

### Status quo

- Die Möglichkeiten für Schutzsuchende, in die EU auf eine legale, sichere und würdige Art einzureisen, und ihr Recht Asyl zu suchen, sind eingeschränkt.
- Eine große Zahl von Ankommenden und Anträgen auf internationalen Schutz muss in einigen wenigen Mitgliedsstaaten an den Grenzen der EU administriert werden.
- In den Anerkennungsraten, den Verfahren und den Aufnahmebedingungen bestehen gravierende Unterschiede zwischen den EU Mitgliedsstaaten.
- Unter den EU Mitgliedsstaaten fehlt ein funktionierendes, gerechtes und nachhaltiges System für das Teilen von Verantwortung für Schutzsuchende.
- Der Schwerpunkt der EU- wie auch der nationalen Politik liegt auf Grenzsicherung statt auf der Garantie von Flüchtlingsrechten und der Gewährleistung von Schutz.
- Die Aufnahmebedingungen für Schutzsuchende, während sie auf eine Entscheidung über ihre Anträge warten, entsprechen oftmals nicht menschenrechtlichen Standards.

### Mögliche Lösungen

- Legale Wege nach Europa für Schutzsuchende öffnen.
- Konkrete Umsetzung von gemeinsamen und stimmigen Standards in Theorie und Praxis gewährleisten und weiterentwickeln.
- Ein System erarbeiten, das sicherstellen kann, dass Asylanträge in der Europäischen Union in einheitlicher Weise bearbeitet werden.
- Die Verbesserung von Aufnahme- und Lebensbedingungen von Antragsteller\_innen aus einer Menschenrechtsperspektive in Angriff nehmen.
- Ein System zur Verteilung der Verantwortung auf die EU Mitgliedsstaaten etablieren, das den Prinzipien der Solidarität und einer gerechten Verteilung von Verantwortung entspricht.

### Find the complete study online:

<http://bim.lbg.ac.at/en/euasylumpolicy>



### Die vollständige Studie finden Sie online:

<http://bim.lbg.ac.at/de/euasylpolitik>



### Authors

Dorothea Keudel-Kaiser  
Giuliana Monina  
Bettina Scholdan  
Katrin Wladasch

### Contact

Ludwig Boltzmann Institute of Human Rights  
Freyung 6/1/2  
1010 Vienna  
Austria  
[bim.lbg.ac.at](http://bim.lbg.ac.at)



Ludwig Boltzmann Institute  
Human Rights

Ludwig Boltzmann Institute  
of Human Rights  
Research Association

## A NEW ASYLUM POLICY FOR EUROPE?!

Opting for a rights-based approach  
and what this would mean

## EINE NEUE ASYLPOLITIK FÜR EUROPA?!

Vorschläge für einen rechtebasierten Zugang  
und was dies bedeuten würde

by / von

Dorothea Keudel-Kaiser, Giuliana Monina,  
Bettina Scholdan, and Katrin Wladasch

### Status quo

- Very limited channels for protection seekers to arrive in the EU in a legal, safe and dignified way and to exercise the right to seek asylum
- Management of a high number of arrivals and applications in a few Member States at the EU borders
- Divergences in recognition rates, procedures and reception conditions at the national level
- Lack of a functioning, fair and sustainable system for sharing the responsibility for international protection applicants among the EU Member States
- Focus on border control policies rather than on guaranteeing refugees' rights and ensuring protection
- Reception of applicants for international protection, who are waiting for the determination of their claim, often falls short of human rights standards

### Ways to go

- Increase legal entry channels for those in need of protection
- Elaborate further and guarantee the practical implementation of common and coherent standards and practises
- Develop a system that ensures that asylum applications are processed in a uniform way throughout the European Union
- Apply a human rights perspective on reception conditions and living conditions of applicants
- Establish a system for the allocation of responsibility among the EU Member States that is in line with the principle of solidarity and fair sharing of responsibility

## Increase legal entry channels

Every year thousands of protection seekers put their lives at risk in order to reach the EU. Too many have died this way, and there is an urgent need to act. In order to prevent further death, legal pathways to the EU should be increased. This could be done for example by:

- **Lifting carrier sanctions** on transport companies for the nationalities in greatest need of international protection and visa requirements for the nationalities in greatest need of international protection.
- Making use of **humanitarian visas**.
- Further elaborating **resettlement programmes** that aim at transferring refugees from the state in which they have sought protection to a third state that admits them and in which they are granted permanent residence status.
- Increasing **family reunification** possibilities.
- Considering the possibility to apply **temporary protection** mechanisms in cases of emergency and in case of high numbers of arrivals.

## Common and coherent standards and practise

The international obligation to protect refugees (agreed upon in the Geneva Refugee Convention and international human rights treaties) is setting standards that have to be ensured by each and any EU Member State. These standards are further guaranteed at the EU level by the EU Charter of Fundamental Rights of the European Union and a number of secondary law instruments forming the Common European Asylum System.

One of the biggest challenges of the Common European Asylum System lies in the implementation of these standards, and in the wide divergences among the national asylum systems of the EU Member States in terms of recognition rates, procedures and reception conditions. More harmonisation could be achieved in the following ways:

### 1. The creation of a centralised authority of the European Union

In the long term the best option would be the establishment of a centralised EU authority responsible for the determination of all international protection claims lodged in the EU. This would mean that a common and uniform legal framework would have to be established.

#### Advantages

- Equal standards and high procedural safeguards
- Uniform status
- Recognition of positive asylum decisions in all EU Member States
- Reduction of the risks of a “protection lottery”
- Reduction of the differences in protection schemes and consequently in attractiveness

#### Disadvantages

- Requires major institutional reforms that are feasible only in the long term
- Lack of external control (as long as the EU is not a party to the ECHR)

### 2. Supported Processing

It is already common practice that expert teams coming from one EU Member States provide support to another Member State in selected phases of the determination procedure, such as in the registration and identification phases.

#### Advantages

- Development of a common understanding of standards
- Contribution to more convergence and harmonisation in procedures
- Implementation of a more coherent European Asylum System “through the back-door”
- Increase in mutual trust among the Member States
- Possibility to build on existing practise

#### Disadvantages

- Need to ensure that standards are applied in line with the international obligation to protect
- Difficulties in ensuring accountability of foreign officials
- Need of monitoring
- Remaining of a margin for divergences among the national asylum systems

### 3. Reforming Dublin and sharing responsibilities

Once people seeking protection have arrived in the EU, the main question is who should be responsible for processing their applications for international protection. The so-called Dublin system, which currently regulates the allocation of responsibilities among the EU Member States, has failed to establish a mechanism in line with the principle of solidarity and fair sharing of responsibility enshrined in article 80 TFEU. A fundamental reform would be the way to go. In this regard, an allocation system should:

1. Ensure that the **best interest of the child and family unity** considerations are absolute priorities in any allocation system;
2. Take into account the preferences of international protection seekers, e.g. **verifiable and relevant substantial links** such as for example evidence of past working experience, professional qualifications obtained from a certain country, knowledge of languages, and existence of a local sponsor;
3. Apply a **distribution key** in combination with family criteria and verifiable preferences of the applicants;
4. **Avoid coercive measures** as much as possible and ensure that measures aimed at preventing secondary movements are in full compliance with fundamental rights, and especially with human dignity.

## Ensure adequate living conditions

The obligation to protect does not end with granting access to asylum procedures. It entails also the obligations

- a) in the short-term perspective, to provide those who have applied for refugee status with adequate living conditions and
- b) in the long-time perspective, to provide those who have obtained refugee status or subsidiary protection with the same living conditions as the own citizens.

Providing for such adequate standards of living in a non-discriminatory and sustainable way is not only a question of willingness but also a question of socio-economic and socio-political relevance. A sharing of responsibilities also in this regard will be necessary and has to be ensured at the level of the EU.

## Möglichkeiten für legale Wege erweitern

Jedes Jahr riskieren tausende Schutzsuchende ihre Leben, um die EU zu erreichen. Zu viele sind auf diesem Weg bereits gestorben, es besteht eine dringende Notwendigkeit zu agieren. Um die weitere Bedrohung von Menschenleben zu verhindern, ist es notwendig die Möglichkeiten für legale Wege in die EU zu erweitern. Dies könnte unter anderem folgendermaßen aussehen:

- **Sanktionen** für Beförderungsunternehmen sowie die **Visumpflicht aufheben**, zumindest für diejenigen Herkunftsländer, die am stärksten internationalen Schutzes bedürfen.
- **Humanitäre Visa** ausstellen.
- **Resettlementprogramme** ausbauen (in Sinne einer dauerhaften Neuansiedlung von Flüchtlingen in einem Drittstaat, der ihnen Flüchtlingsschutz gewährt).
- Möglichkeiten für **Familienzusammenführung** erweitern.
- In Notsituationen und in Fällen einer hohen Anzahl an Antragsteller\_innen **vorübergehenden Schutz als Möglichkeit** erwägen.

## Gemeinsame und kohärente Standards in Theorie und Praxis

Die internationalen Verpflichtungen zum Schutz von Flüchtlingen und anderen ähnlich schutzbedürftigen Menschen (vereinbart in der Genfer Flüchtlingskonvention und in internationalen Menschenrechtsverträgen) setzen Standards, die von jedem einzelnen EU Mitgliedsstaat eingehalten werden müssen. Diese Standards sind darüber hinaus auf EU Ebene durch die EU Grundrechtecharta und eine Vielzahl sekundärer Rechtsinstrumente, die das Gemeinsame Europäische Asylsystem darstellen, gewährleistet.

Die größten Herausforderungen für das Gemeinsame Europäische Asylsystem liegen in der praktischen Umsetzung dieser Standards und in den großen Unterschieden zwischen den nationalen Asylsystemen der EU Mitgliedsstaaten in Bezug auf Anerkennungsraten, Asylverfahren und Aufnahmebedingungen. Eine bessere Harmonisierung könnte auf folgenden Wegen erreicht werden:

### 1. Die Einrichtung einer zentralen Asylbehörde der Europäischen Union

Auf lange Sicht wäre die beste Option die Einrichtung einer zentralen EU Behörde mit der Zuständigkeit für die Entscheidung über alle Anträge auf internationalen Schutz in der EU. Dies würde bedeuten, dass ein gemeinsamer und einheitlicher rechtlicher Rahmen hergestellt werden muss.

#### Vorteile

- Gleiche Standards und hohe verfahrensrechtliche Garantien
- Einheitlicher Status
- Anerkennung von positiven Asylentscheidungen in allen EU Mitgliedsstaaten
- Verringerung des Risikos einer „Schutzlotterie“
- Verringerung der Unterschiede zwischen den Staaten im Hinblick auf Schutzniveaus und in Folge ihre Attraktivität

#### Nachteile

- Erfordert große institutionelle Reformen, die nur langfristig umsetzbar sind
- Mangel an externer Kontrolle (solange die EU nicht Vertragspartner der EMRK ist)

### 2. Unterstützte Bearbeitung von Asylverfahren (supported processing)

Es ist bereits jetzt übliche Praxis, dass Expert\_innenteams aus anderen Mitgliedsstaaten einem Mitgliedsstaat in ausgewählten Phasen des Entscheidungsverfahrens, wie zum Beispiel bei der Registrierung und der Identifizierung, Unterstützung zukommen lassen.

#### Vorteile

- Entwicklung gemeinsamer Standards
- Beitrag zu gegenseitiger Annäherung und Harmonisierung der Verfahrensabläufe
- Einführung eines einheitlicheren gemeinsamen Europäischen Asylsystems „durch die Hintertür“
- Erhöhen des gegenseitigen Vertrauens zwischen den Mitgliedsstaaten
- Möglichkeit auf bestehender Praxis weiter aufzubauen

#### Nachteile

- Notwendigkeit zu gewährleisten, dass die angewandten Standards der internationalen Schutzverpflichtung entsprechen
- Schwierige Überprüfbarkeit der Verantwortlichkeiten von Amtsträger\_innen anderer Staaten
- Notwendigkeit des Monitoring
- Weiterhin offener Spielraum für Unterschiede zwischen den nationalen Asylsystemen

### 3. Reform von Dublin und geteilte Verantwortung

Sobald Schutzsuchende in der EU angekommen sind, ist die Hauptfrage, wer für die Durchführung ihrer Anträge auf internationalen Schutz zuständig sein sollte. Das sogenannte Dublin System reguliert derzeit die Verteilung von Verantwortlichkeiten zwischen den EU Mitgliedsstaaten. Dieses System hat dabei versagt, einen Mechanismus zu schaffen, der den in Artikel 80 AEUV festgelegten Prinzipien der Solidarität und der fairen Verteilung von Verantwortlichkeiten entspricht. Eine grundlegende Reform ist daher dringend notwendig. In diesem Zusammenhang sollte ein Zuordnungssystem

1. sicherstellen, dass das **beste Interesse des Kindes und Familienzusammenführung** absolute Priorität haben;
2. Prioritäten aus der Sicht der internationalen Schutzsuchenden berücksichtigen, wie zum Beispiel **nachweisbar und maßgeblich bedeutende Verbindungen** wie Nachweise vergangener Arbeitserfahrung, berufliche Qualifikationen, die in einem bestimmten Land erlangt wurden, Sprachkenntnisse und eventuell das Vorhandensein lokaler Sponsoren;
3. einen **Verteilungsschlüssel** in Verbindung mit Familienkriterien und nachweisbaren Verbindungen der Antragstellenden anwenden;
4. so weit wie möglich **Zwangsmaßnahmen vermeiden** und sicherstellen, dass Maßnahmen, die auf das Vermeiden von sekundären Fluchtbewegungen abzielen, in voller Übereinstimmung mit Grundrechten, vor allem mit der Würde des Menschen, stehen.

## Angemessene Lebensbedingungen sicherstellen

Die internationale Schutzverpflichtung endet nicht mit dem Zugang zu einem Asylverfahren. Sie beinhaltet auch die Verpflichtungen

- a) auf kurze Sicht denjenigen, die um internationalen Schutz angesucht haben, angemessene Lebensbedingungen zu bieten und
- b) auf lange Sicht denjenigen, die Flüchtlingsstatus oder subsidiären Schutzstatus erlangt haben, dieselben Lebensbedingungen zu gewähren wie den eigenen Staatsangehörigen.

Solche angemessenen Lebensbedingungen in einer diskriminierungsfreien und nachhaltigen Weise zu gewähren, ist nicht nur eine Frage des Wollens, sondern auch eine Frage von sozio-ökonomischer und sozialpolitischer Relevanz. Verantwortung zu teilen wird auch im Hinblick auf soziale und wirtschaftliche Aspekte notwendig sein und muss auf EU Ebene sichergestellt werden.