

10/11 NOVEMBER 2014, ROME

RIGHTS

FUNDAMENTAL RIGHTS CONFERENCE 2014

Fundamental Rights and Migration to the EU



Presidenza Italiana
del Consiglio
dell'Unione Europea



Schlussfolgerungen der Konferenz

Hintergrund

Am 10. und 11. November veranstaltete die Agentur der Europäischen Union für Grundrechte (FRA) gemeinsam mit dem italienischen EU-Ratsvorsitz ihre jährliche Grundrechtekonferenz, die sich in diesem Jahr mit dem Thema Grundrechte und Migration in die EU befasste.

An der Veranstaltung nahmen mehr als 300 politische EntscheidungsträgerInnen in der EU und auf nationaler Ebene, Abgeordnete der nationalen Parlamente, Bedienstete der Justiz und Strafverfolgungsbehörden, ExpertInnen internationaler Organisationen sowie MitarbeiterInnen nationaler Menschenrechtseinrichtungen, Organisationen der Zivilgesellschaft und akademischer Einrichtungen, die sich täglich mit Migrationsthemen befassen, teil. Zu den RednerInnen zählten der EU-Kommissar für Migration, Inneres und Bürgerschaft **Dimitris Avramopoulos**, die Sprecherin der italienischen Abgeordnetenkammer **Laura Boldrini**, die italienischen Unterstaatssekretäre Senator **Benedetto della Vedova** und **Domenico Manzione**, die Abgeordnete des Europäischen Parlaments und stellvertretende Vorsitzende des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres **Iliana Iotova**, die deutsche Staatsministerin und Beauftragte für Migration, Flüchtlinge und Integration **Aydan Özoguz**, der FRA-Direktor **Morten Kjaerum** und der schwedische Minister für öffentliche Verwaltung im Finanzministerium **Ardalan Shekarabi**.

Zusammenfassung der Konferenz

Die im Juni 2014 vom Europäischen Rat angenommenen *strategischen Leitlinien für die gesetzgeberische und operative Programmplanung im Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts* ermittelten die Notwendigkeit einer wirksamen und gut gesteuerten Migrations-, Asyl- und Grenzpolitik in der EU, die sich auf die uneingeschränkte Achtung der Grundrechte stützt.¹ Bereits im Oktober 2013 hatte das Europäische Parlament eine Entschließung angenommen, die ein ganzheitlicheres Herangehen an das Thema Migration fordert, damit umfassendere Lösungen für migrationsbezogene Probleme gefunden werden können.² Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker schließlich rief zu einer engeren Zusammenarbeit auf, um die Migrationsströme besser zu bewältigen, sowie zur Stärkung der gemeinsamen Asylpolitik zum Schutz schutzbedürftiger Menschen.

Die TeilnehmerInnen waren sich einig, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten eine ganzheitlichere Herangehensweise an die Migrations- und Asylpolitik entwickeln sollten. Es wurde betont, dass die Grundrechte nicht nur einen Bestandteil dieser Politik bilden, sondern vielmehr den normativen Rahmen darstellen, in dem sich diese Politik bewegt.

Im Verlauf der Konferenz wurde an vielen Stellen darauf hingewiesen, dass die EU und ihre Mitgliedstaaten eine umfassende und nachhaltige Migrationspolitik benötigten. Um dem derzeitigen

¹ http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/143478.pdf.

² <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0448+0+DOC+XML+V0//DE>.

negativen Image von MigrantInnen und Migration entgegenzuwirken, müsse positiv über die Vorteile sowohl für MigrantInnen als auch für deren Gastländer berichtet werden. Dies ist besonders aktuell, da demografische Prognosen in der EU auf einen wachsenden Arbeitskräftemangel in zahlreichen Wirtschaftsbereichen hindeuten. Benötigt werden konkrete und praktische Maßnahmen zur Förderung der Gleichbehandlung, zur Verbesserung der politischen Teilhabe der MigrantInnen sowie zur durchgängigen Berücksichtigung der Grundrechte in der Integrationspolitik auf nationaler, regionaler und lokaler Ebene.

Schlussfolgerungen der Konferenz

Die folgenden Schlussfolgerungen enthalten die Vorschläge und Bedenken, die KonferenzteilnehmerInnen von den HauptrednerInnen bis zu den TeilnehmerInnen der Podiumsdiskussionen und thematischen Arbeitsgruppen äußerten.

Ein auf den Grundrechten basierender Ansatz für die Grenzüberwachung, einschließlich einer Zusammenarbeit mit Drittstaaten

Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten haben sich selbst bei der Verwaltung der EU-Außengrenzen zur Achtung der Grundrechte und insbesondere des Grundsatzes der Nichtzurückweisung verpflichtet. Gleichzeitig schätzt die Internationale Organisation für Migration, dass allein in diesem Jahr mehr als 3 000 Menschen beim Versuch, das Mittelmeer zu überqueren, ums Leben gekommen sind.

- Es ist ein wirkungsvoller Such- und Rettungsmechanismus auf der Grundlage von Solidarität erforderlich, mit dem auf die derzeitigen Herausforderungen im Mittelmeer reagiert werden kann, um die Lebensgefahr für Menschen auf See zu verringern.
- Es sollte ein System eingerichtet werden, das die Erfassung und Identifizierung der Toten auf See überwacht.
- Obwohl der Grundsatz der Nichtzurückweisung allgemeingültig ist, gibt es nach wie vor Grauzonen, in denen mehr Rechtsklarheit erforderlich wäre, wie beispielsweise bei der Ausschiffung von Personen, die von Handelsschiffen aus Seenot gerettet werden.
- Eine unabhängige Überwachung an den Grenzen würde die Rechenschaftspflicht erhöhen und das Risiko von Grundrechtsverletzungen senken.
- Bei der Zusammenarbeit mit Drittländern im Bereich der Grenzverwaltung sind die Grundrechte zu achten; um die Mitgliedstaaten hierbei zu unterstützen, könnten praktische Anleitungen in Erwägung gezogen werden.
- Eine höhere Transparenz bei den Verträgen mit Drittstaaten (selbst bei technischen oder operativen Vereinbarungen) würde eine Verwischung der Verantwortlichkeiten verhindern.
- Die Verwendung von EU-Mitteln für Tätigkeiten in Drittstaaten sollte insbesondere in Zusammenhang mit der Verwaltung von Migrationsströmen und den Auswirkungen auf die Grundrechte systematischer überwacht werden. In diesem Zusammenhang könnten VerbindungsbeamterInnen für Einwanderungsfragen in den Herkunfts- und Transitländern eine Rolle spielen.

Ein auf den Grundrechten basierender Ansatz bei der Bekämpfung der Schleuserkriminalität

Die EU verstärkt ihren Kampf gegen Schleuserkriminalität. Es besteht jedoch das Risiko, dass die zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität bestehenden Gesetze nicht nur kriminelle Vereinigungen, sondern auch Menschen treffen, die sich für MigrantInnen in einer irregulären Situation einsetzen oder diese unterstützen. Es sollte daher ein auf den Grundrechten basierender Ansatz für die Bekämpfung der Schleuserkriminalität entwickelt werden. Missbräuchliche oder ausbeuterische Netzwerke, die von der Schleuserkriminalität leben, sollten ins Visier genommen werden, und die Grundrechte der geschleusten Personen müssen sichergestellt werden.

- In Einklang mit dem UN-Protokoll gegen die Schleusung von MigrantInnen sollte die Gesetzgebung zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität auf Ebene der EU und der Mitgliedstaaten immer den finanziellen oder materiellen Vorteil als Strafvoraussetzung einschließen bzw. die Strafbarkeit humanitär motivierter Hilfe bei Einreise und Aufenthalt explizit ausschließen.
- Die Vermietung von Wohnraum darf juristisch nicht als Beihilfe zum unerlaubten Aufenthalt ausgelegt werden; das Rechtssystem sollte jedoch die Bestrafung von Personen sicherstellen, die Wohnraum unter ausbeuterischen Bedingungen vermieten.
- Die Gesetzgebung zur Bekämpfung der Schleuserkriminalität sollte all jene berücksichtigen, die nach dem Seerecht zur Hilfeleistung und Bergung verpflichtet sind.

Legale Zugangswege in die EU für schutzbedürftige Personen

Mit mehr als 50 Millionen Vertriebenen weltweit erlebt die Welt derzeit die größte Zwangsvertreibung seit dem Zweiten Weltkrieg. Die legalen Wege nach Europa sind für Personen, die internationalen Schutzes bedürfen, beschränkt, weshalb sie gezwungen sind, auf Schleuser zurückzugreifen. Die Mitgliedstaaten sollten alle Optionen prüfen, um schutzbedürftigen Menschen die Einreise in die EU zu ermöglichen. Dies würde den Verlust von Menschenleben auf See verringern und das Risiko einer Ausbeutung durch Schleuser senken.

- Die Mitgliedstaaten sollten mit finanzieller Unterstützung durch die EU ihre Zusagen für die Neuansiedlung und die humanitäre Aufnahme erhöhen. Dabei wäre es von Vorteil, bei den nationalen Antworten auf derartige Aufforderungen die lokalen Gemeinschaften einzubinden.
- Ausgehend von den Erfahrungen aus der Vergangenheit sollte die Ausweitung der legalen Einreise in die EU, wie etwa bei den humanitären Evakuierungsprogrammen während der Kosovo-Krise, geprüft werden.
- Die Mitgliedstaaten sollten bei schutzbedürftigen Personen die Regelungen für die Familienzusammenführung großzügig auslegen, z. B. indem sie die Definition von „Familie“ ausweiten.
- Die Erfahrungen der Mitgliedstaaten bei der Anwendung geschützter Zulassungsverfahren und der Erteilung von Visa aus humanitären Gründen nach Artikel 25 des Visakodex³ sollten hinsichtlich alternativer Möglichkeiten für die legale Einreise geprüft werden, so etwa das Konzept individueller Patenschaften.
- Regelungen für die Zuwanderung, wie sie beispielsweise für Studierende, hochqualifizierte Fachkräfte oder SaisonarbeiterInnen bestehen, sollten großzügig auf Personen angewendet werden, die internationalen Schutzes bedürfen. Im Fall von Studierenden wäre die Einbeziehung der Universitäten ratsam.
- Durchführbarkeitsstudien zur Nutzung diplomatischer Kanäle für die Bearbeitung von Asylanträgen sollten fortgesetzt werden.

Schutz von Kindern im Kontext von Migration und Asyl

Alle Kinder haben Rechte und unabhängig von ihrem Einwanderungsstatus Anspruch auf speziellen Schutz und Unterstützung. Kinder sollten aufgrund ihrer Schutzbedürftigkeit nicht nur als bloße Schutzgegenstände, sondern als Personen mit den im UN-Übereinkommen über die Rechte des Kindes verankerten Rechten betrachtet werden. Nach dem Übereinkommen und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union ist bei allen Maßnahmen, die Kinder betreffen, das Wohl des Kindes ein Gesichtspunkt, der vorrangig zu berücksichtigen ist. Die Mitgliedstaaten sind verpflichtet, das Recht des Kindes auf Anhörung, Schutz und Erhalt der für sein Wohlergehen notwendigen Fürsorge zu achten und zu fördern.

- Vergleichbare Daten zu minderjährigen MigrantInnen sind von allen Mitgliedstaaten zu erfassen, um geeignete politische Maßnahmen zu entwickeln.
- Es sind praktische Leitlinien zur Umsetzung des Kindeswohls für GrenzschutzbeamtenInnen auszuarbeiten, die sich auf die derzeit von Frontex durchgeführten Arbeiten stützen.

³ [Verordnung \(EG\) Nr. 810/2009](#)

- Die wirksame Zusammenarbeit zwischen den GrenzschutzbeamtInnen und Kinderschutzbehörden sollte gefördert werden, damit vor einer das Kind betreffenden Entscheidung leichter ein unabhängiger Vertreter oder eine unabhängige Vertreterin für gefährdete Kinder ernannt werden kann. In Kombination mit Schulungen zum Kinderschutz für die GrenzschutzbeamtInnen würde dies die Weiterleitung gefährdeter Kinder in mit ihrem Wohlergehen und Schutz betraute Einrichtungen verbessern.
- Die vollständige Umsetzung der bestehenden EU-Rechtsstandards ist notwendig, um Kinder während der Erstaufnahme wirkungsvoll zu schützen. Die zukünftigen Leitlinien der Europäischen Kommission für integrierte Kinderschutzsysteme werden die Mitgliedstaaten bei der Einhaltung nationaler, europäischer und internationaler Kinderschutzstandards für alle Kinder ohne Diskriminierung unterstützen.
- Vielversprechende Praktiken zur Förderung des Schutzes von Kindern, z. B. hinsichtlich Alternativen zur Inhaftierung, der Sicherheit des Kindes, der Zusammenarbeit zwischen verschiedenen Diensten, der Beteiligung von Kindern sowie Schulungen zur Risikoeinschätzung, um das Verschwinden von Kindern zu verhindern, sollten verbreitet und, wenn möglich, repliziert werden.
- Wird eine Entscheidung zur Überstellung oder Rückführung eines Kindes in ein anderes Land getroffen, sind der zuständige Staat sowie die Funktionen der einzelnen Dienste bei der Ermittlung des Kindeswohls abzuklären. Es sollten Verfahren standardisiert werden, die alle Fälle umfassen, in denen eine derartige Entscheidung zu treffen ist, einschließlich Fällen in Zusammenhang mit der Überstellung von EU-Bürgern. Auch praktische Leitlinien zur Etablierung solcher Verfahren sollten erarbeitet werden.
- Die länderübergreifende Zusammenarbeit von Kinderschutzbehörden in den EU-Mitgliedstaaten und Drittländern muss verbessert werden. Dies kann auf der Grundlage bestehender Netzwerke wie beispielsweise im Rahmen der entsprechenden EU-Gesetzgebung sowie der Instrumente des internationalen Privatrechts wie dem Haager Übereinkommen⁴ von 1996 erfolgen.

Achtung der Grundrechte bei politischen Maßnahmen zur Integration und sozialen Eingliederung von Migranten

Während der Konferenz wurde die Notwendigkeit einer umfassenden und nachhaltigen Migrationspolitik betont. Es wurden demografische Prognosen erörtert, nach denen Migration möglicherweise die angemessenste Reaktion auf einen künftigen Arbeitskräftemangel darstellt. In diesem Zusammenhang müssen die EU und die Mitgliedstaaten in einem breiteren Rahmen der Achtung der Grundrechte konkrete und praktische Maßnahmen entwickeln, um die Gleichbehandlung und politische Teilhabe von MigrantInnen am gesellschaftlichen und politischen Leben zu fördern.

- Um die Integration von MigrantInnen und insbesondere ihrer Nachkommen in die Gesellschaft der EU zu verbessern, ist der Zugang zur Staatsbürgerschaft von entscheidender Bedeutung.
- Die meisten EU-Mitgliedstaaten (17) haben MigrantInnen ein Wahlrecht bei den Kommunalwahlen eingeräumt. Diesem Beispiel könnten andere folgen, da die politische und gesellschaftliche Teilhabe von MigrantInnen und ihren Nachkommen ein wesentlicher Faktor für eine erfolgreiche Integration ist. Dies gilt insbesondere für junge Menschen, die Nachkommen von MigrantInnen, aber in einem EU-Mitgliedstaat geboren und aufgewachsen sind. Hierbei könnte das Übereinkommen über die Beteiligung von AusländerInnen am kommunalen öffentlichen Leben des Europarats in Erwägung gezogen werden.
- Um wirkungsvolle Maßnahmen für die Integration von MigrantInnen ausarbeiten zu können, ist eine unabhängige Kontrolle anhand solider gemeinsamer Indikatoren auf der Grundlage von Grundrechtstandards erforderlich. Die derzeitigen Datenlücken sind durch die Vervollständigung der vorhandenen Daten und Indikatoren zur sozialen Eingliederung, zum sozialen Zusammenhalt, zur Teilhabe und zur aktiven Bürgerschaft zu schließen.

⁴ http://www.hcch.net/index_de.php?act=conventions.text&cid=70

- Für eine erfolgreiche Integrationspolitik sind verstärkte Interaktion, Koordination, Kontrolle sowie eine engere Zusammenarbeit, ein regelmäßiger Erfahrungsaustausch und die Kodifizierung gemeinsamer bewährter Praktiken von Bedeutung.
- Es wird ein solider Rahmen benötigt, durch den die EU-Richtlinien für die legale Zuwanderung kohärenter umgesetzt und durchgesetzt werden können und der gleichzeitig dem Bedarf der Mitgliedstaaten an hochqualifizierten Fachkräften und ArbeitnehmerInnen Rechnung trägt. Die Ausbeutung von MigrantInnen aufgrund irregulärer und informeller Arbeitsbedingungen muss bekämpft und die sozialen Rechte der ArbeitnehmerInnen müssen geltend gemacht und prioritär behandelt werden. Die Strategieempfehlungen auf EU-Ebene können durch Prozesse wie das Europäische Semester in die Praxis umgesetzt werden.
- Die Geschlechterdimension muss in alle Maßnahmen für die Integration von MigrantInnen aufgenommen werden. Es sollte berücksichtigt werden, dass Migrantinnen besonderen Herausforderungen gegenüberstehen und einen wesentlichen Beitrag zur Gesellschaft und Wirtschaft leisten, der jedoch nicht immer anerkannt wird.

Migration anders darstellen, um integrativere und pluralistische Gesellschaften zu erreichen

Um die Eingliederung von MigrantInnen und ihre Teilhabe an der Gesellschaft zu verbessern, muss dem derzeitigen negativen Image von MigrantInnen und Migration entgegen gewirkt und positiv über die Vorteile sowohl für MigrantInnen als auch für deren Gastländer berichtet werden. Die Mitgliedstaaten müssen Fehlinformationen und negativen Stereotypen entgegentreten, da Rassismus und Intoleranz die größten Hindernisse für eine erfolgreiche Integrationspolitik und integrative Gesellschaften darstellen.

- Da gesellschaftliche und politische Bildung entscheidend ist, muss die Integration von MigrantInnen in der Bildung durchgängig berücksichtigt werden, damit junge Menschen lernen, in einer Gesellschaft mit Menschen unterschiedlicher Kulturen und Religionen zu leben. Die Mitgliedstaaten werden aufgefordert, die gesellschaftliche Vielfalt stärker in ihren Bildungssystemen und Lehrplänen zu berücksichtigen.
- Die FRA kann die Mitgliedstaaten bei der Entwicklung und Überwachung einer Integrationspolitik unterstützen, die Maßnahmen zur Bekämpfung von Diskriminierung und Hasskriminalität, einschließlich Rassismus, Intoleranz, Fremdenfeindlichkeit und Fehlinformation der Öffentlichkeit umfasst.
- Entscheidend sind Investitionen in Maßnahmen, die von und für MigrantInnen zur Stärkung ihrer Teilhabe entwickelt werden, sowie eine starke politische Führung, die die nach wie vor vorherrschende Intoleranz und Stereotypen bekämpft.
- Die Medien sollten aktiv in die Verbesserung der Teilhabe und Sichtbarkeit von MigrantInnen eingebunden werden und so einen Beitrag zu einer positiveren Darstellung leisten.