



ADVANCING THE RULE OF LAW

VISAPOLITIK MENSCHENRECHTSVERTEIDIGER IN DER EU EINIGE REFORMVORSCHLÄGE

KURZFASSUNG UND VORSCHLÄGE

Annalisa Meloni, PhD, LLM, LLB

Jennifer Gaspar

Ali Feruz

Carolyn Elliott-Magwood, JD, Redakteurin

BEGRIFFSGLOSSAR

HRD	Menschenrechtsverteidiger
EU	Europäische Union
COHOM	Arbeitsgruppe Menschenrechte der EU
SIS	Schengener-Informationssystem
MEV	Mehrfachvisum
LTV	Territorial begrenzte Gültigkeit (Visa)
AFSJ	Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts
CFSP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU
MFA	Ministerium für auswärtige Angelegenheiten
TEU	Vertrag über die Europäische Union
VIS	Visa-Informationssystem
LGBTI	Lesbisch homosexuell bisexuell transsexuell intersexuell

VORWORT

Dieses Dokument sowie die darin dargelegten Vorschläge sind das Ergebnis kollektiver Bemühungen vieler Personen und Einrichtungen. Besonderer Dank geht an die Vertreter der in der EU ansässigen, auf dem Gebiet der Menschenrechte tätigen NROs, die vom 26. bis 27. Juni und vom 16. bis 17. November 2019 zusammengekommen sind, um die Vorschläge für die Visa-Reform für die Menschenrechtsverteidiger zu diskutieren. Dank gebührt ebenso den Kollegen in den unterschiedlichen untersuchten Ländern, die geholfen haben, unsere Studie über Visa für Menschenrechtsverteidiger zu verteilen, um wichtige Informationen für dieses Projekt zu sammeln. Und zu guter Letzt danken wir unseren Kollegen, die unermüdlich und unter großen Gefahren arbeiten, um die Menschenrechte in ihren Heimatländern und international zu verteidigen. Es ist unser aufrichtiger Wunsch, dass die Ergebnisse dieser Arbeit Ihrer Arbeit zu Gute kommen.

Prag, November 2019

KURZFASSUNG

Auf der Grundlage einer juristischer Forschung mit über 120 Antworten von selbst definierenden Menschenrechtsverteidigern¹ (HRDs – im Allgemeinen versteht man darunter Personen, Gruppen und Organe von Gesellschaften, die allgemein anerkannte Menschenrechte und Grundfreiheiten unterstützen und schützen) sowie ausführlichen Interviews mit HRDs über ihre Reisen und Erfahrungen mit dem Beantragen von Visa, untersucht diese Arbeit die gesetzlichen und praktischen Hindernisse, mit welchen HRDs konfrontiert werden, wenn sie Visa für ihre Einreise in die EU beantragen. Nach einem Überblick über das Rechtssystem und die Herausforderungen, welchen HRDs sich stellen müssen, fasst diese Arbeit die Vorschläge für Änderungen, die besser den Anforderungen dieser wichtigen Personen bei ihrem Kampf für Menschenrechte in ihren jeweiligen Ländern entsprechen würden, zusammen.

In der Peripherie Europas gibt es zahlreiche Länder, in welchen die Zivilgesellschaft marginalisiert, angegriffen und in manchen Fällen verboten wurde. Bürger, die sich auch weiterhin für die Menschenrechtsverteidigung in diesen Ländern einsetzen, sind immer stärkerem Druck ausgesetzt und sind häufig selber Opfer von direkt und indirekt staatlich geförderter Gewalt, Inhaftierung, Überwachung oder müssen sogar sterben. Als Reaktion auf diese sich verschlechternden Bedingungen hat Europa offizielle Richtlinien festgelegt, um die HRDs zu unterstützen, einschließlich der Erleichterung der Mobilität nach und innerhalb Europa. Zahlreiche europäische Organisationen haben ebenso Ruhe- und Nothilfprogramme entwickelt, um diesen HRDs die Möglichkeit zu bieten, sowohl untereinander als auch mit den europäischen Kollegen ein Netzwerk aufzubauen und um sicher zu sein bzw. um sich

¹ Die vollständigen Ergebnisse der Untersuchung finden Sie auf der Webseite hrd.ceeliinstitute.org

von all den Belastungen, die mit ihrer Arbeit einhergehen, zu erholen. Damit die HRDs von diesen unterschiedlichen Möglichkeiten und Hilfen in Europa profitieren können, müssen sie zuverlässigen Zugang zu gültigen Schengen-Visa, mit den sie nach und innerhalb des Schengen-Gebiets in Europa (ein Raum ohne Binnengrenzen einschließlich aller EU-Länder, ausgenommen Großbritannien und Irland, zusätzlich zu Norwegen, Island, Schweiz und Liechtenstein) reisen können, haben.

Das Rechts- und Politikregime der EU, das diese Angelegenheit regelt, ist komplex und es bedarf ein Netz an Instrumenten, die eine Vielzahl von Themen abdeckt, die jedoch alle dem Grundsatz der Übereinstimmung unterliegen. Dieser Grundsatz muss, theoretisch, gewährleisten, dass keine Richtlinie auf einem Gebiet eine andere untergräbt. In der Realität sind diese Instrumente und die Praktiken, die gemäß diesen erfolgen, jedoch häufig nicht aufeinander abgestimmt. Die Arbeit empfiehlt eine Reihe von Maßnahmen für in der EU ansässigen NGOs, Mitgliedsstaaten und EU-Institutionen, um den Zugriff der HRDs auf Visa für das Reisen innerhalb des EU-Gebiets zu verbessern.

Vorschläge für in der EU ansässigen NGOs

1. Konsequentes Eintreten der MFAs und der Innenministerien der Mitgliedsstaaten für die HRDs und die Bedeutung ihrer Mobilität und Zugang zur EU.
Einschließlich:
 - a. Stärkung von Beziehungen und Abhalten von Briefings für die Innenministerien, die für die Einwanderung, Sicherheit sowie für Recht und Ordnung zuständig sind;
 - b. Präsentation von unglaublichen Fällen und/oder Reiseerfolgen;
 - c. Entwicklung und Durchführung von Menschenrechtsfortbildungen für die maßgeblichen nationalen Behörden der Mitgliedsstaaten;
 - d. Verbesserung der Verbindungen zu Konsularabteilungen der MFAs der Mitgliedsstaaten;
2. Bei kleineren NGOs Partnerschaften mit größeren NGOs beim Verfassen von Einladungsschreiben in Erwägung ziehen.
3. Vorantreiben der Thematik der HRD-Mobilität auf EU-Ebene (Ländermitglieder des Europäischen Parlaments), einschließlich der Verbreitung von Vorschlägen und Geschichten.
4. Berichte über Hindernisse beim Zugriff und Amtsmissbrauch bei der Visavergabe an die Massenmedien.
5. Weitere Unterstützung der HRDs beim Verfahren für die Beantragung von Visa (Anleitung, Einladung, Buchungen, etc.).
 - a. Mitarbeiter mit dem EU-Visa-Handbuch vertraut machen

- b. Partnern in Drittländern Informationen über das Verfahren für die Beantragung der Schengen-Visa zur Verfügung stellen (einschließlich dem Umlauf des EU-Visa-Handbuchs)
 - c. Bei Bedarf Schreiben zur Unterstützung erstellen, um die Identität und das wohlwollende Handeln der HRDs, die in die EU reisen wollen, zu bestätigen.
 - d. Bei Bedarf Stifter im Einladungstext nennen (z. B. von der EU-geförderte Programme)
 - e. Verbesserung von verfügbaren Stipendien und Praktika in der EU und Förderung von Verbindungen zu akademischen und kulturellen Institutionen, um den Einladungsprozess zu erleichtern/weiter zu stärken.
 - f. Anstreben der langfristigen Planung im Hinblick auf HRDs, wobei zahlreiche Einladungen vorgesehen sind, um die Anträge für MEVs zu vereinfachen.
 - g. Überwachung und Sammeln von Informationen über ernsthafte Amtsvergehen bei der Visa-Vergabe durch die Mitgliedsstaaten bzw. externe Serviceanbieter, einschließlich in Bezug auf Warnungen im SIS.
 - h. Systematische Mitteilung von ernsthafte Amtsvergehen an die Europäischen Kommission, um mögliche Ermittlungen anzustoßen.
 - i. Erwägung der Unterstützung der HRDs, die Berufungen und Gerichtsverfahren in die Wege geleitet haben.
 - a. Ermöglichung von Verbindungen zu Netzwerken von Einwanderungsanwälten und Experten, die helfen könnten.
6. Aufbau von beruflichen Verbindungen mit anderen Menschenrechtsnetzwerken in Europa, z. B.: Protect the Defenders, ICORN, Human Rights Cities Network.

Vorschläge für die Mitgliedsstaaten

1. Unterstützung der Änderungen im EU-Visa-Handbuch und des EU-Visakodex, um eine effektive Einführung der Bestimmungen über die Mobilität von HRDs in den EU-Richtlinien zu HRDs und die Einstellungen bezüglich der Vereinfachung der Visa-Ausstellung von HRDs, die im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik angenommen wurden, zu erwirken.
2. Weitreichendere Maßnahmen hinsichtlich der Problematik der Visa-Vereinfachung für HRDs innerhalb des Rahmens der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik ergreifen.
3. Zugestehen des Ermessens, das im EU-Visakodex vorgesehen ist, um die Ausgabe von Visa an HRDs zu vereinfachen.
 - a. Anweisung von Konsulaten, die günstigsten Bedingungen und Verfahren bei der Ausstellung von Visa an HRDs, einschließlich in Bezug auf die Dauer der Bearbeitung, Dokumentationsanforderungen, Gebühren, MEVs, Zulässigkeit und Überprüfung der Anträge und LTV-Visa anzuwenden.

4. Im Rahmen der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort und mit Unterstützung durch die EU-Delegationen die Ausübung des nationalen Ermessens bei der Ausstellung von Visa an die HRDs zu koordinieren und gute Praktiken, die als Vorbild verwendet werden können, zu erkennen.
5. Enge Zusammenarbeit mit den Menschenrechts-NGOs der EU mit engen Beziehungen zu Aktivitäten in anderen Ländern, um das Problem mit der Mobilität der HRDs anzugehen.
6. Schulung wichtiger nationaler Beamten, um zu gewährleisten, dass diese die unterschiedlichen HRDs erkennen und diese unterstützen.
7. Gewährleistung von besseren Services bei der Visa-Vergabe:
 - a. Gewährleistung der konsularischen Vertretung in Drittländern und Regionen. Wo keine Möglichkeit einer konsularischen Vertretung besteht, sind Vertretungsvereinbarungen abzuschließen bzw. sind andere Kooperationsformen zu organisieren.
 - b. Erwägung des Wiedereinsatzes eines Konsularservices in den Ländern mit visafreiem Regime in der EU (Georgien, Ukraine, Moldawien) mit Hinblick auf die Belange von HRDs aus Drittländern, die Visa beantragen.
 - c. Einführung von Behörden in MFAs, welche die Aufgabe haben, NGOs und HRDs, einschließlich der Visa-Vergabe, miteinander zu verbinden.
 - d. Beschleunigung der Einführung von elektronischen Visa-Anträgen.
8. Berücksichtigung von Sicherheitsrisiken und potentiellen Informationslecks im Zusammenhang mit Visa-Centren und deren Mitarbeitern - insbesondere in Ländern, in welchen Menschenrechtsverteidiger und Zivilgesellschaftsaktivisten unter erheblichem Druck durch die Behörden stehen.
 - a. Werden externe Serviceanbieter in einem Drittland, in dem ein Mitgliedsstaat vertreten ist bzw. eine konsularische Vertretung vorhanden ist, eingesetzt, besteht für den Visa-Antragsteller die Möglichkeit, den Antrag direkt beim Konsulat zu stellen.
9. Genaue Überwachung der Vorgehensweise des externen Serviceleisters, um zu gewährleisten, dass diese sich vollständig an die Rechtsinstrumente, die ihre Zusammenarbeit mit den Mitgliedsstaaten, wie in Anhang 10 des Visa-Kodex dargelegt ist, regelt, halten.
 - a. Externen Serviceleistern sind klare Anweisungen, gemäß dem Visa-Kodex und den einschlägigen EU-Gesetzen zu geben.

- b. Gewährleistung, dass die externen Serviceleister entsprechend geschult sind, um ihre Aufgaben dem Visakodex und den maßgeblichen EU-Gesetzen entsprechend erfüllen zu können.
 - c. Vollständige Umsetzung der neu eingeführten Verpflichtungen, um ein Beschwerdeverfahren in Bezug auf das Verhalten von externen Serviceleistern zu ermöglichen.
10. Unterstützung bei der Einführung von weiteren EU-finanzierten Schutzprogrammen für HRDs, mit Hilfe der EU-Delegationen, und die Gewährleistung, dass sowohl diese, als auch die von den Mitgliedsstaaten finanzierten Zivilgesellschaftsprogramme, effektiv mit der Visapolitik koordiniert werden.
- a. Arbeiten mit dem Menschenrechtsverteidiger-Mechanismus der EU (ProtectDefenders.eu).
 - b. Besseres Kennenlernen von Shelter Cities Initiative, Human Rights Cities Network und ICORN als Beispiele für eine gute Praxis.
11. Gewährleistung, dass wirksame Maßnahmen zur Verfügung stehen, um das Recht auf Information, Zugriff, Berichtigung und Löschung in Bezug auf SIS-Warnungen zum Zweck der Verweigerung der Einreise und das Recht Berufung bei einer Ablehnung des Visaantrags einzulegen, ausüben zu können.
12. Überwachung, dass Warnungen im SIS zum Zweck der Ablehnung der Einreise dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechen und auf einer individuellen Beurteilung basieren und den maßgeblichen nationalen Behörden diesbezüglich Fortbildung anzubieten.
13. Bei Nicht-Schengen-Mitgliedsstaaten sind alle gültigen Vorschläge im Rahmen der nationalen Visapolitik einzuführen.

Vorschläge für EU-Institutionen

1. Die Europäischen Kommission, die vom Visa-Komitee, vom Europäischen Parlament und vom Europäischen Rat unterstützt wird, muss ins EU-Visa-Handbuch Anweisungen bezüglich der Gewährung von Erleichterungen für HRDs und ihre Familienmitglieder im Hinblick auf das Ermessen seitens der Mitgliedsstaaten und der Auslegung der maßgeblichen Bedingungen des EU-Visakodex bezüglich der Bearbeitungszeiten, Dokumentationsanforderungen (insbesondere im Hinblick auf finanzielle Stabilität/ Einkommen/ offizielle Beschäftigung, Strafregister und familiäre Bindungen) Gebühren, MEVs, Zulässigkeit und Überprüfung von Anträgen sowie LTV-Visa aufnehmen.
2. Die Bedeutung der Mobilität der HRDs und des Zugangs zur EU im Zusammenhang mit der Unterstützung der Union für HRDs als Teil der externen Menschenrechtspolitik ist nachdrücklich zu unterstützen.

- a. Der Ratsvorsitz sollte eine entscheidende Rolle bei der Unterstützung dieses Prozesses spielen.
3. Hinarbeiten auf die Einführung von Änderungen bei den Rechtsinstrumenten in Bezug auf Visa, insbesondere beim Visakodex.
 - a. Beseitigung von Mängeln bezüglich der Benutzerfreundlichkeit, der Einhaltung der Menschenrechte und der Orientierung der Richtlinie.
 - b. Einführung von Erleichterungen für HRDs mithilfe einer klaren Definition des Begriffs HRD, entwickelt und eingeführt mit Input durch die Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik sowie EU-Missionen und das Ansprechen der Bedenken der Mitgliedsstaaten in Bezug auf Einwanderungsrisiken und den Missbrauch des Systems.
 4. COHOM sollte dem Rat bezüglich der Mobilitätsprobleme der HRDs auf der Grundlage von Informationen von den EU-Delegationen Vorschläge unterbreiten und die Integration von mobilitätsfördernden Bestimmungen in den entsprechenden EU-Richtlinien und Maßnahmen fördern.
 5. Die Europäische Kommission sollte weiterhin überwachen, ob sich die Mitgliedsstaaten die Rechtsinstrumente bezüglich Visa, SIS-Bestimmungen im Bereich Grenzkontrollen und anderer maßgeblicher EU-Gesetze, einschließlich der EU-Charta der Grundrechte, einhalten.
 - a. Insbesondere sollte die Verfügbarkeit von wirksamen innerstaatlichen Rechtsmitteln in den Mitgliedsstaaten für die Ausübung der Rechte auf Information, Zugriff, Berichtigung und Löschung im Hinblick auf SIS-Warnungen zum Zweck der Verweigerung der Einreise und das Recht Berufung bei einer Ablehnung des Visaantrags einzulegen, überwachen.
 - b. Ggf. ist ein Verfahren wegen Verstoßes einzuleiten.
 6. ‚Tätigkeitsschwerpunkte‘ bzw. Verbindungsbeamte für einheimische HRDs in den EU-Delegationen (bzw. in den Botschaft der Mitgliedsstaaten) sollten sich mit Konsulaten in Bezug auf Visa für HRDs verbinden und sich an der Schengen-Zusammenarbeit vor Ort beteiligen.