



Jesuit Refugee Service–Europe aisbl

www.jrseurope.org

europe@jrs.net

Rue du Progrès, 333/2 • 1030 Bruxelles, Belgium

T. : +32/2 250.32.20 • Fax : +32/2 250.32.29

Stefan Keßler, Senior Policy and Advocacy Officer • europe.senioradvocacy@jrs.net • Direct t.: +32/2 250.32.21

Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Europa für den Europaausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtages zur Anhörung über Flüchtlingspolitik am 11. März 2015 in Kiel

Der Jesuiten-Flüchtlingsdienst (*Jesuit Refugee Service – JRS*) ist eine Einrichtung der Gesellschaft Jesu (des Jesuiten-Ordens), die zur Aufgabe hat, an der Seite von Menschen zu sein, die gezwungen sind, ihre Heimat zu verlassen, ihnen Unterstützung zu leisten und für sie öffentlich einzutreten. In Europa ist der JRS in zwölf Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie in der Ukraine, in Mazedonien und im Kosovo vertreten. Ein Regionalbüro in Brüssel koordiniert die Aktivitäten auf der Ebene der Europäischen Union und leistet hier Lobby- und Öffentlichkeitsarbeit.

Vor diesem Hintergrund nehmen wir zu den in Umdruck 18/3862 zusammengefassten Forderungen der Fraktion der PIRATEN mit europapolitischem Bezug wie folgt Stellung:

- 1. Die Landesregierung wird aufgefordert, sich auf Bundesebene für die Einrichtung von Europabotschaften als gemeinsame europäische Vertretungen in Krisenregionen einzusetzen, in denen extraterritorial Asyl beantragt werden kann, und somit der Schleuserkriminalität entgegenzutreten.*

Diese Forderung ist vor dem Hintergrund der zahlreichen Todesfälle an den Außengrenzen der Europäischen Union zu sehen: Mehr als 3.400 Menschen, schätzen die Vereinten Nationen, haben alleine im Jahr 2014 beim Versuch, in Europa Schutz zu finden, ihr Leben auf dem Mittelmeer verloren. Die meisten von ihnen waren vor Krieg, Gewalt und schweren Menschenrechtsverletzungen geflohen. Die größten Gruppen unter den Bootsflüchtlings kommen aus Syrien, Eritrea und Somalia – alles Länder, in denen willkürliche Gewalt das Leben unerträglich macht.

Solchen Menschen sollte Europa eigentlich Schutz und Sicherheit bieten. Das war das Versprechen, das Politiker nach den katastrophalen Bootsunglücken im Oktober 2013 gegeben hatten. Papst Franziskus war mit eindringlichen Worten für die Flüchtlinge eingetreten, und aus der Europäischen Union und den Mitgliedstaaten war die Zusage gekommen, man wolle mehr für Menschen in Not tun.

Diese Versprechen sind nicht umgesetzt worden. Die italienische Marine hat zwar seit Oktober 2013 Zehntausende von Menschen aus Seenot gerettet. Ihre Operation „Mare Nostrum“ ist aber beendet worden, weil die EU nicht bereit ist, die Verantwortung hierfür zu übernehmen. Die im November 2014 begonnene und kürzlich bis zum Ende des Jahres 2015 verlängerte Operation „Triton“, die durch Frontex koordiniert wird, ist kein Ersatz: Zum einen ist das Operationsgebiet von „Triton“ wesentlich kleiner als jenes von „Mare Nostrum“, zum anderen ist „Triton“ ausdrücklich nicht als Such- und Rettungsaktion gestaltet, sondern als „normale“ Grenzsicherungsoperation.

Eine „Taskforce Mittelmeer“, die Vorschläge für neue Politiken entwickeln sollte, hat lediglich alten Wein in neue Schläuche gegossen: Ihr Schwerpunkt liegt auf der Bekämpfung der unkontrollierten Einwanderung, nicht jedoch auf der Schutzgewährung.

Vor diesem Hintergrund haben mehrere christliche Organisationen die Initiative ergriffen, darunter JRS. In einem gemeinsamen Papier (siehe Anlage) fordern wir einen Politikwandel: Die Europäische Union und ihre Mitgliedstaaten müssen ihre rechtliche und moralische Verantwortung endlich ernst nehmen und Menschen in Not sichere und legale Wege zum Schutz in Europa eröffnen.¹

Dabei erkennen wir an, dass es nicht das Allheilmittel gibt, das den verschiedenen Gruppen gleichermaßen gerecht werden könnte. Menschen aus Syrien, die in einem Flüchtlingslager im Libanon leben, kann möglicherweise durch eine Ausweitung der Quoten für die Neuansiedlung („Resettlement“) geholfen werden. Eine Liberalisierung des Familiennachzugs kann wiederum jenen zugute kommen, die bereits Angehörige in Europa haben. Ein Verfolgter in Eritrea kann jedoch nicht erst ein Visum

¹ Auch Amnesty International fordert in einer laufenden Online-Petition Bundeskanzlerin Merkel und die anderen EU-Regierungschefs unter anderem dazu auf, „mehr sichere und legale Zugangswege nach Europa zu schaffen, damit Flüchtlinge und Migranten nicht auf gefährliche Routen gezwungen werden,“ und „sicherzustellen, dass alle Schutzsuchenden an Europas Grenzen Zugang zu einem Asylverfahren erhalten“. (Text der Petition auf http://action.amnesty.de//ger/p/dia/action3/common/public/?action_KEY=9703&d=1)

beantragen, sondern braucht eine schnellere Hilfe. Dementsprechend werben die Organisationen für die Entwicklung eines „Werkzeugkastens“, der verschiedene Möglichkeiten zum legalen und sicheren Zugang zu Schutz in Europa enthalten sollte. Dazu gehören sowohl die Erhöhung der Resettlement-Quoten (einige Organisationen nennen eine jährliche Zahl von 20.000 für die gesamte EU) als auch die Erleichterung des Familiennachzugs.

Auch die Idee der „humanitären Visa“, die der Forderung der PIRATEN zugrundeliegt, wird aufgegriffen: Das Papier zitiert das positive Beispiel von Brasilien, deren Botschaften in den Nachbarländern Syriens solche Visa ausstellen, damit die Betroffenen nach Brasilien kommen und dort Asylverfahren durchführen können. Ähnliche Regelungen gibt es auch in Frankreich. Gerade bei Menschen aus Syrien, Eritrea oder dem Irak, die in großer Zahl fliehen müssen, ist aber – nicht zuletzt wegen der fehlenden oder überlasteten konsularischen Vertretungen - ebenso an eine zeitweilige Aufhebung des Visumszwangs zu denken, der sie derzeit noch daran hindert, legal in Europa Schutz zu suchen.

Die Forderung der PIRATEN sollte somit dahingehend erweitert werden, dass man nicht nur für humanitäre Visa eintritt, die durch EU-Vertretungen ausgegeben werden, sondern für die Entwicklung und Umsetzung des gesamten „Werkzeugkastens“.

Ein konkreter Anknüpfungspunkt hierfür könnten die gegenwärtigen Beratungen über einen Vorschlag der EU-Kommission für einen neuen Visa-Kodex² sein. Hier sollte man nicht nur über einzelne technische Fragen sprechen, sondern die rechtlichen Rahmenbedingungen für eine umfassende Lösung schaffen.

2. *[Die Landesregierung wird aufgefordert,] sich gegen einen Ausbau des Grenzüberwachungssystems EUROSUR auszusprechen ...*

Mit dem europäischen Grenzüberwachungssystem EUROSUR³ soll die Kontrolle der Außengrenzen technisch perfektioniert werden. Zwar werden

² Siehe Europäische Kommission, Vorschlag für eine Verordnung des Europäischen Parlaments und des Rates über den Visakodex der Union (Visakodex) (Neufassung). COM(2014) 164 final, 1.4.2014.

³ Gründungsdokument: Verordnung (EU) Nr. 1052/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2013 zur Errichtung eines Europäischen Grenzüberwachungssystems (EUROSUR) (ABl. EU, L 295, S. 11)..

immer wieder Zweifel daran laut, dass sich die hohen Erwartungen an die entsprechende Technik erfüllen lassen.⁴ Trotzdem treiben die Europäische Kommission und die Mitgliedstaaten die Umsetzung des Projekts weiter voran.

Aus der Sicht des Flüchtlingsschutzes wäre EUROSUR dann unproblematisch, wenn es Mechanismen gäbe, die ausreichend sicherstellen, dass Menschen, die an den Außengrenzen der EU aufgegriffen werden und Schutzbedürftigkeit geltend machen bzw. offenbar schutzbedürftig sind (wie etwa unbegleitete Minderjährige), nicht sofort abgewiesen würden, sondern Zugang zu entsprechenden (Asyl-) Verfahren und Aufnahmeeinrichtungen bekämen. Da es aber weiterhin immer wieder Berichte über Zurückweisungen („push backs“) an den EU-Außengrenzen gibt, könnte EUROSUR dazu führen, dass sich die EU bzw. ihre Grenzschutzagentur FRONTEX faktisch zu „Komplizen“ bei diesen Völker- und EU-Recht verletzenden Maßnahmen werden.

Der Schwerpunkt der Debatte sollte unserer Ansicht nach darauf gelegt werden, Regelungen zu schaffen, die Schutzsuchenden auch an den Außengrenzen der EU Zugang zu fairen Verfahren und Aufnahmeeinrichtungen garantieren.

3. *[Die Landesregierung wird aufgefordert,] sich auf Bundesebene gegen die Fortsetzung einer militarisierten Flüchtlingsbekämpfung in Europa und für die Abschaffung der Grenzschutzagentur FRONTEX einzusetzen. Parallel wird sie gebeten, konsensfähige Alternativen für die Rettung, beispielsweise von in Seenot geratenen Flüchtlingen, zu sondieren und diese im parlamentarischen Dialog auf den Weg zu bringen.*

Wie diese Forderung zeigt, bleibt die Europäische Grenzschutzagentur Frontex umstritten. Machen sie die einen vor allem für die Todesfälle im Mittelmeer verantwortlich und sprechen davon, dass „Frontex-Schiffe“ Flüchtlingsboote abdrängten, fordern die anderen sogar ihren Ausbau, um ‚irreguläre Einwanderung‘ besser bekämpfen zu können.

Formal besteht die Kernaufgabe von Frontex aus der Koordination von Aktivitäten der Mitgliedstaaten. Frontex betont immer wieder, man werde

⁴ Siehe dazu und zu weiteren Einzelheiten: Heinrich-Böll-Foundation and The Greens/European Free Alliance, *Borderline: The EU's new border surveillance initiatives – assessing the costs and fundamental rights implications of EUROSUR and the "smart borders" proposals*. Berlin und Brüssel, 2012.

nicht aus eigenem Antrieb tätig, sondern reagiere auf Anforderungen durch die nationalen Behörden. Damit erscheint die Agentur als unpolitischer „Orchesterdirigent“. Die Mitgliedstaaten ihrerseits sind offenbar froh, dass sich die Proteste gegen das europäische Grenzschutzregime vor allem an Frontex richten und sie selbst nicht im Scheinwerferlicht stehen.

Die Verantwortung ist jedoch nicht so einfach nach einem „Schwarz-Weiß“-Schema zu verteilen. Frontex ist kein blinder Erfüllungsgehilfe der Mitgliedstaaten, sondern als EU-Agentur mit eigener Rechtspersönlichkeit trägt sie selbst Verantwortung für die menschenrechtlichen Folgen ihrer Tätigkeit. Die Agentur arbeitet mit den Mitgliedstaaten die Pläne für die gemeinsamen Grenzschutzoperationen aus, schließt weitgehend selbständig Abkommen mit Drittstaaten und liefert mit ihren Risikoanalysen und Lageeinschätzungen die Daten, derer sich die Mitgliedstaaten bei der Planung ihrer eigenen Einsätze bedienen. Mit ihrer Kooperationstätigkeit sorgt Frontex zudem dafür, dass Grenzschutzmaßnahmen effektiver und damit die Grenzen auch für Schutzsuchende undurchlässiger werden. Sie muss sich deshalb zumindest den Vorwurf gefallen lassen, bisher keine wirklichen Anstrengungen unternommen zu haben, um den Flüchtlingsschutz auch an den Außengrenzen der EU sicherzustellen. Auch könnte Frontex offensiver werden, wenn es darum geht, bei den Mitgliedstaaten höhere Schutzstandards im Zusammenhang mit Grenzschutzmaßnahmen zu verankern.

Bei aller berechtigten Kritik an Frontex darf aber nicht aus dem Auge verloren werden, dass die Mitgliedstaaten die eigentlich Verantwortlichen bleiben: Letztendlich entscheidet vor Ort nicht eine Frontex-Beamtin oder -Beamter, sondern es bestimmen Bedienstete einer nationalen Grenzschutzeinheit, ob eine Person an der Grenze abgewiesen wird oder nicht. Die Mitgliedstaaten bestimmen über den Verwaltungsrat, welchen wesentlichen Linien die Agentur bei ihrer Tätigkeit zu folgen hat.

Wer konkret „haftbar“ gemacht werden kann, wenn es im Rahmen von Grenzschutzeinsätzen zu Menschenrechtsverletzungen kommt, steht zwar theoretisch fest. Es gibt aber kaum konkrete, tatsächlich umsetzbare Beschwerdemöglichkeiten für Migrant*innen, die an den Grenzen abgewiesen werden. Auch die – oftmals katastrophale – Situation in Drittstaaten, in die Menschen zurückgeschoben werden, spielt derzeit bei der Frontex-Arbeit kaum eine Rolle. Und schließlich gibt es derzeit keine

Mechanismen, die verlässlich sicherstellen, dass Schutzbedürftige in “mixed migration flows” erkannt werden und Schutz erhalten.

Eine Abschaffung von Frontex, wie sie von den PIRATEN gefordert wird, würde aber keine Probleme lösen, denn damit wäre man gezwungen, statt mit einer Agentur mit 28 nationalen Grenzschutzbehörden zu arbeiten und sie für menschenrechtliche Standards zu sensibilisieren. Dem Flüchtlingsschutz wäre damit nicht gedient. Stattdessen ist zu fordern, dass die Rollenverteilung zwischen Frontex und den Mitgliedstaaten klarer definiert und die demokratisch legitimierte Kontrolle der Agentur effektiv gestaltet wird.

4. *[Die Landesregierung wird aufgefordert,] im Bundesrat auf die Einhaltung der geltenden Seerechtskonventionen sowie Einsätze zur Rettung von Menschenleben auf See hinzuweisen, anderslautenden Gesetzgebungen innerhalb Europas entgegenzutreten und eine entsprechende Gesetzesinitiative auf den Weg zu bringen.*

Die Geltung der Verpflichtungen aus den einschlägigen internationalen Konventionen, insbesondere aus den Seerechtsübereinkommen der Vereinten Nationen, dem Internationalen Übereinkommen zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und dem Internationalen Übereinkommen über den Such- und Rettungsdienst auf See, ist nicht umstritten. Problematisch wird es vielmehr etwa dann, wenn sich Mitgliedstaaten untereinander nicht einig werden können, in wessen Seenotrettungszone sich ein bestimmtes Boot gerade befindet und welcher Staat deshalb zu Such- und Rettungsmaßnahmen verpflichtet ist. In anderen Fällen ist es zwar unstrittig, dass sich ein Boot in Seenot in einer bestimmten Rettungszone befindet, der entsprechende Staat (zum Beispiel Libyen) ist aber gar nicht in der Lage, Rettungsoperationen durchzuführen.

Vor allem aber ist noch immer der Zusammenhang zwischen Seerecht und Flüchtlingsrecht Gegenstand der Diskussion. Aus Seenot gerettete Personen sollen im „nächsten sicheren Hafen“ ausgeschifft werden. Aus der Sicht des Seerechts sind an die Bestimmung, ob der nächstgelegene Hafen „sicher“ ist, andere Kriterien anzulegen als unter der Geltung des flüchtlingsrechtlichen *refoulement*-Verbots. Artikel 4 der EU-Seeaußengrenzenüberwachungs-

verordnung (SAGÜVO)⁵ bestimmt zwar, dass Personen, die auf See aufgegriffen oder aus Seenot gerettet werden, nur dann in einen Hafen außerhalb der EU verbracht werden dürfen, wenn ihnen dort keine menschenrechtlich relevanten Gefahren drohen. Allerdings ist zum einen noch unklar, wer nach welchen Kriterien und auf Grund welcher Informationen das Drohen einer solchen Gefahr in Bezug auf einen bestimmten Hafen beurteilt, zum anderen betrifft diese Regelung nur durch Frontex koordinierte Operationen, nicht aber rein nationale Aktivitäten.

In der Vergangenheit hat es zudem Fälle gegeben, in denen Kapitäne und Mannschaften privater Schiffe, die Flüchtlinge aus Seenot gerettet und in einen europäischen Hafen verbracht hatten, mit Strafverfahren wegen Menschenschmuggels oder Beihilfe zur illegalen Einreise überzogen wurden. In jüngerer Zeit sind solche Fälle nicht mehr bekannt geworden, gleichwohl wäre es zu begrüßen, wenn europaweit im Strafrecht klargestellt würde, dass der Kapitän und die Besatzung nicht allein deshalb, weil sie Personen in Seenot gerettet und an einen sicheren Ort gebracht haben, mit strafrechtlichen Sanktionen belegt werden dürfen (so auch Erwägungsgrund 14 Satz 4 SAGÜVO).

5. *[Die Landesregierung wird aufgefordert,] auf bundes- und europapolitischer Ebene für die Abschaffung der Dublin-Verordnung einzutreten ...*

Die Forderung ist insoweit begründet, als dass in der Realität Chancen von Asylsuchenden, in Europa Schutz zu finden, durch die europäische Zuständigkeitsregelung („Dublin III“)⁶ erheblich verschlechtert und verzögert werden. Das zeigen unsere Erfahrungen aus allen Mitgliedstaaten der EU.

„Dublin“ beruht auf der Annahme, dass überall in Europa ähnliche Schutzstandards gelten – sowohl für das Asylverfahren wie auch für menschenwürdige Lebensverhältnisse während des Verfahrens. Unsere Erfahrungen belegen, wie falsch diese Annahme ist.⁷ In Frankreich müssen

⁵ Verordnung (EU) Nr. 656/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Mai 2014 zur Festlegung von Regelungen für die Überwachung der Seeaußengrenzen im Rahmen der von der Europäischen Agentur für die operative Zusammenarbeit an den Außengrenzen der Mitgliedstaaten der Europäischen Union koordinierten operativen Zusammenarbeit (ABl. EU, L 189, S. 93).

⁶ Verordnung (EU) Nr. 604/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen in einem Mitgliedstaat gestellten Antrags auf internationalen Schutz zuständig ist (ABl. EU, L 180, S. 31).

⁷ Siehe hierzu und zum Folgenden Jesuit Refugee Service Europe, *Protection Interrupted. The Dublin Regulation's Impact on Asylum Seekers' Protection (The DIASP project)*. Brüssel 2013.

Asylsuchende oft in Bahnhöfen oder Parks übernachten, weil sie keine Unterkunft erhalten. In Belgien werden sie im Dublin-Verfahren regelmäßig inhaftiert. In Italien werden anerkannte Flüchtlinge faktisch obdachlos. Hinzu kommt eine weiterhin äußerst unterschiedliche Anerkennungspraxis.

Viele Betroffene sind über ein Verfahren, das für sie lebensentscheidend ist, schlecht informiert und dadurch oft nicht in der Lage, Entscheidungen zu verstehen, geschweige denn, sie gerichtlich anzufechten.

Gemeinsam mit anderen Organisationen hat der JRS in Deutschland deshalb gefordert, Flüchtlingen freizustellen, in welchem Land sie ihr Asylverfahren führen wollen.⁸ Anders als die von vielen diskutierten Quoten oder numerischen Verteilungssysteme⁹ hätte dies den Vorteil, dass die Asylsuchenden ein Stück Handlungshoheit wieder zurückgewinnen. Auf der anderen Seite würde auch hierdurch der „Geburtsfehler“ der Dublin-Regelung nicht beseitigt, nämlich dass es weiterhin in Europa große Unterschiede in der Anerkennungspraxis, bei der Ausgestaltung der Verfahren und bei den Standards der Hilfeleistungen gibt.

6. *[Die Landesregierung wird aufgefordert,] sich dafür einzusetzen – und auch eigene Mittel bereitzustellen -, um das Ende 2014 auslaufende und bisher von der EU finanzierte Projekt für traumatisierte Flüchtlinge fortzuführen.*

Hier ist auch darauf hinzuweisen, dass nach Artikel 21 der neugefassten Aufnahmerichtlinie¹⁰ die Mitgliedstaaten bei der Gestaltung der Lebensbedingungen von Asylsuchenden „die spezielle Situation von schutzbedürftigen Personen wie ... Personen mit psychischen Störungen und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, wie z. B. Opfer der Verstümmelung weiblicher Genitalien“ zu berücksichtigen haben. Zur wirksamen Umsetzung dieser Vorschrift sind die Mitgliedstaaten verpflichtet, ein Verfahren zur Beurteilung einzurichten, ob ein Antragsteller zu den

⁸ Siehe das Memorandum: *Flüchtlingsaufnahme in der Europäischen Union – für ein gerechtes und solidarisches System der Verantwortlichkeit*. Herausgegeben vom Deutschen Anwaltverein, dem Arbeiterwohlfahrt-Bundesverband u.a., März 2013.

⁹ Siehe etwa Steffen Angenendt / Marcus Engler / Jan Schneider, *Europäische Flüchtlingspolitik: Wege zu einer fairen Lastenteilung*. SWP-Aktuell 65, November 2013.

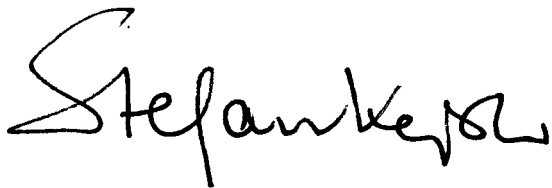
¹⁰ Richtlinie 2013/33/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Juni 2013 zur Festlegung von Normen für die Aufnahme von Personen, die internationalen Schutz beantragen (Neufassung) (ABl. EU L 180, S. 96).

Personen mit besonderen Bedürfnissen zählt und welcher Art diese Bedürfnisse sind (Artikel 22 Abs. 1 Aufnahmerichtlinie).

Personen, die Folter, Vergewaltigung oder andere schwere Gewalttaten erlitten haben, müssen diejenige Behandlung in Anspruch nehmen können — insbesondere Zugang zu einer adäquaten medizinischen und psychologischen Behandlung oder Betreuung — erhalten, die für sie erforderlich ist (Artikel 25 Abs. 1 Aufnahmerichtlinie).

Das deutsche Asylverfahrensrecht kennt noch keine entsprechenden Umsetzungsregelungen. Deshalb besteht hier gesetzgeberischer Handlungsbedarf, auf den im Bundesrat hingewiesen werden könnte. Dies kann natürlich kein Ersatz für die Finanzierung entsprechender Projekte sein.

Brüssel, den 2. März 2015

A handwritten signature in black ink, reading 'Stefan Keßler'. The signature is written in a cursive, slightly slanted style.

Stefan Keßler
Senior Policy and Advocacy Officer,
Jesuiten-Flüchtlingsdienst Europa

Anlage zur Stellungnahme des Jesuiten-Flüchtlingsdienstes Europa

Caritas Europa

4, Rue de Pascale, 1040 Bruxelles, Belgique

CCME – Churches' Commission for Migrants in Europe

174, Rue Joseph II, 1000 Bruxelles, Belgique

COMECE – Commission of the Bishops' Conferences of the European Community (Secretariat)

19, Square De Meeus, 1050 Bruxelles, Belgique

Eurodiaconia

166, Rue Joseph II, 1000 Bruxelles, Belgique

ICMC – International Catholic Migration Commission

50, Rue Washington, 1050 Bruxelles, Belgique

JRS-Europe – Jesuit Refugee Service Europe

333/2, Rue du Progrès, 1030 Bruxelles, Belgique

QCEA – Quaker Council for European Affairs

50, Square Ambiorix, 1000 Bruxelles, Belgique

RECOMMENDATIONS FOR THE DEVELOPMENT OF SAFE AND LEGAL PATHS TO PROTECTION IN THE EUROPEAN UNION

Our organisations represent Churches throughout Europe – Anglican, Orthodox, Protestant and Roman Catholic – as well as Christian agencies particularly concerned with migrants, refugees, and asylum seekers. As Christian organisations we are deeply committed to the inviolable dignity of the human person created in the image of God, as well as to the concepts of the common good, of global solidarity and of the promotion of a society that welcomes strangers. We also share the conviction that the core values of the European Union as an area of freedom and justice must be reflected by day-to-day politics. It is against this background that we make the following proposals for the development of safe and legal paths to protection in the European Union.

I. THE LACK OF SAFE AND LEGAL WAYS LEADS TO DEATHS AT THE BORDERS

1. After the tragedies of Lampedusa and Malta in October 2013, the discussion on providing more safe and legal paths for persons in need of protection to enter the European Union has gained a new dynamic. Decision-makers from the entire political spectrum quickly joined Pope Francis and other representatives of religious communities in their call for solidarity with migrants and protection seekers. Since then, however, the Commission-led “Task Force

Mediterranean’ has not come up with proposals in this regard, neither has the European Council in June 2014 adopted any major changes to existing policies, in the context of new ‘guidelines’. It is, again, the role of Church agencies and other civil society actors to advocate for changes in policies and legislation and to make proposals to this effect.

2. The majority of persons who seek protection in the European Union are forced to do so because for people fleeing violence, war and human rights violations in Afghanistan, Eritrea, Iraq, Somalia, or Syria, countries of transit do not offer safety and the possibility to establish a new existence. This is especially true for ‘failed states’ like Libya, but also for other countries that do not yet have established effective and sustainable protection mechanisms.
3. The lack of safe and legal ways to enter Europe in search of protection forces these people to rely on smugglers, being in danger of falling prey to traffickers and other criminals. They risk their lives in unseaworthy boats on the Mediterranean, or by climbing the fences at the external land borders of the European Union. UNHCR estimates that in 2014 more than 3,000 women, children and men have lost their lives in the Mediterranean alone.

II. A PRINCIPLED RESPONSE IS NEEDED

4. The response by EU Institutions and Member States must be governed by the acknowledgement of the inalienable dignity of every human being and by the values that are constitutive for European societies, such as compassion, solidarity, hospitality, the respect for family life and the rule of law. The fundamental rights of all human beings, irrespective of their nationality or citizenship and immigration status, must be respected so as to allow for the full enjoyment of these rights. Border management measures must not lead to deaths of men, women and children. Policies and mechanisms must be adopted that effectively guarantee that human rights, including the right to seek protection, the “non-refoulement” obligation and the right to family life, are respected under all circumstances.
5. Consequently, a path to protection in Europe can only be considered as “safe” if it is
 - (i) actually accessible for a certain protection seeker who is forced to leave his or her country, and
 - (ii) if the full respect of human rights is guaranteed, including the right to an effective remedy against a negative decision on an application.

III. STATES ARE OBLIGED TO PROVIDE ACCESS TO PROTECTION IN EUROPE

6. EU Member States are bound by a number of international legal instruments which they have agreed to and ratified, and they are under the obligation to respect the right to asylum as laid down in European Union law (Article 18 EU Fundamental Rights Charter).

7. The obligation of States not to expel or return (*refouler*) a person to territories where s/he would face threats for life or freedom “is a cardinal protection principle”¹¹, most prominently expressed in Article 33(1) of the 1951 Refugee Convention, but also in Article 19(2) of the EU Fundamental Rights Charter. It “applies to all refugees, including those who have not been formally recognised as such, and to asylum seekers whose status has not yet been determined.”¹² Whereas the territorial scope of Article 33(1) 1951 Refugee Convention and Article 19(2) Fundamental Rights Charter is not explicitly defined, the meaning, purpose and intent of the provisions demonstrate their extraterritorial application, e.g., to situations where a State acts outside its territory or territorial waters.
8. The prohibition of torture and other forms of cruel, inhumane and degrading treatment or punishment, as laid down in Article 3 of the European Convention on Human Rights (ECHR) and Article 4 of the EU Fundamental Rights Charter, is also providing protection against “refoulement”. According to the European Court for Human Rights’ established case-law, State Parties to the ECHR have the right to control the entry, residence and expulsion of migrants. However, expulsion, extradition or any other measure to remove a migrant may amount to a violation of the ECHR, where the person in question would face a real risk of being subjected to treatment contrary to Article 3 in the receiving country. In such circumstances, Article 3 implies an obligation to provide protection.¹³ This obligation is also applicable where a migrant is apprehended not on a State Party’s territory but under circumstances where “the State through its agents operating outside its territory exercises control and authority over an individual, and thus jurisdiction”.¹⁴ These cases include those involving the activities of a State’s diplomatic or consular agents abroad. A potential asylum seeker/refugee comes into contact with an EU Member State’s official not only when apprehended at the borders, but also when contacting an embassy or a consulate for obtaining a visa or at an airport where immigration officers posted abroad control passports and visa. “In these specific situations, the Court, basing itself on customary international law and treaty provisions, has recognised the extraterritorial exercise of jurisdiction by the relevant State”.¹⁵ This, in turn, means that this extraterritorial exercise of jurisdiction by an EU Member State must be in full conformity with human rights law. However, the visa regime in combination with the pre-entry clearance and the sanctions against carriers that have transported passengers without the necessary visa can result in a de-facto denial of all legal means of seeking asylum. Thus, in cases of victims of serious human rights violations, these measures can become incompatible

¹¹ UNHCR, Submission to the European Court for Human Rights in the Case of *Hirsi and Others v. Italy*, para. 4.1.1.

¹² *Ibid.*

¹³ European Court for Human Rights (GC), Judgement of 23 Febr. 2012, *Hirsi Jamaa and Others v. Italy* (application 27765/09), paras 113-114 with further references.

¹⁴ *Ibid.*, para 74.

¹⁵ *Ibid.*, para 75.

with Member States' obligations to provide protection. Therefore there is an urgent need to install "Doors for Refugees" at the EU borders.¹⁶

IV. NOT ONE MEASURE FITS ALL, BUT A "TOOLBOX" IS NEEDED

9. The groups of persons who are in need of protection in the European Union have many diverse backgrounds. The situation of someone fleeing war and violence in Syria or Iraq can be completely different from the circumstances that an opponent of the regime in Eritrea is facing. Hence, there is not one measure that can fit all. A person who must flee imminent persecution will not have the time to go to an embassy and request a humanitarian visa. On the other hand, persons who want to join family members who are already living in Europe would benefit from a more liberal visa regime with faster procedures. Many refugees from Syria who live in the camps in Lebanon would like to be resettled to other countries, while the "spontaneous" asylum seekers from Afghanistan may need other forms of access to protection.

Therefore, a "toolbox" of different measures and policies must be developed that meet the wide variety of protection-seekers' needs. The following are some "tools" that should be included.

RESETTLEMENT AND HUMANITARIAN ADMISSION

10. Refugee resettlement and humanitarian admission continue to be important tools of protection of the most vulnerable refugees and a tool of solidarity with countries hosting large numbers of refugees. More and more member states are engaging in resettlement or humanitarian admission, but overall numbers of places remain limited. EU institutions' activities could contribute to achieving more ambitious targets: For instance, more places should be offered in response to emergencies (like the 100,000 places for Syrian refugees called for by UNHCR) in addition to a minimum annual resettlement quota for the EU (such as 20,000 places per year by the year 2020, as proposed by the Resettlement Saves Lives Campaign). Even these would be very small numbers for the entire European Union. While resettlement and humanitarian admission will remain voluntary activities for Member States, the EU could - in addition to funding - offer expertise and policy coordination to encourage pledging of higher numbers. Regular exchange between Commission, Member States, NGOs and churches' entities could contribute to a better coordination of competencies as well as a clearer common priority setting.

A positive example is Germany, which pledged to take in 28,000 refugees from Syria. For a meaningful contribution to the current refugee crisis in the Middle East and to provide perspectives, resettlement figures will however have to be increased considerably.

¹⁶ The term has been taken from Viola Moreno-Lax (2008): Must EU Borders have Doors for Refugees? On the Compatibility of Schengen Visas and Carriers' Sanctions with EU Member States' Obligations to Provide International Protection to Refugees. EJML 10, pp. 315-364.

FAMILY REUNIFICATION

11. As Christian organisations we attach highest importance to everyone's right to family life. Family life is of utmost importance also for the wellbeing of refugees and crucial for their successful integration. The right to family reunification is laid down in the EU Family Reunification Directive.¹⁷ The EU Court of Justice has underlined in its jurisprudence that the aim of the directive is to enable family life and promote the right to it, and that the directive must be interpreted and applied in this light. An application of the directive at national level meeting these requirements and refraining from unjustified restrictions would enable a considerable number of persons in need of protection to come to Europe in a safe and organised way and to join their relatives already living here who can provide assistance to set up a new existence. The concept of 'family' should be interpreted more broadly to include not only the nuclear family but other relatives as well, especially where relatives find themselves in emergency situations.

HUMANITARIAN VISA

12. For some groups of forced migrants the issuing of humanitarian visa could provide an effective way to protection. Where persons can access an embassy or consulate of a Member State, be it in their countries of origin or in transit countries, they could be provided with a visa authorising them to travel to this Member State. Upon the applicant's arrival in the country of destination, the usual asylum procedure would follow. The issuing of humanitarian visa under this model should not depend on a definite assessment of the protection request.

Since 2009, Articles 19 (4) and 25 (1) of the Visa Code¹⁸ provide for the exceptional issuing of a "visa with limited territorial validity", when a Member State considers it necessary on humanitarian grounds or because of international obligations to issue a visa for reasons of urgency. Such a visa is, as a rule, valid for the territory of the issuing Member State. We strongly support the proposal in a study for the LIBE committee in the European Parliament¹⁹ to use the discussion on a Commission's proposal for a new Visa Code²⁰ in order to make these provisions more effective for protection purposes.

A good example for this model is the policy recently adopted by Brazil for persons fleeing violence in Syria: The Brazilian embassies in countries neighbouring Syria are responsible for issuing special humanitarian visa for Syrians and other nationals affected by the Syrian con-

¹⁷ Council Directive 2003/86/EC of 22 September 2003 on the right to family reunification (OJ L 251, 3.10.2003, p. 12).

¹⁸ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council of 13 July 2009 establishing a Community Code on Visas (Visa Code) (OJ L 243, p. 1).

¹⁹ Ulla Iben-Jensen (2014): Humanitarian Visas – Option or Obligation? European Parliament, Brussels.

²⁰ European Commission, 1.4.2014: Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the Union Code on Visas (Visa Code) (recast), COM(2014) 164 final.

flict who want to seek refuge in Brazil. Claims for asylum need to be presented on arrival in Brazil.²¹

LIFTING VISA REQUIREMENTS

13. An alternative to the issuing of ‘humanitarian visa’ could be the lifting of visa requirements especially in cases where greater numbers of persons must flee an individual State in search of protection.
14. If lifting of visa requirements were to lead to a considerable increase of persons seeking protection in EU Member States, the Temporary Protection Directive²² could be invoked and applied. Lifting visa requirements would allow persons seeking protection to travel safely and spend their money on ordinary travel means rather than paying smugglers.

V. IN SPECIAL CASES: PRIVATE SPONSORSHIP

15. Private sponsorship is an option to consider allowing for people to come to the European Union. This model works for example in Canada and is starting to be used by some EU Member States such as Germany and Sweden. Private sponsorship allows for access to EU territory on invitation by a legal resident in an EU state, whether there are family links or in other circumstances (for example an NGO, a Church entity or a group of people living in the member state decides to sponsor one person or one family from Syria). The sponsor is responsible for the asylum seeker, e.g. guaranteeing her/his living costs for a specific period so that there is less impact on the local social welfare system. The model should, however, not be considered as a general solution to the existing problems but rather as a ‘tool’ to be applied in special cases. It should be avoided, on the other hand, that refugees become dependent on private sponsors for gaining access to protection.

VI. CONCLUSIONS

16. International and European law oblige EU institutions and Member States to develop measures and policies that open safe and legal paths into the European Union for those who must flee war, violence and severe human rights violations. Such a policy would also be in line with core Christian and European values.
17. EU law, such as the Visa Code, already provide for some starting points that can be used for the creation of a ‘toolbox’ of different schemes that meet the dissimilar needs of diverse groups of forced migrants. There is not one measure that fits all; instead, legal as well as prac-

²¹ UNHCR, News Stories, 27 September 2014: UN refugee agency welcomes Brazil announcement of humanitarian visas for Syrians.

²² Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ L 212, p. 12).

tical solutions must appropriately respond to the various situations that forced migrants are facing.

18. It would be unrealistic, however, to assume that with the development and implementation of such a 'toolbox' it would be possible to suppress all irregular migration and prevent persons from coming to Europe and applying 'spontaneously' for protection. Safe and legal paths to protection in Europe must be complemented by fair asylum procedures, proper and human reception conditions as well as by integration policies that allow forced migrants to establish a new existence in an EU Member State. Persons seeking or granted protection as well as migrants in irregular situations must never be left in destitution and excluded from enjoying their human rights; instead, they must be treated as what they are: Human beings with dignity who are right-holders.

Brussels, 19 November 2014