

Auslagerung der Asylverfahren auf Italienisch

Erida Skendaj, Exekutivdirektorin
des Albanischen Helsinki Komitees

Zur italienisch-albanischen Vereinbarung zur Rücknahme von Geflüchteten in albanisches Hoheitsgebiet

In der bundesdeutschen vermeintlich demokratischen politischen Klasse ist es mittlerweile populär geworden, über die Exterritorialisierung oder gar Exkontinentalisierung von Asylverfahren und von Schutzsuchenden nachzudenken. Das Albanische Helsinki-Komitee hält nichts davon.

Eine Gruppe von 29 albanischen zivilgesellschaftlichen Organisationen und Menschenrechtsaktivist*innen, die im Januar 2024 über die Unterzeichnung eines «Protokolls» zwischen Albanien und Italien¹ informiert wurde, bringt ihre Besorgnis darüber zum Ausdruck, dass die Öffentlichkeit nicht in den Entscheidungsprozess für dieses Abkommen einbezogen wurde, weil es keine vorherigen Konsultationen in beiden Ländern gab und der Entwurf nicht transparent war.

Dem Protokoll zufolge wird Italien albanisches Hoheitsgebiet für die Einrichtung von Gebieten nutzen, die für die Aufnahme und das Festhalten von Migrant*innen bestimmt sind, die auf dem Meer aufgegriffen werden. D.h. Asylsuchende, Flüchtlinge und andere

Migrant*innen, die die illegale und riskante Migrationsroute wählen, um ein besseres Leben zu finden, weil sie aus armen, diktatorischen oder autoritären Ländern oder aus Ländern kommen, in denen es aufgrund von Kriegen andere Konflikte und Krisen gibt². In Anbetracht der Komplexität der Einwanderung im Hinblick auf die Achtung der Menschenrechte und der internationalen Verpflichtungen zum Schutz von Personen in Not (Genfer Konvention vom 28. Juli 1951 und Protokoll vom 31. Januar 1967) und in der Hoffnung, dass die Geschichte der schmerzhaften albanischen Auswanderung der letzten drei Jahrzehnte als Lehre dienen möge, forderte diese Gruppe von NGOs den Rückzug Albanien aus diesem Protokoll – doch der Aufruf wurde nicht gehört.

Das Migrationsabkommen zwischen einer linken Regierung wie Albanien und einer rechten wie Italien hat in der Öffentlichkeit viele Fragen aufgeworfen, obwohl beide Regierungschefs es meist mit kontroversen Argumenten begründet haben. Zunächst hieß es, dass Italien Albanien als EU-Beitrittskandidat bei seiner Integration in die EU unterstützen würde. Und später, dass sich die EU angesichts der Migrationsströme und der Krise in Drittländern nicht solidarisch gegenüber Italien gezeigt habe. Die albanischen Behörden begründen dieses Protokoll auch mit der Gastfreundschaft, die Italien gegenüber albanischen Bürger*innen in den schwierigen Jahren der Emigration nach dem Fall des totalitären Regimes gezeigt hat.

Einige Mitglieder des Parlaments, die der albanischen Opposition angehören, haben beim albanischen Verfassungsgericht einen Antrag auf Überprüfung der Verfassungs-

mäßigkeit des Protokolls gestellt und geltend gemacht, dass das Verhandlungs- und Unterzeichnungsverfahren nicht eingehalten worden sei.

Das Albanische Helsinki-Komitee (AHC) reichte am 17.12.2023 zusammen mit 31 lokalen, regionalen und europäischen Organisationen beim Verfassungsgericht eine unabhängige Stellungnahme – amicus curiae – zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit des Protokolls ein und beantragte, es für verfassungswidrig zu erklären³. Der Verfassungsgerichtshof akzeptierte das Anliegen nicht und teilte zum ersten Mal mit, dass er in Angelegenheiten, die die in der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) vorgesehenen Rechte und Freiheiten betreffen, informell (ex officio) Stellungnahmen des Straßburger Gerichtshofs (EGMR), des Gerichtshofs in Venedig oder anderer Institutionen einhole.

Am Ende wurde der amicus curiae ohne Reaktion des Gerichts abgewiesen. AHC reagierte öffentlich und beanstandete diese Antwort als restriktiv und einschränkend gegenüber Organisationen der Zivilgesellschaft und als Rückschritt gegenüber dem früheren Standard der Rechtsprechung des Gerichts⁴. Später wies das Verfassungsgericht auch den Antrag der Opposition zurück, indem es das Protokoll für verfassungsgemäß erklärte.

Der Inhalt dieses Protokolls spiegelt eine Reihe von Unklarheiten und Vorhersehbarkeiten wider, die den Grundsatz der Rechtssicherheit verletzen, was zu potenziellen und tatsächlichen Verletzungen der

1 <https://ahc.org.al/en/amicus-curiae-in-the-interest-of-constitutional-review/>

2 <https://ahc.org.al/en/open-letter-appeal-for-review-of-the-immigration-agreement-with-italy/>

3 <https://ahc.org.al/en/amicus-curiae-in-the-interest-of-constitutional-review/>

4 <https://ahc.org.al/en/public-reaction-return-of-ngos-amicus-curiae-regress-in-constitutional-court-jurisprudence/>



Sara Sedghi: Kalligrafie, Lajevard Collection (2).

Rechte und Freiheiten von Migrant*innen aus Drittstaaten führen könnte.

Gemäß Artikel 9 des Protokolls gewähren die Vertragsparteien Anwäl*innen, ihren Assistent*innen sowie internationalen Organisationen und EU-Agenturen, die Asylbewerber*innen im Rahmen der geltenden italienischen, europäischen und albanischen Rechtsvorschriften beraten und unterstützen, Zugang zu den in diesem Protokoll vorgesehenen Strukturen. Italienischen und albanischen Menschenrechtsorganisationen, die humani-

täre Hilfe leisten oder regelmäßige Kontrollen durchführen, haben indes laut Bestimmung keinen Zugang zu den Zentren. Auch nationale Menschenrechtsinstitutionen (NHRI), die in den jeweiligen Ländern tätig sind, sind vom Zugang ausgeschlossen.

Der Inhalt von Artikel 4 des Protokolls spiegelt einen Dualismus der Zuständigkeiten zwischen den verantwortlichen albanischen und italienischen Behörden wider. Es ist unklar, wie mit Fällen möglicher Verletzungen der Rechte dieser

Migrant*innen durch Angestellte albanischer Einrichtungen, die im Dienst des Lagers stehen, umgegangen wird.

Drittstaatsangehörige werden in Albanien in den vom italienischen Staat genutzten Bereichen (Zentren) untergebracht, die einem zweistufigen Sicherheitsregime unterliegen. Die italienischen Behörden werden für die Bewachung und Ordnung innerhalb der Bereiche zuständig sein, während die albanischen Behörden vor den Toren und Zäunen verantwortlich sind. Es werden strenge Sicherheits-

vorkehrungen getroffen, so dass die Personen potenziell in Untersuchungshaft genommen werden können. Daher sind diese Zentren nicht gastfreundlich, sondern faktisch Migranten- und Flüchtlingslager. Da Albanien für diese Bürger*innen weder ein Transit- noch ein Herkunftsland ist, werden die Auswirkungen des Protokolls unserer Einschätzung nach die Migrationsbewegungen einschränken und zu einer Änderung der Migrationsrouten

lich des Inhalts als auch im Bezug auf die Frage ob es per Videokonferenz oder auf anderem elektronischem Wege durchgeführt werden soll. In jedem Fall wirft das Handeln aus der Ferne Fragen zu wichtigen Grundsätzen des Funktionierens der Rechtsstaatlichkeit und der Standards für ein ordnungsgemäßes Gerichtsverfahren auf, die in Artikel 42 der Verfassung und Artikel 6 der EMRK vorgesehen sind. Es werden potenzielle Voraussetzungen für

auf andere Länder auszuweiten⁵. Im Jahr 2018 vertrat die EU jedoch eine völlig entgegengesetzte Position. In dem Dokument, in dem die rechtliche und praktische Durchführbarkeit der Anlandungsoptionen bewertet wird, spricht sich die EU-Kommission gegen Szenario 3 aus, bei dem es um die externe Bearbeitung von Asylanträgen und/oder Verfahren zur Rückführung in ein Drittland geht. Nach Ansicht der EU-Kommission stellt die Abschiebung einer Asylbewerber*in in ein Drittland, ohne Bearbeitung eines Asylantrags in dem EU-Land, eine nach EU- und internationalem Recht unzulässige Rückführung dar.

Um Einzelpersonen die Möglichkeit zu geben, außerhalb der EU einen Asylantrag zu stellen, wäre eine extraterritoriale Anwendung des EU-Rechts erforderlich, was derzeit weder möglich noch wünschenswert ist⁶. Dieses Szenario würde nicht nur eine umfassende institutionelle Umgestaltung erfordern, sondern auch beträchtliche Ressourcen, die den neuen EU-Gerichten und -Asylbehörden zur Verfügung stehen müssten. Wir stellen fest, dass eine solche Umgestaltung und Infrastruktur zum Zeitpunkt der Unterzeichnung des Protokolls durch den albanischen und den italienischen Ministerpräsidenten nach fünf Jahren in der Praxis noch nicht gewährleistet zu sein scheint.

In den meisten Fällen war die Externalisierung nach Vorbild Australiens durch Offshore-Verfahren und Inhaftierung zum Schaden der betroffenen Geflüchteten. „Es gibt zahlreiche dokumentierte Fälle von körperlichem, geistigem und sexuellem Missbrauch von Männern, Frauen und Kindern. Untersuchungen des Senats haben ergeben, dass die Bedingungen in den Bearbeitungszentren 'nicht angemessen, geeignet oder sicher für die dort inhaftierten Asylbewerber*innen' sind, wobei es mehrere Fälle von Missbrauch, Selbstverletzung und Vernachlässigung gab.“ (Journal of Refugee Studies, 3/2023⁷)

Ähnlich dieser Praxis, die von internationalen Akteur*innen analysiert und beobachtet wurde haben Italien und die EU ein ähnliches Abkommen mit Libyen geschlossen. Die Flüchtlinge, die in den zu diesem Zweck eingerichteten Zentren in

⁵ <https://www.brusselstimes.com/eu-affairs/815560/migration-deal-physically-in-albania-legally-in-italy>

⁶ <http://www.sidiblog.org/2023/11/15/on-the-incompatibility-of-the-italy-albania-protocol-with-eu-asylum-law/>

⁷ <https://academic.oup.com/jrs/article/36/2/271/7081292>

Römisches Gericht:

Italien darf Geflüchtete nicht in albanischen Lagern einsperren

Italiens Rechtsregierung von Ministerpräsidentin Giorgia Meloni hat bei der Aufnahme einer ersten Gruppe von Geflüchteten in einem Lager außerhalb der Europäischen Union eine empfindliche Niederlage erlitten. Auf Beschluss eines Gerichts in Rom müssen die zwölf Männer aus Ägypten und Bangladesch, die seit dem 16.10.2024 in Albanien inhaftiert waren, nach Italien gebracht werden. Das war bei ihrer Flucht mit einem Boot aus Libyen übers Mittelmeer auch ihr eigentliches Ziel.

Die Justiz erklärte die Inhaftierung der zwölf Inhaftierten außerhalb der EU für unzulässig. Begründet wurde dies damit, dass weder Ägypten noch Bangladesch ein sicheres Herkunftsland sei. Auf Anordnung des Gerichts wurden die Männer mit einem Schiff der italienischen Küstenwache am 19.10.2024 aus dem Lager Shengjin über die Adria in die süditalienische Hafenstadt Bari gebracht. Über ihr Schicksal wird jetzt auf italienischem Boden entschieden. Damit stehen die neuen Lager in Albanien nach nur zwei Tagen wieder leer.

Richterin Luciana Sangiovanni verteidigte ihren Beschluss. „Wir konnten gar nicht anders entscheiden“, sagte sie der Tageszeitung „La Stampa“. Grundlage dafür war ein Urteil des Europäischen Gerichtshofs vom 4.10.2024, wonach ein EU-Mitglied ein Herkunftsland nur dann als sicher einstufen darf, wenn die Bedingungen dafür in dessen gesamtem Hoheitsgebiet erfüllt sind. Legt man diese Definition zugrunde, könnten in den Albanien-Lagern nur noch Personen aus einigen wenigen Ländern aufgenommen werden.

Quelle: Migazin, 20.10.2024

für Schmuggler führen, die Betroffenen helfen, die EU-Mitgliedsstaaten um jeden Preis zu erreichen, wobei sie ihr Leben und ihre Gesundheit aufs Spiel setzen.

Albanien als Teil der bekannten westlichen Balkanroute bietet keine ausreichenden Sicherheitsgarantien, denn in vielen Fällen sind Migrant*innen aus Drittstaaten kriminellen Schleuserbanden zum Opfer gefallen, die sie illegal und in einigen Fällen auf eine für ihr Leben und ihre Gesundheit gefährliche Weise in die EU geschleust haben.

Wir stellen fest, dass das im Protokoll enthaltene Beschwerdeverfahren gegen Ablehnungsentscheidungen italienischer Behörden unklar bleibt, sowohl hinsicht-

eine Verletzung ihres effektiven Zugangs zu Asylverfahren und zum Justizsystem geschaffen.

Angesichts möglicher Verstöße, denen diese Schutzsuchenden sowohl im Asylverfahren als auch im Hinblick auf ihre Behandlung und die Bedingungen in den Unterbringungseinrichtungen ausgesetzt sein könnten, stellt sich die Frage nach der Effektivität der Verteidigung, solange die physische Anwesenheit italienischer Anwält*innen nicht gegeben ist. Nach der vorläufigen Bewertung der jüngsten Entwicklungen in der Europäischen Kommission, nachdem sie sich mit dem Protokoll vertraut gemacht hat, haben die Mitgliedstaaten das Recht, ihre Zuständigkeit



Mina Borazjani: Das fünfte Buch.

Libyen untergebracht sind, haben von verschiedenen Menschenrechtsverletzungen berichtet, darunter körperliche Gewalt, Folter und Vergewaltigung. Andere haben auch von Morden in den Lagern berichtet, während die Untergebrachten der renommierten Zeitung „The Guardian“ berichteten, dass die Migrant*innen an Krankheiten und Hunger sterben⁸.

⁸ <https://www.theguardian.com/world/2018/may/08/italy-deal-with-libya-pull-back-migrants-faces-legal-challenge-human-rights-violations>

Durch die Ratifizierung dieses Protokolls spiegelt die albanische Regierung also nicht die Gastfreundschaft wider, die albanische Bürger*innen in den vergangenen Jahren von unserem Nachbarland, Italien oder anderen EU-Ländern erfahren haben. Jedes Modell der Externalisierung ist schädlich, da es sich negativ auf die Migrationsbewegungen auswirkt, die internationalen Standards zum Schutz der Menschenrechte und insbesondere der Bürger*innen, die Asylbewerber*innen oder potenzielle Flüchtlinge sind, verletzt und die illegalen Migrationsrouten, die

für das Leben der Migrant*innen gefährlich sind, sowie die Aktivitäten der internationalen organisierten Kriminalität, die Migrant*innen schmuggelt, weiter fördert.

Erida Skendaj ist Exekutivdirektorin des Albanischen Helsinki Komitees. www.ahc.org.al/en/