

AMNESTY INTERNATIONAL ÖSTERREICH

Moeringgasse 10 1150 Wien

T: +43 1 78008 F: +43 1 78008-44 office@amnesty.at www.amnesty.at

SPENDENKONTO 316326 BLZ 20111 Erste Bank

IBAN: AT142011100000316326 BIC: GIBAATWWXXX

DVR: 460028 ZVR: 407408993

**AMNESTY
INTERNATIONAL**

STELLUNGNAHME

**zum gesamtändernden Abänderungsantrag betreffend ein
Bundesgesetz, mit dem das Asylgesetz 2005, das
Fremdenpolizeigesetz 2005 und das BFA-Verfahrensgesetz
geändert werden**

21. April 2016

Amnesty International bezieht zu Gesetzesentwürfen nur im Rahmen ihres Mandats, sohin nur insoweit Stellung, als menschenrechtliche Implikationen gegeben sind.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

GRUNDSÄTZLICHES

Durch die beabsichtigte Gesetzgebung wird massiv und unverhältnismäßig in grundlegende Rechte von Asylsuchenden eingegriffen. Die mit diesem Entwurf geplanten Änderungen ermöglichen die Aussetzung von unionsrechtlichen Vorschriften und bedeuten de facto die Abschaffung des Asylrechts. Der Entwurf plant offensichtlich umgehend einen Notstand zu konstruieren, der in der Realität so nicht existiert. Amnesty International anerkennt, dass Österreich letztes Jahr mit einer deutlich höheren Anzahl an Asylanträgen befasst war, als in den Jahren davor. Die österreichische Regierung sollte jedoch, anstatt mit den Ängsten der Bevölkerung zu spielen, klare Lösungswege aufzeigen. Österreich muss seinen internationalen Verpflichtungen nachkommen und darf sich nicht auf die Ausrede einer weitgehend selbstgeschaffenen Notlage – die de facto nur auf Ressourcenmängeln wegen unzureichender Planung und Rechtsdurchsetzung beruht – zurückziehen. Die Lösung muss ganz klar in einem gemeinsamen Vorgehen der Europäischen Union liegen, welches auch von der österreichischen Regierung auf EU-Ebene mit allen denkbaren und geeigneten Mitteln durchzusetzen wäre. Österreich muss sich im Rahmen seiner menschen- und völkerrechtlichen Verpflichtungen seinem Teil der Verantwortung in der gemeinsamen Lösung stellen.

Amnesty International verkennt nicht, dass es für Staaten geboten ist, für allfällig tatsächlich eintretende, schwerwiegende Notstandssituationen durch eine konsistente Notstandsgesetzgebung rechtliche Vorsorge zu treffen. Natürlich sind bei solchen Maßnahmen internationale menschenrechtliche Verpflichtungen zwingend zu beachten. Besondere Aufmerksamkeit ist dabei auf die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und des „gelindesten Mittels“ zu richten.

Derartige Notstandsregelungen greifen typischerweise tief in menschenrechtliche und verfassungsmäßig abgesicherte Rechte ein und benötigen daher eine besonders sorgfältige Gestaltung. Vor allem bedarf es einen breitest möglichen, von Parlament und Regierung geförderten und aktiv eingeforderten und unterstützten gesellschaftlichen Grundkonsens zwischen Bevölkerung und pluralistisch ausgewählten, anerkannten ExpertInnen. All diese Prinzipien werden mit der hier gewählten, völlig überhasteten Vorgangsweise völlig außer Acht gelassen. Damit werden angesichts der künstlich und fahrlässig erzeugten „Dringlichkeit“ inakzeptable und leicht vermeidbare Risiken eingegangen. Darüber hinaus werden gefährliche nationale, EU-politische und internationale Präzedenzfälle mit enormem Missbrauchspotential geschaffen.

Das Recht auf Asyl samt der zugehörigen individuellen Verfahrensgarantien wurde angesichts der Grauen der Shoah und des Zweiten Weltkrieges geschaffen, damit es für verfolgte, schutzsuchende Menschen nie wieder heißt „Das Boot ist voll“. Es wäre der wohl größte menschenrechtliche Tabubruch der letzten Jahrzehnte – den Österreich federführend zu verantworten hätte –, wenn diese zentrale menschenrechtliche Errungenschaft anlässlich der ersten größeren, ernst zu nehmenden Herausforderung seit ihrer Schaffung leichtfertig außer Kraft gesetzt würde.

Erst das Asylrecht macht das über Jahrzehnte mühsam errungene und ausgestaltete System der Menschenrechte zu einem konsistenten, unteilbaren, universellen und wirksamen Schutzsystem.

Menschenrechte ohne Asylrecht sind Rechte für eine privilegierte Minderheit der Menschheit in den wenigen funktionierenden, demokratisch und menschenrechtlich legitimierten Rechtsstaaten.

STELLUNGNAHME ZUM VORLIEGENDEN ENTWURF

Einsetzen der ordre-public-Klausel des Art 72 AEUV

Der vorliegende Entwurf führt für den Fall, dass die Bundesregierung im Einvernehmen mit dem Hauptausschuss des Nationalrates in einer Verordnung feststellt, dass die Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung und der Schutz der inneren Sicherheit gefährdet sind, Sonderbestimmungen zum Asylverfahrensrecht ein. Der Entwurf stützt sich dabei auf die „ordre-public-Klausel“ des Art 72 AEUV. Diese regelt, dass die Zuständigkeit in Angelegenheiten der öffentlichen Ordnung und inneren Sicherheit grundsätzlich in der Verantwortung der Mitgliedstaaten verblieben sind. In Folge können Mitgliedstaaten unter Berufung auf Art 72 AEUV im Ausnahmefall von EU-Rechtsvorschriften abweichen, die auf Grundlage des Titels V erlassen werden. Der EuGH hat in diesem Zusammenhang betont, dass eine Berufung auf die öffentliche Ordnung eng auszulegen sei und „nur möglich, wenn eine tatsächliche und hinreichend schwere Gefährdung vorliegt, die ein Grundinteresse der Gemeinschaft berührt“. Es gibt bis dato keine Rechtsprechung des EuGH zu Art. 72 AEUV, doch wird in der Literatur überwiegend die Meinung vertreten, dass die Anwendung von Art 72 AEUV „außergewöhnliche Umstände“ und eine „stichhaltige“ Begründung erfordert. Wie in den EB selbst richtig festgehalten, können Mitgliedstaaten von einer derartigen Befugnis zur Abweichung von Sekundärrecht lediglich in Ausnahmefällen und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Gebrauch machen.

Derartige „außergewöhnliche Umstände“ und „stichhaltige“ Begründungen sind für Amnesty International schlichtweg nicht nachvollziehbar. Eine Notlage, die eine Inanspruchnahme der Befugnisse gemäß Art 72 AEUV rechtfertigen würde, liegt in keiner Weise vor. Die im Gesetzesentwurf in den EB dafür angeführten Argumente sind nicht schlüssig. Es wird mit unterschiedlichen Zahlen argumentiert – nämlich einerseits mit den Personen, die durch Österreich durchgereist sind (lt. EB von 5.9.2015 – 31.3.2016 – rund 790.000 Personen), andererseits mit jenen, die tatsächlich einen Asylantrag gestellt haben (rund 89.000). Wohl nur auf den zweiten Wert können sich Sachverhalte wie Überlastung der Asylbehörden, Integrationsmaßnahmen oder Unterkünfte beziehen. In diesem Zusammenhang weist Amnesty International darauf hin, dass die Gesamtzahl jener Personen, die letztes Jahr einen Asylantrag gestellt haben, nur etwas mehr als 1 % der österreichischen GesamteinwohnerInnenzahl beträgt. Wie man bei dieser Prozentzahl von einer Notlage ausgehen kann, erscheint schlicht nicht nachvollziehbar. Wäre das bereits ein EU-rechtlicher Notstand, dann hätte es zukünftig jede EU-Regierung selbst in der Hand durch unwillige Planung oder gar gezielte Ressourcenverknappung jederzeit willkürlich einen derartigen „Notstand“ herbei zu führen. Dies wäre das eklatante Gegenteil von „unabwendbarer unbewältigbarer höherer Gewalt“ als zwingende Grundlage jeglicher Notstandsregelung.

Auch andere Argumente in den EB erscheinen nicht nachvollziehbar. Ohne nähere Angaben wird auf erhöhte Kriminalität, Sicherheitsprobleme, sowie drohende Terrorgefahr verwiesen. Die Andeutung einer solchen bloß in eventu bestehenden Möglichkeit reicht jedoch, wie schon die Europäische Kommission in ihrer Stellungnahme¹ vom 23.10.2015 in Bezug auf Deutschland festgestellt hat, **nicht** aus um von einer ernsthaften Gefahr für die öffentlichen Ordnung und die innere Sicherheit auszugehen.²

1 C(2015) 7100 final; Stellungnahme der Kommission vom 23.10.2015 zur Notwendigkeit und Verhältnismäßigkeit der von Deutschland und Österreich wiedereingeführten Binnengrenzkontrollen gemäß Artikel 24 Absatz 4 der Verordnung (EG) Nr. 562/2006 (Schengener Grenzkodex)

2 ebenda, (30) „Hinsichtlich der von der deutschen Regierung angedeuteten Möglichkeit, unter den Bona-fide-Asylbegehrenden könnten sich auch radikalisierte Personen befinden, von denen eine Gefahr in Verbindung mit organisierter Kriminalität oder Terrorismus ausgeht, ist die Kommission der Ansicht, dass dies genauer belegt werden muss, bevor von einer ernsthaften Gefahr für die öffentliche Ordnung und die innere Sicherheit ausgegangen werden kann, z. B. durch die Quantifizierung der Hinweise auf Personen, die mit militanten Gruppen in den Krisenregionen in Kontakt gestanden oder für sie gekämpft haben könnten“; Auch die Erhöhung der Kriminalität erscheint äußerst fraglich, vgl. <http://kurier.at/chronik/oesterreich/fluechtlinge-loesten-keine-kriminalitaetswelle-aus/181.403.369>

In der gleichen Stellungnahme hält die Kommission in Bezug auf Deutschland bzw. Österreich fest:

„(32) Den verfügbaren Informationen zufolge ließ die Wiedereinführung von Grenzkontrollen durch Deutschland die Rechte der Personen, die um internationalen Schutz nachsuchen, unberührt.

(39) Den vorliegenden Informationen zufolge hat sich die Wiedereinführung der Grenzkontrollen durch Österreich nicht negativ auf die Rechte der um internationalen Schutz nachsuchenden Personen ausgewirkt.“

Entgegen der Ansicht in den EB ist demnach die Maßnahme der Grenzkontrolle nicht gleichzusetzen mit einem Aussetzen von großen Teilen des internationalen in der GFK und anderen Konventionen verbrieften Völkerrechts und darüber hinaus des EU-Asylrechts. Während die Grenzkontrollen in Zusammenhang mit der Notwendigkeit der Registrierung von der Kommission noch als verhältnismäßig angesehen wurden, ist dies für das Faktum des de facto Ausschaltens des Asylsystems äußerst zweifelhaft.

Darüber hinaus merkt Amnesty International bezüglich der Verhältnismäßigkeit an, dass Österreich im Falle einer Notlage die Möglichkeit gehabt hätte – wie dies auch Schweden getan hat –, vorläufige Maßnahmen (wie z.B. Umverteilung) gemäß 78 Abs 3 AEUV zu beantragen; dies ist jedoch nicht geschehen.

Primärrechtlich gewährleistetes Recht auf Prüfung eines Antrags auf internationalen Schutz

Entgegen der Rechtsansicht des Gesetzesentwurfes bejahen maßgebende Autoren in der Literatur die Gewährleistung eines subjektiven Rechts auf Asyl in Art 18 GRC.³ Der Text dieser Bestimmung spricht von einem „Recht auf Asyl“, also eindeutig von einem subjektiven Anspruch auf Asylgewährung bei Vorliegen der gesetzlichen Kriterien. Gleichermäßen spricht die Positionierung des Rechts unter den Freiheitsrechten, welche die Staaten unter eine Gewährleistungspflicht stellen, für ein subjektives Recht auf Asylgewährung. Wäre unter Art 18 GRC ein bloßer Abschiebungsschutz zu verstehen, wäre die nachfolgende Bestimmung Art 19 GRC überflüssig, weil gerade durch diese Bestimmung der Abschiebungsschutz normiert wird. Ebenso bestand bei Inkrafttreten der Charta bereits ein effektiver Rechtsschutz des EGMR zum Abschiebungsschutz, eines eigenen Rechtes auf bloßen Abschiebungsschutz in der Form des Art 18 GRC hätte es damit nicht mehr bedurft. Überdies waren und sind die Verfahrensrechte „im Asyl“ in anderen Bestimmungen zu finden (Art 78 AEUV, GFK). Aus all diesen Gründen ist davon auszugehen, dass die GRC ein subjektives Recht auf Asyl gewähren will.

Notfallverordnung

Die Neuregelung ermächtigt den Bundesminister für Inneres im Anwendungsfall der Notverordnung ebenfalls im Verordnungsweg Registrierstellen an der Grenze einzurichten. Asylsuchende können künftig nur mehr persönlich einen Antrag auf Asyl bei einer solchen Registrierstelle vor einem Organ des öffentlichen Sicherheitsdienstes stellen. In einem ersten Schritt entscheiden demnach PolizeibeamtInnen über eine Zurückweisung bzw. Zurückschiebung. Dies ist aus Sicht von Amnesty International umso bedenklicher, als wegen laufender Novellierungen mittlerweile schon fachkundige ExpertInnen auf diesem Rechtsgebiet sich nur mit Mühe ausreichende Klarheit bezüglich der Anwendung verschaffen können. Den dabei zu fällenden Entscheidungen liegen rechtlich und faktisch extrem komplizierte Sachverhalte (Ländersituation, wie auch persönliche Umstände des/der Asylsuchenden) zu Grunde. Allein die Feststellung, ob der/die Asylsuchende eine vertretbare Behauptung („arguable claim“) in Bezug auf eine drohende Verletzung von Art. 2, 3, oder 8 EMRK vorgebracht hat, sind hochkomplex und bedarf deren Beurteilung ExpertInnenkenntnisse. Das Abgehen von die-

³ Thallinger, in Holoubek/Lienbacher (Hrsg), GRC-Kommentar (2014), Art 18 GRC, Rz 14; Grabenwarter, Die Charta der Grundrechte für die Europäische Union, DVBl 2001, 5 und Heijer, in Peers/Hervey/Kenner/Ward (Hrsg), The EU Charter of Fundamental Rights. A Commentary, 2014, Art 18 Rz 18.28.

ser Notwendigkeit, hätte zur Folge, dass inhaltlich fehlerhafte Entscheidungen getroffen werden, die auf falschen Grundlagen basieren und damit existenzielle Menschenrechtsverletzungen unvermeidbar wären. Die erläuternden Bemerkungen gehen scheinbar davon aus, dass Dublin-Staaten immer sicher im Sinne der EMRK seien. Dem sind Entscheidungen gegen Mitgliedstaaten, welche einen Verstoß von Art. 3 EMRK konstatierten (EGMR 21.01.2011, M.S.S. v. Belgium and Greece, Appl. 30696/09 u. EGMR 6.6.2013, Mohammed v. Austria, Appl. 2283/12 u.a.) entgegenzuhalten. Demzufolge braucht es zumindest eine rigorose Prüfung der Umstände im Empfangsstaat, samt individueller Garantien auf ein vollwertiges, faires Asylverfahren. Der EGMR fordert das in seiner Rechtsprechung auch ganz eindeutig.

Eine mit diesem Themenpunkt eng verknüpfte Problematik betrifft die Rechtsberatung. Eine solche scheint im Erstverfahren über die Einreiseverweigerung nicht vorgesehen zu sein. Damit sind die Asylsuchenden aber ohne jede Rechtsberatung einem verkürzten fehleranfälligen Verfahren ausgeliefert. Schon die verkürzte Dauer dieses Schnellverfahrens, der verminderte Rechtsschutz und die Natur der Rechte über die entschieden werden, gebieten ein rechtsstaatliches Korrektiv in der Form einer Rechtsberatung. Bereits jetzt ist die Rechtsberatung in Asylfragen in anderen Verfahrensabschnitten verpflichtend vorgesehen.

Grenzkontrollen

Gemäß dem vorliegenden Entwurf gehen die o.a. neuen Regelungen mit Grenzkontrollmaßnahmen (§ 10 Abs 2 GrekoG) einher. Diese wiederum unterliegen unionsrechtlich den Bestimmungen der Art 23 ff der VO Schengener Grenzkodex⁴. Art 28 besagt, dass bei Wiedereinführung von Grenzkontrollen an den Binnengrenzen die einschlägigen Bestimmungen des Titels II entsprechend Anwendung finden. In Titel II finden sich die Bestimmungen zur Einreiseverweigerung: Art 13 Abs 2 bestimmt, dass eine Einreiseverweigerung nur mittels einer begründeten Entscheidung unter genauer Angabe der Gründe für die Einreiseverweigerung erfolgen darf. Diese begründete Entscheidung ist mit genauer Angabe der Gründe für die Einreiseverweigerung der davon betroffenen Person mit einem nach Anhang V Teil B festgelegten Standardformular auszuhändigen. Gleichzeitig sind der betroffenen Person gem Art 13 Abs 3 auch schriftlich Angaben zu Kontaktstellen zur Verfügung zu stellen, die sie über eine rechtliche Vertretung unterrichten können, die entsprechend dem nationalen Recht in ihrem Namen vorgehen kann.

Nach Amnesty International vorliegenden Informationen wurden diese Regeln schon bisher oftmals nicht eingehalten. Auch auf besonders vulnerable Personen wurde keinerlei Rücksicht genommen. Amnesty International ist besorgt, dass das de facto Außerkraftsetzen des Asylrechts dieses willkürliche Vorgehen zum Standard werden lässt.

Effektives Rechtsmittel

Die „Erstentscheidung“ ergeht in der Form eines Aktes der unmittelbaren Befehls- und Zwangsgewalt in einem formfreien Verfahren. Dadurch werden in einem Bereich, der Fremde – die um ihr Leben fürchteten und darum aus ihrem Land geflohen sind – betrifft, die Bestimmungen des AVG zu einem ordentlichen Ermittlungsverfahren ausgehebelt. Das beabsichtigte Verfahren öffnet Tür und Tor für willkürliche Akte, weil nicht in einem formellen Verfahren entschieden wird.

Das Rechtsmittel gegen derartige Entscheidungen wäre eine Maßnahmenbeschwerde gemäß Art 130 Abs 1 Z 2 B-VG. Die erläuternden Bemerkungen zum Gesetzesentwurf stehen auf dem Rechtsstandpunkt, dass dieser Beschwerde eine aufschiebende Wirkung dann nicht zukommen muss, wenn in dem Empfangsstaat keine Verletzung von Art 3 EMRK droht. Diese Rechtsauslegung

⁴ Verordnung (EG) Nr. 562/2006 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. März 2006 über einen Gemeinschaftskodex für das Überschreiten der Grenzen durch Personen.

widerspricht allerdings klar der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte (EGMR 6.6.2013, Mohammed v. Austria, Appl. 2283/12), des Verfassungsgerichtshofes (VfSlg 19.841/2014) zu Art 3 iVm Art 13 EMRK und dem Rechtsstaatsprinzip respektive. Beide Gerichtshöfe verneinen die automatische Aufhebung des faktischen Abschiebeschutzes. Insbesondere der EGMR hat ausgesprochen, dass bei einem vertretbaren Vorbringen zu Art 3 EMRK der Zugang zu einem Rechtsbehelf mit aufschiebender Wirkung offen stehen muss (EGMR 23.02.2012, Hirsi Jamaa et al v. Italy, Appl. 27765/09).

Art 2 und 3 EMRK sind sogenannte „notstandfeste“ Menschenrechte, deren Einschränkung auch in Zeiten eines Notstandes unzulässig ist. Art 13 EMRK normiert das Recht auf eine wirksame Beschwerde. Art 13 EMRK ist ein akzessorisches Recht, es kann nur in Verbindung mit einem anderen Recht der Konvention geltend gemacht werden. Aus dieser Eigenschaft folgt, dass Art 13 EMRK dann nicht eingeschränkt werden kann, wenn gerade ein notstandfestes Recht wie die Art 2 und 3 EMRK durch Art 13 geltend gemacht werden sollen. Andernfalls wäre die Zuerkennung des notstandfesten Status unterlaufen und eine Geltendmachung eines solchen Rechts illusorisch. Eine Maßnahmenbeschwerde ohne aufschiebende Wirkung ist kein effektives Rechtsmittel.

Ein weiterer Kritikpunkt liegt in der de facto Unmöglichkeit für den Asylsuchenden, sich Zugang zum Recht zu verschaffen. Der/die Asylsuchende muss binnen 6-Wochenfrist bei sonstigem endgültigem Rechtsverfall aus dem Staat, in den er zurückgeschoben wurde, die Maßnahmenbeschwerde erheben. Es stellt sich die Frage, wie die Asylsuchenden, die wohl regelmäßig nicht Deutsch sprechen, eine solche Beschwerde verfassen sollen. Wie ein Schutzsuchender in einem fremden Staat qualifizierte Rechtsberatung oder einen Dolmetscher erhalten soll ist – mit der vorherigen Frage zusammenhängend – auch nicht nachvollziehbar. Ebenso werden in dem Empfangsstaat nicht genügend Informationen zu dem Verfahren in Österreich verfügbar sein. Die Zurückschiebung verursacht auch Probleme im Verfahrensablauf. Denn eine – in der Angelegenheit unabdingbare – mündliche Verhandlung wird zumeist ohne die BeschwerdeführerInnen stattfinden müssen, weil eine Teilnahme aufgrund des Aufenthaltes in einem anderen Staat regelmäßig unmöglich sein wird.

Amnesty International weist in diesem Zusammenhang darauf hin, dass der Verfassungsgerichtshof wiederholt festgehalten hat, dass Rechtseinrichtungen nicht nur die Erlangung einer rechtsrichtigen Entscheidung ermöglichen müssen, sondern auch ein „Mindestmaß an faktischer Effizienz“ für die RechtsschutzwerberInnen aufzuweisen haben. Zu einem fairen Verfahren gehört nämlich auch die Effektivität des Rechtsschutzes. Rechtsschutz darf nicht nur formal, sondern muss im Einzelfall effektiv gestaltet sein, andernfalls liegt eine Verletzung des Rechtsstaatsprinzips des Art. 18 B-VG vor. Zusammengefasst ist Amnesty International der Ansicht, dass die im Entwurf enthaltenen Bestimmungen im Widerspruch zum Recht auf eine wirksame Beschwerde gem. Art 13 EMRK iVm Art 2, 3 und 8 EMRK, Art 47 GRC sowie den verfassungsrechtlichen Vorgaben stehen und damit klar menschen-, unions- und verfassungsrechtliche Vorgaben verletzen.

Recht auf Familienzusammenführung

Die Möglichkeit der Zusammenführung von Schutzberechtigten mit ihren Familienangehörigen⁵ wird durch die Bestimmungen im vorliegenden Entwurf massiv eingeschränkt. Familienangehörige müssen nunmehr einen Antrag auf Erteilung eines Einreisetitels innerhalb von drei Monaten nach rechtskräftiger Zuerkennung des Status eines/r Asylberechtigten stellen, sonst müssen sie die nur

⁵ § 2 Abs 1 Z 22 AsylG: Familienangehöriger: wer Elternteil eines minderjährigen Kindes, Ehegatte oder zum Zeitpunkt der Antragstellung minderjähriges lediges Kind eines Asylwerbers oder eines Fremden ist, dem der Status des subsidiär Schutzberechtigten oder des Asylberechtigten zuerkannt wurde, sofern die Ehe bei Ehegatten bereits im Herkunftsstaat bestanden hat, sowie der gesetzliche Vertreter der Person, der internationaler Schutz zuerkannt worden ist, wenn diese minderjährig und nicht verheiratet ist, sofern dieses rechtserhebliche Verhältnis bereits im Herkunftsland bestanden hat; dies gilt weiters auch für eingetragene Partner, sofern die eingetragene Partnerschaft bereits im Herkunftsstaat bestanden hat.

sehr schwer zu erreichenden wirtschaftlichen Voraussetzungen (wie Unterkunft, Krankenversicherungsschutz und ein bestimmtes [relativ hohes] Einkommen) nachweisen.

Bei subsidiär Schutzberechtigten können die Familienangehörigen einen derartigen Antrag erst drei Jahre (statt bisher ein Jahr) nach Zuerkennung des Status stellen und die besonderen ökonomischen Voraussetzungen müssen grundsätzlich immer bestehen.

Für unbegleitete Minderjährige, die ihre Eltern nachholen möchten, gibt es von diesen Voraussetzungen eine Ausnahme. Eine weitere Ausnahme besteht, wenn ein Anspruch auf Familienzusammenführung im Lichte des Art 8 EMRK entsprechend der höchstgerichtlichen Judikatur besteht.

Familieneinheit wird als einer der stabilisierenden Faktoren für eine gelingende Integration angesehen. „Familienangehörige können das soziale Unterstützungsnetz verstärken und damit den Integrationsprozess fördern“.

Amnesty International ist besorgt, dass viele Familien Probleme haben werden, die Drei-Monats-Frist einzuhalten, z. B. weil Familien auf der Flucht den Kontakt verloren haben bzw. der Zugang zur Botschaft nicht möglich ist.

Der Entwurf lässt völlig außer Acht, dass für Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte ein Familienleben im Heimatland ausgeschlossen ist und deren Situation eine völlig andere ist als von freiwillig aus ihrem Herkunftsland ausgereisten MigrantInnen.

Insbesondere sind davon auch Minderjährige, die während der Drei-Jahres-Frist das 18. Lebensjahr erreichen, betroffen, weil sie dadurch ihre Eltern nicht mehr nachholen können. Damit wird das Recht auf Familienzusammenführung in flagranter Verletzung einschlägiger internationaler Normen de facto auf das Erreichen des 15. Lebensjahres eingeschränkt. Amnesty International erinnert daran, dass Österreich Vertragsstaat der Kinderrechtskonvention ist, deren Grundsatz das Kindeswohl ist. Im Lichte dieses Grundsatzes erscheint die neue Bestimmung unzulässig.

Schon 2007 hat UNHCR festgestellt, dass die Unterscheidung zwischen subsidiär Schutzberechtigten und Flüchtlingen höchst fragwürdig ist, weil beide nicht in ihre Heimat zurückkehren können, um dort ein gemeinsames Familienleben führen zu können:

„Nach Ansicht des UN-Flüchtlingshochkommissariats UNHCR betrifft die gravierendste Schwachstelle in Bezug auf Familienzusammenführung die Situation von Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde, da die Richtlinie über Familienzusammenführung diese aus ihrem Anwendungsbereich ausschließt. UNHCR sieht keinerlei Rechtfertigung für eine unterschiedliche Behandlung von Flüchtlingen und Personen mit subsidiärem Schutzstatus, da keine der beiden Kategorien in ihre Heimat zurückkehren kann, um ihr Recht auf Familieneinheit in Anspruch zu nehmen. Es stellt sich die Frage, ob Regeln, die die Familienzusammenführung im Aufnahmeland der Personen, denen der subsidiäre Schutzstatus zuerkannt wurde, untersagen oder massiv einschränken, nicht im Widerspruch zum Recht auf ein Familienleben gemäß Artikel 8 der Europäischen Menschenrechtskonvention und Artikel 23 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte stehen, insbesondere in Fällen, in denen Familienangehörige im Herkunftsland verblieben sind und eine Zusammenführung nur im Aufnahmeland möglich ist.“⁶

Die nunmehr geplanten Änderungen verstärken diese Problematik noch. Amnesty befürchtet, dass mit dieser Regelung de facto die Abschaffung der Familienzusammenführung droht. Um gemeinsam mit ihrer Familie leben zu können, werden sich somit noch mehr Menschen gezwungen sehen, gefährliche Fluchtrouten auf sich zu nehmen, um nicht für immer von ihrer Familie getrennt zu sein.

⁶ UNHCR-Empfehlungen zur Integration von Flüchtlingen in der EU, Mai 2007, 39

Amnesty International hat wiederholt zur Schaffung legaler und sicherer Wege für Asylsuchende aufgerufen. Familienzusammenführung ist einer dieser Wege. Amnesty International befürchtet weitere Tragödien auf den gefährlichen Fluchtrouten und spricht sich ganz klar gegen die Verschärfungen im Bereich der Familienzusammenführung, die eine sichere und legale Möglichkeit für Schutzsuchende darstellen, aus.

Asyl auf Zeit

Mit den neuen Bestimmungen soll das Aufenthaltsrecht für Asylberechtigte nunmehr zunächst nur auf drei Jahre befristet erteilt werden. Nach Ablauf erfolgt ex lege eine Verlängerung der Gültigkeitsdauer der Aufenthaltsberechtigung, sofern nicht die Voraussetzungen für die Einleitung eines Verfahrens zur Aberkennung des Status des/der Asylberechtigten vorliegen. Zwar räumt die EU-Status-Richtlinie die Möglichkeit einer befristeten Aufenthaltsberechtigung ein, jedoch kann Amnesty International keinen sinnvollen Grund erkennen, warum Österreich nicht die bisherigen Bestimmungen beibehält. Schon derzeit kann nämlich einem/einer Asylberechtigten der Status bei Vorliegen der Endigungsgründe gem Art 1 Abschnitt C GFK aberkannt werden. Die vorliegende Änderung wird somit lediglich dazu dienen, Verunsicherung und Integrationsprobleme bei den betroffenen Asylberechtigten zu bewirken und den Verwaltungsaufwand zu vermehren.

Amnesty International empfiehlt daher dringend die Streichung dieser rechtlich überflüssigen, aber de facto höchst verunsichernden Bestimmung.

Verlängerung der Entscheidungsfrist im erstinstanzlichen Verfahren (§ 22 Abs 1 AsylIG)

Wieder einmal sollen für den Bereich des Asylverfahrens Ausnahmen zum AVG eingeführt werden. Demnach soll die Entscheidungsfrist (befristet für zwei Jahre) für Asylanträge von sechs Monaten auf 15 bzw. in begründeten Einzelfällen sogar 18 Monate verlängert werden. Dies wird somit die Unsicherheit der betroffenen Personen verlängern. Nach Ansicht von Amnesty International ist es bedenklich, dass sich nicht einmal in dieser Regelung Sonderbestimmungen für besonders vulnerable Schutzsuchende finden.

Verlängerung der Anhaltedauer auf 14 Tage (§ 39 FPG)

Im Entwurf ist vorgesehen, dass die Polizeibehörden Asylsuchende, die einen Antrag auf internationalen Schutz stellen, künftig für eine maximale Zeit von bis zu 14 Tagen (anstatt derzeit 120 Stunden) anhalten können.

Amnesty International erinnert daran, dass es sich bei den von der Bestimmung betroffenen Personen um Fremde handelt, die um ihr Leben fürchteten und aus ihrem Land fliehen mussten und nicht um Personen, die ein Verbrechen begangen haben.

Die UNHCR-Richtlinien⁷ über anwendbare Kriterien und Standards betreffend die Haft von Asylsuchenden und Alternativen zur Haft stellen dazu fest:

„Im Hinblick auf die mit der Haft verbundenen Härten und im Einklang mit den Bestimmungen und Standards des internationalen Flüchtlingsrechts und den internationalen Menschenrechtsnormen sollte die Inhaftierung von Asylsuchenden im Normalfall vermieden und nur als letztes Mittel eingesetzt werden. Da das Nachsuchen um Asyl keine rechtswidrige Handlung darstellt, muss jede Einschränkung der Freiheit von Personen, die von diesem Recht Gebrauch machen, gesetzlich festgeschrieben und genau eingegrenzt sein sowie einer unverzüglichen Überprüfung unterliegen. Haft kann nur dann angewendet werden, wenn sie einem legitimen Zweck dient in jedem einzelnen Fall für notwendig und verhältnismäßig erachtet wurde. Die Achtung des Rechts, Asyl zu suchen, setzt voraus, dass Vorkehrungen für eine offene und menschenwürdige Aufnahme für

⁷ http://www.unhcr.at/fileadmin/rechtsinfos/fluechtlingsrecht/1_international/1_3_asylverfahren/FR_int_asyl-RL_Haft_2012.pdf

Asylsuchende getroffen werden und sie eine Behandlung unter Wahrung ihrer Sicherheit und Würde und im Einklang mit den Menschenrechten erfahren.“

Amnesty International weist darauf hin, dass bei längerer Dauer der Anhaltung jedenfalls strengere Maßstäbe an die Aufenthaltsbedingungen⁸ gestellt werden müssen. Dazu gehört neben Zugang zu humanitärer und sozialer Betreuung jedenfalls auch der Zugang zu Rechtsberatung und Rechtshilfe.⁹ Amnesty International sieht es im Lichte der Judikatur des EGMR als unabdingbar an, dass die betroffenen angehaltenen Asylsuchenden Zugang zu Rechtsberatung und Rechtshilfe erhalten.

Zweiwöchige Beschwerdefrist (§ 16 Abs 1 BFA-VG)

Für Amnesty International ist nicht nachvollziehbar, warum eine „Beschleunigung des Verfahrens zu Lasten des Rechtsschutzes der Asylsuchenden gehen soll. Es entspricht den allgemeinen Grundsätzen der Menschenrechte, dass der Staat im Sinne von „positiven Verpflichtungen“ für ein funktionierendes Asylsystem zu sorgen hat. Wenn also das Verfahren beschleunigt werden soll – ein Ziel, das Amnesty International unterstützt –, dann sollten die behördlichen Entscheidungen beschleunigt werden. Das kann natürlich nur funktionieren, wenn der Staat hinreichend Strukturen und Ressourcen zur Verfügung stellt. Gerade in einem so sensiblen Bereich für die Schutzsuchenden sollte ausreichend Zeit zur Verfügung gestellt werden, um sich der Situation zu stellen. Asylsuchende haben mit vielen Barrieren zu kämpfen, an die „gewöhnliche“ Rechtsschutzsuchende nicht einmal denken müssen: Sprache, gänzliche Unkenntnis der rechtlichen und politischen Strukturen, Traumatisierung etc.

Der Verfassungsgerichtshof hat sich ebenfalls gegen eine Verfahrensbeschleunigung ausgesprochen, die lediglich in der generellen und ausschließlichen Verkürzung der Beschwerdefrist besteht (VfGH 23.2.2016, G 589/2015). Somit bestehen abermals verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Verkürzung der Beschwerdefrist. Wieder einmal wird der Rechtsschutz von unzähligen Asylsuchenden durch eine verfassungswidrige Bestimmung beeinträchtigt.

Amnesty International empfiehlt daher die Angleichung dieser asylrechtlichen Beschwerdefrist an die allgemeine vierwöchige Frist.

⁸ EGMR Saadi gg. Vereinigtes Königreich, Urteil Große Kammer v. 29.1.2008, 13229/03

⁹ EGMR Amuur gg. Frankreich, Urteil v. 25.6.1996, § 53, 19776/92