

Der unabhängige Monitoring-Mechanismus im reformierten GEAS

Art. 10 der Screening Verordnung (VO 2024/1356) und Art. 43 Abs. 4 der Asylverfahrensverordnung (VO 2024/1348)

1 Aufgaben des Unabhängigen Monitoring-Mechanismus

Art. 10 Abs. 2 VO 2024/1356 verpflichtet die Mitgliedstaaten, einen unabhängigen Überwachungsmechanismus vorzusehen, mit dem während des Screenings die Einhaltung von Unions- und Völkerrecht, einschließlich der Charta, sichergestellt wird. Der unabhängige Monitoring-Mechanismus überwacht insbesondere, ob der Zugang zum Asylverfahren und das Non-Refoulement-Verbot gewährleistet und das Kindeswohl beachtet werden und ob die Inhaftnahme mit den unions- und völkerrechtlichen Vorgaben kompatibel ist (Art. 10 Abs. 2 Unterabsatz (UA) 1 lit. a VO 2024/1356).

Sollte es zu fundierten Anschuldigungen von Menschen- oder Grundrechtsverletzungen kommen, ist es Aufgabe des Monitoring-Mechanismus, diese wirksam und unverzüglich zu untersuchen und sicherzustellen, dass gegebenenfalls Ermittlungen eingeleitet werden. Kommt es zur Einleitung von Ermittlungen, hat der Monitoring-Mechanismus den Fortgang der Ermittlungen zu überwachen (Art. 10 Abs. 2 UA 1 lit. b VO 2024/1356). Nach Art. 10 Abs. 1 UA 2 VO 2024/1356 ist der Beschwerdeführende auf gerichtliche Verfahren zu verweisen. Dabei ist zu beachten, dass es sich bei diesen Verfahren entgegen der Übersetzung nicht nur um zivil- oder strafrechtliche Verfahren handeln muss. Denn der Wortlaut der Vorschrift macht auf Englisch ein weitergehendes Verständnis möglich: „civil justice proceedings“ in der angelsächsischen Rechtstradition schließt beispielsweise verwaltungsgerichtliche Verfahren ein; eine Trennung von Zivilgerichts- und Verwaltungsgerichtsweg ist nicht vorgesehen.¹ Auch die Europäische Menschenrechtskonvention (EMRK) spricht in Art. 6 EMRK nur von Streitigkeiten bei „zivilrechtlichen Ansprüchen“; der EGMR hat diese Vorschrift jedoch auch auf das deutsche Verwaltungsgerichtsverfahren angewandt.² Art. 10 Abs. 1, Abs. 2 UA 1 lit. b) VO 2024/1356 könnte somit so auszulegen sein, dass erforderlichenfalls auch der verwaltungsgerichtliche Rechtsschutz sichergestellt werden muss.

Der unabhängige Monitoring-Mechanismus erfasst alle Tätigkeiten des Mitgliedstaats nach der Screening Verordnung (Art. 10 Abs. 2 UA 2 VO 2024/1356). Er ist befugt, einmal im Jahr Empfehlungen an den Mitgliedstaat abzugeben (Art. 10 Abs. 2 UA 3 VO 2024/1356).

¹ Die Regeln für Civil Procedure im Vereinigten Königreich befassen sich in Teil 54 mit den Verfahren, die in Deutschland vor den Verwaltungsgerichten verhandelt werden, namentlich die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln, <https://www.justice.gov.uk/courts/procedure-rules/civil/rules/part54#54.2>.

² EGMR, Kempe v. Deutschland, Urteil v. 30.6.2011 – 11811/10.

2 Arbeitsweise des unabhängigen Monitoring-Mechanismus

Der unabhängige Monitoring-Mechanismus soll vor Ort Kontrollen (on the spot checks) sowie zufällige und unangekündigte Besuche durchführen (Art. 10 Abs. 2 UA 5 VO 2024/1356). Dem Monitoring-Mechanismus ist nach Art. 10 Abs. 2 UA 6 VO 2024/1356 Zugang zu allen Orten, an denen das Screening stattfindet, und zu allen für das Monitoring erforderlichen Dokumenten zu gewähren.

Der unabhängige Überwachungsmechanismus kann internationale und nationale einschlägige Organisationen und Institutionen sowie öffentliche Stellen einbeziehen; zumindest hat er mit diesen enge Kontakte zu knüpfen und zu pflegen. Dies gilt auch für die nationalen Datenschutzbehörden und den Europäischen Datenschutzbeauftragten.

Für seine Tätigkeit ist der Monitoring-Mechanismus vom Mitgliedstaat finanziell auskömmlich auszustatten (Art. 10 Abs. 4 sowie Erwägungsgrund 28 VO 2024/1356).

3 Träger des unabhängigen Monitoring-Mechanismus

Welche Institution oder Organisation den unabhängigen Monitoring-Mechanismus umsetzt, bestimmt der Mitgliedstaat. Bei der Ausübung seines Bestellungsermessens ist er allerdings nicht frei, denn die Screening-Verordnung enthält Vorgaben zur Ausgestaltung, die die Auswahl des Mitgliedstaates einschränken. So sieht Art. 10 VO 2024/1356 einen unabhängigen Monitoring-Mechanismus vor.

Damit ist eine Umsetzung durch behördeninterne Aufsichts- und Kontrollregelungen wie die Fach- und Rechtsaufsicht oder innerbehördliche Berichtspflichten wie eine statistische Erfassung – wie beispielsweise bei der Umsetzung des Monitoring-Mechanismus im Rahmen von Art. 8 Abs. 6 der Rückführungsrichtlinie argumentiert wurde³ – vom Wortlaut der Verordnung nicht gedeckt. Das drückt auch Erwägungsgrund 29 VO 2024/1356 explizit aus. Dort heißt es: Die bloße Existenz von gerichtlichen Rechtsbehelfen in Einzelfällen oder nationalen Systemen zur Kontrolle von Effizienz der Überprüfung reicht nicht aus, um die Anwendung hinsichtlich der Überwachung der Einhaltung der Grundrechte gemäß dieser Verordnung zu erfüllen. Auch Erwägungsgrund 27 betont die Notwendigkeit, dass der Mitgliedstaat angemessene Garantien für die Unabhängigkeit des Mechanismus schafft.

Als mögliche Träger des Monitoring-Mechanismus benennt Art. 10 Abs. 2 UA 4 S. 2 VO 2024/1356 die nationale Ombudsperson, die Nationale Menschenrechtsinstitution oder den im Rahmen des OPCAT eingerichteten nationalen Mechanismus zur Verhütung von Folter, denen die Aufgabe des Monitorings ganz oder teilweise übertragen werden kann. In Ermangelung einer Ombudsperson kommen als Träger eines unabhängigen Monitoring-Mechanismus in Deutschland das Deutsche Institut für Menschenrechte oder die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter in Betracht, deren Unabhängigkeit durch internationale Standards bzw. einen völkerrechtlichen Vertrag garantiert ist: im Fall des Deutschen Instituts für Menschenrechte sind das die Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen, im Fall der Nationalen Stelle zur Verhütung von Folter ist es das Fakultativprotokoll zum Übereinkommen gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Strafe. Auf beide Grundlagen verweist auch Erwägungsgrund 27 VO 2024/1356. Sollte eine andere Organisation oder Institution mit der Aufgabe des Monitoring-Mechanismus betraut werden, hat diese das Deutsche Institut

³ Siehe beispielsweise Prof. Dr Kluth als Sachverständiger bei der Anhörung im Innenausschuss am 27.6.2011 zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung aufenthaltsrechtlicher Richtlinien der EU und zur Anpassung nationaler Vorschriften an den EU-Visakodex, Ausschussdr. 17(4)282A, S. 6

für Menschenrechte und die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter am Monitoring-Mechanismus zu beteiligen (Art. 10 Abs. 2 UA 4 S. 2 VO 2024/1356).

4 Monitoring-Mechanismus im Grenzverfahren

Art. 43 Abs. 4 VO 2024/1348 (Asylverfahrensverordnung) schreibt ebenfalls die Einrichtung eines Monitoring-Mechanismus zur Überwachung der Einhaltung der Menschenrechte im Asylverfahren an der Außengrenze (Art. 43-54 VO 2024/1348) vor. Für die Ausgestaltung des Mechanismus verweist die Asylverfahrensverordnung auf Art. 10 VO 2024/1356. Ein Monitoring-Mechanismus für das Grenzverfahren müsste also in gleicher Weise unabhängig sein, die oben beschriebenen Aufgaben ausführen und dabei ebenfalls das Deutsche Institut für Menschenrechte und die Nationale Stelle zur Verhütung von Folter einbeziehen bzw. mit den gleichen Akteuren - dem Europäischen Datenschutzbeauftragten, den nationalen Datenschutzbehörden sowie nationalen Menschenrechtsorganisationen - zusammenarbeiten.

Um ein Grenzverfahren aus einem Guss zu ermöglichen, wäre es angeraten, diese beiden Mechanismen zu einem gemeinsamen Mechanismus zu verbinden, um eine lückenlose Überwachung des Grundrechtsschutzes im Screeningverfahren und im Grenzverfahren zu ermöglichen.

Einbezogen werden könnte dabei auch das Monitoring in der Grenzurückführungsverordnung. Art. 4 Abs. 3 VO 2024/1349 („Grenzurückführungsverordnung“) verweist im Kontext des Grenzurückführungsverfahrens auf Art. 8 RL 2008/115/EG („Rückführungsrichtlinie“). Art. 8 Abs. 6 RL 2008/115/EG sieht die Einführung eines wirksamen Monitorings zur Überwachung des Grundrechtsschutzes im Zusammenhang mit Abschiebungen vor.

5 Umsetzung im Umsetzungsgesetz

Sicherlich müssen im nun zu erarbeitenden Umsetzungsgesetz nicht alle Details des unabhängigen Monitoring-Mechanismus geregelt werden. Dass ein solcher unabhängiger Monitoring-Mechanismus eingerichtet, welcher unabhängige Akteur mit der Aufgabe betraut und mit welchen Kompetenzen der Mechanismus ausgestattet werden soll, sollte aus Sicht des Deutschen Instituts allerdings bereits im Umsetzungsgesetz enthalten sein.

- Das umfasst insbesondere eine gesetzliche Regelung, die dem unabhängigen Monitoring-Mechanismus den Zugang zu Orten des Screenings und zu Informationen eröffnet und die ausschließt, dass datenschutzrechtliche Vorgaben die Effektivität dieses Informationszugangs einschränken.
- Es sollte gesetzlich geregelt werden, dass der unabhängige Monitoring-Mechanismus für alle Teilbereiche des Grenzverfahrens zuständig ist: vom Screening über die Grenzverfahren, möglicherweise sogar bis hin zum Grenzurückführungsverfahren. So kann Verletzungen von Grund- und Menschenrechten in jedem Verfahrensschritt des Grenzverfahrens bestmöglich vorgebeugt und bei etwaigen Verletzungen eine Ermittlung und Ahndung sichergestellt werden.
- Der Grundsatz, dass andere Institutionen und Organisationen wie die nationalen Datenschutzbeauftragten, der Europäische Datenschutzbeauftragte sowie nationale Menschenrechtsorganisationen, Verbände und Nichtregierungsorganisationen in den unabhängigen Monitoring-Mechanismus eingebunden werden, sollte gesetzlich normiert werden. Die Art und Weise der Einbindung könnte dann in einer Verordnung geregelt werden.
- Die Befugnis des Überwachungsmechanismus, jährliche Empfehlungen an die Mitgliedstaaten abzugeben, sollte gesetzlich dahingehend konkretisiert werden, dass der Mechanismus mindestens jährlich einen Bericht mit Empfehlungen an den Deutschen Bundestag abgibt und

die Bundesregierung hierzu Stellung nimmt. Nur dann ist eine umfassende Auseinandersetzung mit den Empfehlungen des Mechanismus im Rahmen des politischen Diskurses sichergestellt.

Impressum

Deutsches Institut für Menschenrechte
Zimmerstraße 26/27, 10969 Berlin
Tel.: 030 25 93 59-0
info@institut-fuer-menschenrechte.de
www.institut-fuer-menschenrechte.de

KONTAKT: Nele Allenberg

LIZENZ: Creative Commons (CC BY-NC-ND 4.0)
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.de>

Juli 2024

Das Institut

Das Deutsche Institut für Menschenrechte ist die unabhängige Nationale Menschenrechtsinstitution Deutschlands (§ 1 DIMR-Gesetz). Es ist gemäß den Pariser Prinzipien der Vereinten Nationen akkreditiert (A-Status). Zu den Aufgaben des Instituts gehören Politikberatung, Menschenrechtsbildung, Information und Dokumentation, anwendungsorientierte Forschung zu menschenrechtlichen Themen sowie die Zusammenarbeit mit internationalen Organisationen. Es wird vom Deutschen Bundestag finanziert. Das Institut ist zudem mit dem Monitoring der Umsetzung von UN-Behindertenrechtskonvention und UN-Kinderrechtskonvention sowie der Berichterstattung zu den Konventionen des Europarats zu Menschenhandel und zu Gewalt gegen Frauen und häuslicher Gewalt betraut worden. Hierfür hat es entsprechende Monitoring- und Berichterstattungsstellen eingerichtet.