konnten nicht einmal minimale Instandhaltungs- und Reinigungsarbeiten garantieren. Noch immer sind Frauen, Minderjährige und Kinder gemeinsam mit Männern unter inakzeptablen Bedingungen eingesperrt, ohne Rücksicht auf ihre speziellen Bedürfnisse.“⁴³

Lage in Patras spitzt sich zu⁴⁴

Am „Ausgangspunkt Griechenlands“ im Hafen von Patras spitzt sich die Situation zu. Über 1000 Menschen – darunter eine große Zahl Minderjähriger aus Afghanistan – leben in Papphütten und den angrenzenden Freiflächen unter unmenschlichen Bedingungen - ohne Toiletten, ohne Wasser und Strom.



Mögliche Fallkonstellationen nach Dublin-Überstellungen ⁴⁵

Erstantrag nach Überstellung:

Weiterhin finden die Asylanhörungen am Athener Flughafen ohne Dolmetscher statt. Die Überstellten werden in der Regel nach drei, vier Tagen aus der Haft entlassen und mit einer Red Card ausgestattet⁴⁶, wobei das Feld „Wohnsitz“ im Formular leer bleibt. Die Asylsuchenden werden ferner schriftlich bzw. mündlich in griechischer Sprache aufgefordert, sich bei der zentralen Ausländer- und Asylbehörde in der Petrou-Ralli-Straße zu melden, um dort ihren Wohnsitz in ihrer Roten Karte registrieren zu lassen.

Ohne Angabe eines Wohnsitzes oder einer Postadresse bzw. ohne amtliche Erfassung der Wohnsitzlosigkeit ist die Rote Karte faktisch bedeutungslos und die öffentliche Zustellung des Ablehnungsbescheids droht. Wer sich nicht in der Petrou-Ralli-Straße registrieren lässt - z.B. weil ihm der Zugang zum Gebäude verwehrt bleibt - riskiert nach Angaben der Rechtsanwältinnen Marianna Tzeferakou und Jota Massouridou, dass ihm die üblicherweise zu erwartende Ablehnung in erster Instanz öffentlich zugestellt wird. Das heißt durch Aushang im Rathaus und ohne dass er jemals Kenntnis davon erhält, so dass er auch die Frist für die Einlegung von Rechtsmitteln nicht wahren kann. Die möglichen Folgen: Inhaftierung und Anordnung der Abschiebung. Falls Griechenland technisch in der Lage ist abzuschieben, wird diese Abschiebung vollzogen. Erstantragsstellerinnen und -antragsteller hätten niemals die Chance, ihre Fluchtgründe in einer Sprache, die ihnen geläufig ist, vorzutragen und niederzulegen.

Wird das Verfahren nicht abgebrochen, drohen Obdachlosigkeit und jahrelanges Warten auf die Anhörung in der zweiten Instanz. Diese Anhörung ist faktisch die Erstanthörung in Griechenland.

Sozialrechtliche Implikationen einer Registrierung als „ohnsitzlos“

Erst durch die polizeiliche Registrierung wird die Wohnsitzlosigkeit „amtlich“ und das Ministerium für Gesundheit und soziale Solidarität erhält offiziell Kenntnis von einem Unterkunftsgesuch. Doch ergibt sich ein entscheidender Nachteil. Der amtlich ohnsitzlos gemeldete Asylsuchende erhält keine Steuernummer und keine Arbeitserlaubnis, also keine Chance auf legalen Zugang zum Arbeitsmarkt.

So kommt es, dass nach Einschätzung von Marianna Tzeferakou de facto 90 Prozent aller Asylsuchenden in Griechenland obdachlos sind, viele von ihnen aber ein Elendsquartier (Afghani Hotels etc.) als Post- oder Wohnadresse angeben, um an eine Arbeitserlaubnis zu gelangen.

Ablehnungsbescheid der ersten Instanz wird nach Ankunft ausgehändigt

Den überstellten Schutzsuchenden wird am Flughafen die Ablehnung in erster Instanz ausgehändigt. Die Ablehnung war vorher noch nicht öffentlich zugestellt worden. Die wenigen Zeilen der Ablehnung enthalten standardisierte Sätze, aber keine Gründe für die „offensichtlich unbegründet“ (beschleunigtes Verfahren) oder „unbegründet“ Entscheidung. Der abgelehnte Asylsuchende muss bestätigen, dass er belehrt wurde. Diese findet ohne Dolmetscher statt. Er wird in dem Schreiben in griechischer Sprache informiert, dass er innerhalb von zehn bzw. 30 Tagen Klage einlegen könne.

Um gegen diese negative Entscheidung Rechtsmittel einzulegen, muss ein Asylsuchender entweder bei „offensichtlich unbegründet“- Entscheidungen innerhalb von zehn und bei als „unbegründet“ abgelehnten Asylanträgen innerhalb von 30 Tagen persönlich bei der Zentralen Asylbehörde vorstellig werden und die Klage dort einreichen.

Schutzsuchende mit diesem Ablehnungsbescheid werden in der Regel nach drei, vier Tagen entlassen - ohne Red Card. Falls der fristgemäße Einspruch gelingt, wird eine Red Card ausgestellt, so die Theorie. In der Praxis stellt sich das Geschehen viel komplizierter dar, nicht zuletzt wegen der dargelegten Schwierigkeit, überhaupt Zugang in das Gebäude zu erlangen.

Verfahren rechtskräftig abgeschlossen

Diese Fallkonstellation besteht bei Asylsuchenden, die nach der Überstellung keinen Zugang zum Asylverfahren mehr haben, weil ihr Asylverfahren rechtskräftig abgeschlossen ist. Dem Überstellten wird eine Abschiebungsanordnung ausgehändigt, versehen mit der Aufforderung, innerhalb von 30 Tagen das Land zu verlassen. Es droht die unmittelbare Inhaftierung und, wenn technisch möglich, die Abschiebung. „Diese abgelehnten Dublinfälle befinden sich ausschließlich unter der Kontrolle der Polizei. Sie werden inhaftiert ohne eine richterliche Kontrolle.“⁴⁷

Zusammenfassung und Schlussfolgerungen:

Im Laufe meiner Recherche erschien mir der Versuch, den Verfahrensablauf im griechischen Asylsystem, insbesondere bei Dublin-Überstellungen, auch nur ansatzweise systematisiert darzustellen, zunehmend unmöglich. In Griechenland existiert kein Asylverfahren, welches rechtstaatlichen Normen entspricht. Anhörungen am Flughafen finden ohne Übersetzer statt. Die erste Instanz ist keine Asylinstanz, sondern eine reine Ablehnungsmaschinerie. Die zweite Instanz arbeitet seit Juli 2008 nicht mehr. Der Zugang zur zentralen Ausländer- und Asylbehörde wird Schutzsuchenden verweigert. Ich habe mit Anwältinnen und Anwälten von Asylorganisationen gesprochen, deren Haupttätigkeit darin besteht, Briefe für Schutzsuchende zu schreiben, damit diese die zuständige Asylbehörde überhaupt betreten können. Alle Dublin-Überstellten aus Deutschland, die ich gesprochen habe, sind obdachlos und mittellos. Von einem Aufnahmesystem, das diesen Menschen eine menschenwürdige Perspektive und ein faires Asylverfahren bietet, kann keine Rede sein. Die Frage, welche Auswirkungen die Umsetzung verschiedener EU-Richtlinien hat, muss unbeantwortet bleiben, weil diese noch nicht in die Praxis umgesetzt wurden. Es mangelt generell nicht an Gesetzen oder Präsidialerlassen, sondern an deren Umsetzung. Die Analyse verschiedener Präsidialerlasse nützt wenig, weil die Realität eine völlig andere ist.

Ein Aufenthalt in Athen, eine Rundreise zum Flughafen Eleftherios Venizelos, zur Zentralen Ausländer- und Asylbehörde in der Petrou-Ralli-Strasse, Besuche in Parks, auf öffentlichen Plätzen und in Abbruchhäusern, wo obdachlose Asylsuchende leben, machen deutlich: Griechenland ist derzeit nicht in der Lage, den flüchtlingspolitischen Anforderungen gerecht zu werden.

Eine Überstellung von Schutzsuchenden nach Griechenland, wo es nur ein sehr begrenztes Aufnahmesystem für wenige Asylsuchende und kein rechtstaatliches Asylverfahren gibt, ist aus meiner Sicht nicht zu rechtfertigen.

Der UNHCR-Vertreter in Griechenland, Giorgos Tsarobopoulos, fordert angesichts der "humanitären Krise" im Land mehr „europäische Solidarität“. Es sei zutiefst unfair, die Verantwortung für die Flüchtlingsaufnahme den EU-Staaten an den Außengrenzen zuzuschieben.

48

Doch ein Überstellungsstopp ist angesichts der dramatischen Situation in Griechenland nicht ausreichend. Nicht nur ist eine grundlegende Reform der Dublin II-Verordnung erforderlich, es besteht auch dringender aktueller Handlungsbedarf. Die europäischen Staaten, insbesondere die im Zentrum der EU, müssen unverzüglich Schutzsuchende aus Griechenland aufnehmen.

Die Staats- und Regierungschefs der EU haben sich Mitte Oktober 2008 verpflichtet "Mitgliedstaaten, deren nationales Asylsystem vor allem aufgrund ihrer geografischen oder demografischen Lage einem besonderen und unverhältnismäßigen Druck ausgesetzt ist", konkret zu unterstützen. Die Solidarität müsse auch darin bestehen, dass „auf einer freiwilligen und koordinierten Basis eine bessere Umverteilung der Personen, die auf internationalen Schutz Anspruch haben, von diesen Mitgliedstaaten auf andere gefördert wird.“⁴⁹

Gemeinsam mit UNHCR und den zivilgesellschaftlichen Gruppen vor Ort sollten besonders Schutzbedürftige in Griechenland rasch identifiziert werden und im Rahmen eines großzügigen Aufnahmeprogramms auf andere EU-Mitgliedsstaaten verteilt werden. Besonders vordringlich sind Maßnahmen für die unbegleiteten Flüchtlingskinder, die vielen obdachlosen Familien mit Kindern und die traumatisierten Flüchtlinge aus Kriegs- und Krisengebieten wie Irak, Afghanistan und Somalia.

Frankfurt, den 13. November 2008
gez. Karl Kopp

Anlagen

Beispielhafte Einzelfälle

Herr P., Asylbewerber aus dem Iran, Überstellung von Frankfurt nach Athen am 23. Januar 2008, Asylanhörnung am Flughafen Athen

Herr P. ist iranischer Staatsangehöriger. Auf seiner Flucht aus dem Iran hielt er sich vier Tage in Griechenland auf, um dann weiter nach Deutschland zu reisen, da seine Eltern und eine Schwester seit vielen Jahren in Frankfurt leben. Der Vater ist im Jahr 1998 als Flüchtling nach der Genfer Flüchtlingskonvention in Deutschland anerkannt worden. Herr P. wurde bei seiner Ankunft in Deutschland noch auf dem Frankfurter Flughafen festgenommen und vier Monate in Abschiebungshaft genommen. Am 23. Januar 2008 wurde P. nach Athen abgeschoben.

Dort war er vom 23. Januar bis zum 1. Februar 2008, also zehn Tage, am Flughafen Athen inhaftiert. Für diese Inhaftierung gab es keine rechtliche Grundlage. Bereits im Flughafengewahrsam fand eine Asylanhörnung statt, ohne Hinzuziehung eines Dolmetschers. Zwischen dem anhörenden Polizisten und Herrn P. gab es keine verbale Kommunikationsmöglichkeit. Herr P. wurde am 1. Februar 2008 entlassen, ohne dass man ihm irgendwelche schriftlichen oder mündlichen Informationen in einer ihm verständlichen Sprache gegeben hätte, wohin er sich wegen der weiteren Registrierung wenden muss. Er lebt seitdem ohne Unterkunft und ohne Sozialleistungen in Athen.

Ich konnte ihn während meines Aufenthaltes verschiedene Male treffen. Herr P. hat in den letzten Monaten seit seiner Überstellung nach Griechenland in Parks und einem leerstehenden Haus gelebt. P. besitzt immer noch keine Arbeitserlaubnis, weil er wohnsitzlos ist. Seit Februar 2008 hat er sichtlich an Gewicht verloren.

Z.R. (Asylsuchender aus dem Irak – am 25.03.2008 aus Deutschland überstellt), Asylanhörnung am Flughafen Athen

Vor einem Jahr war Z.R. zusammen mit seinem Bruder P. aus dem Irak nach München geflohen, weil sie als Christen durch islamistische Gruppen bedroht wurden. Während P.R. als Flüchtling anerkannt wurde, schoben die deutschen Behörden Z.R. am 25.03.2008 nach Griechenland ab. Z.R. hat mittlerweile in der deutschen Berichterstattung traurige Berühmtheit erlangt: Er lebte lange obdachlos und ohne medizinische Versorgung auf einer Verkehrsinsel in Athen. Seine Rote Karte ⁵⁰ ist mittlerweile abgelaufen. Es ist ihm nicht gelungen, seinen Aufenthalt fristgerecht zu ver-

längern. Bei der nächsten Kontrolle droht ihm somit eine mögliche erneute Inhaftierung. Auch der Versuch, seine Rote Karte zu verlängern, kann zur sofortigen Inhaftierung führen. Z.R. lebt weiterhin obdachlos in Athen und überlebt nur auf Grund privater Geld-, Kleider- und Essenspenden.

Akbar H., Asylsuchender aus Afghanistan, am 26. Oktober 2008 aus Großbritannien nach Griechenland überstellt, Asylanhörnung am Flughafen Athen

Akbar H. wurde aus Großbritannien am 26. September 2008 nach Griechenland überstellt. Der Asylsuchende landete in Athen mit einer sehr umfangreichen englischsprachigen Akte am Athener Flughafen. Das Home Office – Abteilung UK Border Agency – hatte in seinem Fax vom 06. August 2008 den Namen des Asylsuchenden korrekt mit "Mohammad Akbar H." angegeben.

Nach der Asylanhörnung am Flughafen – ohne Hinzuziehung eines Dolmetschers – wurde bei der Ausstellung der Roten Karte aus dem Vornamen Akbar ein Akair gemacht. Der Asylsuchende hat dies direkt am Flughafen moniert. Er betonte, dass es für ihn wichtig sei, dass sein Name korrekt geschrieben werde. Die zuständige Polizistin erwiderte: „Wenn du so weiter machst, behalten wir dich über eine Woche hier.“ Nach seiner Entlassung wendete Akbar sich an das Büro des Ecumenical Refugee Program (ERP). Rechtsanwältin Massouridou, Mitarbeiterin des ERP, verfasste für ihn einen Brief, damit ihm Zugang zum Attika Police Department gewährt wird. Zwei Anliegen wurden in dem Brief angesprochen: Es wurde gebeten, die falsche Schreibweise in der Roten Karte zu korrigieren und außerdem Akbar H. als wohnsitzlos zu registrieren. Herr H. wurde mehrfach abgewiesen. Mit jeweils einem neuen Brief des ERP ausgestattet, wurde er immer wieder bei der zuständigen Stelle vorstellig. Beim dritten Versuch wurde ihm mitgeteilt, er möge seine englischsprachigen Dokumente ins Griechische übersetzen lassen, dann könne auch sein Name in der Roten Karte korrigiert werden.

S.I., Asylsuchender aus Afghanistan, geb. 1.1.1990, überstellt von Deutschland nach Griechenland am 6. Oktober 2008 ⁵¹, Ablehnungsbescheid in erster Instanz am Flughafen ausgehändigt

S.I. wurde am 6. Oktober von Deutschland nach Griechenland abgeschoben. In dem persönlichen Gespräch konnte er nicht mitteilen, welcher bundesdeutsche Flughafen sein Abflughafen war. Am Flughafen Athen wurden ihm zwei Dokumente in griechischer Sprache vorgelegt.

„Vier Polizisten brachten mich zum Flughafen. Mir wurden im Flugzeug Handschellen angelegt. Im Flughafen Athen bekam ich zwei Papiere vorgelegt, eines musste ich unterzeichnen. Die zwei Polizisten sprachen auf Griechisch mit mir. Von drei Uhr bis sechs Uhr wartete ich und forderte sie immer wieder auf, mir meine Sachen auszuhändigen.“

„They abused me“. Auf Nachfragen präzisierte er, dass die Beamte ihn beleidigten mit Schimpfworte wie Malaka. Aber sie schlugen ihn nicht, drohten ihm jedoch Schläge mit den entsprechenden Handbewegungen an.

Herr I. verließ das Flughafengebäude mit einem der beiden ihm vorgelegten Papiere und kam bei einem Bekannten in einem „Afghani Hotel“ unter. Er wohnt in einem winzigen kleinen Zimmer mit neun anderen Flüchtlingen. Eine Dusche ist nicht vorhanden. Der Bekannte riet ihm, sich beim Ecumenical Refugee Program beraten zu lassen.⁵²

Aus den Unterlagen, die vom ERP gesichtet wurden, wurde deutlich, dass der afghanische Schutzsuchende am 28.01.2008 einen Asylantrag gestellt hatte. Dieser wurde am 31.07.2008 als „offensichtlich unbegründet“ abgelehnt. Die wenigen Zeilen der Ablehnung enthalten nur standardisierte Sätze, so Rechtsanwältin Marianna Tzeferakou, aber keine Gründe für die „offensichtlich unbegründet“ Entscheidung. Am 6. Oktober 2008, dem Tag seiner Überstellung aus Deutschland, wurde ihm diese Ablehnung ausgehändigt und er musste ein Bestätigungsschreiben unterzeichnen.

Die zwei anhörenden Polizisten hatten diese Schreiben unterzeichnet außerdem eine dritte Person, nach Auffassung von Rechtsanwältin Tzeferakou ebenfalls ein Polizist.

Mit seiner Unterschrift bestätigte der afghanische Asylsuchende, dass er in englischer Sprache belehrt wurde. Er wurde in dem Schreiben informiert, dass er innerhalb von zehn Tagen Klage einlegen könne. Außerdem wurde er aufgefordert, er solle innerhalb von zwei Tagen in der Petrou-Ralli-Strasse seine Adresse registrieren lassen.

Herr I. spricht kein Wort Englisch. Zu dem persönlichen Gespräch, das ich mit ihm am 27. 10.2008 führte, mussten wir einen professionellen Dolmetscher hinzuziehen.

Herr I. wurde nach einem Beratungsgespräch am 10. Oktober bei der zentralen Ausländer- und Asylbehörde vorstellig. Er berichtete: „Ich bin mit einem Brief des Ecumenical zur Petrou Ralli Strasse gegangen, aber der Polizist am Eingang war unfreundlich und schickte mich weg. Ich bin zurückgegangen zum Ecumenical. Die Rechtsanwältin verfasste einen zweiten Brief. Beim nächsten Versuch wurde ich erneut zurückgewiesen.“

Dann fand ich einen Flüchtling, der griechisch sprach. Der Polizist am Eingang machte sich nur lustig über die Organisationen wie das Ecumenical Refugee Program und Greek Council for Refugees und sagte nur: „Hau ab“. S. wurde erst beim dritten Versuch eingelassen. Er gab die Klage persönlich ab und bekam eine Bestätigung, dass er eine Klage eingereicht hat. Ihm wurde jedoch keine neue Rote Karte ausgestellt. Seine alte hatte er verloren. Nach mehreren schriftlichen und telefonischen Interventionen der Direktorin des ERP, Efthalia Pappa, ist er noch mal in der Petrou Ralli Straße vorstellig geworden. Ihm wurde erneut keine neue Rote Karte ausgehändigt, aber überraschenderweise erhielt er noch mal den gleichen Ablehnungsbescheid, den er bereits am 6. Oktober 2008 am Flughafen erhalten hatte.

„Es war reiner Zufall, dass Herr SI. mit uns ihn Kontakt kam. Ohne eine Beratungsstelle, ohne anwaltliche Hilfe haben die Asylsuchenden keine Chance. Sie bekommen Schreiben in griechischer Sprache, die sie nicht verstehen. Sie müssen vorstellig werden, haben aber keinen Zugang zum Gebäude. Ohne unsere ständige Intervention, das Aushändigen von Begleitschreiben, die Proteste beim Ombudsmann und dem Innenministerium sind Schutzsuchende völlig chancenlos. Sie durchlaufen ein Verfahren, in dem sie nie ihre Schutzgründe vortragen können und häufig ist dies bereits rechtskräftig abgeschlossen, ohne dass sie es realisieren“.⁵³

S. Asylsuchender aus Syrien

Herr S., Asylbewerber aus Syrien, Überstellung von Frankfurt nach Athen am 22. Januar 2008 - Verfahren bereits bei Rücküberstellung rechtskräftig abgeschlossen.

Herr S. wurde am 22. Januar 2008 mit einer Lufthansamaschine von Frankfurt nach Athen überstellt und drei Monate am alten Flughafen von Athen inhaftiert. Er ist syrischer Staatsangehöriger. Er wurde mit Einverständnis der griechischen Behörden im Rahmen von Dublin II überstellt. In ihrem Schreiben an das Bundesamt hatten die griechischen Behörden mitgeteilt, dass Herr S. vorher in Griechenland unter einem Alias-Namen als Palästinenser einen Asylantrag gestellt habe und dass er mittlerweile in der ersten Instanz rechtskräftig abgelehnt worden sei. Dennoch hat das Bundesamt an der Überstellung festgehalten. „Abschiebungshindernisse, die einer Rückführung nach Syrien entgegenstehen sollen, kann der Antragsteller gegenüber den griechischen Asylbehörden vortragen“ (Auszug aus dem Schreiben des Bundesamtes vom 22. Januar 2008).

Am Flughafen Athen wurde Herrn S. eine neue Abschiebungsentscheidung ausgehändigt. Diese besagte, dass Herr S. am 22.01.2008 um 12 Uhr wegen illegala 11

ler Einreise am Flughafen von Athen inhaftiert wurde. Rechtsanwältin Tzeferakou, die im Auftrag einer bundesdeutschen Beratungsstelle den Verbleib von Herr S. recherchierte, stellte einen Antrag auf Wiederaufgreifen des Verfahrens. Dieser wurde ohne Angabe von Gründen abgelehnt. Herr S. blieb exakt drei Monate inhaftiert und wurde dann mit einer Ausreiseaufforderung „innerhalb von drei Monaten das Land zu verlassen“ entlassen. Herr S. lebt seitdem obdach- und mittellos in Athen. Nach Ansicht seiner Anwältin ist er physisch und psychisch in einem desolaten Zustand.

¹ Nach Angaben des UNHCR Griechenland wurden im Jahr 2007 93,99 Prozent aller Asylanträge im Land im Asylum Department of the Aliens Directorate of Attica gestellt.

² Tageszeitung Kathimerini vom 14.10.2008: Greece 'rebuffing' asylum seekers

³ Wochenzeitung Athens Plus vom 31.10.2008. Der Sprecher der pakistanischen Gemeinschaft, Javad Aslan, sprach von mehr als 15 Schwerverletzten und mindestens 40 Leichtverletzten.

⁴ Kathimerini vom 27. Oktober 2008: Police deny part in migrant's death; ap vom 27.10.2008: Greece: Migrants protest alleged police violence; Wochenzeitung Athens News vom 31.10.2008: Pakistani's death under investigation; Tageszeitung Die Welt vom 29.10.2008: Griechenland ist das neue Ziel für illegale Migranten.

⁵ Presseerklärung vom 13.10.2008 der Group of Lawyers for the Rights of Refugees and Migrants

⁶ Telefonate mit der Rechtsanwältin Jota Massouridou

am 8.10.2008, am 13.11.2008 und persönliches Gespräch am 20.10.2008

⁷ The Ombudsman, an independent administrative authority established under Act 2477/97 (Official Gazette 59/A/97), has as its mission to mediate between citizens and the public sector services, as defined in Act 2477/97, as this applies every time, for the protection of the rights of the citizens, the combat of mal-administration, and the observance of the laws. http://www.synigoros.gr/en_law.htm

⁸ Telefonat mit Efthalia Pappa, Leiterin des Ecumenical Refugee Program (ERP) am 5. November 2008

⁹ ebenda

¹⁰ Presseerklärung vom 10.11.2008 – unterzeichnet von ARSIS (Soziale Organisation zur Unterstützung von Jugendlichen); der Athener Rechtsanwaltsvereinigung für die Rechte der Flüchtlinge und Migranten; Gruppe für die Rechte der Flüchtlinge und MigrantInnen in Thessaloniki; Ökumenisches Programm für Flüchtlinge; u.a (Übersetzung ins Deutsche Salinia Stroux)

¹¹ ebenda

¹² Stellungnahme von Andreas Takis, stellvertretender Ombudsmann vom 27.10.2008

Das griechische Original mit dem Aktenzeichen 15913.08.2.1 liegt PRO ASYL vor. Auszüge der Stellungnahme wurden von Salinia Stroux übersetzt.

¹³ Email vom 4.11.2008 11:44 Uhr. Der Schriftwechsel zur Frage „Zugang zur Zentralen Asylbehörde“ liegt PRO ASYL vor.

¹⁴ UNHCR Griechenland erwähnt eine Anerkennung eines „ab initio“ Antrages, der nicht in der Statistik der untersuchten und negativen Entscheidungen aufgeführt wird.

¹⁵ Gespräch mit Giorgos Tsarbopoulos, UNHCR, am 21.10.2008



- ¹⁶ Gespräch mit Alexia Vassilou, Greek Council for Refugees, am 29.10.2008
- ¹⁷ UNHCR, Asylum in the European Union, A Study of the implementation of the qualification directive, Nov. 2007
- ¹⁸ Gespräch mit Kalliopi Stefanaki, Protection Officer UNHCR Greece, am 24.10.2008 - Die Angaben basieren auf Informationen des Innenministeriums, die dem UNHCR übermittelt wurden.
- ¹⁹ Das Appeals Board setzt sich folgendermaßen zusammen: ein Rechtsberater des Innenministeriums (legal adviser), zwei Vertreter des Außenministeriums (diplomatic officer und legal adviser of the Ministry of Foreign Affairs), ein hochrangiger Offizier der griechischen Polizei, eine Repräsentantin der Athener Anwaltskammer (Athens Bar Association) und ein Vertreter des UNHCR in Griechenland.
- ²⁰ Gespräch mit Giorgos Tsarbopoulos, UNHCR, am 21.10.2008
- ²¹ Gespräch mit Eleni Spathana, Mitglied der Athens Bar Association am 21.10.2008. Frau Spathana war Mitglied des früheren Asylkomitees und wird auch dem künftigen angehören.
- ²² Telefonat mit Eleni Spathana am 6.11.2008
- ²³ Presidential Decree No 90/2008
- ²⁴ Presidential Decree No 96/2008
- ²⁵ Gespräch mit Eleni Spathana, Athens Bar Association, am 21.10.2008
- ²⁶ Presidential Decree No 220/2007
- ²⁷ Maria Panezi: A Description of the Structure of the Hellenic Republic, the Greek Legal System, and Legal Research "Delegation of legislative power is generally allowed, unless the Constitution provides for a situation where a Law (Nomos) is required. The most significant form of delegation is the Presidential Decree (Proedriko Diatagma). It is based on statutory delegation and it is issued after a ministerial initiative. It is also published in the Gazette of the Government. A draft has to be checked by the Council of State (Symbolio tis Epikrateias)." <http://www.nyulawglobal.org/globalex/Greece.htm>
- ²⁸ Gespräch mit Sotiria Goula, Adviser of the General Secretary, am 23.10.2008. Frau Goula ist im Ministerium für Gesundheit und soziale Solidarität zuständig für die Belange der Flüchtlinge und Migranten.
- ²⁹ Gespräch mit Mubarak Shah am 25.10.2008. Er lebt seit sieben Jahren in Griechenland und ist im Besitz einer Red Card. Die Red Card, manchmal wird sie auch Pink Card genannt, bestätigt, dass der Inhaber einen Asylantrag gestellt hat und sich im Asylverfahren befindet. Shah wartet seit über fünf Jahren auf seine Anhörung in der zweiten Instanz. Gemeinsam mit anderen Flüchtlingen hat er den Verein „Noor Cultural und Art Society“ gegründet, der sich u.a. zum Ziel gesetzt hat, afghanische Flüchtlingen zu unterstützen. Neben Beratung bietet der Verein auch Sprachkurse (Muttersprache, Griechisch und Englisch) für Kinder an.
- ³⁰ Gespräch mit Kalliopi Stefanaki, UNHCR, am 24.10.2008
- ³¹ Stand: 13.11.2008 - Mail von Sotiria Goula vom 13.11.2008
- ³² Gespräch mit Sotiria Goula am 23.10.2008
- ³³ Gespräch mit Mubarak Shah am 25.10.2008.
- ³⁴ Mit Schreiben vom 29.10.2008 entschuldigte sich das Bundesamt bei der Rechtsanwältin Lex, die die Familie K. im Asyl- und Dublinverfahren vertritt. Das Bundesamt versprach, die Familie K. „so schnell wie möglich in die Bundesrepublik zurückzuholen.“
- ³⁵ Telefonat mit dem Bruder und dem Flüchtlingsberater Thomas Ratjen in Landshut am 27.10.2008 und Besuch mit Rechtsanwältin Marianna Tzeferakou im Flughafengewahrsam am 28.10.2008 von 20 - 21 Uhr.
- ³⁶ Gespräch mit Maria Piniou-Kalli, Leiterin des Medical Rehabilitation Centre for Torture Victims am 23.10.2008
- ³⁷ Stellungnahme von Andreas Takis, stellvertretender Ombudsmann, vom 27.10.2008
- ³⁸ Kathimerini vom 21.10.2008: Leros provides refuge to migrants
- ³⁹ Die jeweiligen Präfekturen sind zuständig für die Gebäude, die soziale Ausgestaltung der Haft, die Essensversorgung, die Ausstattung mit Hygieneartikeln. Die Präfektur entscheidet auch über die Ausstellung von Fahrtickets nach der Haftentlassung. Die Polizei ist zuständig für den Transport in die Einrichtung und die Bewachung.
- ⁴⁰ Tageszeitung Embros vom 5.11.2008 und Tageszeitung Eleftherotipia vom 5.11.2008
- ⁴¹ Nachrichtenagentur Reuters vom 15.10.2008: Hundreds of immigrants poisoned at Greek centre
- ⁴² Ärzte ohne Grenzen, Presseerklärung vom 30.09.2008: Die Behörden müssen Bootsflüchtlingen auf Lesbos umgehend helfen - Ärzte ohne Grenzen schließt Projekt aufgrund mangelnder Unterstützung
- ⁴³ ebenda
- ⁴⁴ Kathimerini vom 14.10.2008: Migrants in Patras fight over ferry access; International Herald Tribune vom 7.11.2008: Greece a „prison“ for migrants amid EU policy mess
- ⁴⁵ Verschiedene Gespräche mit Efthalia Pappa, Rechtsanwältin Marianna Tzeferakou und Rechtsanwältin Jota Massouridou
- ⁴⁶ Die Red Card oder Rote Karte bestätigt, dass der Inhaber einen Asylantrag gestellt hat und sich im Asylverfahren befindet. Sie berechtigt ihn, sich für einen Zeitraum von sechs Monaten in Griechenland aufzuhalten und wird in Sechs-Monats-Intervallen erneuert.
- ⁴⁷ Gespräch mit Rechtsanwältin Jota Massouridou am 20. Oktober 2008
- ⁴⁸ Gespräch mit Giorgos Tsarbopoulos am 28.10.2008
- ⁴⁹ Europäischer Pakt zu Einwanderung und Asyl (Dok 13440/08), vom Europäischen Rat am 15./16. Oktober 2008 in Brüssel angenommen.
- ⁵⁰ Gespräch mit Z.R. am 21.10.2008 unter Hinzuziehung eines arabisch-sprachigen Dolmetschers.
- ⁵¹ Gespräch mit Rechtsanwältin Jota Massouridou am 20. Oktober 2008 und mit Efthalia Pappas am 25.10.2008. Sie vertreten den Asylsuchenden im Auftrag des Ökumenischen Flüchtlingsprogramms. Persönliches Gespräch mit dem Asylsuchenden am 27. Oktober 2008 unter Einbeziehung eines Dolmetschers.
- ⁵² Gespräch mit Efthalia Pappa am 25.10.2008
- ⁵³ Gespräch mit Efthalia Pappa am 25.10.2008.

Situation for and of Refugees in the Republic of Turkey

Wojciech Trojan

Geographical limitation side effects

Turkey has acceded to the 1951 Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol, but maintains the geographical limitation¹. Terms of the 1967 New York Protocol allowed the Government of Turkey to maintain the declared geographical limitation in force, and the rationale to restrict its obligations on geographical grounds stays the same as in the past.

Turkey's reluctance to accept full responsibility of refugee protection from the moment of accession until the present days has always been motivated by the fear of large influx of refugees from the neighboring countries. During the Cold War period, Turkey facilitated resettlements programs for **non-European refugees** jointly with UNHCR. With the collapse of the Communist Bloc and destabilization of the region the Turkish authorities retained the policy of accepting refugees coming from Europe, while leaving assessments and finding durable solutions for the non-Europeans to the competence of UNHCR operating in Turkey.

Lifting of the geographical limitation is part of the EU membership commitments Turkey has to satisfy in order to close successfully the negotiation process in the field of Justice, Freedom and Security (Chapter 24). The Turkish Government has set its plans for harmonization with the EU *Acquis* in the area - including lifting the geographical limitation provided that some conditions are met.

The road map towards establishment of conditions of change in the asylum system was outlined in the National Action Plan on Adoption of *Acquis* in the Field of Asylum and Migration endorsed by the Prime Minister on 25 March 2005. Lifting of the geographical limitation is conditional to the completion of "legislative and infrastructural measures" as well as "the attitude of the EU Member States in terms of burden sharing"². Lifting of the geographical limitation cannot be regarded separately from the progress of negotiations concerning full membership of Turkey in the European Union. On 30 October 2005, membership talks were opened to negotiate Turkey's EU membership, but there are many obstacles on the road to the EU accession. Turkey has to show genuine progress in all negotiation chapters, including the Chapter on Justice, Freedom and Security.

The Turkish Government argued in 2008 that "... the issue of geographical limitation will be addressed during the progression of EU accession negotiations of Turkey. The geographical limitation will be lifted in the accession process, on the condition that it should not encourage direct large scale refugee inflows to Turkey, upon the completion of the necessary legislative and infrastructural measures and in line with the sensitivity of the EU Member States on the issue of burden-sharing"³.

Despite the geographical limitation restricting Turkey's obligations vis-à-vis non-European asylum-seekers under the terms of the 1951 Convention, the Government scrutinizes the material grounds for asylum in the individual claims upon which a temporary residence is granted to the individuals. As a consequence of the limitation, UNHCR has assumed the responsibility of deciding who is a refugee under its mandate in Turkey, and the Government accords the right of an asylum-seeker sojourning in Turkey pending resettlement to the third country.

Dual system – UNHCR and Government roles

Under the 1994 Asylum Regulation, European asylum-seekers may apply to the Government for refugee status under the Convention, while non-European refugees are eligible only for 'temporary asylum-seeker status'. Few Europeans seek protection in Turkey, and the Government's practice has been to treat them as 'guests' rather than formally recognizing them as refugees under the 1951 Convention⁴.

Amendment of the 1994 Asylum Regulation in January 2006 can be considered as a positive development since the strict 10 day time limit for lodging an asylum application was removed. The amendment further stipulated the possibility of empowering selected Governorates to decide on asylum applications, whereas only the Ministry of Interior/General Directorate for Security (MOI/GDS) headquarters in Ankara has this authority.

The Implementation Directive which was enacted by the Government on 22 June 2006 stipulated more detailed asylum procedure provisions. The Implementation Directive gives comprehensive instructions to the administration in relation to the amended 1994 Asylum Regulation, the National Action Plan and other legal instruments, and attempts to bring the asylum procedure in Turkey closer to the EU *Acquis*. While early legislation was aimed at ensuring alignment of the existing asylum system to the EU *Acquis*, it is now recognized that further legislative initiatives are necessary. In this line, the Asylum and Migration Task Force was established to facilitate the inter-governmental consultations aiming at adoption of a comprehensive Governmental bill for the submission to the Grand National Assembly.

One of the Government's transition priorities is the establishment of a central authority competent in the asylum matters in order to enhance the implementation of the current provisions. The new asylum institution will be in charge of coordination of adoption of the Asylum Law which would incorporate fully the current EU legislation in force in the area of asylum.

In addition to the legislative steps, the Turkish authorities submitted projects to the European Commission to sustain the reforms. The European Union and its Member States got involved in the Twinning arrangements with Turkish counterparts in the area. The projects assist the national capacity in the field of reception conditions and the establishment of the decision making support system including the country of origin information data base. The Ministry of Interior assigned around 50 national decision-makers to attend the refugee law training course combined with the on-the-job training component mastering the skills required for the adjudication in the asylum matters⁵.

While the Government endeavors to conceptualize the legal framework for the asylum administration in Turkey, UNHCR is still receiving applications for refugee status under its mandate from non-European asylum-seekers. Owing to the temporary nature of asylum in Turkey, UNHCR tries to resettle those determined to be the mandate refugees.

UNHCR shares the results of its determinations of all non-European asylum-seekers with the Government. Whereas the Government gives UNHCR views great weight in its decisions on whether or not to grant temporary asylum-seeker status in Turkey, occasionally the authorities deviate from UNHCR's mandate assessments or make decisions before the finalization by UNHCR of the assessments of the claims.

The process of communication of reasons of individual decisions between UNHCR and the Government is sometimes complex. The dissenting opinions and interpretations are not only the result of different interpretations but have roots in the different legal traditions related to the administrative and criminal law⁶. The Turkish Government learns from the troublesome experiences of UNHCR to establish fair and efficient asylum adjudication system in order to pragmatically validate the know-how and UNHCR jurisprudence.

The system of UNHCR's mandate refugee status determination (RSD) procedure in Turkey was analyzed in bitter terms by the practitioners of the Istanbul Helsinki Citizens' Assembly in their evaluation report based on own advocacy experience⁷. In truth, it is entirely clear that the shortcoming of the RSD determination by UNHCR with its "lack of basic safeguards of fairness" is a global issue, not only restricted to the operation in Turkey. The Joint Open Letter of Legal NGOs submitted to the UN High Commissioner for Refugees, Antonio Guterres, and released on 8 August 2005 was not the only non-governmental intervention concerning the treatment of asylum applicants by UNHCR.

It was publicly admitted in course of public consultations by UNHCR that "... Still, more needs to be done, not only to build the capacity of field offices to ensure full respect for procedural standards in RSD operations, but also to respond quickly to the unforeseen. An example here is when States – for lack of will or capacity – withdraw from processing asylum claims under their national procedure and UNHCR is required to engage, "by default"⁸.

Feller continues, "...Progress will only result from complementary efforts of UNHCR, NGOs and refugee advocates in the area of RSD, and we encourage a constructive dialogue with UNHCR field offices on any additional measures that may enhance the fairness of RSD procedures". As put by Erika Feller, Director of UNHCR Department of International Protection, these recommendations have validity of a wide respect for all UNHCR Offices including BO Ankara.

As a result of understanding between UNHCR and the civil society representatives in the spirit encouraged by the UNHCR Headquarters, Department of International Protection, the legal counsels from the Istanbul Helsinki Citizens' Assembly were granted "access to UNHCR detailed reasons for rejecting applicants", rightly necessary for preparation of an effective remedy against rejection of an asylum claim⁹. However, such practice is not yet observed in the Government's procedure.



Lifting of the geographical limitation by the Republic of Turkey will terminate the responsibility of the UNHCR in the area of the refugee status determination in this country. Then the role of UNHCR will be a matter of negotiations between UNHCR and Turkish Government under Article 35 of the 1951 Geneva Convention. Establishing the legal basis in the national legislation of supervision mechanism for UNHCR over the application of international conventions guaranteeing refugee protection will require gradually more detailed elaboration in the Implementation Directive and other national legal sources. The Turkish authorities will gradually involve in their practice the EU interpretations, which reflect the 1951 Geneva Convention without any geographical limitation.

Turkey as a "waiting room" for resettlement for Non-European refugees

As of 31 July 2008, 14,388 non-European persons of concern are registered with UNHCR, including 8,674 refugees and 5,714 asylum-seekers waiting for a decision on their applications.

The population of concern to UNHCR (refugees and asylum-seekers combined) is becoming more diverse. From 2001 to 2003, 88 percent of all new arrivals were Iranian (70 percent) or Iraqi (18 percent). During 2004 and in 2005, Iranians have accounted for 50 percent and Iraqis 22 percent, while refugees and asylum-seekers from African countries such as Somalia, Sudan, Ethiopia and Eritrea accounted for 20 percent. During 2006, Iranians accounted for 47 percent, Iraqis for 30 percent and Somalis and Afghans represented 9 percent and 4 percent respectively of the total population of concern. In 2007, 38 percent were Iraqis, 32 percent were Iranians, 12 percent were Somalis and 7 percent Afghans. So far in 2008 (until 31 July), Iraqis are 43 percent, Iranians are 30 percent, Somalis are 9 percent and Afghans are also 9 percent.

In 2005, the newly arrived asylum-seekers (3,914 persons) included 40 percent Iraqis, 37 percent Iranians, 8 percent Afghans and 8 percent Somalis. During 2006, 50 percent of the 4,548 newly arrived asylum-seekers were Iranian, 16 percent Iraqis, 15 percent Somalis, and Afghans were 5 percent. In 2007, 7,640 persons applied for asylum. Of them, 48 percent were Iraqis, 22 percent were Iranians, 15 percent were Somalis and 9 percent were Afghans. So far in 2008 (until 31 July), 5,847 persons have approached UNHCR to apply for asylum. Among them, Iraqis are 55 percent, Iranians are 20 percent, Afghans are 10 percent and Somalis are 6 percent.

The Iranian refugees include some 1,047 persons who entered Turkey from Iraq where they earlier had found protection as refugees. Unable and unwilling to return to Iraq, their fate remains tied to developments in their first country of asylum. One of the biggest challenges for UNHCR is search for durable solutions for this group. There is no possibility for safe return to Iraq. The Government of Turkey is unwilling to allow UNHCR to process these refugees for resettlement, fearing that this would induce thousands more to cross the border from Iraq in search of a durable solution. Refugees are growing increasingly frustrated and dependent on UNHCR limited assistance.

In 2005, UNHCR resettled 1262 refugees. During 2006, 1609 were resettled. In 2007, 2667 refugees have departed to resettlement countries, 2,040 of them to USA. So far in 2008 (until 31 July) 2059 refugees have been resettled. The main countries of destination are USA, Finland, Canada and Australia¹⁰.

European refugees

Turkey has already obligations under the 1951 Convention toward refugees uprooted by events occurred in Europe, although Europeans have received protection without being granted formal Convention refugee status or the rights it entails. Refugees from Bosnia-Herzegovina and Kosovo, for example, were treated as "guests" under a series of administrative instructions¹¹. Also Chechens from the Russian Federation benefit from such informal *ad hoc* arrangements. The presence of several hundred Chechens in Turkey is tolerated while their living conditions are difficult. Recently, the Government admitted the applications which have been lodged by some Chechen nationals in Turkey.

According to the information received from the Ministry of Interior, there are currently 25 European refugees recognized by the Turkish Government: 3 refugees from Azerbaijan, 1 refugee from Bulgaria, 15 refugees from the Russian Federation, 4 refugees from Serbia and 2 refugees from Greece¹².

Turkish authorities are issuing upon the request of the recognized refugee the Convention Travel Document in a format prescribed by the Annex to the 1951 Geneva Convention.

Reception conditions in the satellite cities of Central Anatolia

In Turkey, lack of affordable accommodation remains a major problem in the cities where the asylum-seekers are directed for their residence during asylum procedure. For the State facilities, there is only Yozgat Refugee Guest House with a limited number of places for the persons with special needs. When the asylum-seekers are sent to the designated cities for registration, they are expected to find their own housing. In some cities (Bilecik, Karaman) the police has even told the refugees that a housing contract is needed in order to be able to get registered in the city. In Konya, Kutahya, and Isparta, for example, the Governorship has stepped in to organize accommodation. However, the living conditions are often reported to be improper: overcrowded and unhygienic due to financial constraints, sustainability is difficult to reach. Asylum-seekers are required not to leave the city without the permission of the Foreigners Department.

In line with the Implementation Directive, refugees and asylum-seekers have a right to apply for assistance for medical care and other needs from the Social Assistance and Solidarity Foundation in the designated cities. According to the Government sources, the expenditures for direct social relief to asylum-seekers and refugees amounted to 550,000 USD in 2007, compared to the 135,000 USD spent in 2006. There are still disparities between different cities in how the Governorates' criteria for assistance are applied and assistance for medication costs has been difficult to obtain. Coordination of the State's and NGOs' assistance in the field of health, education, vocational

training, cultural, social and psycho-social support, legal assistance, work and employment assistance is the prerogative for the Governorship of the province where the persons of concern reside. However, the level of commitment varies greatly from one province to another¹³.

UNHCR phased out its medical assistance as of summer 2006, but it continues to allocate limited resources to address the basic needs of the most needy non-European asylum-seekers and refugees.

Overwhelmed with the abovementioned problems, asylum-seekers and refugees (including European refugees) are also required to pay from their own pocket a regular fee for their residence permit (*ikamet*). During 2008, each adult person (above 18 years) has to pay 355 YTL for a 6-month valid *ikamet* including the *ikamet* booklet. Children between 15 and 18 pay for the same period 137 YTL. Failure to meet this duty can result with denial of exit permission until the accrued outstanding fiscal debt is to be paid by the departing refugee.

It should be noted that a valid *ikamet* is required for any category of an alien in order to apply for jobs, to get married, to receive medical treatment etc., and above all, to prove the legality of stay in the territory of Turkey.

Border and the human rights from the Turkish perspective

Turkey strives to work out a policy agenda on migration and asylum and these efforts were materialized in the National Action Plan towards the Implementation of Turkey's Integrated Border Management Strategy¹⁴. The implementation of reform measures planned by the inter-agency groups has not been progressing according to the set time table.

Before lifting the geographical limitation, Turkey ideally would strive to have the illegal migration safeguards in the form of operating readmission agreements with Iran and Iraq to facilitate the returns of nationals and the third country nationals who had transited these countries before entering the territory. Ministry of Foreign Affairs in Ankara is also seeking possibilities to sign a readmission agreement with Afghanistan.

Turkey concluded so far bilateral readmission agreements with Syria (2001), Romania (2004) and the Ukraine (2005). Negotiations on bilateral readmission agreements with Bulgaria, the Russian Federation, Pakistan, Sri Lanka, Jordan, Uzbekistan, Lebanon and Libya are in progress. No real breakthrough was made in the negotiations with the EU-Turkey readmission agreement, which is mainly in the interest of the European Union.

The efficiency of the Greek-Turkish Readmission Protocol of 2001 is a subject of difficult evaluation as two sides give different figures regarding the illegal migrants returned to Turkey. Greece (MFA) states that from April 2002 till May 2007 Turkey has accepted for readmission only 1,646 illegal immigrants out of claims for 24,754; while Turkey (Turkish General Staff) claims that Greece demanded Turkey to readmit 22,312 illegal immigrants and Turkey accepted 4,264 of those.

Non-European asylum-seekers entering Turkey legally have reliable access to the national procedure for temporary asylum provided that they affirmatively approach the relevant authorities and register themselves. Persons entering the country through irregular means and who are apprehended by the authorities before contacting UNHCR and/ or State asylum authorities do not always have access to the asylum procedure and can be subject to deportation measures. Those asylum-seekers who manage to contact UNHCR after having been arrested for their illegal entry, presence or attempted departure from Turkey, are perceived by the authorities as having applied for asylum in bad faith. However, such view is not without reason with regard to safe third countries only; an asylum-seeker admitted conditionally pending examination of asylum application to part of the territory would lose his lawful status if he breached the conditions of temporary admission. Such breach of the conditions can be reflected, for instance, by an attempt to exit the host state illegally. This view is upheld by the European Commission on Human Rights¹⁵.

The big concern for border management in Turkey is the large number of secondary movements of persons in search of international protection towards the European Union (mainly to Greece and the Republic of Cyprus). UNHCR was urging the Governments - without positive outcome - to start the cross-border cooperation on migration management between Turkey and Greece to avoid push backs and the orbit situation in the Aegean Sea risking the lives of persons distressed at the sea.

The known figures are significant in this respect. According to the statistical reports of the Turkish General Staff, 104,574 irregular migrants apprehended in Turkey during the period of January - December 2007 as a result of 1,075 interventions conducted by the Gendarmerie or by the Coast Guards.

According to the sources of Headquarters of the Turkish General Staff, 1,024 irregular migrants were apprehended while trying to depart from Turkey by sea (Aegean Sea) in 582 interventions conducted by the Turkish Coast Guard during the period of 1 January - 2 December 2007. The reported countries of origin of the persons apprehended are Afghanistan, Bangladesh, Eritrea, Iran, Iraq, Ivory Coast, Mauritania, Nigeria, Palestinians, Rwanda, Somalia, Sudan, Syria, Turkey, Uganda, and Ukraine¹⁶.

In 2007, the Turkish authorities forcibly returned 194 persons who wanted to apply for asylum after being apprehended by the security forces while trying to leave Turkey illegally¹⁷.

A key issue is ensuring prompt and unhindered access to asylum applicants, refugees, returnees (including in detention and borders) by UNHCR representatives, as well NGOs helping refugees. This is a prerogative of UNHCR that must be respected by the Government of the Republic of Turkey in the joint efforts of protecting refugees within the broader migration movements. The practice in this respect requires dramatic improvement.

There is also a visible problem of secondary movement of asylum-seekers from Turkey towards the Republic of Cyprus through the territories of the self proclaimed

North Cyprus controlled by the Turkish army. As visible in the Illegal Immigration Statistical Data released by the Republic of Cyprus (Department of Aliens Police and Immigration) for the period of 01 May 2007 to 30 April 2008 there were 5,710 documented illegal entries through the Green Line dividing the Republic of Cyprus. There were 3,470 persons among apprehended foreigners who applied for asylum entering in the territory controlled effectively by the Republic of Cyprus. According to Cypriot Police there were 2,683 asylum-seekers recorded whose access to the Green Line was possible due to the Turkish entry regulations (entry/exist stamps for Turkey, eventually visas issued for the North by the Turkish consular missions abroad). The European Parliament's Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs urged Turkey to undertake responsibility regarding the problem of illegal immigration in the Republic of Cyprus¹⁸.

Combination of pull and push factors

It is an obvious reality that the Republic of Turkey is regarded by many refugees as a place where they can take advantage of the resettlement programs administered by UNHCR¹⁹. Persons fleeing generalized violence are liberally not considered by the resettlement States for admission to their resettlement programs.

The policy of UNHCR with regard to the Iraqi refugees (excluding the applicants from the Northern Iraq) as *prima facie* refugees is ensured by existing resettlement practice for this group. The Iraqi refugees constituted 48 % of all asylum-seekers registered by UNHCR in the Republic of Turkey in the year of 2007, while they were making 58 % of all mandate refugees²⁰.

Regretfully, the national asylum system is not synchronized with the resettlement programs of UNHCR. Persons, who do not qualify for resettlement and cannot return to the country of origin, are in the desperate factual and legal conditions in Turkey. Such individuals may be pushed by reality to attempt to leave the country illegally to seek asylum in the EU Member States.

The irregular departure scenario is embarked by some refugees who do not meet the criteria of the receiving countries and at the same time have no prospects for legal integration in the Turkish society. The bad reception conditions and lack of hope for any dignified solutions through the institutions responsible for asylum policy in Turkey is at the heart of irregular secondary movements phenomenon.

¹ In 1967 Turkey announced that "The instrument of accession stipulates that the Government of Turkey maintains the provision of the declaration made under section B of Article 1 of the Convention relating to the Status of Refugees, done at Geneva on 28 July 1951, according to which it applies the Convention only to persons who have become refugees as a result of events occurring in Europe, also the reservation clause made upon ratification of the Convention to the effect that no provision of this Convention may be interpreted as granting to refugees greater rights than those accorded to Turkish citizens in Turkey." www.unhcr.org

² Turkish National Action Plan for the Adoption of the EU Acquis in the Field of Asylum and Migration, March 2005; Assessment of Progress Made towards Specific Agenda for Protection Objectives, MOI document, 15 August 2008.

³ *ibid*

⁴ Background Note on Protection of Asylum-Seekers and Refugees in Turkey, UNHCR, 27 August 2008.

⁵ A separate unit created in 2004 at UNHCR Turkey which is only responsible of national capacity-building and asylum transition support. This unit was in charge of implementation of the refugee law courses. The project was realized in 2005 -2008 under financial support of the UK Migration Fund.

⁶ Turkish administrative law system shows significant influence of the French system. There is still no uniform administrative procedure. However the general principles of the administrative law are being defined in the concrete manner by the administrative courts. See more in: Esin Orucu, Conseil d'Etat: The French Layer of Turkish Administrative Law, published in The International and Comparative Law Quarterly, Vol. 49, No. 3, (July, 2000) pp. 679 -700.

⁷ "An Evaluation of UNHCR Turkey's Compliance with UNHCR's RSD Procedural Standards", September 2007, Helsinki Citizens' Assembly, Refugee Advocacy and Support Program. <http://www.hyd.org.tr/?sid=23>.

⁸ Reform of UNHCR's Refugee Status Determination Procedures, Letter of 23 September 2005 from Erika Feller, Director of UNHCR Department of International Protection in Geneva.

⁹ United States Committee for Refugees and Immigrants, World Refugee Survey 2008 - Turkey, 19 June 2008. Online. UNHCR Refworld, available at: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/485f50d776.html>

¹⁰ Source: Background Note on Protection of Asylum-seekers and Refugees in Turkey. UNHCR Representation in Turkey, 27 August 2008.

¹¹ Kemal Kirisci 'To Lift and Not to Lift' the Geographical Limitation to the 1951 Geneva Convention Relating to the Status of Refugees: Turkey's Pre-accession to the EU and Asylum. Draft paper prepared for the 4th METU International Relations, Ankara, 30 June - 2 July 2005.

¹² Informal note from Ministry of Interior/ General Directorate for Security, 2008

¹³ UNHCR Remarks on the Selected Aspects of the Turkish Asylum Policy, Ankara 2008, unpublished.

¹⁴ National Action Plan towards the Implementation of Turkey's Integrated Border Management Strategy, Approved on 27 March 2006.

¹⁵ *Paramanathan v. Germany* - Application No. 12068/86.

¹⁶ Source: Turkish General Staff Official Web Site <http://www.tsk.mil.tr>

¹⁷ Background Note on Protection of Asylum-seekers and Refugees in Turkey. UNHCR Representation in Turkey, 27 August 2008.

¹⁸ Communication from the Commission Annual Report on Implementation of Council Regulation ((EC) 866/2004 of 29 April 2004 and the Situation Resulting from its Application, Brussels 27 August 2008, COM (2008) 529 Final with an Annex.

¹⁹ [http://cts.vresp.com/c/?AsylumAccess/4108b60ee9/019ccbf1b1/741924e0c4], UNHCR statistically is more likely to protect asylum-seekers than governments.

²⁰ Annual Protection Report - Turkey, UNHCR Turkey, 2007.

Refugee Protection in Ukraine

'EU – Borders Closed for Refugees?' The situation at the border in East and South East Europe and access to asylum procedures.

Presentation by Ms. Kate Pooler, Regional Protection Office, United Nations High Commissioner for Refugees Regional Representation to Belarus, Moldova and Ukraine

I have been asked to present the situation of refugee protection in Ukraine, where irregular migrants – asylum seekers among them – continue to arrive and transit through. Last winter you will have read the horrific stories of asylum seekers, (including women, children, and men) who froze to death or drowned while attempting to cross into the European Union at the Ukrainian borders with Hungary, Poland and the Slovak Republic.

I will explain why it is that UNHCR continues to maintain that asylum seekers should not be returned to Ukraine from EU Member States. Furthermore, I will make some recommendations as to the strategy that may be adopted in the EU by NGOs and by international organisations with regard to Ukraine. These recommendations include: 1) advocacy against return to Ukraine; 2) increased support to the development of the asylum system in Ukraine, which should be not only through financial means, but also through politi-

cal pressure and dialogue; and 3) strengthening the capacity of Ukrainian authorities and Ukrainian NGOs in their own monitoring of returns, and in their positioning with the European Union.

I will begin with some general comments about the context within which we work in Ukraine, presenting some facts and figures, and then I shall review in more detail our concerns and recommendations vis-à-vis three aspects of refugee protection: Access to the territory; Access to quality asylum procedures and; Access to satisfactory reception conditions. Within the short timeframe that we have today, I shall not go into the question of long-term solutions, but would instead refer you to the recent Soderkoping study on Local Integration, which was completed late last year and details the gaps and recommendations for improved local integration prospects in Belarus, Moldova and Ukraine. The report is available in Russian and English on the Soderkoping website.



I. The Ukrainian context: mixed migration

Refugee protection must be seen and understood in Ukraine within the wider context of mixed migration movements. It is important to understand the phenomena of transitory and irregular movements, and the scope of smuggling and trafficking within the region. We have observed in our work through NGOs with individual asylum seekers and refugees that even those persons with protection concerns are not applying for asylum in Ukraine but are moving towards the EU. We counsel these individuals to apply for status in Ukraine, but we have to compete with the voice of smugglers, to whom asylum seekers have paid money and may still owe money, and who evidently have a strong grasp over these persons. The political context is also significant since it has a direct negative impact on the development of the asylum procedure. In just two months this year, we have observed the signing of four decrees, which each in turn assigned the responsibility of refugees and migration to first the Ministry of Interior and then back to the State Committee for Nationalities and Religions and back again – during which time, UNHCR and NGOs noted the potential for further gaps in the asylum procedure: different regional services taking varying approaches towards the issuance of these decrees.

We have also noticed an increasing politicisation of refugee protection in Ukraine and migration more generally has become a more popular topic of debate among politicians, and the public at large. Asylum seekers have in the past been deported and extradited from Ukraine and in 2008 we were unable to prevent the refoulement of Sri Lankan asylum seekers and the extradition of a recognised refugee to his country of origin.

Against this background, and to contextualise UNHCR's approach, we have adopted the Ten Point Plan of Action for Refugee Protection and Mixed Migration for Countries along the Eastern and South Eastern Borders of EU Member States. The 10 Point Plan brings together a number of steps that, when addressed comprehensively and holistically by the governments together with international and national organisations may better address refugee protection in Ukraine. We have piloted the plan in western Ukraine and developed a comprehensive proposal for inter-agency work. A note on this approach is circulated today at the conference. Within the sub-region of Belarus, Moldova and Ukraine, we are working towards avoiding the creation of imbalances and pull-factors – obviously an old debate within the EU, but one that remains contemporary.

In terms of some basic facts and figures, the 1951 Refugee Convention and the Optional Protocol of 1967 were ratified in 2002. Under national law, the principle of non-refoulement is provided for by the 2001 Refugee Law. In January 2008, Ukraine ratified the EU-Ukraine Readmission Agreement and the return of third country nationals will take effect as of January 2010. While bilateral readmission arrangements persist, the EU-Ukraine Agreement is an important focus for the Ukrainian authorities in terms of migration management. Prior to 2008, the asylum authorities have regrettably not been able to develop due to their own restructuring. It is now the tenth re-organisation of the asylum authority in as many years. In 2007, the restructuring led to a nine-month gap in decision-

making by the central asylum authority. Meanwhile, improvements to the legislative framework have been drafted but not adopted due to political context (including the dissolution of Parliament last year). Draft legislation that we are keen to see adopted includes: the Migration Policy, the Aliens Law, Refugee Law, Law on Free Legal Aid, the Law on Status of Formerly Deported People and laws on xenophobia and racism.

For those who are not familiar with the asylum statistics in Ukraine, you may refer to the below table. This demonstrates that the number of applications has steadily increased since 2002, but that the recognition rate has remained very low.

In 2007, the breakdown of asylum applications was as follows. These are government asylum statistics and it should be noted that the statistics maintained by our NGO partners, particularly in Kyiv, are slightly different in terms of breakdown by nationality. This may be in part due to the unwillingness of some applicants to apply due to their security fears. Our NGO partner noticed a greater proportion of their clients originated from Somalia, Iraq, Russia (Chechnya predominantly), Afghanistan, Sri Lanka and Pakistan.

Similar statistics are available from the government for the first seven months of 2008. The majority of applications, roughly 60%, were made along the western border of Ukraine.

The recognition rate is low in Ukraine. In 2007, the rate was 1.5% (down from 2.7% in 2006 and about 4% in 2002-2005). During the first six months of 2008, 49 persons were recognised as refugees from Afghanistan, Azerbaijan, Iraq, Russian Federation, Syria, Armenia, Palestine, Turkey, Sri Lanka, Georgia, Turkmenistan, Uzbekistan, Ethiopia, Democratic Republic of Congo and Liberia. Meanwhile 253 persons were rejected. There remains a significant number without any decision at all.

Regarding irregular migration and readmission, statistics are available on the website of the State Border Guard Service of Ukraine. The SBGS reported in 2007 that 31,783 irregular migrants were detected and that from among them, 3767 were detained for illegal crossing and 2985 were denied entry. Meanwhile almost 25000 'potential illegal migrants' (as defined by the SBGS) were denied entry to Ukraine, which an increase of almost 7000 persons from 2006. In 2008, the SBGS has made statements about the reduction in the number of irregular migrants travelling through Ukraine and has said that the number has been 'overestimated'. In 2008, SBGS reported that nearly 1000 persons were returned to Ukraine from third countries, and indeed the SBGS has asked UNHCR to monitor such returns, particularly among those who may have sought asylum in EU MS. UNHCR and its partners have been and will continue to monitor returns from EU MS through the completion of 'non-refoulement questionnaires' on a regular basis when individuals were returned from the Slovak Republic and Hungary.

As for irregular migration and deportation, the Ministry of Interior reported that in 2007, 12,783 foreign nationals were deported (10,755 voluntarily and 2008 forcibly) to Azerbaijan, Belarus, Vietnam, Armenia, Georgia, Moldova, Pakistan, Russian Federation, Tajikistan, Turkey and Uzbekistan. In 2008, the Minist-

ry of Interior has proposed a system of registration of all persons residing illegally in Ukraine, which may lead to the provision of temporary residence for up to six months, allowing these persons to regularise their stay in Ukraine. While the Ministry has called this approach an 'Amnesty', UNHCR and NGO partners are in the process of providing comments and thus far do not understand the proposal to correspond with our understanding of an amnesty that would lead to more permanent and durable solutions for persons of concern to us.

II. Access to the Territory

In Ukraine, the State Border Guard Service is responsible for border control and is an independent structure from the asylum and interior authorities.

UNHCR has a number of concerns with regard to access to the territory by persons in need of international protection. In 2008, we have been informed about a small number of cases of asylum seekers who have been deported back and forth between Ukraine and third countries (including Poland, Italy and Egypt). The capacity among Ukrainian authorities to address the return of asylum seekers to Ukraine is doubtful (as I earlier mentioned), and of particular concern given the absence of adequate safeguards within the EU-Ukraine Readmission Agreement. The SBGS has recently established a 'Readmission Unit' and is seeking advice as to how to operate it.

UNHCR remains concerned that in some instances there is reportedly a differentiated approach of border authorities to certain nationalities. In 2006 and 2007, this was noticeable in particular with regard to Uzbek and Chechen individuals, who in fact should benefit from a visa-free regime. The screening or profiling that is conducted at borders in order to identify persons with specific needs, and those with international protection needs, and victims of trafficking, remains weak in some locations. At the central level, a compulsory, indepth and systematic training on refugee protection is still not incorporated into the centralised training college for Border Guards, although UNHCR does provide lectures from time to time.

Finally, there is a major constraint faced by all authorities working with migrants, asylum seekers and refugees in Ukraine, and that is the absence of proper interpretation facilities (and almost complete absence of any professional interpreters). This in turn leaves the Border official unable to determine the needs of the migrant at the border, and unable to properly convey to the migrant his/her rights under Ukrainian law.

A number of initiatives have been developed to address these concerns, including border monitoring activities (supported by UNHCR and ECRE in western Ukraine), but which still need to be enhanced along the eastern, sea and air borders. In future, there is likely to be an interagency observatory mechanism for the monitoring of readmissions, with funding from the European Commission. Currently there are several proposals for border monitoring support submitted to the EC for consideration by UNHCR, ECRE and IOM.

The instruction on the transfer of applications from the SBGS to the asylum authorities has certainly had a positive impact and in this year alone 470 applications

were transferred. The instruction is, in our opinion, fairly effective, except in the case where the authorities have sought court decisions on detention and deportation prior to the referral of individuals to the asylum authority. This is a complicated and complex situation that has sprung up in western and northern Ukraine and requires not only an interagency approach, but also an ability to counter the messages received by asylum seekers from smuggling gangs.

Training both through the SBGS academy and during missions to the border have been provided by UNHCR and for border guards working in eastern Ukraine, introductory sessions are being provided by ICMPD and GDISK under the EC-funded ERIT project.

Increased awareness among those apprehended at borders and within country by the MOI has been achieved through the dissemination of information leaflets in eight of the most common languages.

The problem of interpretation, may, we hope, be addressed with funding from the EC for a sub-regional project to develop a pool of interpreters in Belarus, Moldova and Ukraine. This is also currently under consideration by the EC.

III. Access to quality refugee status determination

In Ukraine the State Committee for Nationalities and Religions (SCNR) is currently the central organ responsible for asylum and oversees 24 regional migration services. The Regional Migration Services (RMS) register the application and make a decision on admissibility to the procedure (based upon any other applications and abuse of the procedure, or whether the application was made 'without delay' – a clause that is regrettably poorly defined and arbitrarily applied). Following the decision to admit an applicant into the procedure, the RMS makes a decision as to whether the application is manifestly unfounded. Appeals may be made to the SCNR or to the Administrative Court and have suspensive effect. Children reaching 16 must apply again in their own right (notwithstanding recognition of their parents as refugees), and unaccompanied minors must be appointed a legal representative in order to apply for asylum in Ukraine.

Today, it is not possible to qualify the Ukrainian asylum system as one of quality RSD. The recognition rates remain low, in part due to the absence of complementary forms of protection, but also due to the constant reorganisation of the asylum authority over the past ten years, the frequent turnover of staff (not unfamiliar to the EU Member States – in Ukraine we also suffer from poor-pay and incentives, and fast burn-out among staff) and a disproportionate allocation of staff to the workload around the country. The political will (or absence thereof) and poor inter-institutional working has led to the adoption of deportation orders against asylum seekers, and in the case of 11 Sri-Lankans in March to their refoulement. Poor understanding of the interplay between extradition and asylum and possible politicisation of some cases has led also to the extradition of both asylum seekers and even a recognised refugee from Ukraine in 2008. UNHCR is concerned about the high use of the manifestly unfounded clauses, in part due to the poor understanding of this provision among decision-makers and noted that in 2007, 21

61% of applicants were rejected on this basis. In many decisions, UNHCR has observed application of an unnecessarily high standard of proof and insufficient reference to country of origin information. The failure by the child care agencies to appoint guardians to unaccompanied children leads to a de facto denial of access to the procedure for this category of asylum seekers in Ukraine. Judicial practice is still undeveloped since only in 2005 Ukraine established the Administrative court system and asylum moved to this jurisdiction. The quality of decision-making in deportation, extradition and asylum hearings is poor, and the independence of the judiciary has been questioned in some cases. It should be noted that in many deportation and extradition hearings, asylum seekers are not even present at the court, and even if they are, are frequently not provided an interpreter into their own language. There is currently no free legal aid in Ukraine and asylum seekers must rely on the free services provided by NGO partners. UNHCR is



concerned also that while we have no access to the files, and there is an ad hoc approach towards allowing legal advisors to be present during the asylum interview, there remains a practice of sharing confidential information with the security services and Ministry of Foreign Affairs regarding individual cases.

Over the past ten years, UNHCR has worked with the authorities, and with NGOs in efforts to address these concerns. It is a mammoth task and will take a long time to achieve a fully functioning and quality asylum system.

The initiatives taken to improve the situation include: regular training on refugee status determination in the form of regular seminars, on-the-job training of decision-makers and interviewers (most recently with support from the EC-funded Danish Refugee Council led project), intensive training at 'hot-spots' along the borders, and advocacy for development of a centralised and systematic education of decision-makers. More recently the ICMPD GDISK ERIT project has also begun similar work.

Besides training, there has been technical support provided over the years for offices, as well as the provision of COI on a cd-rom in the Russian language. Regarding the access of unaccompanied minors to the procedures, UNHCR and the SCNR hosted a seminar in 2007, which identified recommendations for government action and based upon this, the Danish Refugee Council has applied to the EC for funding to support their implementation. In 2008 a 'Civil Council' was established under the SCNR, which provides for improved inter-institutional and inter-agency dialogue on all

asylum issues. More recently, UNHCR has supported the inauguration of a working group on asylum at the Higher Administrative Court.

UNHCR continues to advocate for an increase in the State budget for asylum matters, and this should remain a focus of bilateral and multilateral discussions between the EU, EU MS and the Ukrainian authorities. This is critical to ensuring a strengthened government-led solution to the weaknesses in the Ukrainian asylum system.

Last, but not least, UNHCR continues to implement a small resettlement programme from Ukraine. This mainly targets those individuals with legal and physical protection needs, as well as a small number of recognised refugees who lack any prospect of local integration.

IV. Access to adequate reception conditions

Under Ukrainian law, asylum seekers are not as a rule detained and should in fact be released from detention. However that is not to say that asylum seekers do not find themselves in detention. Those who are detained usually have been apprehended whilst attempting to cross the Ukrainian borders, or were found without correct documentation. After an initial period of three – ten days of detention, a court decision on their detention must be made, and this according to the law, should be for the purposes of deportation. The maximum period of detention is six months.

Accommodation is provided to asylum seekers in two open reception centres located in Zakarpattya (west) and Odessa (south) regions of Ukraine. Asylum seekers are permitted to work in Ukraine, but rarely in our experience find legal employment.

Problems in reception in Ukraine arise for a number of reasons. Firstly, when it comes to documentation, there are as many as four different government certificates that are provided to asylum seekers during the procedure and at each stage of the procedure when a different (and they are different colours even) certificate must be issued, there is the risk that the asylum seeker may find him or herself undocumented for a period of anything from a few days to many months. During this period, they are at particular risk of harassment and detention by the law enforcement authorities. UNHCR receives reports of such treatment on a monthly basis from our NGO partners who work with individuals who experience this.

Regrettably the two temporary accommodation centres have only limited space (about 330 places in total), and the procedures for allocating accommodation and expelling individuals from the centres is at times not terribly transparent. Besides this, there is almost no government-sponsored social, legal or medical support including even for persons with specific needs such as unaccompanied children, women at risk or survivors of torture. There is very poor access to response services by survivors of sexual and gender based violence. There have been many reports about the conditions of detention, and while two recently opened centres (run by the Ministry of Interior) are of high standards in terms of structure, the treatment of detainees will continue to be monitored.

Finally, and sadly, UNHCR, the International Organisation of Migration and civil society in Ukraine have observed a marked increase in the number of xenophobic and racist attacks and behaviour. Although a government plan of action has been developed, we are yet to see real positive impact upon foreigners living in Ukraine who have been or continue to be at risk of such behaviour.

UNHCR and its partners, with the support of the Soderkoping process continue to work with the authorities in order to advocate for improved reception conditions. Our work entails the monitoring of reception centres, as well as the provision of legal, social and medical assistance through NGO partners. While still insufficient to cater to all the needs of all asylum seekers in Ukraine, it goes some way to alleviating some of the suffering experienced by persons of concern in the country. Our monitoring extends also to detention facilities. Regarding the skills and training of reception-centre staff, a Soderkoping-funded initiative has led to the training of staff throughout 2008 on conflict-management, support to persons with specific needs and health and gender issues. UNHCR also continues to advocate for free legal aid with the Ministry of Justice.

V. Conclusion

While UNHCR recognises the need to combat irregular migration and criminal activities, the organisation remains concerned over the state of refugee protection in Ukraine.

Consequently, UNHCR advises States to refrain from returning third country asylum-seekers to Ukraine because we cannot provide assurances that asylum seekers and refugees would have effective protection from refoulement.

Sub-regional, regional and cross-border cooperation at all levels, both governmental and non-governmental, in addition to advocacy for implementation of all these recommendations and those of the 10 Point Plan will be key to improving the situation.

For further information about the situation in Ukraine, you may wish to refer to the UNHCR position on the situation of asylum in Ukraine dated October 2007 available on our website.



The situation at the Slovak – Ukrainian Border and the access to asylum procedure in the Slovak Republic

Mgr. Miroslava Volanská
The Human Rights League, Slovakia

After the Slovak – Ukrainian so-called "Green Border", became a part of the external border of the European Union the need to monitor the access of the third country nationals to the territory of the Slovak Republic raised up as they are entering the territory of the European Union.

As prescribed by the Schengen Borders Code if the third country national does not meet the conditions for entering the country, such person shall be refused entry to the territory and shall be subjected to a re-admission procedure to the country he/she has exited or to the country from which he/she has crossed the Slovak border illegally.

The readmission procedure between Slovakia and Ukraine is governed by the Readmission Treaty signed in October 1993. The treaty came into force in March 1994. Under this treaty the third-country national, after being proven he/she illegally entered the territory of the Slovak republic, can be readmitted to the territory of Ukraine. The readmission procedure has to be done within the period of seven days from the third country national's entrance to Slovakia. In fact the re-admission procedure is being completed in 24 hours because in that time the alien is not detained. After the time period of 24 hours passes the Border Control is obliged to issue a decision on detention of the alien. Because of that reason the Border Control is acting very quickly after interning a person who illegally crossed the border to forgo the detention procedure. Upon entering the territory of the Slovak Republic illegally the third-country national committed a legal offence and due to this fact he/she can be held and placed in the individual department of the Border Control where he must be instructed about his/her situation and his/her rights and obligations. In order to explain his/her illegal entrance the alien will be questioned for purpose of finding out facts about the alien's identity, the road he/she used to enter the territory of Slovakia, reasons why he/she left his/her country of origin, etc. The interview must be done in a language understandable for the alien.

Illegal Border Crossing (The Slovak – Ukrainian Border)¹ 01. 01. – 31. 07. 2008

Age	Sex	No.	Together
18	Men	91	95
	Women	4	
19 +	Men	432	479
	Women	47	
Together			574

Illegal Border Crossings (According to the nationality - TOP 10)

Country of Citizenship	July 2008	Country of Citizenship	Year 2007	Country of Citizenship	Year 2006
Moldova	207	Moldova	903	Moldova	1251
Pakistan	79	Ukraine	524	Russia	544
Georgia	67	Pakistan	459	India	464
Bangladesh	36	India	322	China	317
Russia	35	Russia	307	Ukraine	264
China	32	Georgia	264	Pakistan	233
India	30	Iraq	90	Georgia	221
Afghanistan	31	Bangladesh	87	Iraq	198
Ukraine	21	China	80	Bangladesh	188
Armenia	6	Afghanistan	57	Palestine	114
Others	24	Others	312	Others	335

As soon as the third-country national applies for asylum in Slovakia the person can not be readmitted from the territory of the Slovak Republic. The application for asylum shall be recorded and the foreigner shall be instructed how to go to the Reception Centre which is a facility of the Migration Office where the medical screening and other primary procedures will be provided. There is only one Reception Centre in Slovakia, placed to the eastern part of Slovakia – in Humenné.

Asylum Applications (at Slovak-Ukrainian Border)³ 01. 01. – 31. 07. 2008

Age	Sex	No.	Together
18	Men	24	27
	Women	3	
19 +	Men	57	59
	Women	2	
Together			86

Country of Citizenship	Men	Women	Together
Georgia	24	0	24
Moldavia	21	1	22
Russia	12	2	14
Pakistan	10	0	10
India	5	0	5
Armenia	2	2	4
Afghanistan	3	0	3
Bangladesh	3	0	3
Iraq	1	0	1
Together	81	5	86



The Border Monitoring Project

After some pilot projects focused on the monitoring of the Slovak border, in September 2007 the Tripartite Memorandum of understanding on modalities of mutual cooperation and coordination to support the access to the territory of, and the asylum procedures of the Slovak Republic between the Regional Representation of the United Nations High Commissioner for Refugees for Hungary, Poland, Slovakia and Slovenia (UNHCR), the Office of Alien and Border Police of the Ministry of the Slovak Republic and the Human Rights League (HRL) was signed. Under this agreement the lawyers of HRL monitor the access of persons in concern of UNHCR to the territory of the Slovak Republic and to the asylum procedure in Slovakia as well as their protection against expulsion of forced return from Slovakia. The main goal of the Border Monitoring project is to analyse gathered information and advocate for improving border, airport and detention practices. These activities have the goal to ensure the right of persons who ask for asylum to access the territory of the Slovak Republic, start the asylum procedure in Slovakia and to forego the Human Rights violation.

The monitoring is being proceeded in the Departments of the Border Control at the Slovak-Ukrainian border and in the transit zone of The International Airport in Bratislava. As arranged with the Office of Alien and Border Police HRL is receiving announcements regarding the presence of a third-country national at the departments or at the International Airport in Bratislava.

Based on these announcements HRL lawyers can be present and monitor the situation during the interviewing of the third-country nationals, upon a permission of the concerned person of course.

For the purpose to instruct the third-country national HRL with the cooperation of the UNHCR prepared an information leaflets that contains basic information about their situation and their rights and obligations, including the information about their right to seek asylum in Slovakia and the grounds for being granted asylum or being provided with the subsidiary protection in Slovakia. These leaflets are available in each department of the Border Control in 6 language versions and in 4 language versions in the transit zone of the International Airport in Bratislava.

HRL lawyers are authorized to inspect the files and the records of the third-country nationals that have been placed in the departments while the HRL lawyers were not present there. This activity is a possibility how to monitor if there were any persons readmitted despite the fact they sought for asylum in Slovakia.

The Detention

The detention of asylum seekers and aliens in the Slovak republic is governed by the Act on Stay of Aliens⁴. The third country national can be detained upon a written decision on detention issued by the Alien and Border Police Department. Detained aliens, including the asylum seekers, are placed in Detention centres, which are guarded facilities of the Police Department. In Slovakia there are two Detention centres – one is located in Medved'ov (the western part of Slovakia), the second one is located in Sečovce (the eastern part of Slovakia).

According to the Act on Stay of Aliens police can detain an alien for the purpose of

1. the execution of administrative expulsion or execution of punishment of expulsion;
2. execution of his/her transportation pursuant to a separate Act⁵;
3. alien's return pursuant to a separate Act⁶, provided that he/she entered the territory of the Slovak Republic without authorisation or stays on the territory of the Slovak Republic without authorisation.

There are two decisions issued to a third-country national – the decision on the administrative expulsion from the territory of the Slovak republic and based on this decision the Alien and Border Police issues the decision on detention. The detained alien has a right to appeal against both decisions in the period of 15 days from the day of delivery of the decisions with the difference that the appeal against the decision on detention is being lodged on the regional court whereas for examining the appeal against the decision on administrative expulsion the Alien and Border Police is competent. The appeal against the decision on administrative expulsion has no suspense effect on the decision. The alien can, however, ask the court in his appeal to grant a suspense effect to his appeal and court shall decide on this without delay.

In the case of detained aliens who enter the asylum procedure lodging the application for asylum has no influence on their stay in the Detention centre. This means that the asylum procedure is running while

they are detained. For the detention and the asylum procedure the competent authority is the Ministry of Interior of the Slovak republic. The differences are in the sections of the Ministry of Interior. For the detention the Police Department – The Alien and Border Police Department of the Slovak republic is competent whereas for the asylum procedure the Migration Office is competent.

The alien, as well as detained asylum seeker can be detained for inevitably necessary time, which is maximal period of 180 days according to the Act on Stay of Aliens. Throughout the whole time of detention the police shall examine existence of the reasons of detention of an alien. As soon as the reason no longer exists, or based on the decision of the court, or provided that the maximum time of detention ran out, police shall release an alien without delay.

The decision if the asylum seeker should be released before the end of this term can be made individually by the director of the particular Detention centre. According to work experiences of HRL lawyers if it is obvious that the asylum procedure in the case of a detained asylum seeker would not be proceeded in the 180 days of detention the asylum seeker is being released from the detention to a Migration office's facility.

According to the Act on Stay of Aliens detained alien must be informed in a language for him/her understandable about the reasons of the detention and about his/her right to appeal against the decision on detention. Detained alien has a right without delay to inform about his detention his relatives and his lawyer and also a right to accept visits of those who provide legal protection for him/ her without any restrictions.

The NGOs providing legal aid free of charge to the aliens have the right to enter both detention centres as agreed with the Alien Police. In fact, there are two NGOs (including HRL) that visit these detention centres on the regular basis. We have not noted that anybody would be banned to contact lawyer, however, taking into account language and cultural barriers and con-

fiscation of their personal belongings including money, there is hardly a good possibility that they are able to exercise their right to full extent. Detained persons are also provided with a social and psychological aid managed by NGOs visiting the Detention centres.

¹ Source: The Office of Alien and Border Police in Slovakia

² Source: The Office of Alien and Border Police in Slovakia

³ Source: The Office of Alien and Border Police in Slovakia

⁴ the Act on Stay of Aliens 48/2002 Z. z. that came into force in February 2002 (Journal of Laws of 2002 No. 23)

⁵ Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanism for determining the Member State responsible for examining the asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national; Commission Regulation (EC) No. 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No. 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanism for determining the Member State responsible for examining the asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national

⁶ E.g. the Agreement concluded between the Government of the Slovak Republic and the Government of Ukraine on Surrender and Takeover of Persons across Common State Borders (Notification no. 116/1994 Coll.).

⁷ Source of statistical data: The Detention centre in Medved'ov, The Detention centre in Sečovce

Statistics regarding the detained aliens in Slovakia⁷

	<i>PDCA Medved'ov</i>			<i>PDCA Sečovce</i>			<i>Total</i>		
	July 2008	2007	2006	July 2008	2007	2006	July 2008	2007	2006
<i>Placed</i>	212	754	645	169	356	164	381	1110	809
<i>Expelled</i>	134	582	587	35	131	68	169	713	655
<i>Released</i>	32	141	154	57	8	21	89	149	175
<i>Asylum</i>	26	107	82	59	143	103	85	250	185
<i>Voluntary Returns</i>	20	80	52	7	35	4	27	115	56

Menschenrechte auf Hoher See

Positionspapier Forum Menschenrechte (Juni 2008)

Es wird geschätzt, dass in den letzten zehn Jahren etwa 10.000 Menschen beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ertrunken sind. Die Bilder von untergegangenen Booten und ertrunkenen Menschen sind aufwühlend und rufen nach einem neuen, besseren Umgang mit der Aufnahme und Rettung von Migranten und Flüchtlingen im Mittelmeer.

Der bisherige Zustand ist das Ergebnis eines Migrationsregimes, in dem sich Europa auch mit illegalen Mitteln gegen Flüchtlinge und Einwanderer abschottet. Damit verbunden besteht eine Tendenz der Mitgliedstaaten der EU menschenrechtliche Verpflichtungen, die gegenüber Migranten und Flüchtlinge auf Hoher See bestehen, zu umgehen. Die bisher von der EU praktizierte Grenzpolitik, durchgeführt von der EU-Agentur FRONTEX¹, missachtet dabei menschen- und flüchtlingsrechtliche Verpflichtungen der EU-Staaten. Zu diesem Ergebnis kommt ein von *amnesty international*, der Stiftung *Pro Asyl* und dem *Forum Menschenrechte* in Auftrag gegebenes Gutachten. Aus Sicht des Forums Menschenrechte ist damit die Auffassung, die die Bundesregierung in Stellungnahmen² vertritt, dass staatliche Grenzkontrollen auf Hoher See sich in einem flüchtlings- und menschenrechtsfreien Raum bewegt, nicht haltbar.

I. Gemeinschaftliche Verantwortlichkeit für die Einhaltung des Völkerrechts

a. Die Zwölf-Meilen-Zonen und die hohe See

Der Geltungsbereichs des völkerrechtlichen *refoulement*-Verbotes richtet sich nach den seerechtlichen Vorschriften des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1982 (SRÜ), die die Territorialgewalt definieren. Nach diesem Übereinkommen gibt es die vor der europäischen Küste befindliche sogenannte Zwölfmeilenzone. Sie gehört zum jeweiligen europäischen Küstenstaat. Jenseits der Zwölfmeilenzone endet das Staatsgebiet. Hier gelten Menschenrechtsverträge uneingeschränkt. Es folgt die Hohe See, die rechtlich zu keinem Staatsgebiet gehört und den Streitpunkt in der momentanen Diskussion bildet. Im Anschluss an die hohe See folgt die Zwölfmeilenzone vor Afrika, die zum Staatsgebiet der afrikanischen Herkunfts- und Transitstaaten gehört.

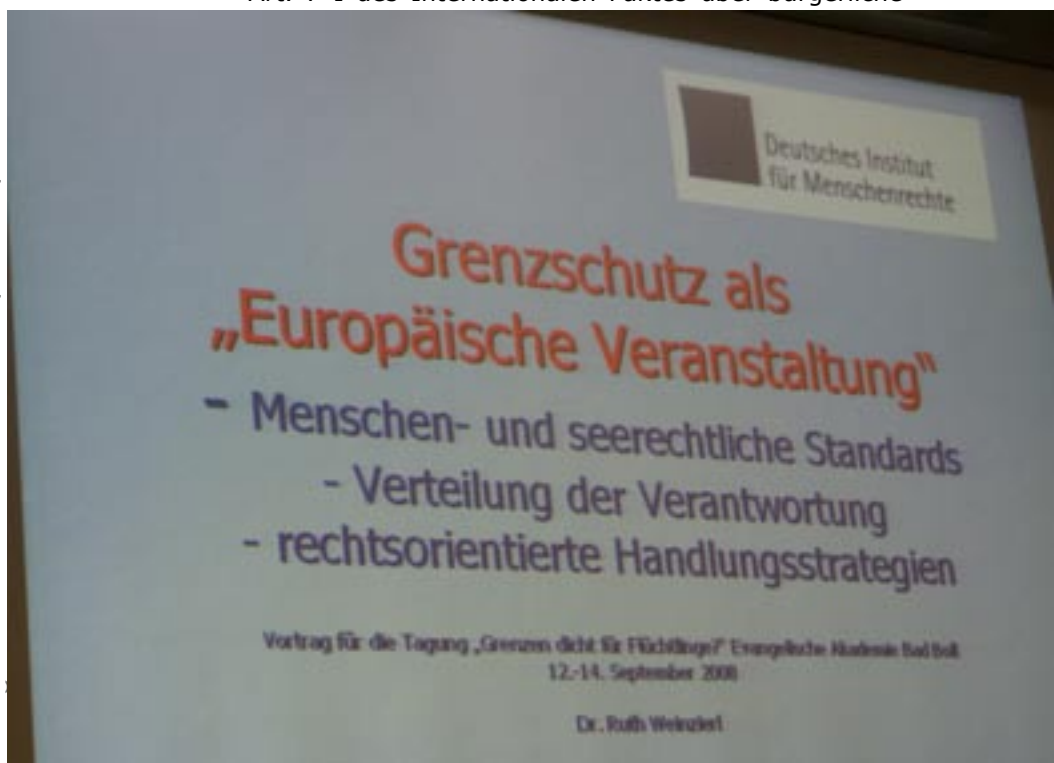
b. Die rechtlichen Verpflichtungen der europäischen Grenzschutzorgane

Europäische Grenzschützer, die in den obengenannten Zonen Maßnah-

men der Migrationskontrolle durchführen, haben die einschlägigen Rechtsnormen hinsichtlich des Rechts auf Ausreise, des *refoulement*-Verbotes und den diesbezüglichen Verfahrenrechten zu beachten. Dies ergibt sich aus den internationalen Verpflichtungen, insbesondere aus der GFK, der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK), dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte (IPbürgR), dem Antifolterabkommen der UN (CAT), und dem europäischen Primär- und Sekundärrecht.

aa. Völkerrechtliche Verpflichtungen innerhalb der europäischen Zwölfmeilenzone

Art. 33 der GFK enthält das *refoulement*-Verbot. Die GFK gilt unabhängig von innerstaatlichen Regelungen auch innerhalb der Zwölfmeilenzone. Dies ergibt sich aus Art. 29 des Wiener Vertragsrechtsübereinkommen (WVK), durch den sich der Geltungsbereich auf das gesamte Hoheitsgebiet erstreckt. Hierzu zählt nach Art. 2 I SRÜ die Zwölfmeilenzone. Hinzu kommt, dass nach Art. 27 WVK ein Staat sich seinen internationalen Verpflichtungen nicht dadurch entledigen kann, dass er entgegenstehendes innerstaatliches Recht verabschiedet. Ein weiteres Argument gegen eine Entrechtlichung ergibt sich auch aus dem Sinn und Zweck der GFK. Ihr Schutzzweck würde umgangen, wenn Staaten innerhalb ihres Territorialgebietes in Ausübung staatlicher Souveränität de facto Grenzkontrollen vornehmen könnten, ohne dass dieselben Verpflichtungen gelten wie auf dem Festland. Diese Argumente gelten in gleicher Weise für das in Art. 3 I des Übereinkommens gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe vom 10.12. 1984 (CAT) ausdrücklich normierte *refoulement*-Verbot, sowie für den Anwendungsbereich des Art. 7 I des Internationalen Paktes über bürgerliche





und politische Rechte (IpbürgR) als auch für Art. 3 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

bb. Völkerrechtliche Verpflichtungen jenseits der europäischen Zwölfmeilenzone

Die Bundesregierung vertritt die Auffassung, dass das Zurückweisungsverbot der GFK nach Staatenpraxis und überwiegender Rechtsauffassung auf Hoher See, die extraterritoriale Gebiet ist, gegenüber Personen, die Verfolgungsgründe geltend machen, keine Anwendung findet.³

Die Auffassung, dass das **refoulement-Verbot** hier nicht gelte, wurde in den 1990er Jahren vom US-amerikanischen *Supreme Court* vertreten. Die USA drängte damals regelmäßig Schiffe mit Bootsflüchtlingen aus Haiti gewaltsam zurück. Dieses Urteil hat jedoch keine völkerrechtliche Verbindlichkeit. Vielmehr sind sich Vertreter der jüngeren Literatur, der UNHCR, EXCOM und NGO's darüber einig, dass das **Nicht-Zurückweisungsgebot nach Art. 33 I GFK keiner geographischen Begrenzung** unterliegt, sondern sich auf die Tätigkeit aller Vertreter des Staats auch außerhalb seines Hoheitsgebiets erstreckt. Entscheidend ist hierbei nicht der Ort, an dem sich der Betroffene und die handelnde staatliche Person aufhalten. **Maßgeblich** ist, **ob** der Betroffene sich **in der Kontrolle staatlicher Organe** befindet **oder von ihrem Handeln betroffen** ist.

Die Bindung der Grenzschutzorgane folgt also nicht zuletzt daraus, dass ihre Tätigkeit einen **funktionalen Territorialbezug** und somit einen sachlichen Bezug zum Hoheitsgebiet aufweist. Für eine solche Sichtweise spricht bereits der **Wortlaut** der englischen Fassung des **Art. 33 I GFK**, der durch seine Formulierung⁴ jede Handlung, die den Betroffenen der Verfolgungsgefahr aussetzt, umfasst. Hinzu kommt das Argument, dass die Konvention dem **effektiven Schutz gegen Menschenrechtsverletzungen im**

Herkunftsstaat dient. Jede territoriale Beschränkung würde das vereiteln. Eine gegenteilige Ansicht würde den Vertragsstaaten die Möglichkeit eröffnen, sich ihren internationalen Verpflichtungen zu entziehen und sie de facto-Grenzkontrollen vor die eigenen Hoheitsgewässer verlagern könnten.

Für die Geltung des *refoulement*-Verbotes außerhalb der europäischen Zwölfmeilenzone spricht auch, dass der **UNFachausschuss gegen Folter** die extraterritoriale Geltung von Art. 3 I CAT im Hinblick auf die in Guantánamo Inhaftierten bestätigt hat. Darüber hinaus hat der Ausschuss darauf verwiesen, dass sogar die Normen der Konvention, die an die Begründung von Hoheitsgewalt anknüpfen, **extritorial anwendbar** seien, wenn der **Staat effektive Kontrolle über ein Gebiet oder eine Person** ausübe. Diese Meinung vertritt auch das vertraglich zuständige Überwachungsorgan, der **Ausschuss für Menschenrechte**, wenn es um den extraterritorialen Anwendungsbereich des *refoulement*-Verbotes aus Art. 7 S.1 IpbürgR geht.

Auch der **EGMR** erkannte die grundsätzliche Möglichkeit der extraterritorialen Wirkung der EMRK in mehreren Entscheidungen an. Der EGMR bejaht zudem ausdrücklich die **extritoriale Wirkung der EMRK an Bord von Schiffen**. Jene ergibt sich aus der sogenannten **Flaggenhoheit** nach Art. 92 SRÜ. Sie führt als **funktionale Hoheitsgewalt** dazu, dass der Staat auf einem Schiff, das unter seiner Flagge fährt, Hoheitsgewalt ausübt. Daher gilt an Bord von EU-Flaggenstaaten auch die EMRK. Die Frage, ob an Bord befindliche Besatzungsmitglieder aufgrund der Flaggenhoheit auch gegenüber solchen Personen an die EMRK gebunden sind, die sich im Wasser oder an Bord anderer Schiffe befinden, ist vom EGMR noch nicht entschieden worden. Dass die Flaggenhoheit auch hier als Hoheitsgewalt begründendes Element Anzusehen ist, spricht, dass es widersprüchlich wäre, wenn die an Bord befindlichen Besatzungsmitglieder nach Art. 92 SRÜ als Verpflichtete der EMRK qualifiziert würden, ohne dass die von ihren Handlungen betroffenen Personen als Berechtigte aus der EMRK angesehen würden. **Seerechtliche Flaggenhoheit** begründet also **Hoheitsgewalt** i.S.d. Art. 1 EMRK gegenüber allen Personen, die sich **an Bord, im Wasser oder an Bord anderer Schiffe** befinden.

Hinzu kommt, dass **Hoheitsgewalt** aufgrund **effektiver physischer Kontrolle über eine Person** zu bejahen ist, wenn staatliche Schiffe ihre physische Präsenz und Kraft nutzen, um kleinere, unsichere oder manövrier schwache Boote ab- und zurückdrängen sowie unter Ausübung oder Androhung physischen Drucks in Häfen von Herkunfts- und Transitstaaten zurückdrängen. Darüber hinaus wird **Hoheitsgewalt** auch begründet, wenn das **handelnde staatliche Organ** innerhalb ihm **zugewiesener staatlicher Zuständigkeit** und **unter Kontrolle des Vertragsstaates** für diesen handelt. Beides ist für Schiffe staatlicher Grenzschutzbehörden regelmäßig zu bejahen.

Als weiteres Argument für völkerrechtliche Verpflichtungen jenseits der Zwölfmeilenzone ist anzuführen, dass **Hoheitsgewalt** angenommen werden muss, wenn Staaten **Maßnahmen der Migrationskontrolle räumlich** auf Gebiete außerhalb ihres Territoriums

vorverlagern. Das Umgehungsverbot kann so eingehalten werden und der Installation menschenrechtlicher Räume wird damit kein Vorschub geleistet.

• **Grenzschutzmaßnahmen**, wo immer sie durchgeführt werden, haben folglich aufgrund ihres Zusammenhangs mit der Durchsetzung staatlicher Hoheitsgewalt auf dem Territorium des betroffenen Hoheitsträgers einen **funktionalen Territorialbezug**. Dieser sachlich begründete Territorialbezug führt zu einer Anwendbarkeit der EMRK bei hoheitlichen Maßnahmen, die im Zusammenhang mit Grenzschutzmaßnahmen stehen.

cc. Völkerrechtliche Verpflichtungen innerhalb der Zwölfmeilenzone der Herkunfts- und

Transitländer

In Art. 33 GFK ist die Rede von Flüchtling. Ein Flüchtling ist nach Art. 1 A (2) GFK eine Person, die sich außerhalb des Staates befindet, dessen Staatsangehörigkeit sie besitzt. Ein Verstoß gegen das Zurückweisungsverbot kann demnach nur vorliegen, wenn die betroffene Person sich außerhalb ihres Herkunftsstaates befindet. Art. 33 GFK kann aus diesem Grund keine Anwendung für aufgegriffene Migranten auf See finden, die aus dem Küstenstaat stammen in dessen Zwölfmeilenzone sie sich bei Kontakt mit den Grenzschützern befinden. Bei Aufgreifen in einer Zwölfmeilenzone eines anderen afrikanischen Herkunfts- oder Transitstaates entfaltet die GFK Bindungswirkung nach wie vor. Da jedoch bei staatlichen Maßnahmen auf See die Staatsangehörigkeit in den meisten Fällen nicht ermittelbar ist, ist innerhalb der Zwölfmeilenzone von Transit- und Herkunftsstaaten eine erst im Rahmen eines späteren Verfahrens **widerlegbare Vermutung** für die Geltung des *refoulement*-Verbots aus Art. 33 I GFK anzunehmen.

Führen EU-Mitgliedstaaten also mit Drittstaaten gemeinsame Küstenpatrouillen durch, die in die Küstengewässer der Drittstaaten vorverlegt wurden, so entsteht nach Auffassung des Forum Menschenrechte eine gemeinschaftliche Verantwortlichkeit aus Völkerrecht, d.h. aus der GFK, der CAT, dem IpbürgR und der EMRK. Die Staaten sind gesamtschuldnerisch verantwortlich und müssen durch organisatorische Maßnahmen sicherstellen, dass die an der jeweiligen Operation Beteiligten das Recht auf Ausreise, das *refoulement*-Verbot und die dies bzgl. Verfahrensrechte beachten.

II. Gemeinschaftliche Verantwortlichkeit für die Einhaltung des europäischen Rechts

Nach Auffassung des *Forum Menschenrechte* folgt auch aus europäischem Primär- und Sekundärrecht die Bindung der europäischen Grenzschutzorgane an das *refoulement*-Verbot und die darauf bezogenen Verfahrensrechte.

Europäische Grenzschützer haben die einschlägigen Rechtsnormen zu beachten, wenn sie Maßnahmen durchführen, die innerhalb des Küstenmeeres, in der Anschlusszone, auf hoher See oder im Küstengewässer der afrikanischen Küstenstaaten durchführen. Die Bindung der Grenzschutzorgane folgt daraus, dass ihre Tätigkeit einen **funktionalen Territorialbezug** und somit einen sachlichen Bezug zum Hoheitsgebiet

aufweist. Begründbar ist dies nicht zuletzt mit Art. 51 Grundrechtecharta (GRC), der den Anwendungsbereich der GRC regelt. Auch hier wird nicht auf das Territorium, sondern auf die verpflichtenden Hoheitsträger abgestellt. Insofern haben auch Art. 18 GRC und Art. 19 GRC, die Bezug auf das Asylrecht und das *refoulement*-Verbot nehmen, Geltungsanspruch, wenn es um Maßnahmen der Grenzkontrolle auf See geht.

Die Zurückweisung, das Zurückeskortieren, die Verhinderung der Weiterfahrt, das Zurückschleppen bzw. die Verbringung in nicht-europäische Küstenländer stellt sich als Ausübung von Hoheitsgewalt dar, die die völkerrechtlichen Menschen- und Flüchtlingsrechte beachten muss.

Darüber hinaus muss sich das europäische Flüchtlingsrecht nach dem EG-Vertrag am Völkerrecht messen lassen. Wenn das Völkerrecht eine uneingeschränkte Geltung des *refoulement*-Verbots wie oben dargestellt verlangt, gilt dasselbe für das europäische Flüchtlingsrecht. So beispielsweise durch die 2004 verabschiedete sog. Qualifikationsrichtlinie, die der Harmonisierung des materiellen Flüchtlingsrechts dient.

III. Handlungspflichten staatlicher Organe gegenüber auf See und an Bord befindlichen Personen

a. Flüchtlings- und menschenrechtliche Handlungspflichten

Die GFK enthält kein Recht auf Asyl i.S.e. Verpflichtung, Schutz auf dem eigenen Staatsgebiet zu gewähren. Aber u.a. verweisen der UNHCR und EXCOM darauf, dass aus dem *refoulement*-Verbot des Art. 33 I GFK die staatliche Pflicht folgt, Zugang zu einem behördlichen Verfahren zur Prüfung der Flüchtlingseigenschaft zu ermöglichen. Grund hierfür ist der mit der GFK verfolgte Schutzzweck. Sofern also drittstaatsangehörige Stellen in die Überwachungs- und Rettungsmaßnahmen europäischer Stellen einbezogen werden, besteht für die europäischen Grenzschutzorgane die Pflicht sicherzustellen, dass die Schutzsuchenden und Migranten im Einklang mit den menschen-, flüchtlings- und seerechtlichen Normen an einen sicheren Ort verbracht werden, an dem Gewähr dafür besteht, dass insbesondere das *refoulement*-Verbot eingehalten wird. Dies ist in den afrikanischen Transitstaaten und in sogenannten „Transit Processing Centers“ nicht gewährleistet, weshalb die Verbringung auf das Territorium von EU Mitgliedstaaten geboten ist. Damit der Betroffene dann auch tatsächlich effektiven Rechtsschutz in Anspruch nehmen kann, muss ihm die Möglichkeit eröffnet werden Rechtsschutz auf dem Territorium des Vertragsstaates in Anspruch zu nehmen. Die Schutzsuchenden haben demnach einen impliziten Rechtsanspruch aus Art. 33 GFK, der ihnen sowohl Zugang zu effektiven Rechtsschutz gewährleistet als auch implizit das Recht vorübergehend in den nächsten sicheren Hafen verbracht zu werden. D.h. es muss sich hierbei um einen Hafen handeln, in dem die Schutzsuchenden sicher vor Verfolgung oder Abschiebung sind.

b. Seerechtliche Pflichten

Schutzbedürftige und Migranten, die bei der Überfahrt in Seenot geraten sind, müssen entsprechend den Vorschriften des humanitären Seerechts behandelt werden. Maßgeblich sind hier zu nennen: das Internationale Übereinkommen über die Suche auf See und

die Seenotrettung (SAR) und das Internationale Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See (SOLAS).

Es ist geboten, die geretteten Personen an einen sicheren Ort i.S. der SAR zu verbringen. Das seerechtliche Kriterium der „Sicherheit“ ist hierbei i.S. flüchtlingsrechtlicher Bestimmungen auszulegen. „Sicher“ ist ein Ort für Flüchtlinge demnach nicht schon dann, wenn der Zustand der Seenot unterbunden wurde, sondern nur dann, wenn an diesem Ort auch gewährleistet ist, dass es nicht zum *refoulement* kommt. D.h. Schutzsuchende dürfen nicht in Drittländer gebracht werden, in denen kein hinreichender Schutz gewährleistet ist.

Für den Umgang mit Schutzsuchenden und Migranten auf See und an Bord bedeutet dies, dass nach flüchtlings-, menschen- und seerechtlichen Normen bei Grenzkontrollmaßnahmen eine Verbringung der Schutzsuchenden und Migranten an einen sicheren Ort auf EU-Territorium, eine Durchführung eines Verfahrens zur Überprüfung des Schutzantrages und eine rechtliche Überprüfung der Entscheidung geboten sind.

IV. Fazit

- Die internationalen Verpflichtungen, insbesondere aus der GFK, der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte, dem Antifolterabkommen der UN, und das europäische Primär- und Sekundärrecht verbieten das *refoulement* von Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten.
- Die europäischen Grenzschutzbehörden sind bei exterritorialen Grenzschutzmaßnahmen an diese Regelungen gebunden. Bei Maßnahmen auf See gilt dies sowohl innerhalb der **eigenen Zwölfmeilenzone** als auch für Maßnahmen in der **Anschlusszone**, der **Hohen See** und den **Küstengewässern von Drittstaaten**.
- Werden drittstaatsangehörige Stellen in die Überwachungs- und Rettungsmaßnahmen europäischer Grenzschutzorgane einbezogen, besteht die Pflicht sicherzustellen, dass die Schutzsuchenden und Migranten im Einklang mit den menschen-, flüchtlings- und seerechtlichen Normen an einen sicheren Ort verbracht werden, an dem Gewähr dafür besteht, dass insbesondere das *refoulement*-Verbot eingehalten wird. Dies ist in den afrikanischen Transitstaaten nicht gewährleistet.
- Die Zurückweisung, das Zurückeskortieren, die Verhinderung der Weiterfahrt, das Zurückschleppen bzw. die Verbringung in nicht zur EU gehörige Küstenländer ist europäischen Grenzschützerinnen und -schützern somit verboten, solange das Verfahren der administrativen und gerichtlichen Überprüfung des individuellen Schutzbegehrens der potentiell schutzbedürftigen Betroffenen auf europäischem Territorium nicht abgeschlossen ist. Die Verbringung auf das Territorium von EU-Mitgliedstaaten ist daher geboten.

V. Forderungen

- Die Bundesregierung muss ihre bisherigen Äußerungen, die eine Geltung des Abschiebungsverbotes aus der Genfer Flüchtlingskonvention auf Hoher See anzweifeln, zurücknehmen und sich unmissverständlich zu ihren menschenrechtlichen Verpflichtungen bekennen.
- Die Bundesregierung muss in Gesprächen mit anderen Mitgliedstaaten und bei der Weiterentwicklung eines gemeinsamen Grenzregimes darauf hinwirken, dass menschenrechtliche Verpflichtungen gegenüber Migranten und Flüchtlinge im Mittelmeer eingehalten werden.
- Es müssen klare Richtlinien, die im Einklang mit den geltenden menschenrechtlichen Verpflichtungen der EU stehen, für die Grenzkontrollen im Mittelmeer durch die Mitgliedstaaten der EU entworfen werden.
- Es muss klargestellt werden, dass die Beihilfe zur Illegalen Einwanderung, wenn sie erfolgt, um einen Menschen in Einklang mit seerechtlichen Vorschriften an einen „sicheren Hafen“ zu bringen, nicht strafbar ist.
- Die Grenzschutzagentur FRONTEX muss in ihrer Aus- und Weiterbildung Schulungen über menschenrechtliche Verpflichtungen der EU-Staaten aufnehmen.

¹ Die Europäische Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen (kurz FRONTEX) ist eine Gemeinschaftsagentur der Europäischen Union mit Sitz in Warschau. Sie ist zuständig für die Zusammenarbeit der Mitgliedsstaaten an den Außengrenzen der EU. FRONTEX wurde im Jahr 2004 durch die Verordnung (EG) 2007/2004 des Rates der Europäischen Union vom 26. Oktober 2004 errichtet.

² Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Winkler, Beck, Beck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drs. 16/2542 –, BT-Drs. 16/2723 vom 25. 09. 2006, S. 6: „Die Regelungen des deutschen und europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts entfalten ihre Wirkung erst bei territorialem Gebietskontakt, d. h. an der Grenze und im Landesinneren. Gleiches gilt nach ganz überwiegender Staatenpraxis für die Anwendung des Grundsatzes des *Non-refoulement* der Genfer Flüchtlingskonvention.“

³ Antwort der Bundesregierung auf die kleine Anfrage der Abgeordneten Winkler, Beck, Beck, weiterer Abgeordneter und der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen – Drs. 16/2542 –, BT-Drs. 16/2723 vom 25. 09. 2006, S. 6.

⁴ Art. 33 I GFK: „No Contracting State shall expel or return (‘‘refouler’’) a refugee *in any manner whatsoever* to the frontiers of territories where his life or freedom would be threatened (...).“

AG: Vernetzung Flüchtlingsarbeit Deutschland – Türkei/ Griechenland

Wojciek Trojan/Marianna Tseferakou

- Griechenland: NGOs haben keinen Zugang zu Abschiebezentren
 - Informationsaustausch, um Zugang zu erhalten
- Türkei: Verbesserung der (behördlichen) Informationspolitik in Bezug auf Abschiebehaft und Einhaltung des non-refoulement nötig
- Viele Flüchtlinge stellen in der Türkei kaum Antrag auf Asyl, da keine Aussicht auf Resettlement besteht
 - gerechte Verteilung nach humanitären Gesichtspunkten sicherstellen
- internationale „law clinics“ zur Qualifizierung der Rechtsberatung (Türkei)
- Vernetzung um ein Einzelfällen besser helfen zu können (Dublin II-Zurückweisungen)
- Zusammenarbeit für eine effektivere Öffentlichkeitsarbeit
- Vernetzung um Infos über Menschenrechtsverletzungen auszutauschen und bekannt zu machen
- unabhängiges Monitoring durchsetzen: Menschenrechtsverletzungen an den Grenzen müssen registriert, öffentlich gemacht und verhindert werden



AG: Vernetzung Flüchtlingsarbeit Deutsch- land – Ukraine/Slowaki- sche Republik

Miroslava Volanska

Ergebnisse:

- Vernetzungspartner Slowakei: UNHCR
- Human Rights League, Bratislava, Verbindung nach Österreich
- Wunsch nach Kooperation bei Öffentlichkeitsarbeit
- Statistikabgleich und -ergänzung zwischen UNHCR Ukraine und UNHCR Slowakien geplant

Gemeinsame Ziele:

- Rückkehr in die Slowakei vermeiden
- Lösung(en) für Flüchtlinge, die in der Ukraine festsetzen



Workshop „Strafbarkeit Einreise“

Abriss über die Strafvorschriften, die eine unerlaubte Einreise in das Bundesgebiet unter Strafe stellen.

Von Ute Baisch, Richterin am Landgericht Stuttgart

Grobe Einteilung der Strafvorschriften nach ihrer Stoßrichtung in drei Komplexe:

I. Strafnormen, die die „schlichte“ unerlaubte Einreise eines Ausländers unter Strafe stellen, nämlich

§ 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG: der „Grundnorm“ eines ohne die entsprechenden „Papiere“ einreisenden Ausländers mit dem Qualifikationstatbestand des § 95 Abs. 2 Nr. 1 a) AufenthG

II. Strafnormen, die die Erlangung eines Aufenthaltstitels oder einer Duldung durch unrichtige oder unvollständige Angaben unter Strafe stellen:

§ 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG (Hauptanwendungsfall Scheinehe)

III. Strafnormen, die die Schleusung von Ausländern in den Fällen der Komplexe I und II unter Strafe stellen, nämlich:

§ 96 und § 97 AufenthG.

IV. spezielle Strafnormen für Unionsbürger: § 9 FreizügG/EU

Komplex I: Strafbarkeit der Einreise von Ausländern nach § 95 AufenthG

1. Strafbarkeit der „klassischen“ Einreise ohne entsprechende Papiere,

§ 95 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 6 AufenthG:

Nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG macht sich strafbar, wer ohne die entsprechenden Papiere nach Deutschland einreist, nämlich

- ohne Pass oder Passersatz (§ 14 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG) oder

- den erforderlichen Aufenthaltstitel (§ 14 Abs. 1 oder 2 AufenthG).

- gilt auch für die Wiedereinreise eines ursprünglich geduldeten Ausländers.

- Dagegen macht eine bereits bei der Einreise geplante Aufnahme einer Erwerbstätigkeit die Einreise nicht unerlaubt i.S. des § 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG. Es kommt nur eine Bestrafung wegen unerlaubten Aufenthalts i.S. des § 95 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG in Betracht.

Die unerlaubte Einreise ist grundsätzlich mit dem Überschreiten der Hoheitsgrenze vollendet.

2. § 95 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG:

War der Ausländer bei seiner strafbaren Einreise zuvor bereits ausgewiesen, zurück-geschoben oder ab-geschoben worden, dann greift der erhöhte Strafrahmen des § 95 Abs. 2 Nr. 1 a AufenthG.

Aber: in diesen Fällen entfällt die Strafbarkeit:

- Der Ausländer verfügt über eine Betretenserlaubnis nach § 11 Abs. 2 AufenthG. Allerdings macht auch er sich nach Überschreiten der zeitlichen Befristung nach § 95 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG strafbar

- Der Ausländer ist zu dulden oder

- der Ausländer im Besitz eines Visums ist. Dabei ist es unbeachtlich, wenn das Visum fehlerhaft ist. Es kommt nur auf seine Gültigkeit an. Ist die Ausweisungsverfügung auf eine bestimmte Zeit befristet, entfällt bei einer anschließenden Wiedereinreise die Strafbarkeit nach § 95 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG. In Betracht kommt aber § 95 Abs. 1 Nr. 2 und 3 AufenthG.

3. Art. 31 Abs. 1 GFK (persönlicher Strafausschließungsgrund für Flüchtlinge)

normiert in § 95 Abs. 5 AufenthG

Bei Flüchtlingen, die unter das Genfer Abkommen über die Rechtstellung der Flüchtlinge vom 28.7.1951 (GFK) fallen, ist der persönliche Strafausschließungsgrund des Art. 31 Abs. 1 GFK zu berücksichtigen. Deshalb bleiben Flüchtlinge, die zum Zweck der Asylbeantragung einreisen, oder sich unverzüglich nach ihrer Einreise hierauf berufen, straflos.

Ein Ausländer, der

- unmittelbar aus dem Verfolgerstaat einreist,

- sich unverzüglich bei der Behörde meldet und

- Gründe darlegt, die seine unrechtmäßige Einreise oder seinen unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen kann sich auf Art. 31 GFK berufen.

Zu beachten ist allerdings, dass dieser Asylantrag gem. § 13 Abs. 3 AsylVfG unverzüglich, d.h. ohne schuldhaftes Verzögern, nach der Wiedereinreise gestellt werden muss. (In der Praxis: regelmäßig ca. zwei Wochen)

Ein Gehilfe kann sich auf diesen Strafaufhebungsgrund nicht berufen, § 28 StGB.

Komplex II: § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG:

1. Erlangung von Aufenthaltstiteln aufgrund unrichtiger oder unvollständiger Angaben, § 95 Abs. 2 Nr. 2, 1. Alt. AufenthG:

§ 95 Abs. 2 Nr. 2 1. Alt. AufenthG stellt die Fälle unter Strafe, in denen den Ausländerbehörden gegenüber unrichtige oder unvollständige Angaben gemacht werden, die zur Erteilung eines Aufenthaltstitels nach allgemeinem Verständnis benötigt werden.

Hauptanwendungsfall: Scheinehe, also die Behauptung gegenüber der Ausländerbehörde, es werde eine tatsächliche Lebensgemeinschaft mit einem deutschen Staatsangehörigen geführt, um über Art. 6 GG eine AE zu erlangen.

Neben den Fällen der Scheinehe spielen in der Praxis die folgenden Fälle eine Rolle:

- Fälle, in denen über die Identität getäuscht wird, um zu verschleiern, dass man sich bereits einmal unter anderem Namen in Deutschland aufgehalten hat,
- Scheinvaterschaft, also Sachverhalte, in denen nur zum Zweck der Beschaffung eines Aufenthaltstitels die Anerkennung einer Vaterschaft erfolgt ist.

2. Gebrauch einer durch unrichtige oder unvollständige Angaben erlangten Aufenthaltstitels im Rechtsverkehr, § 95 Abs. 2 Nr. 2, 2. Alt. AufenthG:

Nach der 2. Tatmodalität des § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG macht sich strafbar, wer einen durch unrichtige oder unvollständige Angaben erlangten Aufenthaltstitel zur Täuschung im Rechtsverkehr gebraucht.

§ 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG erfasst nicht die Fälle des Gebrauchs eines unechten oder verfälschten Aufenthaltstitels. In diesen Fällen kommt eine Strafbarkeit wegen Urkundenfälschung (§ 267 StGB) in Betracht.

Nach dem Richtlinien-Umsetzungsgesetz erfasst § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG nun auch Duldungen, die durch unrichtige oder unvollständige Angaben erlangt wurden. Bei der 2. Tatmodalität der Vorschrift ist Tatgegenstand nicht mehr der Gebrauch von „so beschafften Aufenthaltstiteln“ sondern von „so beschafften Urkunden“.

3. Täter der §§ 95 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 1a und 2 AufenthG

Bei §§ 95 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 Nr. 1a AufenthG grundsätzlich alle Ausländer

ausgenommen:

- Unionsbürger (wegen Freizügigkeit)
- ihnen gleichgestellte Personen, nämlich
- Staatsangehörige von EWR-Staaten sowie Schweizer, außerdem Staatsangehörige von Staaten, mit denen die EU ein Assoziierungsabkommen abgeschlossen hat, insbesondere Türkei (deren Staatsangehörige gem. § 4 Abs. 5 AufenthG verpflichtet sind, das Bestehen des

Aufenthaltsrechts durch den Besitz einer Aufenthaltserlaubnis nachzuweisen) -

Bei § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG außerdem auch Deutsche, wenn sie fremdnützig handeln, also gegenüber der zuständigen Behörde entsprechende Angaben machen, um einem Ausländer einen Aufenthaltstitel zu verschaffen.

Komplex III: Schleppertatbestände im Zusammenhang mit unerlaubter Einreise:

§ 96 AufenthG:

Mit dem Tatbestand des Einschleusens von Ausländern (§ 96 AufenthG) wird die Ausnützung der Unwissenheit und wirtschaftlichen Schwäche einreisewilliger Ausländer durch Schlepper geahndet, die aus Eigennutz zu einer unerlaubten Einreise oder einem unerlaubten Aufenthalt im Bundesgebiet anstiften oder hierzu Beihilfe leisten. Wegen des hierin begründeten erhöhten Unrechtsgehalts hat der Gesetzgeber die Teilnahme an bestimmten in § 96 Abs. 1 AufenthG festgelegten Haupttaten zu einem täterschaftlich begangenen Einschleusen von Ausländern verselbständigt, wenn außerdem eines der in § 96 Abs. 1 Nr. 1a oder 1b oder Nr. 2 AufenthG aufgeführten Schleusermerkmale erfüllt ist.

1. Grundtatbestand der Schleusung: § 96 Abs. 1 AufenthG

a. Im Zusammenhang mit der unerlaubten Einreise relevante Schleppertatbestände:

- alle Tatbestandsvarianten des § 96 Abs. 1 AufenthG und
- bei § 96 Abs. 1 Nr. 2: die Tatbestandsvariante „nach § 95 Abs. 2 Nr. 2“

b. Schleuser/Geschleuster:

- Schleusen kann jedermann, unabhängig von seiner Staatsangehörigkeit, also Ausländer ebenso wie Ausländer.

- Geschleust werden kann regelmäßig nur ein Ausländer mit einer Drittstaatenangehörigkeit. Der begünstigte Ausländer kann wegen seiner notwendigen Teilnahme durch Verwirklichung der Haupttat aber nicht bestraft werden.

- Der Versuch des Einschleusens ist gem. § 96 Abs. 3 AufenthG strafbar.

c. gemeinsame Voraussetzungen für alle Schleusertatbestände:

a) Auf Seiten des zu Schleusenden:

Seitens des zu Schleusenden muss eine unerlaubte Einreise i.S.d. §§ 95 Abs. 1 Nr. 3, 95 Abs. 2 Nr. 1 oder 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG vorliegen;

Die Tat des zu Schleusenden muss tatbestandsmäßig und rechtswidrig vorliegen, sie muss jedoch nicht schuldhaft verübt werden.

Auch zur Erfüllung des Schleusertatbestandes ist auf die Wirksamkeit des zugrundeliegenden Verwaltungsaktes abzustellen. Dies ist auf der Grundlage der ein-

schlägi-gen verwaltungsrechtlichen Vorschriften zu entscheiden (Verwaltungsakzessorietät) und hat zur Konsequenz, dass der Schleusertatbestand nicht erfüllt ist, wenn der Schlepper durch Vortäuschen eines touristischen Aufenthaltszwecks erreicht, dass einem Ausländer ein Visum erteilt wird, obwohl dieser die Aufnahme einer illegalen Tätigkeit oder den Verbleib in Deutschland nach Ablauf des Visums beabsichtigt.

Grund:

es liegt eine formell wirksame Aufenthaltsgenehmigung vor, so dass § 95 Abs. 1 Nr. 2 oder 3 AufenthG (illegale Einreise oder illegaler Aufenthalt) als Haupttat ausscheiden.

Achtung: In Betracht kommt hingegen ein Erschleichen von Aufenthaltstiteln gem. § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG - allerdings mit den anderen Zusatzvoraussetzungen des § 96 Abs. 1 Nr. 2 AufenthG.

b) Seitens des Schleusers muss eine Beihilfe oder Anstiftung zu dieser unerlaubten Einreise des Schleusenden vorliegen.

Dabei ist der Tatbestand des § 96 AufenthG nicht auf das Einschleusen in die Bundesrepublik beschränkt, sondern erfasst auch die Fälle des Durchschleusens von Ausländern, die sich auf dem Weg in ein Drittland vorübergehend in Deutschland ohne einen Aufenthaltstitel bzw. ohne Pass oder Ausweisersatz aufhalten

Tathandlungen:

- Beihilfe leistet, wer die Tat eines anderen fördert, Anstiftung begeht, wer einen anderen vorsätzlich zu seiner Tat bestimmt

- für die hier interessierenden Fällen bedeutet das, dass der Schleuser entweder durch eine Unterstützungshandlung dazu beiträgt, dass ein Ausländer unerlaubt einreist oder er den Ausländer hierzu bestimmt regelmäßig geschehen Schleusungen durch Beihilfehandlungen, hierunter fallen beispielsweise

- alle den eigentlichen Grenzübertritt fördernden Handlungen, die im Zusammenhang mit der Planung oder der Durchführung des Transports der zu schleusenden Personen samt der hierzu erforderlichen Logistik stehen.

Da sich die Unterstützung nicht auf den unmittelbaren Grenzübertritt beschränkt kann eine Beihilfe auch in der Anwerbung von Ausländern, beispielsweise Prostituierten oder Arbeitern, im Ausland bestehen. Auch gehören hierzu die Ausstattung passloser oder visumpflichtiger Ausländer mit gefälschten oder mit fremden Pässen durch Vortäuschung einer „Visumfreiheit“.

d. zusätzliche Voraussetzungen der einzelnen Schleusertatbestände auf Seiten des Schleusers:

a) In den Fällen der Anstiftung oder Beihilfe zur unerlaubten Einreise (§ 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) und zur Einreise trotz Sperrwirkung des § 11 AufenthG (§ 95 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG) verlangt § 96 Abs. 1 Nr. 1 AufenthG außerdem dass der Täter für seine Tat:

- einen Vorteil erhält oder sich versprechen lässt oder
- er wiederholt oder zugunsten von mehreren Ausländern handelt.

Unter „Vorteil“ wird jeder Vermögensvorteil und jeder immaterielle Vorteil verstanden.

b) Stiftet der Täter zum unerlaubten Aufenthalt gem. § 95 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG an oder leistet er hierzu Beihilfe, so ist erforderlich, dass der Täter für seine Tat einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt.

e. Art. 31 GFK

Der persönliche Strafaufhebungsgrund des Art. 31 GFK bleibt gem. § 95 Abs. 5 AufenthG unberührt. Er lässt die Tatbestandsmäßigkeit und Rechtswidrigkeit der Haupttat nicht entfallen, so dass er an der Strafbarkeit des Schleusers nichts ändert.

2. Qualifikationstatbestände: § 96 Abs. 2 AufenthG

§ 96 Abs. 2 AufenthG stellt die folgenden Qualifikationstatbestände unter eine erhöhte Strafandrohung, nämlich

- das gewerbsmäßige Einschleusen (§ 96 Abs. 2 Nr. 1 AufenthG)

- das bandenmäßige Einschleusen (§ 96 Abs. 2 Nr. 2 AufenthG)

- das Führen einer Schusswaffe (§ 95 Abs. 2 Nr. 3 AufenthG) bei Begehen der Tat

- das Mitführen einer Waffe (§ 95 Abs. 4 AufenthG),



wenn sich die Tat des Schleusers auf eine unerlaubte Einreise des Ausländers (§ 95 Abs. 1 Nr. 3 AufenthG) oder auf dessen Einreise trotz der Sperrwirkung des § 11 AufenthG bezieht (§ 95 Abs. 2 Nr. 1a AufenthG)

- und: § 95 Abs. 2 Nr. 5 AufenthG, wenn der Schleuser den Geschleusten ei-ner das Leben gefährdenden, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder der Gefahr einer schweren Gesundheitsschädigung aussetzt.

3. Erweiterung des Geltungsbereichs des Einschleusens von Ausländern auf das europäische Hoheitsgebiet, § 96 Abs. 4 AufenthG:

§ 96 Abs. 4 AufenthG stellt die Teilnahme an bestimmten Verstößen gegen ausländische Rechtsvorschriften über die Einreise und den Aufenthalt unter Strafe und erweitert damit den Geltungsbereich einzelner Tatbestandsmerkmale des Einschleusens auf das europäische Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der EU sowie von Island und Norwegen.

4. Einschleusen mit Todesfolge, § 97 AufenthG

Nach § 97 AufenthG wird das Einschleusen mit Todesfolge (§ 97 Abs. 1 AufenthG) mit Freiheitsstrafe von drei bis 15 Jahren und das gewerbs- und bandenmäßige Einschleusen (§ 97 Abs. 2 AufenthG) mit Freiheitsstrafe von einem bis zehn Jahren bestraft. Es handelt sich um Verbrechenstatbestände, § 12 Abs. 1 StGB, weshalb der Versuch gem. § 23 Abs. 1 StGB strafbar ist. Für minder schwere Fälle des § 97 Abs. 1 AufenthG sieht § 97 Abs. 3 AufenthG einen Strafraum von einem bis zehn Jahre und für solche des § 97 Abs. 2 AufenthG einen Strafraum von sechs Monaten bis zehn Jahren vor.

Komplex IV: § 9 FreizügG/EU

§ 11 FreizügG/EU verweist auf die §§ 96 und 97 AufenthG, d.h. für Schleuserfälle gelten auch für Unionsbürger die generellen Schleuservorschriften der §§ 96, 97 AufenthG.

Dagegen verweist § 11 FreizügG/EU nicht auf § 95 AufenthG.

insoweit gilt § 9 FreizügG/EU für Unionsbürger, der

- wesentlich eingeschränkter und

- wesentlich schwächer bestraft wird

Strafbar macht sich, wer entgegen einer in § 7 Abs. 2 FreizügG/EU enthaltenen Wiedereinreisesperre nach Deutschland einreist oder sich hier aufhält.

Allerdings wurde die Höchststrafe hierfür von bislang drei Jahren auf ein Jahr reduziert.

ANHANG: Normen

§ 95 AufenthG:

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. entgegen § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 48 Abs. 2 sich im Bundesgebiet aufhält,....

2. ohne erforderlichen Aufenthaltstitel nach § 4 Abs. 1 Satz 1 sich im Bundesgebiet aufhält, vollziehbar ausreisepflichtig ist und dessen Abschiebung nicht ausgesetzt ist,

3. entgegen § 14 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 in das Bundesgebiet einreist,

4. einer vollziehbaren Anordnung nach § 46 Abs. 2 Satz 1 oder 2 oder § 47 Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 2 zuwiderhandelt,

5. entgegen § 49 Abs. 2 eine Angabe nicht, nicht richtig oder nicht vollständig macht, sofern die Tat nicht in Absatz 2 Nr. 2 mit Strafe bedroht ist,

6. entgegen § 49 Abs. 10 eine dort genannte Maßnahme nicht duldet,

6a. entgegen § 54a wiederholt einer Meldepflicht nicht nachkommt, wiederholt gegen räumliche Beschränkungen des Aufenthalts oder sonstige Auflagen verstößt oder trotz wiederholten Hinweises auf die rechtlichen Folgen einer Weigerung der Verpflichtung zur Wohnsitznahme nicht nachkommt oder entgegen § 54a Abs. 4 bestimmte Kommunikationsmittel nutzt,

7. wiederholt einer räumlichen Beschränkung nach § 61 Abs. 1 zuwiderhandelt oder

8. im Bundesgebiet einer überwiegend aus Ausländern bestehenden Vereinigung oder Gruppe angehört, deren Bestehen, Zielsetzung oder Tätigkeit vor den Behörden geheim gehalten wird, um ihr Verbot abzuwenden.

(1a)... Ebenso wird bestraft, wer vorsätzlich eine in § 404 Abs. 2 Nr. 4 des Dritten Buches Sozialgesetzbuch oder in § 98 Abs. 3 Nr. 1 bezeichnete Handlung begeht, für den Aufenthalt im Bundesgebiet nach § Abs. 1 Satz 1 eines Aufenthaltstitels bedarf und als Aufenthaltstitel nur ein Schengen-Visum nach § 6 Abs. 1 besitzt.

(2) Mit Freiheitsstrafe bis zu drei Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer

1. entgegen § 11 Abs. 1 Satz 1

a) in das Bundesgebiet einreist oder

b) sich darin aufhält oder

2. unrichtige oder unvollständige Angaben macht oder benutzt, um für sich oder einen anderen einen Aufenthaltstitel oder eine Duldung zu beschaffen oder eine so beschaffte Urkunde wissentlich zur Täuschung im Rechtsverkehr gebraucht.

(3) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 3 und der Absätze ... und 2 Nr. 1 Buchstabe a ist der Versuch strafbar.

(4) Gegenstände, auf die sich eine Straftat nach Absatz 2 Nr. 2 bezieht, können eingezogen werden.

(5) Artikel 31 Abs. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bleibt unberührt.

(6) In den Fällen des Absatzes 1 Nr. 2 und 3 steht einem Handeln ohne erforderlichen Aufenthaltstitel ein Handeln auf Grund eines durch Drohung, Bestechung oder Kollusion erwirkten oder durch unrichtige oder unvollständige Angaben erschlichenen Aufenthaltstitel gleich.

§ 96 AufenthG: Einschleusen von Ausländern

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer einen anderen anstiftet oder ihm dazu Hilfe leistet, eine Handlung

1. nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a zu begehen und

a) dafür einen Vorteil erhält oder sich versprechen lässt oder

b) wiederholt oder zugunsten von mehreren Ausländern handelt oder

2. nach § 95 Abs. 1 Nr. 1 oder Nr. 2, Abs. 1a oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe b oder Nr. 2 zu begehen und dafür einen Vermögensvorteil erhält oder sich versprechen lässt.

(2) Mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des Absatzes 1

1. gewerbsmäßig handelt,

2. als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, handelt,

3. eine Schusswaffe bei sich führt, wenn sich die Tat auf eine Handlung nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a bezieht,

4. eine andere Waffe bei sich führt, um diese bei der Tat zu verwenden, wenn sich die Tat auf eine Handlung nach § 95 Abs. 1 Nr. 3 oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe a bezieht, oder

5. den Geschleusten einer das Leben gefährdenden, unmenschlichen oder erniedrigenden Behandlung oder der Gefahr einer schweren Gesundheitsschädigung aussetzt.

(3) Der Versuch ist strafbar.

(4) Absatz 1 Nr. 1 Buchstabe a, Nr. 2, Absatz 2 Nr. 1, 2 und 5 und Absatz 3 sind auf Zuwiderhandlungen gegen Rechtsvorschriften über die Einreise und den Aufenthalt von Ausländern in das Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in das Hoheitsgebiet der Republik Island und des Königreichs Norwegen anzuwenden, wenn

1. sie den in § 95 Abs. 1 Nr. 2 oder 3 oder Abs. 2 Nr. 1 bezeichneten Handlungen entsprechen und

2. der Täter einen Ausländer unterstützt, der nicht die Staatsangehörigkeit eines Mitgliedstaates der Europäischen Union oder eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum besitzt.

(5) In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 1, auch in Verbindung mit Absatz 4, und des Absatzes 2 Nr. 2 bis 5 ist § 73d des Strafgesetzbuches anzuwenden.

§ 97 AufenthG:

Einschleusen mit Todesfolge; gewerbs- und bandenmäßiges Einschleusen

(1) Mit Freiheitsstrafe nicht unter drei Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des § 96 Abs. 1, auch in Verbindung mit § 96 Abs. 4, den Tod des Geschleusten verursacht.

(2) Mit Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren wird bestraft, wer in den Fällen des § 96 Abs. 1, auch in Verbindung mit § 96 Abs. 4, als Mitglied einer Bande, die sich zur fortgesetzten Begehung solcher Taten verbunden hat, gewerbsmäßig handelt.

(3) In minder schweren Fällen des Absatzes 1 ist die Strafe Freiheitsstrafe von einem Jahr bis zu zehn Jahren, in minder schweren Fällen des Absatzes 2 Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren.

(4) § 73d des Strafgesetzbuches ist anzuwenden.

§ 98 AufenthG: Bußgeldvorschriften

(1) Ordnungswidrig handelt, wer eine in § 95 Abs. 1 Nr. 1 oder 2 oder Abs. 2 Nr. 1 Buchstabe b bezeichnete Handlung fahrlässig begeht.

(2) Ordnungswidrig handelt, wer

1. entgegen § 4 Abs. 5 Satz 1 einen Nachweis nicht führt,

2. entgegen § 13 Abs. 1 Satz 2 sich der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs nicht unterzieht,

3. entgegen § 48 Abs. 1 oder 3 Satz 1 eine dort genannte Urkunde oder Unterlage nicht oder nicht rechtzeitig vorlegt, nicht oder nicht rechtzeitig aushändigt oder nicht oder nicht rechtzeitig überlässt oder

4. einer vollziehbaren Anordnung nach § 44a Abs. 1 Satz 1 Nr. 3, Satz 2 oder 3 zuwiderhandelt.

(2a) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder leichtfertig entgegen § 4 Abs. 3 Satz 2 einen Ausländer zu einer nachhaltigen entgeltlichen Dienst- oder Werkleistung beauftragt, die der Ausländer auf Gewinnerzielung gerichtet ausübt.

(3) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 4 Abs. 3 Satz 1 eine selbständige Tätigkeit ausübt,

2. einer vollziehbaren Auflage nach § 12 Abs. 2 Satz 2

oder Abs. 4 oder einer räumlichen Beschränkung nach § 54a Abs. 2 oder § 61 Abs. 1 Satz 1 zuwiderhandelt,

3. entgegen § 13 Abs. 1 außerhalb einer zugelassenen Grenzübergangsstelle oder außerhalb der festgesetzten Verkehrsstunden einreist oder ausreist oder einen Pass oder Passersatz nicht mitführt,

4. einer vollziehbaren Anordnung nach § 46 Abs. 1 , § 54a Abs. 1 Satz 2 oder Abs. 3 oder § 61 Abs. 1 Satz 2 zuwiderhandelt,

5. entgegen § 54a Abs. 1 Satz 1 eine Meldung nicht, nicht richtig oder nicht rechtzeitig macht,

6. entgegen § 80 Abs. 4 einen der dort genannten Anträge nicht stellt oder

7. einer Rechtsverordnung nach § 99 Abs. 1 Nr. 7 oder 10 zuwiderhandelt, so weit sie für einen bestimmten Tatbestand auf diese Bußgeldvorschrift verweist.

(4) In den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 und des Absatzes 3 Nr. 3 kann der Versuch der Ordnungswidrigkeit geahndet werden.

(5) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 2a mit einer Geldbuße bis zu fünfhunderttausend Euro, in den Fällen des Absatzes 2 Nr. 2 und des Absatzes 3 Nr. 1 mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Euro, in den Fällen der Absätze 1 und 2 Nr. 1 und 3 und des Absatzes 3 Nr. 3 mit einer Geldbuße bis zu dreitausend Euro und in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu tausend Euro geahndet werden.

(6) Artikel 31 Abs. 1 des Abkommens über die Rechtsstellung der Flüchtlinge bleibt unberührt.

§ 9 FreizügG/EU:

Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer entgegen § 7 Abs. 2 Satz 1 in das Bundesgebiet einreist oder sich darin aufhält.

§ 11 AufenthG: Einreise- und Aufenthaltsverbot:

(1) Ein Ausländer, der ausgewiesen, zurückgeschoben oder abgeschoben worden ist, darf nicht erneut in das Bundesgebiet einreisen und sich darin aufhalten. Ihm wird auch bei Vorliegen der Voraussetzungen eines Anspruchs nach diesem Gesetz kein Aufenthaltstitel erteilt. Die in den Sätzen 1 und 2 bezeichneten Wirkungen werden auf Antrag in der Regel befristet. Die Frist beginnt mit der Ausreise. Eine Befristung erfolgt nicht, wenn ein Ausländer wegen eines Verbrechens gegen den Frieden, eines Kriegsverbrechens oder eines Verbrechens gegen die Menschlichkeit oder auf Grund einer Abschiebungsanordnung nach § 58a aus dem Bundesgebiet abgeschoben wurde. Die oberste Landesbehörde kann im Einzelfall Ausnahmen von Satz 5 zulassen.

(2) Vor Ablauf der nach Absatz 1 Satz 3 festgelegten Frist kann außer in den Fällen des Absatzes 1 Satz 5 dem Ausländer ausnahmsweise erlaubt werden, das Bundesgebiet kurzfristig zu betreten, wenn zwingende Gründe seine Anwesenheit erfordern oder die Versagung der Erlaubnis eine unbillige Härte bedeuten würde. Im Falle des Absatzes 1 Satz 5 gilt Abs 1 Satz 6 entsprechend.

§ 14 AufenthG: Unerlaubte Einreise; Ausnahme-Visum:

(1) Die Einreise eines Ausländers in das Bundesgebiet ist unerlaubt, wenn er

1. einen erforderlichen Pass oder Passersatz gemäß § 3 Abs. 1 nicht besitzt,

2. den nach § 4 erforderlichen Aufenthaltstitel nicht besitzt oder

3. nach § 11 Abs. 1 nicht einreisen darf, es sei denn, er besitzt eine Betretenserlaubnis nach § 11 Abs. 2.

(2) Die mit der polizeilichen Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs beauftragten Behörden können Ausnahme-Visa und Passersatzpapiere ausstellen.

Artikel 31 GFK:

Flüchtlinge, die sich nicht rechtmäßig im Aufnahmeland aufhalten

(1) Die vertragschließenden Staaten werden wegen unrechtmäßiger Einreise oder Aufenthalts keine Strafen gegen Flüchtlinge verhängen, die unmittelbar aus einem Gebiet kommen, in dem ihr Leben oder ihre Freiheit im Sinne von Artikel 1 bedroht waren und die ohne Erlaubnis in das Gebiet der vertragschließenden Staaten einreisen oder sich dort aufhalten, vorausgesetzt, dass sie sich unverzüglich bei den Behörden melden und Gründe darlegen, die ihre unrechtmäßige Einreise oder ihren unrechtmäßigen Aufenthalt rechtfertigen.

(2) Die vertragschließenden Staaten werden den Flüchtlingen beim Wechsel des Aufenthaltsortes keine Beschränkungen auferlegen, außer denen, die notwendig sind; diese Beschränkungen werden jedoch nur so lange Anwendung finden, wie die Rechtsstellung dieser Flüchtlinge im Aufnahmeland geregelt oder es ihnen gelungen ist, in einem anderen Land Aufnahme zu erhalten. Die vertragschließenden Staaten werden diesen Flüchtlingen eine angemessene Frist sowie alle notwendigen Erleichterungen zur Aufnahme in einem anderen Land gewähren



AG: Dublin II-Überstellung und Familienzusammenführung von Flüchtlingen

Jürgen Blechinger

Gerechte Verantwortungsverteilung!

- Situation an den Außengrenzen ist Folge von Dublin II
- Folge Illegalisierung

Gerechtes System! Finzieller Ausgleich! Quotenverteilung

- Recht auf Asylverfahren innerhalb der EU
- EU-Standards in allen EU-Staaten durchsetzen

Ziel: gemeinsame europäische Asylpraxis! So lange Dublin aussetzen

- Schutz der Familieneinheit
- Art. 7 auch für subsidiären Schutz
- Art. 8 zwingend im gesetzlichen Verfahren
- erweiterter Familienbegriff
- Geschwister zueinander

Familienzusammenführung Forderungen:

1. Anspruch auf Familienzusammenführung auch für Ausländer mit humanitärem Schutz und für Bleiberechtsfälle
2. Keine zwingende Voraussetzung: Sicherung des Lebensunterhalts, Zustimmung der Ausländerbehörde, deutsche Sprachkenntnisse
3. Härtefälle nach § 36,2 (sonstige Angehörige): Regelung großzügiger handhaben. Auch kranke Angehörige (Zugang zur gesetzlichen Krankenversicherung)
4. Verfahren beschleunigen

Ertrunken vor meinen Augen

Ein Film von Gülsel Özkan und Ludger Pfanzen

00.30.00

Commentary

Istanbul. A truck bound for Greece is waved out of the depths of a ferry.

When the truck is opened by the Turkish police, they find 41 refugees from Libya and Somalia who are almost dead from suffocation. Each of them has paid €300 to a human trafficker to be taken through this phase of the journey. That's a cheap price — but too little to pay for a human life. Because quite often the refugees do not survive the journey.

Title: Drowned Before My Very Eyes

A film by Gülsel Özkan and Ludger Pfanzen

02.07.16

Ualid Nasur

I've got a piece of advice for all young people: don't put your lives into the hands of human traffickers. I did, and I paid a high price for it. Half of my body has been destroyed. It's a long story, and when I tell it I relive all of it once again and it hurts very much.

02.29.00

Commentary

Ualid Nasur came on a ship from Somalia.

His childhood dream was to be a professional soccer player.

He had to get away from Somalia. He was trying to escape from war and poverty. Initially he fled to Sudan, where he was sold like a slave. It was years before he could continue his odyssey and make his way to Lebanon. There, the people he was with tried to force him to become a member of Hezbollah.

Ualid refused and had to flee once again. The human traffickers took \$2,000 from him and promised to take him to Italy.

The right country for a soccer player like Ualid.

Back then he traveled on another ship — not this one, on which he traveled with us in search of the traces of his past. (too long)

03.11.08

Ualid Nasur

They put us in the cargo hold of a ship. The space and the food were very bad. We couldn't go to the toilet, so we didn't eat anything at all and only drank a little bit.

I don't know how long we were on the ship. We lost all sense of time, and we didn't know any longer whether it was day or night.

One night somebody came and got us out of there. We left the ship and went on land. I didn't know where we were.

Then we traveled for a long time in a van. When we got out we were on the seashore again, but in another place. You could see the water and a mountain on the other side.

03.51.00

Commentary

Some of the most important smugglers' routes for illegal refugees from the Middle East and West Africa are the narrows in the Aegean Sea between the Turkish coast and the Greek Islands, such as those here between Cesme and Chios. This is the starting point for organized journeys of boats full of refugees. Some refugees are also simply sent out to sea on rubber rafts. And a growing number of them come back. The sea washes their dead bodies back onto the Turkish coast.

04.19.08

Mehmet Karaca

I was woken up by the sound of dogs barking at about 2:30 in the morning. When I reached the dogs out there on the beach I heard voices calling, "Allah, help me!"

The voices were loud and full of fear.

There was no wind that night and the sea was very calm.

The Coast Guard had caught them out there just before they landed on the island of Chios.

First they pulled the refugees into their boat. Then they attached these plastic handcuffs to their wrists.

Just before they reached the Turkish coast they removed the handcuffs and simply kicked the people into the sea. They gave life jackets to only ten of the 40 people.

The people drowned because they didn't have any life jackets.

The refugees told us that. If the wind had been any stronger on that day, it would have smashed the refugees to death against the cliffs.

05.12.10

Commentary

More and more often, the Turkish media accuse the Greek Coast Guard of not just transporting the refugees back to Turkish waters but simply tossing them into the sea — thus condemning them to death, or at least accepting the fact that they might drown. This was what Elif Demirci reported in 2006 about an event that took place between Chios and Küçükbahçe:



Neither the Greek nor the Turkish authorities turned out to be cooperative. In the Aegean region there is a lot to conceal.

06.34.00

Gülsel Özkan

Documentation about how the police took the refugees away after the incident.

06.42.00

Elif Demirci

Journalist

Yes.

When we came to the site of the accident, we got goosebumps from what we were seeing. I saw quite a few things after the huge earthquake in 1999, but I had never yet seen so many corpses in one place.

They put the corpses in a courtyard and covered them with newspapers.

I was so shocked that at first I couldn't even begin to do my work as a reporter.

07.06.07

The survivors were alive, but they looked as though they couldn't be happy about it. They had been so close to death, and now it looked as though they couldn't imagine what to do with their lives any more.

07.18.07

On that day I imagined myself being in their situation and I was very sad. Poverty and despair had driven these people to risk their lives this way.

After all, nobody sets out on a path where he knows death is waiting for him if he isn't forced by necessity. Despair brought these people to this place. And the fact that they're now being sent back means the end of hope for these people, because after this journey they had hoped to have a better life, and now they're landing back in the place where they came from.

07.42.22

Kalliopi Stefanaki

Protection Officer

UNHCR

Greece

The UNHCR believed it was necessary to provide this information to the Greek government. That was how the Greek government found out about the survivors' statements, without being able to investigate them. Subsequently the UNHCR called for an internal investigation of the Greek police and the Greek Coast Guard. This investigation was carried out, but it was concluded without having reached any conclusions.

08.19.10

Taner Kilic

Amnesty International

Turkey

It's true that Greece committed a serious violation of human rights when the people were thrown into the cold sea at night with their hands in handcuffs, but it's not enough to simply condemn Greece.

That doesn't finish the job.

What did Turkey do with the survivors?

Our Amnesty International office in Turkey was very concerned by this question.

05.29.16

Elif Demirci

Journalist

The Greek Coast Guard threw 37 refugees into the sea 400 meters out from the coast in Küçükbahçe.

The refugees were not wearing life jackets, and they were fighting for their lives. The villagers were woken about three o'clock in the morning by their cries for help.

The police were able to save 31 people, but six people drowned.

05.52.06

Commentary

The story was in all the media for three days. After that, interest in the case declined. The Greek authorities denied that this incident had ever happened, and people stopped talking about the corpses of Chios.

Many people were not even able to talk about what happened, because the Turkish authorities deported all of the survivors directly after this tragic incident had happened — even though they were not only victims but also witnesses. Nobody revealed the destination to which they had been deported.

As a result, the accusation that the Greek Coast Guard pushed people with their hands in handcuffs into the sea remains impossible to investigate, for us as well. Nonetheless — or for this very reason — we set out to

08.48.10

Refugee women:

"The problem is the police."

"Too many problems."

08.55.10

Commentary

Refugees who are sent from Turkey back to their countries of origin are detained in deportee prisons like this one.

The deportee prison is in the military zone near Edirne on the border between Turkey and Greece.

Here, far from any Turkish cities, the refugees let their fury boil out of them — their fury over the fact that they are not entitled to a day in court or a lawyer.

Refugee:

"We've been here for six months."

Policeman:

I can't release you until we've received a message from the Palestinian Embassy.

Policeman:

Where should I send you to?

Refugee:

We don't want to be imprisoned here any longer.

Policeman:

Of course you're not prisoners....

09:42:03

Policeman 2:

The journalists are leaving the area! Go to the main road.

09:56:16

Commentary

We are with Ualid on the Greek island of Chios. This is where he first set foot on European soil. But actually he had never consciously seen this island before.

Everywhere on this site, you can find the traces of dramatic scenes involving refugees: bottles, sandals, clothes — and stranded ships.

Only a few kilometers separate Turkey from Greece this point, but nonetheless crossing these narrows is for many a journey to death.

For others, the journey ends even earlier, in a Turkish prison.

10:32:16

Man

How are you?

Where are you from?

From Chad????

10:45:00

Commentary

Turkey has always been regarded as the "Golden Bridge" to Europe.

Some neighborhoods of Istanbul are already full of refugees from Africa and Central Asia. According to Turkish journalists, approximately 10,000 illegal refugees are currently waiting here for an opportunity to continue their journey to Europe.

Each of these refugees is worth between €10,000 and €15,000 to the organized criminals — the human traffickers, grafters and smugglers.

Those are the prices paid by the refugees who put

themselves into the hands of these traffickers in human beings.

11:30:11

Esma

We tried to get through twice by truck. Once the police caught us. The van had only a tiny hole for air. We had no more air to breathe.

11:42 15

How did you feel?

11:46:16

After 12 hours of the journey I had no more strength. I fell down, and all these men sat on top of me. I couldn't move any more. My mother was on the other side. We were very far apart.

The second time, there were ten of us and we were being taken to Greece. We started out at midnight by boat. About 1:30 in the morning we were out on the open sea. The smuggler who was piloting the boat jumped into the water and swam back. None of the rest of us knew how to swim.

A high wave turned the boat over. A small child drowned, and a young man also drowned.

We were in the water until six o'clock in the morning. It was raining, and it was winter. It was terrible. Then the Coast Guard came and saved us.

13:10:05

Commentary

A Greek fisherman takes us out on the sea, to the place where Ualid's life was changed forever.

13:25:16

Ualid Nasur

We waited for three days over there on the beach. We had nothing to eat and nothing to drink. On the fourth day we started out. In the darkness they brought a boat like this one.

13:44:09

To the back of the boat they had tied an even smaller boat. We got in. There were 24 people, 22 men and two women.

While we were moving, they told us, "That island over there is Italy."

So we started out, in the name of Allah. The trafficker said that the journey would take 2 ½ hours. We were heading toward an island. Then the boat stopped. The trafficker explained to us how we were supposed to steer the boat, how to turn it to the left and to the right. Then he started back on the small boat, and we continued to steer the boat toward the island.

14:37:16

Commentary

But it wasn't Italy they were headed for. It was the Greek island of Chios.

The story of this island is also the story of the fate of many refugees, from recent times and earlier times. That's why many of the island's inhabitants understand the refugees' suffering.

15:04:01

Eygenia Koti

Journalist

Most of the inhabitants of Chios, like me, are the grandchildren of refugees from Asia Minor. That's why 41

everyone who comes to Chios is a refugee, a part of our history and our memories. In our newspaper we write again and again that the refugees are important people and that they therefore have the right to asylum and hospitality.

15:27:24

Commentary

The Greek and Turkish governments, which don't exactly enjoy friendly relations in any case, view the situation quite differently.

The small stretch of sea between two beaches for vacationers is becoming deadly for an increasing number of refugees.

According to reports, in 2007 alone some 600 corpses were washed ashore on these beaches, for example here in Küçükbahçe.

15:41:21

Ms. Karaca

The corpses. The corpses lay there face down. They brought some of them here by boat, and then they laid all of them on the ground here.

15:50:15

Commentary

Since that time, many vacationers avoid the beach where Ms. Karaca operates a restaurant. As though the spirits of the dead did not want to leave the place.

16:00:00

Roland Schilling

Deputy Representative

UNHCR Turkey

What happened there is a tragedy. We also questioned the people there and we received answers, but we can't confirm the individual details of exactly what happened. In our opinion, finding out what happened is the task of the state prosecutors of both countries. So far there have been position statements from the Greek authorities and a position statement from the Turkish authorities. As far as we're concerned, the role played by the police has still not been clarified, and we hope that someday the facts of how these people came to die can be established.

16:38:00

Commentary

The Greek government and the Coast Guard don't like to speak about these accusations. But they were happy to present to us a man named Giannis Kypriades. They've already given him many awards because he rescued refugees from the sea. Back then, he also pulled Ualid out of the water.

The Coast Guard did not have an easy task. Even though they know the locations, and usually also the times, when the refugee vessels are traveling, they're not capable of dealing with the sheer multitude of illegal immigrants. And in fact, how is it possible to simultaneously frighten people away and deal with them in a humane way? That's why the Coast Guard doesn't like to be watched as it goes about its work. While three refugee boats are being boarded, we are taken to another part of the Aegean Sea. Later on, in the harbor we see the results of this campaign.

17:22:04

A question

The Turkish authorities accuse you of not only preventing refugee boats from landing but even of towing the boats back yourselves into Turkish waters. They even claim that you throw people into the water with handcuffs on their hands.

17:44:09

Christos Fragkias

Coast Guard

That has never happened. On the contrary, we're very careful to ensure that people are safe, especially when they are in our territorial waters. For example, at the beginning of May a boat containing 44 people capsized. We saved all of them.

18:15:10

Ualid Nasur

When they saw us they started to shoot without warning. If they had only wanted to scare us, they wouldn't have aimed directly at us but would have shot into the air. We threw ourselves down onto the deck. After that we held our hands high up over our heads and screamed "Please, please!" in English. They didn't react at all, but simply went on shooting.

18:43:01

Christos Fragkias

Coast Guard

If we ever have to shoot, we shoot in the air, never at the boats.

18:53:03

Giannis Kypriades

Coast Guard

We only shoot when it's a trafficker of human beings who is endangering the lives of the refugees and our lives as well.

19:10:19

Ualid Nasur

Then the police boat came and they attached a hook to our boat and tied a rope to it. Then they sailed around us in a circle and used the rope to choke our motor.

As they did so, they continued to shoot at us, even though the motor was already dead.

I said to the others, "We have only two options. Either we stay here and die on the boat, or we surrender ourselves to the mercies of the sea."

19:33:08

Giannis Kypriades

Coast Guard

As we approached the boat they panicked and the boat capsized.

We stopped the boat's motor and started our rescue action.

As we threw life preservers to the people we saw that a woman had gotten herself tangled up in the anchor rope of the capsized boat.

19:50:17

Ualid Nasur

It was bad. The rope had twisted itself around the girl's neck and her foot. She called for help while the boat sank and pulled her down into the depths.

I swam toward her to help her. Then the Coast Guard boat was suddenly there and I felt a strong blow. I had the feeling I was wounded. And then suddenly everything was far away — very far away.

20:27:06

Giannis Kypriades
Coast Guard

Yes. There was a wounded Somali. I remember him because he was the last one I pulled out of the water into the boat. He had cut himself either on a pane of the window glass when the boat capsized or on the motor of the capsized boat.

20:50:16

Giannis Koutsodontis
Physician

The boat that injured Ualid must have been a boat with a large propeller. You could see that from the injuries. The Coast Guard claimed he had been injured by the motor of the boat he was sitting in. However, in most cases the Coast Guard people throw the motors of the refugee boats they board into the sea immediately. That's why I don't believe it was the motor of the small boat.

21:15:16

Ualid Nasur

They took me to a hospital. The injuries were very severe. One of the cuts went from my chest down to my toes. You can still see it here. The doctors say, "From the medical point of view it's a miracle you're still alive. Especially after the major operation. We did everything possible." That's what they told me. And, Allah be thanked, I'm still alive.

22:08:02

Eygenia Koti
Journalist

We heard about the EU resolution that all refugees who come to Greece must be safely deported back to their home countries. The refugees are regarded as garbage, and they're not allowed to stay in Europe. It could be that there are good reasons for these laws, but in practice it often looks very different. We could never have imagined that the Coast Guard would ever injure a refugee on account of such an order.

22:46:07

Giannis Koutsodontis
Physician

We hear this from the Coast Guard people and from the refugees that come here. We know exactly how the Coast Guard blocks the refugees. First the boat is located. Then the people are shot at to frighten them and drive them away. Just imagine it, many of these people have never seen the sea. So it's very likely that they'll panic when the boat capsizes. Many of them have no idea where they are, and they think that they're in Italy. Many of them are afraid, because the boats are overloaded and they capsize. One Coast Guard man received an award because he jumped into the sea to save refugees.



23:23:04
Commentary
This man, Giannis Kypriades, was the one who rescued Ualid.

Giannis Koutsodontis
Hello, Ualid, how are you?

Ualid
Good.

Giannis Koutsodontis
His eyes are shining, just as they were on the first day.

23:36:15
Giannis Koutsodontis
Physician
The state prosecutor was not called in. The other 23 refugees who came with Ualid were deported because they had come to Greece illegally. I think that Ualid would also have been deported long ago if we hadn't taken any action.

24:04:22
Commentary
Officially, neither the Coast Guard nor the Greek government provides any information on what the so-called "safe repatriation" of refugees really looks like. And normally nobody gets to see it, in Greece either.

The Coast Guard has to prevent the boats from reaching the Greek coast or prevent the refugees from climbing aboard a Coast Guard boat, because if that happens then the refugees would have set foot on Greek territory.

So they drag the refugees — their hands protected with gloves — back into the open sea or into the territorial waters of Turkey.

There they try to persuade them to steer back toward the Turkish coast again.

Many refugees claim that the Greek Coast Guard cuts holes in their boats so that they can't sail back. The Coast Guard, in turn, says that the refugees destroy their own boats themselves so that they can get on board the Greek ship, because if they do they'll be allowed to stay in Greece.

In this case, the trick is a much simpler one. The Coast Guard simply says that the Turkish coast is Greece.

25:58:09
Giannis Kypriades
Coast Guard
Our mission is to secure the Greek border and the borders of Europe.
Through our prisons we aim to prevent more such cases from happening in the future. We can't do anything else.

26:21:00
Christos Fragkias
Coast Guard
This problem is connected with the developments in the Near East.
Most of the refugees are Iraqis, Palestinians, Somalis and Lebanese.
As long as the situation in these countries doesn't change, this problem of the illegal immigrants will continue to exist.



26:50:10

Roland Schilling
Deputy Representative
UNHCR Turkey

Of course there's been a discussion throughout Europe for a long time now. The European states say that refugees should be resettled as close as possible to their place of origin. And then of course there are the states closer to their places of origin, who ask what's being done to balance out the burdens, we already have so many problems. This discussion is a very old one, and it's actually an issue that involves the whole Mediterranean region.

27:12:17

Karl Kopp
Pro Asyl
Europe specialist

The trend is going in the direction of expulsion at any price. Nowadays it's merely being done bilaterally. You spend a little money for a refugee camp, for a new installation for border protection, for police technology — and in exchange, the states outside the European Union have to play the role of very tough bouncers. That's true of Turkey, as I've said, that's true of Libya, that's true of Morocco, and now it's true of Mauritania also. These are "out of area" operations of the European Union. You buy these states' willingness to pursue a tough policy against refugees and émigrés, and in the process you cut the heart out of the basic concept of the right of asylum in Europe, so to speak.

28:02:19

Commentary

Ualid goes once again to the hospital where they saved his life. He wants to meet the doctors, orderlies and nurses whom he remembers only vaguely. He was unconscious when he was brought to this hospital, and because of the strong painkillers he was given he was almost in a daze when he left the hospital to be taken to Athens.

28:30:02

Orderly
OK, Ualid.
Good morning. How are you?

Ualid Nasur
Good.

Orderly
Can you still remember us?

Here's Ualid.

Nurse

My God, I'm happy to see you, but I'm in the middle of an operation and I urgently have to bring gauze.

Orderly
That's the nurse who was in the OP on the day Ualid was brought in.

Nurse
I'm glad you're doing well.

Orderly
Ualid had serious injuries on his leg from the motor of a Coast Guard boat.

Surgeon
Can you still remember us? Surgeon. Surgeon.

Orderly
Where are you living now? Where are you working?

Is everything all right?

Ualid Nasur
Yes.

Orderly
The young man came here in order to thank us.

29:41:00

Physician
Get well soon. You look good, healthy and strong. You see, Ualid came here to thank us. There are thousands of other people, Greeks, that we help, that we operate on. But they never thank us.
Take it easy. Stay strong.

Ualid Nasur

Subtitles

(sings)

30:24:21

I am in a new life
You've got no place in this life
Where is the promise of your love
I love my life
Don't come close to me
(knocks)
The world is empty
One should enjoy every moment

I am in a new life
And you've got no place in this life

31:03:12

Journalist
Good day.

Ualid Nasur

Good day.

31:20:05

Commentary

Ualid searches through the newspaper archive of Chios for traces of his accident.
For traces of his existence.

31:30:13

Gülsel

The day was May 21, 2005.

31:43:05

Eygenia Koti

Journalist

Look, on the next day our newspaper wrote that we think that what happened there was terrible, and that not enough attention is paid to the refugees' suffering.

A refugee organization also officially condemned this incident.

Everyone here knows who Ualid is.

Everybody knows about you, and we're so happy that we've got you here again and that you're still alive and that you can walk again.

32:14:01

Commentary

We drive back to Athens with Ualid. He can walk again. But he doesn't know how things will continue, or what the future holds — these are open questions on the horizon.

And whereas in Germany every six months there are fewer applications for political asylum, the situation along the Greek and Turkish coasts is becoming increasingly tense and is putting additional pressure on the already difficult relationship between these two countries.

32:44:00

Roland Schilling

Deputy Representative

UNHCR Turkey

There are two ways of looking at the situation. The Turkish authorities say there is a large number of people who come from Libya to Greece, and that this is deportation — in other words, there is the claim that the Greeks deport people into Turkish territorial waters. The Greek authorities say they are very frustrated by the fact that so many people are coming into their country via Turkey. They hold the Turks responsible for this. Well, this is something that is not specific to Greece and Turkey. We had this situation in the 1980s in Europe. At that time, the European states also quarreled, asking whether France, or Germany, or Belgium was responsible for these people. Here it's simply a more dramatic version of that.

33:17:07

Commentary

Another reason why it's more dramatic is that ever since the Dublin Agreement former intermediate countries such as Greece have now suddenly become one of Europe's main "collecting tanks", without having been prepared for it in terms of infrastructure and social policy. This is because every refugee who has ever been caught by the Greek authorities can be sent back to Greece from any other European country he or she has entered.

33:49:20

A strange principle of seeing and not-seeing is gaining ground in Athens.

33:54:17

And one of the people who also see this is Ualid.

Working as an illegal street peddler, always on the run from the authorities — is that his future?

34:24:06

Or will he be one of the recipients of charity, dependent on the hand that feeds him?

34:29:09

Or will he join the constantly growing lineup of cheap illegal workers that many Greeks — no longer only private households and the middle class in Athens — have become accustomed to?

34:59:09

The vision of one day playing soccer in Italy is retreating into the infinite distance.

And with thousands of others, Ualid waits in Athens for his application for asylum to be accepted, or for his deportation.

35:16:03

Karl Kopp

Pro Asyl

Europe specialist

And that is of course the responsibility of the European Union. And that's essential. And it's also very much the responsibility of the countries of central Europe, and Germany is certainly one of them. They have to come up with answers. Do they want to wage war against refugees and migrants on their outer borders? Do they want to continue this militarization? Do they accept these death figures? Do they accept the fact that a new industry is continually growing — namely, that of the smugglers and traffickers in human beings, this whole area? Or do they want to find a humanitarian answer? And a humanitarian answer has to mean that they find legal ways for migrants to come to Europe and offer these to the migrants. And for refugees, that means enabling them to enter the European Union in ways that are not dangerous.

36:02:19

Commentary

The images seem to be stuck in his head. Again and again, the ghostly scenes of that morning turn up in his memory. Primitively drawn boats that run over him, even in sketches on paper. Ualid is looking for peace, and in the process he is trying to find his way into the Greek language and culture.

36:27:02

Teacher

Omega. Bravo. Ualid, would you come to the front of the room, please?

37:16:03

Commentary

Every day, new trucks full of refugees from the Near East arrive, all of them with the same goal: bringing their cargo from Turkey to Greece. They come over the Iranian, Iraqi or Syrian border. The last stops in Turkey are Istanbul and Izmir.

Some of the trucks are stopped — but many are not.

All of the images are very similar: the refugees, more or less alive, stumble out of the trucks. And no wonder. Trafficking with human beings has become the third-largest source of income for organized crime in this region.

These are criminals who care less about the chances that their "cargo" will survive than some cattle drivers would.

And sometimes only corpses remain.

38:35:07

Oh my God, how many corpses are lying here.

39:17:16

Ms. Karaca

Our situation has gotten worse. It's getting increasingly difficult to cope with what's happening, because we live here in the nighttime too. The fact that corpses were lying spread out here in both directions — this memory makes us shudder all over our bodies.

We are very distressed by their situation.

God should not make anybody homeless.

The fact that they fled here means they were really trying to escape from their misery. Nobody goes to

another country voluntarily, and in the end they lose their lives — their souls.

Every time some little thing happens — while I'm watching TV in the evening, or when something in the house shakes or a shadow falls across the window — I say immediately, "May God let them rest in peace in their own soil."

I say that all the time, in fact. Now they are a part of our memories.

40:14:17

Gravedigger

They were brought here last October. Together with a delegation of policemen, Coast Guard people, military and state prosecutors, we buried them here.

Later on, relatives of three of the dead people came and I dug them up individually.

When I opened the graves, you couldn't stand it here because of the stench.

40:40:08

Question:

Did the relatives still recognize the corpses that had been dug up?

Gravedigger

Of course they recognized them.

Question:

What was their reaction?

40:50:02

They cried horribly. And then they received calls from their homeland. They answered their phones crying and sobbing. Then they took the three corpses away with them.

The others stayed here. And for this one here, two young men came once and brought a translator with them. They were very sad. How could a person not be sad if one of his relatives dies? I was very upset. It was very painful for me, and I wish I hadn't had to experience this with them.

41:45:12

Ualid Nasur

Everyone has a dream in his or her childhood. My dream was soccer.

Being famous and being on TV.

For someone like me who loves this sport, soccer is the greatest.

I was a really good defense player. Left-footed.

In Africa, when a child starts playing soccer, you've only got your own skills. No trainer, no training, no support.

42:32:14

Karl Kopp

Pro Asyl

Europe specialist

About the case of Ualid, I can really only say that he is more or less surviving in Athens only thanks to private assistance, in a miserable physical condition after everything that happened to him. I can say that he still doesn't have refugee status and that so far there has still not been a public investigation — that's the state of my knowledge at the moment — of how this accident or this attack happened, in which he almost lost his life.

43:08:14

Ualid Nasur

My love for soccer is indescribable. If somebody loves something so much and can't do it any more, that's very difficult. Nobody can understand what it's like. Only those people who have actually experienced something similar.

43:24:07

It happened two years ago now. In the beginning I couldn't walk at all.

I've been in physical therapy for two years now.

I'm doing better, but it's very painful.

But I have to thank God that I'm still here on Earth.

There's still hope, and maybe I can do a few other things.

A film by

Gülsel Özkan

and

Ludger Pfanz

Camera

Alexios Oikonomidis

Vassilios Georgiadis

Mehmet Basak

Gülsel Özkan

Director of photography

Magdalini Georgiadou

Aysel Özkan

Emine Barut

Translation

Nader Halbouni

Stella-Sophia Seroglu

Ahmed Razi

Azad

Production

Gülsel Özkan

Ludger Pfanz

A Planet-Film Production

© 2007

Editing Barbara Schmitz



Der Flüchtlingsrat Baden-Württemberg

- koordiniert und vernetzt die Arbeit der örtlichen Asylkreise und das vielfältige Engagement in unserem Bundesland.
- informiert durch Rundbriefe, Newsletter, per E-Mail und mittels einer homepage über die wichtigsten Fragen der Asylpolitik, Hintergrundinformationen zu den Herkunftsländern sowie wichtige Entscheidungen in Asylverfahren.
- fördert das Verständnis für Flüchtlingsfragen in der Öffentlichkeit. Durch Gespräche mit Parlamentariern, Behörden, Kirchen, Wohlfahrtsverbänden und anderen Organisationen versucht er, die Lebensbedingungen der Flüchtlinge zu verbessern.
- bietet Qualifizierung und Weiterbildung durch Plenumssitzungen 3 x im Jahr in Stuttgart, sowie durch Tagungen in Zusammenarbeit mit den Ev. Akademien in Bad Boll und Bad Herrenalb. Ein jährlich neu aufgelegtes Fortbildungsprogramm bringt ReferentInnen auf Wunsch der Initiativen durch die Unterstützung des Flüchtlingsrates und des Europäischen Flüchtlingsfonds direkt in die Region.
- vermittelt kompetente Fachleute und Referenten und bietet einen ständigen Infoservice für Asylfragen. Die INFO-Hotline ist jeden Dienstag von 9:00 – 13:00 und Donnerstag von 14:30 – 18:30 erreichbar.

Der Flüchtlingsrat Baden-Württemberg steht allen Interessenten offen

Der Verein wurde 1988 als Arbeitskreis Asyl Baden-Württemberg e.V. gegründet. Im Sommer 2005 hat die Mitgliederversammlung aus Gründen der bundesweiten Vereinheitlichung einstimmig die Namensänderung in Flüchtlingsrat Baden-Württemberg e.V. beschlossen. Der Verein hat über 200 Mitglieder aus allen Regionen Baden-Württembergs, Menschen jeden Alters und aus dem gesamten beruflichen und sozialen Spektrum.

Der Mitgliedsbeitrag beträgt mindestens 52 € im Jahr. Er beinhaltet die Zusendung der Rundbriefe und Schnellinfos sowie die Einladung zu allen Veranstaltungen des Vereins.

Spendenkonto:

Für diese Arbeit sind wir auf Ihre Spenden angewiesen. BW-Bank Konto Nr.: 351 7930 BLZ 600 501 01

So können Sie aktiv dabei sein....

- Ich interessiere mich für die Arbeit und bitte um weitere Informationen.
- Ich möchte Mitglied beim Flüchtlingsrat Baden-Württemberg werden und erkläre hiermit meinen Beitritt.
Mein jährlicher Mitgliedsbeitrag beträgt 52 Euro im Jahr.
- Ich ermächtige den Flüchtlingsrat Baden-Württemberg e.V. diesen Betrag von meinem Konto abzubuchen.

Kontoinhaber: _____

Konto-Nr.: _____

BLZ: _____

Bankverbindung: _____

Unterschrift: _____

Absender: _____

Name: _____

Anschrift: _____

Telefon/Fax: _____

E-Mail: _____

Datum: _____

Unterschrift: _____

Bitte zurücksenden an:



FLÜCHTLINGSRAT BADEN-WÜRTTEMBERG
Urbanstr. 44 - 70182 Stuttgart
Fon: 0711-5532 834 Fax: 0711-5532 835

Die INFO-Hotline

ist jeden Dienstag
von 9:00 – 13:00
und Donnerstag
von 14:00 – 18:00
erreichbar.





EU-Grenzen dicht für Flüchtlinge?

Die Situation an den Außengrenzen im Osten und Südosten und der Zugang zu Asylverfahren
12. bis 14. September 2008 - Evangelische Akademie Bad Boll

in Zusammenarbeit mit
Evangelische Akademie Baden
Flüchtlingsrat Baden-Württemberg
PRO ASYL

- 3 Karl Kopp: „The Situation in Greece is out of Control“
- 14 Wojciek Trojan: Situation for and of Refugees in the Republik of Turkey
- 19 Kate Pooler: Refugee Protection in Ukraine
- 24 Miroslava Volanská: The situation at the Slovak – Ukrainian Border and the access to asylum procedure in the Slovak Republic
- 27 Ruth Weinzierl: Menschenrechte auf Hoher See
- 31 Arbeitsgruppen
- 39 Gülsen Özkan: “Ertrunken vor meinen Augen”
Ein Film von Gülsen Özkan und Ludger Pfanz



FLÜCHTLINGSRAT BADEN-WÜRTTEMBERG
Urbanstr. 44 – 70182 Stuttgart
Tel.: 0711/ 55 32 834 Fax: 0711/ 55 32 835
E-Mail: info@fluechtlingsrat-bw.de
www.fluechtlingsrat-bw.de

Spendenkonto:
BW-Bank Konto Nr.: 351 7930
BLZ 600 501 01