

Das Stockholmer Programm – Stärkung des Flüchtlingsschutzes?

Plenum / Tagung des
Flüchtlingsrats BaWü
Stuttgart 13. März 2010
Referent: Andreas Linder



Das Stockholmer Programm...

... an open and secure Europe serving
and protecting the citizens...

Bild: www.se2009.eu

**„Ein Raum der Freiheit, der
Sicherheit und des Rechts“...**

europa

**EIN RAUM DER FREIHEIT,
DER SICHERHEIT UND DES RECHTS**

Asyl- und Migrationspolitik der Europäischen Union

... innen hui ...



Unida en la diversidad

... und außen pfui ...



Redakteur: „In Abwandlung eines Wortes des früheren Verteidigungsministers Struck: Wird Deutschland auf Lampedusa und Lanzarote gegen illegale Einwanderer verteidigt, Herr Schäuble?“

Schäuble: „Aber natürlich. In einem Europa, in dem an den Binnengrenzen nicht mehr kontrolliert wird, werden die Grenzen jedes Mitgliedstaates an den gemeinsamen Außengrenzen überwacht. Das ist das Prinzip europäischer Integration.“

FAZ.NET (Online-Ausgabe der Frankfurter Allgemeinen Zeitung, 29.März 2007)

Das Stockholmer Programm - Übersicht

1. Ein Blick zurück –
Meilensteine
der
*„Harmoni-
sierung“*



2. Das
Stockholmer
Programm –
und was von
ECREs
Forderungen
übrig blieb...



3.
Ein Blick
nach vorn –
Frontex 2010



4.
Aussprache
/ Diskussion



Meilensteine der „Harmonisierung“

Die Vorläufer

- **1985: Schengener Abkommen**
- **1990/97: Dubliner Übereinkommen**
- **1992: Maastrichter Vertrag:** Einführung einer gemeinsamen Visapolitik. Kooperation bei Asyl, Grenzkontrolle und Einwanderungspolitik.
- **1997/99: Amsterdamer Vertrag:** Beschluss zur Vergemeinschaftung von Asyl, Einwanderung und Grenzkontrolle

Meilensteine der „Harmonisierung“

1999 – 2004 Tampere Programm

- **1999: Tampere-Programm:** Vereinbarung zur Schaffung eines gemeinsamen Asylsystems (CEAS) auf der Basis der GFK, Grenzkontrolle durch gemeinsame Visapolitik, Bekämpfung der „illegalen“ Einwanderung etc.
- **2001/02: RL zum vorübergehenden Schutz**
- **2003/04: Aufnahme-RL**
- **2003: „Dublin-II“-Verordnung**
- **2004/06: Qualifikations-RL**
- **2004: Frontex-VO**

Meilensteine der „Harmonisierung“

2004 - 2009 Haager Programm

- **2004: Haager Programm:** Verschärfung der Bekämpfung der „illegalen Migration“ / Ausbau des Rechtssystems / „Gesamtansatz zur Migrationsfrage“ / Konzepte zur Exterritorialisierung des Asylsystems
- **2005/06: Asylverfahrens-RL**
- **2005: Beginn Aufbau „Regionaler Schutzprogramme“**
- **2007: Grünbuch zur Zukunft des CEAS**
- **2008/09: Rückführungs-RL**
- **2008: Migrations-Pakt**
- **2009: Beschluss Europäisches Asylbüro (EASO)**

„Access to Europe in a globalised world“ (S.4)

„Access to Europe for businessmen, tourists, students, scientists, workers, persons in need of international protection and others having a legitimate interest to access EU territory has to be made more effective and efficient. At the same time, the Union and its Member States have to guarantee security for its citizens. Integrated border management and visa policies should be construed to serve these goals.“

„A Europe of responsibility, solidarity and partnership in migration and asylum matters “ (S.5)

„The development of a forward-looking and comprehensive European migration policy, based on solidarity and responsibility, remains a key policy objective for the European Union. ... Well-managed migration can be beneficial to all stakeholders. The European Pact on Immigration and Asylum provides a clear basis for further development in this field. Europe will need a flexible policy which is responsive to the priorities and needs of Member States and enables migrants to take full advantage of their potential. People in need of protection must be ensured access to legally safe and efficient asylum procedures. Moreover, in order to maintain credible and sustainable immigration and asylum systems in the EU, it is necessary to prevent, control and combat illegal migration as the EU faces an increasing pressure from illegal migration flows and particularly the Member States at its external borders... .“

„Cyber-Fortress Europe“ ...?

- **2. „Ein Europa der Rechte“:** Bewegungsfreiheit / Respekt für Diversität / Schutz von Schutzbedürftigen / Bekämpfung von Rassismus / Kinderrechte / Schutz für Gewaltopfer / Schutz im Strafverfahren / Rechte in der Informationsgesellschaft
- **3. „Ein Europa von Recht und Gesetz“:** gegenseitige Anerkennung von Gerichtsentscheidungen / Schaffung einer EU-Rechtskultur / Durchsetzung von Bürgerrechten / Angleichung von Strafverfahren und Haft etcpp.
- **4. „Ein Europa das schützt“:** Innere Sicherheit / Schaffung eines Fonds für IS / Aufbau einer „Information Management Strategy“ / Aufbau von Datenbanken: Straftäter; verurteilte Drittstaatler; Gewalttäter; Hooligans / Bekämpfung von OK und Menschenhandel / Einführung „Anti-Trafficking-Coordinator (ATC) / Neue RL gegen sexuelle Ausbeutung und Kinderpornografie / Cyber-Crime, Korruption, Drogenhandel und last but not least: Terrorismus

***„Since diversity enriches the Union, the EU and its Member States must provide a safe environment where differences are respected and the most vulnerable protected. Measures to tackle discrimination, racism, anti-semitism, xenophobia and homophobia must be vigorously pursued...“
(S.14)***

5.1 „Integriertes Management der Außengrenzen“ (S.55)



„The Union must continue to facilitate legal access ...while in parallel taking measures to counteract illegal immigration and cross-border crime and maintaining a high level of security. The strengthening of border controls should not prevent access to protection systems ... especially people and groups that are in vulnerable situations. In this regard, priority will be given to the needs of international protection and reception of unaccompanied minors. It is essential that the activities of Frontex and of the European Asylum Support Office are coordinated when it comes to the reception of migrants at the EU's external borders. The European Council calls for the further development of integrated border management, including the reinforcement of the role of Frontex in order to increase its capacity to respond more effectively to changing migration flows.“

- 
- Noch Anfang 2010 die Rolle und das Aufgabenspektrum von Frontex erweitern
 - Spezialisierte Büros an den Grenzen einrichten
 - Entwicklung eines „European System of Border Guards“
 - Aufbau eines „European Border Surveillance Systems“ (Eurosur)
 - EASO soll Methoden entwickeln, wie man Schutzbedürftige besser identifizieren könne

Aktionsplan für Zugang zum Asylverfahren an den Außengrenzen

- **Geschützte Zugangswege für Schutzbedürftige**
- **Humanitäre Visa**
- **Einhaltung der Menschenrechte und der GFK bei FRONTEX-Operationen**
- **Zugang zum Asylverfahren für Aufgegriffene**

5.2. Visapolitik, 6.1 Migrationspolitik: „A Europe of responsibility, solidarity and partnership in migration and asylum matters“ (S.58)



„A balance between the three areas (promoting mobility and legal migration, optimising the link between migration and development, and preventing and combating illegal immigration) should be maintained.“ (S.60)

- „kohärente“ Migrationspolitik nach dem „Global Approach for Migration“ und dem Migrationspakt – Zusammenspiel von Arbeitskräftebedarf, Mobilität und Integration
- Hierzu Verstärkung der Zusammenarbeit mit „Drittstaaten“, z.B. durch „Mobilitätspartnerschaften“
- Weiterentwicklung von Konzepten der zirkulären Migration
- Arbeitsmigrationspolitik als nationalstaatliche Domäne
- Integration: „Proaktive“ Politik zur Gleichstellung von Migranten mit EU-Bürgern
- Einführung des CEAS bis 2012
- „Bekämpfung der illegalen Migration“ (Abschiebung, freiwillige Ausreise, Wiedereinreiseverbote, Grenzkontrollen, effektive Rückübernahmeabkommen...)

Keine Ausgrenzung von Flüchtlingen aus Maßnahmen zur Integration

- Aufnahme auch von Flüchtlingen als Zielgruppe des EIF

ENAR:

Rechtebasierte statt utilitaristische Arbeitsmigrationspolitik

- Zugang zum Arbeitsmarkt für Asylsuchende

6.2. Asylpolitik: „a common area of protection and solidarity“ (S.69)

„While the Common European Asylum System (CEAS) should be based on high protection standards, due regard should also be given to fair and effective procedures capable of preventing abuse.“ (S.69)

- Ein größerer Grad an „Harmonisierung ist noch nötig, deswegen Einführung des CEAS
- EU soll der GFK beitreten
- EASO als wichtiges Instrument, u.a. Anbieter von „European Asylum Curriculum“
- Aufbau eines gemeinsamen (EU-weit gleichen) Asylverfahrens bis 2012
- „The Dublin System remains a corner stone in the CEAS“



- Das Dublin-System muss ersetzt werden, weil es die Grenzstaaten benachteiligt und in manchen Staaten keine ausreichenden Schutzstandards vorhanden sind
- Hohe Schutzstandards müssen erst noch geschaffen und rechtlich verankert werden
- Asylsuchende dürfen nicht inhaftiert werden
- Asyl-Anerkennungen sollen EU-weit gelten
- Quali- und AsylV-RL müssen verbessert werden.

6.2.2 Asylpolitik: „Sharing of responsibilities and solidarity between the Member States“ (S.69)

„Mechanisms for the voluntary and coordinated sharing of responsibility between the Member States should therefore be further analyzed and developed.“ (S.71)

- Zentrale Rolle des EASO bei der möglichen freiwilligen „Lastenverteilung“ bzw. dem „Relocation“
- Staaten sollen Kapazitäten in ihren Asylsystemen bereit stellen

Homöopathische Solidarität:

- - Bsp. F: 100 Flüchtlinge aus Malta (2009)
- Bsp. D: 11 Flüchtlinge (2009), 100 (2010)



- Ist nicht dagegen
- Auch Menschen mit subsidiärem Schutz sollten von solchen Maßnahmen profitieren können

6.2.3 Asylpolitik: „The external dimension of asylum“ (S.71)

„The EU should act in partnership and cooperate with third countries hosting large refugee populations. A common EU approach can be more strategic and thereby contribute more efficiently to solving protracted refugee situations. Any development in this area needs to be pursued in close cooperation with the UNHCR and, if appropriate, other relevant actors. ... Promoting solidarity within the EU is crucial but not sufficient to achieve a credible and sustainable common asylum policy. It is therefore important to further develop instruments to express solidarity with third countries in order to promote and help building capacity to handle migratory flows and protracted refugee situations in these countries.“ (S.71)

- „Regionale Schutzprogramme“
- **Gemeinsames EU-Resettlement-Programm** (Evaluation 2014)



- **R.S. Dürfen nicht den Zweck haben, Flüchtlinge vom Zugang zur EU abzuhalten. In vielen Regionen gibt es keinen effektiven Schutz, auch nicht mit R.S.**
- **Es wird Zeit, dass die EU in größerem Maß an Resettlement teilnimmt (2009: 7%, ca. 5.000).**
- **Resettlement darf kein Ersatz für Schutz durch Asyl sein**

... The proposed Stockholm Programme contains over 12.000 words, yet the term „fundamental right“ is used only 7 times...“
Luciano Scaglotti (ENAR)



Das EU-Resettlement-Programm – Vorschlag der Kommission von Sept.2009

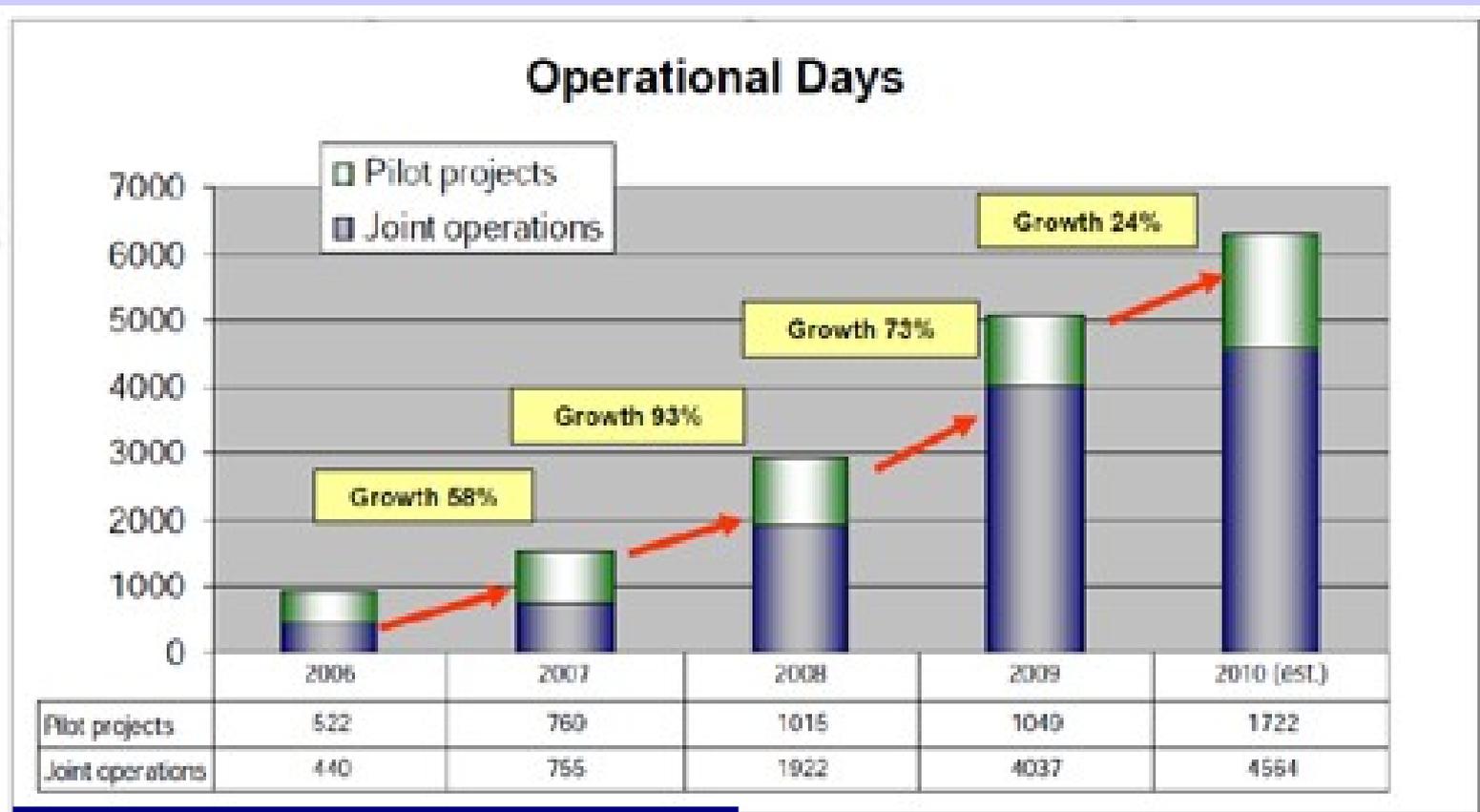
- **Regelmäßiges jährliches gemeinsames Resettlement, koordiniert über EASO**
- **jährliche Neufestlegung von Prioritäten**
- **„strategische“ Politik mit dem Ziel, dass mehr EU-Staaten an R. teilnehmen und der EU-Anteil an der Solidarität mit aufnehmenden Drittstaaten größer wird.**
- **Gemeinsames EU-Resettlement-Programm (Evaluation 2014)**
- **Aber: Den Staaten wird die Teilnahme freigestellt, keine Verpflichtung**
- **Einrichtung eines Resettlement-Fonds (im Rahmen des EIF)³, kalk. ca. 120 Mio. / Jahr**
- **EU zahlt an Mitgliedsstaat 4000 Euro pro aufgenommenem Flüchtling**
- **Gelder aus R.Fonds nur, wenn regelmäßige Teilnahme**

Die Frontex-Agenda 2010: Vorschlag zum EU-Innenminister-Treffen am 9.3.2010

Vorhaben:

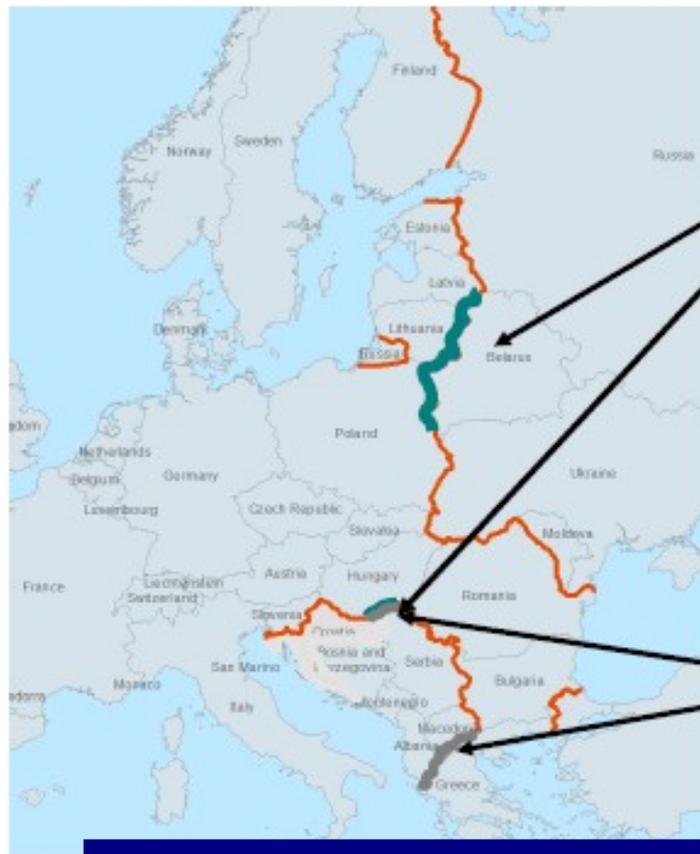
- **Einführung von "Mindestkontingenten" der EU-Mitgliedsstaaten**
(Ausrüstung soll in Zukunft verbindlich werden und innerhalb von 30 Tagen verfügbar sein)
- **Erhöhung der „eigenen“ Ausrüstungskapazitäten**, Umfang allerdings unklar
- **Forschung an und geplante Anschaffung von Überwachungs-Drohnen und Quadrokoptern**
- **Einführung von „Unterstützungsteams“**, die 6 Monate vom Herkunftsstaat abgeordnet werden können = Abkehr von RABIT
- **FRONTEX will an der Leitung von Operationen beteiligt werden, die bisher ausschließlich der Einsatzstaat hat.**
- **F. will Inspektionen in Mitgliedsstaaten durchführen**
- **Bessere, „proaktive“ Zusammenarbeit mit Drittstaaten bei der Migrationsabwehr**, u.a. durch Verbindungsbeamte und „Projekte zur technischen Unterstützung (Bsp. Türkei)
- **Einrichtung von Regionalbüros (z.B. Piräus)**
- **Ausweitung der Risikoanalysen und Datenvernetzungen**
- **Aber: Bei der Erhebung von Daten soll auf „ethnisches Profiling“ verzichtet werden**

Die Frontex-Agenda 2010: Vorschlag zum EU-Innenminister-Treffen am 9.3.2010



Quelle: EU-Kommission 2010

2. Land Borders – latest phenomena



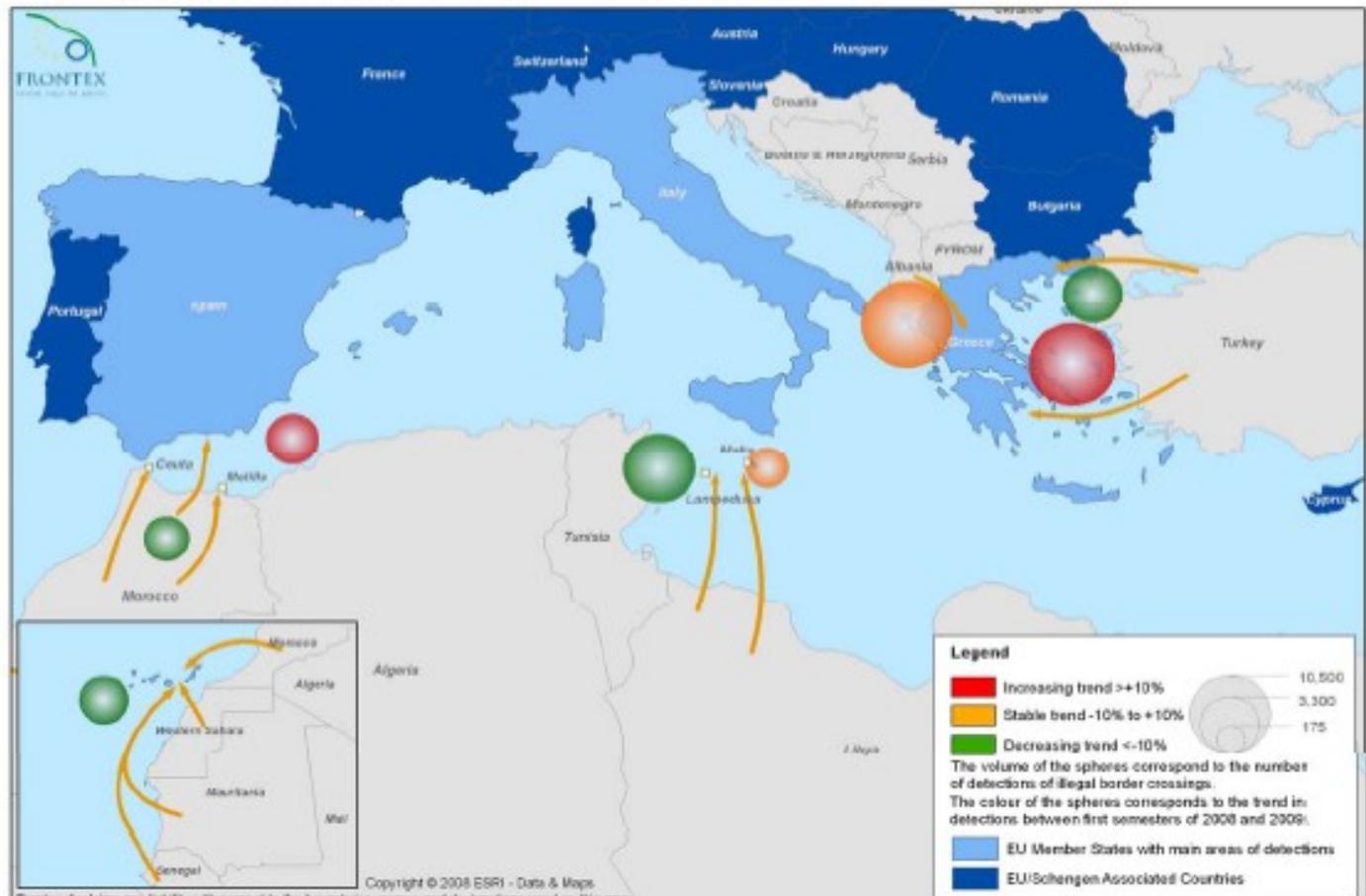
Bogus asylum applications
(use of asylum procedure for illegal entry)
Increased especially in
PL: Georgians
HU: Serbian nationals of Kosovo origin

Afghan nationals
Detections increased especially in
Western Balkans, but also in AT

2. Southern Borders – main entry points

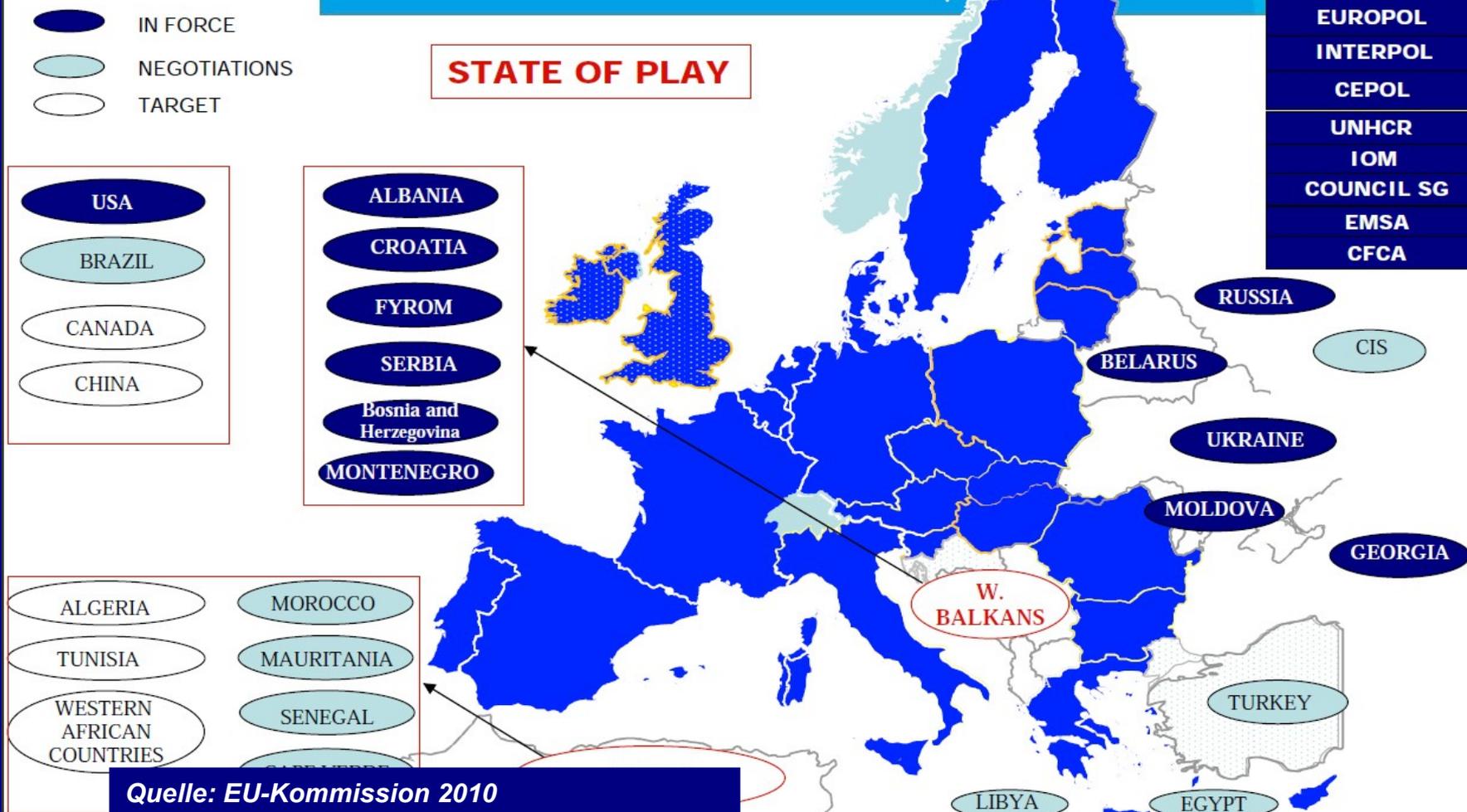


Main areas of detections of illegal border crossings on Sea and Land in Southern Europe (first semester 2009)



Quelle: EU-Kommission 2010

12. COOPERATION WITH 3rd COUNTRIES



Quelle: EU-Kommission 2010

Quellen / Literaturhinweise

ECRE (2009): Time to show your cards. need for a genuine commitment to establish a Common European Asylum System based on high standards of protection. ECRE's recommendations for the Stockholm Programme. Online unter www.ecre.org

Scaglotti, Luciano: The analysis of the Stockholm programme from a fundamental rights and anti-racism perspective. In: ENAR (Hg.): What future for Justice and Home Affairs within the EU? ENARgy Newsletter August 2009. Online unter www.enar.org

EU-Kommission (2009): Questions and Answers on the establishment of a Joint EU Resettlement Programme. MEMO/09/370 (2. September 2009)

Council of the European Union (2009): Stockholm Programme – An open and secure Europe serving and protecting the citizens, 1704/29 vom 2. Dezember 2009

EU-Kommission (2010): Kommission stärkt EU-Grenzschutzagentur. IP 10/184 vom 24.2.2010

Monroy, Matthias (2010): Europas Borderline. "Verbesserung", "Ausweitung", "Stärkung": Die erst fünf Jahre alte "EU-Grenzschutzagentur" Frontex will jetzt eigene Ausrüstung und Personal. Online verfügbar unter <http://www.heise.de/tp/r4/artikel/32/32218/1.html> (8.3.2010)



Vielen Dank für euer Interesse!