



Rat der
Europäischen Union

010181/EU XXVII.GP
Eingelangt am 04/02/20

Brüssel, den 4. Februar 2020
(OR. en)

5321/99
DCL 1

EVAL 4
ELARG 4

FREIGABE

des Dokuments	ST 5321/99 RESTREINT
vom	21. Januar 1999
Neuer Status:	Öffentlich zugänglich

Betr.:	Analyse der über das Asylrecht in der Tschechischen Republik, in Estland, in Slowenien und in der Slowakei vorliegenden Informationen
--------	---

Die Delegationen erhalten in der Anlage die freigegebene Fassung des obengenannten Dokuments.

Der Wortlaut dieses Dokuments ist mit dem der vorherigen Fassung identisch.



5321/99

RESTREINT

EVAL 4
ELARG 4

BERICHT

des Generalsekretariats
für die Gruppe "Gemeinsame Bewertung"
Betr.: **Analyse der über das Asylrecht in der Tschechischen Republik, in Estland, in
Slowenien und in der Slowakei vorliegenden Informationen**

I. Tschechische Republik

1. Beitrittspartnerschaft

Im Rahmen der Beitrittspartnerschaft mit der Tschechischen Republik wird das Erfordernis der Verabschiedung asylrechtlicher Vorschriften hervorgehoben, die im Einklang mit dem EU-Besitzstand stehen.

2. Allgemeine Bemerkungen zum Informationsstand

Es liegen drei Hauptinformationsquellen vor: Der Bericht, der von der Sachverständigenmission im Rahmen des PHARE-Programms erstellt wurde (im folgenden "PHARE-Bericht"), die Erklärung des UNHCR und eine Aufzeichnung des Leiters der Abteilung für Flüchtlinge und Ausländerintegration des tschechischen Innenministeriums. Was den PHARE-Bericht vom November 1997 betrifft, so besteht die Hauptschwierigkeit darin, daß er insoweit überholt ist, als die erstinstanzliche Zuständigkeit für Entscheidungen über Asylanträge nicht mehr der Ausländer- und Grenzpolizei obliegt, sondern seit dem 1. Oktober 1998 der Abteilung für Flüchtlinge und Ausländerintegration des Innenministeriums übertragen wurde, wodurch sich der administrative Rahmen erheblich geändert haben dürfte, und derzeit im übrigen ein völlig neues Asylgesetz ausgearbeitet wird. Das UNHCR-Papier ist sowohl in bezug auf die derzeitigen Rechtsvorschriften und die neuen Gesetzentwürfe als auch in bezug auf die Asylpraxis ausgewogen und sehr informativ. Die Aufzeichnung des obengenannten Abteilungsleiters erstreckt sich zwar nicht auf alle für die Gruppe "Gemeinsame Bewertung" wichtigen Fragen, die erfaßten Themen (insbesondere

Flüchtlingslager, interne Organisation der Abteilung, Integrationsbemühungen, Zusammenarbeit mit den NRO) werden jedoch recht informativ und bemerkenswert selbstkritisch behandelt.

3. Übereinstimmende Einschätzungen

Der PHARE-Bericht, das UNHCR-Papier und die tschechische Aufzeichnung decken sich hinsichtlich der wesentlichen Angaben zum Asylverfahren und zu den Institutionen weitgehend. Insbesondere werden die detaillierten Beschreibungen der Flüchtlingsabteilung des tschechischen Ministeriums betreffend die tschechischen Flüchtlingslager und das tschechische Programm zur Integration von Flüchtlingen durch die sehr positive Beurteilung dieser beiden Aspekte im PHARE-Bericht bestätigt.

Einige Aspekte kommen jedoch jeweils nur in einem der drei Dokumente zur Sprache.

4. Unterschiedliche Einschätzungen

- Das UNHCR-Papier ist in bezug auf die mangelhaften Englischkenntnisse der Beamten der Flüchtlingsabteilung weitaus kritischer als der PHARE-Bericht. Aufgrund dieses Mangels tendieren die Beamten nach Angaben des UNHCR dazu, sich, was Informationen über die Herkunftsländer betrifft, ausschließlich auf die Berichte der tschechischen Botschaften zu stützen; der PHARE-Bericht nimmt demgegenüber hinsichtlich der Inanspruchnahme anderer Informationsquellen durch die Beamten sowie ihres Interesses an diesen Informationen eine positivere Haltung ein.
- Gewisse Divergenzen bestehen zwischen den beiden Dokumenten in bezug auf die Effizienz der gerichtlichen Kontrolle: Während der PHARE-Bericht sich sehr kritisch zum beschränkten Anwendungsbereich der gerichtlichen Kontrolle äußert, erkennt das UNHCR an, daß der tschechische Gerichtshof in Fällen, in denen die Qualität des Verwaltungsverfahrens fragwürdig war, in der Praxis als wichtiges Sicherheitsnetz fungiert hat.

5. Informationslücken

- Das größte Informationsdefizit ist darauf zurückzuführen, daß derzeit ein völlig neues Asylgesetz ausgearbeitet wird, das den EU-Normen gerecht werden soll. In dem UNHCR-Papier (nicht im PHARE-Bericht) wird eine Reihe von Schlüsselvorschriften des derzeitigen Gesetzentwurfs im einzelnen dargelegt; der Entwurf dürfte jedoch noch einen ziemlich langen Weg vor sich haben, und einige Bestimmungen werden derzeit heftig diskutiert. Die Gruppe wird daher das Gesetz noch einmal genau prüfen müssen, sobald es verabschiedet ist und Erfahrungen bei seiner Anwendung vorliegen. Dies wird voraussichtlich nicht vor Jahresende möglich sein.

- Zu den besonderen Fragen, auf die das UNHCR bei seiner Bewertung des Gesetzesentwurfs nicht eingegangen ist, gehören die Rechtsstellung anerkannter Asylbewerber (die konkrete Behandlung dieser Personen wird im PHARE-Bericht eingehend beschrieben), die Frage, ob eine Liste sicherer Herkunfts-/Drittländer aufgrund des neuen Gesetzes erstellt werden soll (der Begriff des sicheren Herkunfts-/Drittlands wird neu eingeführt), und die Familienzusammenführung.
- Zur Effizienz der Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Daten im Rahmen des Asylverfahrens wird nur wenig gesagt. Dem UNHCR zufolge dürfte der Datenschutz in der Praxis gewährleistet sein.
- In dem PHARE-Bericht von 1997 wird darauf hingewiesen, daß das UNHCR und die Abteilung für Flüchtlinge und Ausländerintegration des tschechischen Ministeriums keine Kenntnis davon haben, ob Anträge, die an Grenzübergangsstellen, insbesondere am Flughafen, gestellt werden, in der Praxis ordnungsgemäß zugelassen und weitergeleitet werden. In dem UNHCR-Papier werden diese Zweifel bestätigt. Nachdem die erstinstanzliche Zuständigkeit nunmehr der Flüchtlingsabteilung übertragen wurde, sollte geprüft werden, ob diese Zweifel weiterhin berechtigt sind.
- Verfahren und praktisches Vorgehen bei der Rückführung abgelehnter Asylbewerber sollten eingehender untersucht werden. In der tschechischen Note wird lediglich die freiwillige Rückkehr erwähnt und erklärt, daß 1996 ein Viertel aller Asylbewerber rückgeführt worden sei (es ist unklar, ob dies in allen Fällen freiwillig geschah).

6. Hauptprobleme bei der Übernahme des Besitzstands

- Was das Asylgesetz von 1990 betrifft, das nach zwei Gesetzesänderungen nach wie vor in Kraft ist, sind sich alle Quellen darin einig, daß es wesentlich sich aus dem Besitzstand (und dem Genfer Abkommen) ergebenden Anforderungen nicht gerecht wird. Das UNHCR weist auf einen unzureichenden Schutz in bezug auf die Nicht-Zurückweisung, allzu weitreichende Ausschlußklauseln sowie das Fehlen des Grundsatzes des sicheren Dritt-/Herkunftslands hin. In der tschechischen Aufzeichnung werden weitere Mängel des Asylgesetzes von 1990 eingeräumt, beispielsweise eine unzureichende Regelung des Verfahrens, eine nur begrenzte Gültigkeitsdauer der Asylanerkennung und das Fehlen von Vorschriften für die Rückführung; es wird nicht gesagt, ob diese Mängel durch die nachträglichen Änderungen behoben worden sind.
- Ein ernstzunehmendes Defizit, das offensichtlich auch durch das künftige Gesetz nicht behoben wird, ist der unzureichende Zugang zu den Gerichten, da die gerichtliche Kontrolle auf Rechtsfragen beschränkt ist und sich nicht auf die jeweilige Sachlage erstreckt. Die Ausschüsse, die innerhalb des Ministeriums als zweite Verwaltungsinstanz eingesetzt werden sollen, können nicht als völlig unabhängige Rechtsmittelinstanz betrachtet werden, da sie dem Minister unterstehen, von dem die Rechtsmittelentscheidung formal gesehen ausgeht; dennoch stellt die Einsetzung dieser Ausschüsse gegenüber der bisherigen Situation einen Fortschritt dar.

- Die Gerichtsentscheidungen haben keine aufschiebende Wirkung, und die Antragsteller werden im tschechischen Hoheitsgebiet nur geduldet, wenn die Verwaltung dies im Rahmen ihrer Ermessensbefugnis gestattet.
- Zu den übrigen Mängeln der derzeit geltenden Rechtsvorschriften: siehe oben.
- In dem PHARE-Bericht wird darauf hingewiesen, daß das Asylverfahren durchschnittlich 14 Monate dauert, wobei Fälle bekannt sind, bei denen die Bearbeitung Jahre in Anspruch nimmt.
- Das UNHCR beklagt sich in seinem Papier über die mangelhaften englischen Sprachkenntnisse der Beamten und behauptet, daß sich letztere infolgedessen auf Berichte der tschechischen Botschaften als einzige Informationsquelle über die Herkunftsländer verlassen. Dies muß im Lichte der positiveren Einschätzung gemäß dem PHARE-Bericht geprüft werden.
- Was die Flüchtlingslager betrifft, so sind Zustände und Verwaltung offensichtlich gut, aber ihr Standort - in weiter Entfernung von Grenzübergängen und von allen größeren Städten - dürfte problematisch sein. Es wird berichtet, daß diese Situation hohe Verwaltungskosten verursacht.

Es sei darauf hingewiesen, daß in dem PHARE-Bericht, dem UNHCR-Papier und der tschechischen Aufzeichnung auch einige positive Punkte des Systems aufgezeigt werden, beispielsweise die guten Zustände in den Flüchtlingslagern, ein bemerkenswertes Integrationsprogramm der Regierung, eine zunehmende Zusammenarbeit mit den NRO und ein sehr kompetentes und engagiertes Personal in der Abteilung für Flüchtlinge und Ausländerintegration. In dem UNHCR-Papier heißt es, daß die meisten der in der einschlägigen Entschließung des Rates niedergelegten Verfahrensgarantien in der Praxis konsequent eingehalten werden, obgleich sie in den derzeit geltenden Rechtsvorschriften nicht verankert sind.

II. Estland

1. Beitrittspartnerschaft

Im Rahmen der Beitrittspartnerschaft wird betont, daß eine effiziente Durchführung des Genfer Abkommens und des Protokolls von 1967 sowie der für Flüchtlinge geltenden Rechtsvorschriften sichergestellt werden muß. Dabei ist insbesondere darauf zu achten, daß die erforderlichen Mittel für den Ausbau der Institutionen bereitgestellt werden.

2. Allgemeine Bemerkungen zum Informationsstand

Für Estland stellen der PHARE-Bericht und das UNHCR-Papier die beiden Hauptinformationsquellen dar. Darüber hinaus hat ein Mitgliedstaat ein Papier erstellt, in dem dieser einen Überblick über die Zusammenarbeit seiner Einwanderungsbehörde mit den estnischen Behörden gibt. Das betreffende Dokument enthält zwar einen beeindruckenden Bericht über die Bemühungen dieses Mitgliedstaats in bezug auf Beratung und Ausbildung, aber keinerlei Bemerkungen über die Qualität des estnischen Asylrechts oder der estnischen Asylpraxis.

3. Übereinstimmende Einschätzungen

Der PHARE-Bericht und das UNHCR-Papier decken sich weitgehend, was die Beurteilung der estnischen Rechtsvorschriften betrifft, die ihres Erachtens generell mit den EU-Normen in Einklang stehen, die Analyse der spezifischen Problembereiche und die Schlußfolgerung, daß die administrative Asylpraxis zu einem späteren Zeitpunkt überprüft werden muß.

4. Unterschiedliche Einschätzungen

Der PHARE-Bericht und das UNHCR-Papier gelangen in zwei Punkten zu erheblich voneinander abweichenden Auffassungen, die zu überprüfen wären:

- Das UNHCR stellt fest, daß weder im Flüchtlingsgesetz noch in anderen Rechtsvorschriften vorgesehen ist, daß die Einlegung eines Rechtsmittels gegen den auf Verwaltungsebene in erster und einziger Instanz ergangenen Beschluß eine aufschiebende Wirkung hat. Dem PHARE-Bericht zufolge ist das Flüchtlingsgesetz diesbezüglich zwar nicht eindeutig, ein bei Gericht eingelegtes Rechtsmittel soll aber eine aufschiebende Wirkung haben, wenn keine anderslautenden spezifischen Rechtsvorschriften dem entgegenstehen.
- Gemäß dem PHARE-Bericht gibt es keine offensichtlich unbegründeten Asylanträge, wohingegen in dem UNHCR-Papier Artikel 6 Absatz 2 Unterabsatz 2 des Flüchtlingsgesetzes zur Begriffsbestimmung eines offensichtlich unbegründeten Antrags angeführt wird.

Zwischen dem PHARE-Bericht und dem regelmäßigen Fortschrittsbericht der Kommission ist folgende Abweichung zu verzeichnen: Nach dem Kommissionsbericht ist das neue Flüchtlingsgesetz am 9. Juli 1998 in Kraft getreten und bisher sind jedoch noch keine Durchführungsbestimmungen dazu erlassen worden. Der PHARE-Bericht enthält hingegen eine sehr detaillierte Darstellung der rechtlichen Regelungen, wonach das Flüchtlingsgesetz am 9. Juli 1997 in Kraft getreten ist, und es werden im übrigen verschiedene einschlägige Durchführungsbestimmungen genannt. Die letztgenannte Information dürfte richtig sein.

5. Informationslücken

Der auffälligste Aspekt des estnischen Asylrechts war bislang seine nahezu vollständige praktische Irrelevanz. Den jüngsten Informationen zufolge wurden lediglich 25 Asylanträge gestellt; über keinen dieser Anträge wurde bisher entschieden. Infolgedessen können die Asylrechtsvorschriften und -institutionen derzeit nur theoretisch evaluiert werden; die Gruppe müßte unbedingt zu einem späteren Zeitpunkt auf die praktischen Aspekte des Systems zurückkommen.

Die Rechtsvorschriften werden sowohl im PHARE-Bericht als auch im UNHCR-Papier ausführlich dargestellt und bewertet. Es bleiben nur wenige Informationslücken:

- Das beschleunigte Verfahren, das im Flüchtlingsgesetz in sehr allgemeiner Form für die an einer Grenzkontrollstelle gestellten Anträge vorgesehen ist, kann nicht angemessen beurteilt werden, solange es nicht in einer spezifischen Bestimmung im einzelnen niedergelegt wird.
- Insbesondere ist unklar, ob das beschleunigte Verfahren an der Grenze nur auf offensichtlich unbegründete Anträge (dieser Begriff kommt im Gesetz nicht vor) oder auf alle Asylbewerber angewendet werden soll, was zur Folge hätte, daß die Grenzkontrollbeamten grundsätzlich jeden Asylantrag auf der Grundlage der ersten Vernehmung (48 Stunden nach Grenzübertritt) ablehnen und den betreffenden Antragsteller unmittelbar zurückführen könnten. Letztere Auslegung würde zu einer gravierenden Unvereinbarkeit mit dem Besitzstand führen, da eine Prüfung des Antrags durch eine einschlägige, in vollem Maße zuständige Behörde nicht gewährleistet wäre.

6. Hauptprobleme bei der Übernahme des Besitzstands

Nach dem PHARE-Bericht und dem UNHCR-Papier stehen die estnischen Asylvorschriften generell mit den EU-Normen in Einklang. In dem PHARE-Bericht werden das große Engagement und die gute Ausbildung des Personals hervorgehoben, die in Anbetracht der Ausführungen des obengenannten Mitgliedstaats über seine intensive Unterstützung der estnischen Behörden nicht überraschen dürften.

Es werden nur wenige spezifische Mängel erwähnt:

- Was die Rechtsvorschriften betrifft, so ist das beschleunigte Verfahren an der Grenze genauer zu regeln (siehe oben). Ferner wird vorgeschlagen, auch für Antragsteller, die sich im Land aufhalten, ein beschleunigtes Verfahren vorzusehen.

- Die Einbürgerungs- und Einwanderungsbehörde (für Entscheidungen über Asylanträge zuständige zentrale Behörde) hat einen dringenden Bedarf, was die systematische Datenerfassung über Herkunftsländer betrifft. Gemäß dem PHARE-Bericht wird an einem diesbezüglichen Projekt bereits gearbeitet.
- Auch den Verwaltungsgerichten müssen Informationen über Herkunftsländer und allgemeine asylrechtliche Informationen zur Verfügung gestellt werden.
- Das UNHCR äußert sich kritisch in bezug auf die Rechtsmittelregelung: Da es keine zweite Verwaltungsinstanz gibt, gehen alle Rechtsmittel an die ordentlichen Verwaltungsgerichte, die in Asylfragen wenig Erfahrung haben.
- Da in der Praxis kein derartiger Bedarf besteht, sind noch keine Programme zur Integration der Flüchtlinge ausgearbeitet worden.

III. Slowenien

1. Beitrittspartnerschaft

Im Rahmen der Beitrittspartnerschaft wird die Asylfrage nicht eigens zur Sprache gebracht.

2. Allgemeine Bemerkungen zum Informationsstand

Die zwei Hauptinformationsquellen sind der PHARE-Bericht und der UNHCR-Papier.

3. Übereinstimmende Einschätzungen

Die beiden Dokumente decken sich weitgehend. Sie ergänzen einander in vorteilhafter Weise, da das UNHCR die geltenden Rechtsvorschriften und die Asylpraxis eingehend untersucht hat, während der PHARE-Bericht im einzelnen auf den aktuellen Entwurf des völlig neuen Asylgesetzes eingeht.

4. Unterschiedliche Einschätzungen

Die beiden Dokumenten enthalten keine abweichenden Einschätzungen.

5. Informationslücken

Trotz der hohen Qualität der beiden Dokumente sind die Informationen über Slowenien bislang zwangsläufig lange nicht so vollständig wie für alle anderen Länder. Dafür gibt es die folgenden drei Hauptgründe:

- Erstens wird seit über zwei Jahren an dem Entwurf eines völlig neuen und sehr umfassenden Asylgesetzes gearbeitet; offensichtlich kommt die Gesetzgebung in diesem Bereich nur sehr langsam voran. Die Ersetzung der wenigen, völlig unzureichenden asylrechtlichen Vorschriften im Ausländergesetz (siehe unten) durch ein neues Gesetz wird zu einer radikalen Änderung des Asylrechts führen. Der PHARE-Bericht nimmt bereits eine gründliche Analyse des neuen Gesetzentwurfs vor und weist auf eine ganze Reihe von Unvereinbarkeiten mit dem EU-Besitzstand hin (siehe unten); in jedem Fall wird das neue Gesetz - das immerhin 139 Artikel umfaßt - nach seiner Verabschiedung insgesamt sorgfältig zu prüfen sein.
- Zweitens ist die Asylpraxis viel zu begrenzt (nur etwa 200 Anträge seit 1992, nur 2 Zuerkennungen des Flüchtlingsstatus), als daß ihre Qualität vernünftig beurteilt werden könnte. Beiden Berichten zufolge wird erwartet, daß die derzeitigen Verwaltungsverfahren infolge der Einführung der neuen Regelung grundlegend geändert werden. Insbesondere bestätigen beide Berichte Behauptungen über gewisse administrative Unregelmäßigkeiten, die der Klärung bedürfen: äußerst seltene Anwendung des Grundsatzes "im Zweifel für den Antragsteller"; Verweigerung der Einreise ohne jegliche Prüfung der Situation der Asylbewerber durch die zuständigen Behörden; taktische Verzögerungsmanöver, damit die Dreitagesfrist für die Anstellung eines Antrags verstreicht.
- Darüber hinaus teilt das UNHCR mit, daß das Innenministerium zur Vorbereitung auf das neue Gesetz derzeit völlig umstrukturiert wird. Infolgedessen werden auch die Institutionen noch einmal zu prüfen sein.

Daher ist Slowenien, was das Asylrecht betrifft, ein Land, für das möglicherweise in zwei Jahren vorrangig eine weitere Sachverständigenmission vorzusehen wäre.

6. Hauptprobleme bei der Übernahme des Besitzstands

- Was die derzeit geltenden Rechtsvorschriften betrifft, so stimmen beide Dokumente darin überein (und die slowenischen Behörden geben dies selbst zu), daß diese Vorschriften dem EU-Besitzstand in vielerlei Hinsicht nicht gerecht werden. Die diesbezüglichen Mängel werden in dem UNHCR-Papier im einzelnen dargelegt: Unzureichende Definition des Begriffs "Flüchtling"; Fehlen der Begriffe "offensichtlich unbegründeter Antrag" und "sicheres Herkunfts-/Drittland"; Mangel an Verfahrensvorschriften; Fehlen eines beschleunigten Verfahrens; Mangel an datenschutzrechtlichen Rahmenbestimmungen; den Antragstellern wird der Zugang zum UNHCR und die Verwendung ihrer Sprache nicht garantiert; allzu begrenzte Sozialleistungen für anerkannte Flüchtlinge; Fehlen einer unabhängigen Rechtsmittelinstanz; kein Suspensiv-effekt.
- In dem PHARE-Bericht werden einige Artikel des Entwurfs des neuen Asylgesetzes aufgelistet, die mit dem EU-Besitzstand nicht in Einklang stehen dürften. Diese Artikel betreffen (z.B.) die Definition des sicheren Herkunftslands; offensichtlich unbegründete Asylanträge; die Anwendung des Dubliner Übereinkommens; den vorsätzlichen Betrug und den Mißbrauch des Verfahrens; das Fehlen eines Suspensiveffekts; Verzögerungen bei den Asylentscheidungen; ein Übermaß an Daten, die legal gespeichert werden sollen. Diese Unvereinbarkeiten werden im Lichte der endgültigen Fassung des Gesetzes erneut zu prüfen sein.
- Was die Asylpraxis betrifft, so weisen beide Quellen darauf hin (und die slowenischen Behörden geben dies auch zu), daß die Informationen über Herkunftsländer, die Sprachkenntnisse und Dolmetschkapazitäten sowie Ausbildung und Erfahrungen im Asylrecht unzureichend sind. In Anbetracht der erwarteten Zunahme der Asylfälle wird eine stärkere Qualifizierung des Personals (das derzeit gleichzeitig mit anderen Aufgaben betraut ist) erforderlich sein. Die materielle Ausrüstung, insbesondere mit Computern, scheint jedoch zufriedenstellend zu sein.
- Beide Berichte erwähnen übereinstimmend übermäßige Verzögerungen bei den Asylverfahren.

Demgegenüber nennt der PHARE-Bericht als Pluspunkte die Erfahrungen Sloweniens bei der Aufnahme von nahezu 70.000 Vertriebenen während des Bosnien-Konflikts und die spezifischen slowenischen Rechtsvorschriften betreffend den vorläufigen Schutz. Der Bericht kommt zu dem Schluß, daß Slowenien durch die Bewältigung des Problems der Aufnahme einer so großen Zahl von Vertriebenen generell seine Fähigkeit unter Beweis gestellt hat, eine kohärente und humane Asylpolitik zu betreiben. Der umfassende Asylgesetzentwurf wird trotz verschiedener spezifischer Mängel als ein ermutigendes Zeichen für die Bereitschaft Sloweniens begrüßt, die bestehenden Mißstände zu beseitigen.

IV. Slowakische Republik

1. Beitrittspartnerschaft

Im Rahmen der Beitrittspartnerschaft wird generell zu Verbesserungen im Asylbereich aufgerufen und darauf hingewiesen, daß einige wichtige Gesetzeslücken geschlossen werden müssen.

2. Allgemeine Bemerkungen zum Informationsstand

Die zwei Hauptinformationsquellen sind die im PHARE-Bericht enthaltene recht gründliche Analyse sowie die Ausführungen des UNHCR, die zwar informativ, aber in einigen rechtlichen Fragen unvollständig sind. Darüber hinaus liegt eine kurze Erklärung der für Asylfragen zuständigen slowakischen Einwanderungsbehörde vor.

3. Übereinstimmende Einschätzungen

Das UNHCR-Papier und der PHARE-Bericht decken sich weitgehend in ihrer Bewertung der problematischen Aspekte.

4. Unterschiedliche Einschätzungen

Zwischen dem PHARE-Bericht und den Ausführungen des UNHCR sind keine größeren Abweichungen festzustellen.

5. Informationslücken

Die im PHARE-Bericht enthaltene Analyse der Rechtsvorschriften ist stark problemorientiert: Es wird lediglich eine sehr knappe Beschreibung des Verfahrens gegeben und festgestellt, daß das Flüchtlingsgesetz von 1996 in den meisten Punkten mit den Erfordernissen des Genfer Abkommens und des EU-Besitzstands in Einklang steht. Sodann werden zwei für problematisch erachtete spezifische Aspekte des Asylrechts im einzelnen untersucht (die 24-Stunden-Frist zur Stellung eines Antrags und die Familienzusammenführung); beide Aspekte werden auch im UNHCR-Bericht besonders hervorgehoben.

Auch das UNHCR-Papier beschränkt sich weitgehend darauf, die einschlägigen Rechtsvorschriften zu erwähnen, ohne deren Inhalt zu zitieren oder zu untersuchen.

Anhand der beiden Dokumente allein ist es daher nicht möglich, eine umfassende Bewertung einer Reihe wichtiger Fragen vorzunehmen wie Grundsatz des sicheren Herkunfts-/Drittlands (der in den Rechtsvorschriften vorgesehen ist; sogar eine Liste der betreffenden Länder wurde bereits aufgestellt), Verfahrensgarantien, Gestaltung des beschleunigten Verfahrens, Definition offensichtlich unbegründeter Anträge (im Flüchtlingsgesetz vorgesehen) und Rückführungsverfahren für abgelehnte Asylbewerber.

Da jedoch das Flüchtlingsgesetz, die wichtigen Durchführungsbestimmungen und die Liste der sicheren Länder in der Anlage zum PHARE-Bericht enthalten sind, müßte es den Sachverständigen in der Gruppe oder im Generalsekretariat möglich sein, diese noch offenen rechtlichen Fragen zu einem späteren Zeitpunkt eingehend zu prüfen. Da der UNHCR- und der PHARE-Bericht übereinstimmend dieselben spezifischen Probleme hervorheben, dürften sich vermutlich bei einer weiteren Prüfung der Rechtsvorschriften nicht mehr sehr viele neue signifikante Mängel herausstellen.

Darüber hinaus sind insbesondere folgende Informationslücken festzustellen:

- In dem PHARE-Bericht wird hervorgehoben, daß eine Beurteilung der Qualität der Verwaltungsentscheidungen nicht möglich sei, da kein Einblick in Einzelentscheidungen gewährt werde. Offensichtlich hat der Verfasser des Berichts einige Zweifel am Sachverstand der Beamten der ersten und zweiten Instanz, da diese, wie in dem Bericht wiederholt zum Ausdruck kommt, auf einige grundsätzliche Fragen zum Asylrecht überraschend widersprüchliche und unsichere Antworten erteilt hätten. Dem UNHCR zufolge haben sich Engagement und Ausbildung der Beamten dank der Unterstützung durch Deutschland, die Schweiz und das UNHCR verbessert. Dennoch mangelt es weiterhin an adäquaten aktualisierten Informationen über die Herkunftsländer (vor allem, weil viele Beamte unzulängliche Englischkenntnisse haben und daher von internationalen Dokumenten keinen Gebrauch machen können), im übrigen wird der Grundsatz "im Zweifel für den Antragsteller" in den meisten Fällen nicht angewandt, und die Entscheidungen müßten generell qualitativ verbessert werden. Die Gruppe sollte daher versuchen, zusätzliche Informationen über die Qualität der Verwaltungsverfahren zu erhalten.
- Ein besonders auffälliges Beispiel für widersprüchliche Angaben betrifft den Anwendungsbereich sowohl der administrativen als auch der gerichtlichen Kontrolle: Den Angaben der slowakischen Beamten zufolge ist weiterhin unklar, ob der Besondere Beratungsausschuß als zweite administrative Instanz befugt ist, nicht nur die verfahrensrechtlichen Aspekte, sondern auch den Sachverhalt (Begründung des Asylantrags, Glaubwürdigkeit des Asylbewerbers) zu überprüfen, und, wenn ja, ob er sich in der Praxis tatsächlich mit derartigen Überprüfungen befaßt. Ebenso unklar ist, inwieweit sich die gerichtliche Kontrolle durch den Obersten Gerichtshof auch auf den Sachverhalt erstreckt. Um bewerten zu können, ob die Vereinbarkeit mit einem Kernpunkt des Besitzstands gegeben ist, ist eine Klärung dieser Fragen Voraussetzung.

- Einer weiteren Behauptung des UNHCR, die von der Gruppe überprüft werden müßte, zufolge werden Asylbewerber (bzw. Gruppen von Asylbewerbern), die von der Polizei im slowakischen Hoheitsgebiet aufgegriffen werden, zu ihrer Situation - potentielle Verfolgungsgefahr - nicht ordnungsgemäß vernommen, sondern mehr oder weniger gemäß strafrechtlichen Verfahrensvorschriften behandelt.
- Dem PHARE-Sachverständigen wurden keine Statistiken über die Länge des erst- bzw. zweitinstanzlichen Verwaltungsverfahrens zur Verfügung gestellt; er konnte sich lediglich auf Äußerungen slowakischer Beamter stützen, die erklärten, daß die gesetzlich vorgeschriebenen Fristen von 90 bzw. weiteren 60 Tagen in der Praxis in nahezu allen Fällen eingehalten würden.
- Über die Erfassung, Speicherung und Verarbeitung von Daten im Asylbereich, z.B. EDV-gestützte Datenbanken, liegen keine Informationen vor.
- Zu etwaigen Integrationsbemühungen wird nur wenig gesagt.

6. Hauptprobleme bei der Übernahme des Besitzstands

- Folgende Aspekte des Asylrechts sind dringend zu klären:
- 24-Stunden-Frist für die Stellung eines Asylantrags, Folgen der Nichteinhaltung dieser Frist und die Behörde, die für die Prüfung der Frage zuständig ist, ob der Asylbewerber nicht gute Gründe für die Nichteinhaltung hatte; diese Vorschriften sind im Hinblick darauf klarzustellen, daß jedem Asylsuchenden ein ordnungsgemäßer Zugang zum Asylverfahren gewährt wird.
- Familienzusammenführung.
- Befugnis der administrativen und gerichtlichen Rechtsmittelinstanzen zur Überprüfung des Sachverhalts.
- Recht auf Zugang zum UNHCR und zu anderen Flüchtlingsorganisationen (Wahrung dieses Rechts in der Praxis).
- Grundsatz "im Zweifel für den Antragsteller".
- Den Mitgliedern des Besonderen Beratungsausschusses (zweite Verwaltungsinstanz) fehlt es an Sachkenntnissen betreffend Asylrecht und Asylpraxis. Wird der Anwendungsbereich der gerichtlichen Kontrolle nicht erweitert, so müßte der zweiten Verwaltungsinstanz größere Unabhängigkeit eingeräumt werden.

- Das Personal der Einwanderungsbehörde muß in bezug auf Asylrecht, Sprachen (vor allem Englisch), Vernehmungstechniken und Informationen über Herkunftsländer besser ausgebildet werden. Generell dürfte eine Verbesserung der Qualität der Entscheidungen erforderlich sein (siehe Informationslücken).
 - Es fehlt an Dolmetschern für bestimmte (insbesondere orientalische) Sprachen.
-

DECLASSIFIED

Liste der Dokumente zum Asylbereich

- Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt der Tschechischen Republik
- Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt Estlands
- Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt der Slowakischen Republik
- Regelmäßiger Bericht der Kommission über die Fortschritte auf dem Weg zum Beitritt Sloweniens
- Bericht über die Mission einer JI-Sachverständigengruppe in die Tschechische Republik (17. bis 21. November 1997) ("PHARE-Bericht")
- Bericht über die Mission einer JI-Sachverständigengruppe nach Estland (1. bis 5. Juni 1998) ("PHARE-Bericht")
- Bericht über die Mission einer Sachverständigengruppe im Bereich Justiz und Inneres in die Slowakische Republik (24. bis 28. November 1997) ("PHARE-Bericht")
- Bericht über die Mission einer JI-Sachverständigengruppe nach Slowenien (23. bis 27. Februar 1998) ("PHARE-Bericht")
- UNHCR: Check-Liste betreffend den EU-Besitzstand im Asylbereich: Tschechische Republik (Fassung vom 1. Dezember 1998)
- UNHCR: Check-Liste betreffend den EU-Besitzstand im Asylbereich: Estland (Fassung vom 1. Dezember 1998)
- UNHCR: Check-Liste betreffend den EU-Besitzstand im Asylbereich: Slowakische Republik (Fassung vom 1. Dezember 1998)
- UNHCR: Check-Liste zum EU-Besitzstand im Asylbereich: Slowenien (Fassung vom 1. Dezember 1998)
- Aufzeichnung des tschechischen Innenministeriums über die Migrationslage, von einem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt (Dezember 1998)

- Aufzeichnung der slowakischen Einwanderungsbehörde, von einem Mitgliedstaat zur Verfügung gestellt (Juni 1998)
- Interne Aufzeichnung eines Mitgliedstaats über die erste Tagung des CIREA mit den mittel- und osteuropäischen Staaten und Zypern (10. Juni 1998)
- ECRE: Standpunkt betreffend die Erweiterung der Europäischen Union im Hinblick auf den Asylbereich
- Überblick über die Unterstützung Estlands durch die Einwanderungsbehörde eines Mitgliedstaats.

DECLASSIFIED