

AMNESTY INTERNATIONAL ÖFFENTLICHE STELLUNGNAHME

19. Januar 2024

EUR 30/7587/2024

DAS „MEMORANDUM OF UNDERSTANDING“ ZWISCHEN ITALIEN UND ALBANIEN: VERANTWORUNG AUSLAGERN, MENSCHENRECHTE GEFÄHRDEN

Am 6. November 2023 gaben die italienische Ministerpräsidentin und der albanische Ministerpräsident die Unterzeichnung eines „Memorandum of Understanding“ bekannt, welches die Errichtung von zwei Aufnahmezentren auf albanischem Hoheitsgebiet vorsieht. In diesen Zentren sollen alle Personen, einschließlich Schutzsuchende, die von italienischen staatlichen Schiffen auf See gerettet wurden, inhaftiert werden, während über ihre Asylanträge in einem beschleunigten Verfahren entschieden und/oder ihre Rückführung vorbereitet wird.

Im Folgenden wird aufgezeigt, dass das Memorandum Teil einer breiteren internationalen Entwicklung ist, Grenzkontrollen und Asylverfahren auszulagern. Es werden zudem die wichtigsten Aspekte des Memorandums zusammengefasst und dargelegt, weshalb die Umsetzung dieser Absichtserklärung voraussichtlich eine Verletzung der völker- und EU-rechtlichen Verpflichtungen Italiens bedeuten würde. Außerdem wird aufgezeigt, welche Unklarheiten und offene Fragen bestehen und welche weiteren Menschenrechtsverletzungen die Umsetzung des Memorandums zur Folge haben könnte.

Amnesty International kommt zu dem Schluss, dass eine Umsetzung des Memorandums mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht das anvisierte Ziel auf einer Abschreckung und damit einhergehenden Senkung der Ankunfts zahlen erreicht. Stattdessen würde die Umsetzung des Memorandums erhebliche menschenrechtliche Auswirkungen haben, unter anderem auf das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit von Menschen in Seenot, das Recht auf Freiheit, sowie das Recht auf Asyl und das Recht auf einen effektiven Rechtsschutz.

1. HINTERGRUND: EXTERNALISIERUNG UND DAMIT EINHERGEHENDE MENSCHENRECHTLICHE PROBLEME

Seit mindestens zwanzig Jahren konzipieren und entwickeln Regierungen der reichsten Länder – insbesondere aus Europa, Nordamerika und Australien – Konzepte zur Auslagerung von Grenzkontrollen und Asylverfahren, beispielsweise durch eine Verlagerung in andere Staaten.¹ Diese Konzepte zielen darauf ab, irreguläre Grenzübertritte – insbesondere über den Seeweg – dadurch zu verhindern, dass Menschen auf dem Hoheitsgebiet von Drittstaaten festgehalten werden. Externalisierungsmaßnahmen stützen sich meist entweder auf eine verstärkte Zusammenarbeit mit Behörden anderer Staaten, die für die Kontrolle der Grenzen und die Steuerung von Migration zuständig sind, oder aber auf die Errichtung von Ad-hoc-Zentren zur Bearbeitung von Asylverfahren in diesen Ländern.

¹ Amnesty International, UK/EU/UNHCR: Unlawful and unworkable – extra-territorial processing of asylum claims, 17 June 2003 (Index Number: IOR 61/004/2003). See also, Christina Boswell, «The 'External Dimension' of EU Immigration and Asylum Policy», International Affairs (Oxford University Press), vol. 79, n. 3, May 2003, pp. 619-638.

Amnesty International hat diesen Ansatz in der Vergangenheit wiederholt kritisiert und die mangelnde Umsetzbarkeit und zum Teil offensichtliche Rechtswidrigkeit mehrerer Maßnahmen² sowie die enormen menschenrechtlichen Risiken hervorgehoben, die mit entsprechenden Maßnahmen einhergehen.³ Dort, wo solche Maßnahmen tatsächlich umgesetzt wurden, hat Amnesty International die konkreten menschenrechtlichen Auswirkungen dokumentiert. So zum Beispiel im Falle der von Australien durchgeführten Auslagerung von Asylverfahren auf den abgelegenen Inselstaat Nauru oder in Hafteinrichtungen auf der zu Papua-Neuguinea gehörenden Insel Manus. Amnesty International dokumentierte dabei den vollständigen Zusammenbruch der geistigen Gesundheit der Betroffenen, Selbstverletzungen von schockierendem Ausmaß, sowie körperliche Angriffe gegen Asylsuchende, einschließlich sexualisierter Gewalt, Beschimpfungen und tägliche Erniedrigungen.⁴ In Fällen, in denen Menschen in Drittstaaten festgehalten werden, in welchen ihnen schwerwiegende Menschenrechtsverletzungen drohen, wie beispielsweise in Libyen, hat Amnesty International die damit einhergehenden Verstöße gegen den Grundsatz der Nichtzurückweisung (Non-Refoulement) dokumentiert.⁵ Insgesamt zeigen die Recherchen von Amnesty International deutlich, wie Maßnahmen der Externalisierung dazu führen, dass die Verantwortung für die Aufnahme und Unterstützung von Menschen, die internationalen Schutz benötigen, zunehmend Staaten zugeschoben wird, die über weniger Ressourcen verfügen und oftmals bereits eine hohe Zahl Schutzsuchender aufgenommen haben, anstatt eine gerechte Verantwortungsteilung zu ermöglichen.

2. EXTERNALISIERUNGSPOLITIK IN ITALIEN: VON LIBYEN NACH ALBANIEN

Ungeachtet dieser Bedenken war Italien stets ein Vorreiter für die Auslagerung von Grenzkontrollen. Seit etwa zwei Jahrzehnten arbeitet Italien bereits mit Libyen zusammen, einem der wichtigsten Ausgangspunkte für Flüchtlinge und Migrant*innen aus Subsahara-Afrika und anderen Ländern, die auf der Suche nach Schutz und einem besseren Leben versuchen, nach Europa zu gelangen. In den 2000er-Jahren brachte Italien erstmals die Errichtung von Hafteinrichtungen für Flüchtlinge und Migrant*innen in Libyen voran und begann, Boote auf See abzuweisen und nach Libyen zurückzubringen (sog. „Pushbacks“).⁶ Nachdem der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte bestätigt hatte, dass solche Pushbacks gegen das Völkerrecht verstoßen⁷, stellte Italien der libyschen Küstenwache Schnellboote, Schulungen und verschiedene weitere Unterstützungsmaßnahmen zur Verfügung, um „Pullbacks“, also das Zurückschleppen von Booten durch die libysche Küstenwache zu unterstützen.⁸ Bis heute fängt die libysche Küstenwache mithilfe der Unterstützung von Italien und der EU jedes Jahr Tausende Menschen auf hoher See ab und bringt sie zurück nach Libyen. Dort werden sie in Hafteinrichtungen untergebracht, in denen sie langfristiger willkürlicher Inhaftierung, Verschwindenlassen, Folter und anderweitiger Misshandlungen wie Vergewaltigungen, verschiedenen Formen der Ausbeutung und rechtswidrigen Tötungen ausgesetzt sind.⁹

² Amnesty International, UK/EU/UNHCR: Unlawful and unworkable – extra-territorial processing of asylum claims, 17 June 2003 (Index Number: IOR 61/004/2003).

³ Amnesty International, Human rights risks of external migration policies, 13 June 2017 (Index Number: POL 30/6200/2017).

⁴ Amnesty International, Island of Despair: Australia's "processing" of refugees on Nauru, 17 October 2016 (Index Number: ASA 12/4934/2016); and Punishment not protection: Australia's treatment of refugees and asylum seekers in Papua New Guinea, 1 February 2018 (Index Number: ASA 34/7781/2018).

⁵ Amnesty International, Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants, 11 December 2017 (Index Number: MDE 19/7561/2017); and Amnesty International and Human Rights Watch, Submission to the European Court of Human Rights in the case S.S. v Italy (Application no. 21660/18), 13 November 2019 (Index Number: EUR 30/1398/2019).

⁶ European Commission, Technical Mission to Libya on Illegal Immigration, 27 nov. – 6 dec. 2004, Report, pp.14-15; Ministero dell'Interno, Rapporto sullo stato della sicurezza in Italia anno 2005, p.43; Human Rights Watch, Pushed Back, Pushed Around: Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers, 21 September 2009.

⁷ European Court of Human Rights, Case of Hirsi Jamaa and Others v. Italy (Application no. 27765/09), Judgement (Grand Chamber), 23 February 2012.

⁸ Amnesty International, Libya's dark web of collusion: Abuses against Europe-bound refugees and migrants, 11 December 2017 (Index Number: MDE 19/7561/2017);

⁹ Amnesty International, 'No one will look for you': Forcibly returned from sea to abusive detention in Libya, 15 July 2021 (Index Number: MDE 19/4439/2021).

Die grauenvollen Konsequenzen der Kooperation zwischen der EU und Libyen bei der Grenzkontrolle sind so ausführlich dokumentiert worden, dass die Unabhängige Untersuchungskommission zu Libyen der UN die beteiligten Staaten dazu aufgerufen hat, „jegliche direkte und indirekte Unterstützung libyscher Akteure zu beenden, die an Verbrechen gegen die Menschlichkeit und schwerwiegenden Menschenrechtsverletzungen gegen Migrant*innen beteiligt sind, wie das Direktorat zur Bekämpfung unerlaubter Migration *Directorate for Combating Illegal Migration* – DCIM), die Miliz der Sicherheitsbehörde (*Stability Support Authority* – SSA) und die libysche Küstenwache“.¹⁰ Bisher hat die italienische Regierung die Zusammenarbeit mit Libyen jedoch nicht nur weitergeführt, sondern darüber hinaus Wege gesucht, solche Kooperation auch auf andere Länder auszuweiten.

Anfang 2023, nachdem Tunesien Libyen als wichtigster Ausgangspunkt für Migration Richtung Italien abgelöst hatte,¹¹ konzentrierte die italienische Regierung ihre diplomatischen Bemühungen auf die Ausweitung der Zusammenarbeit mit der tunesischen Regierung. Daraus resultierte die Unterzeichnung eines „Memorandum of Understanding“ zwischen der EU und Tunesien, mit der Tunesien im Austausch für die Unterstützung bei der Eindämmung von Migration Richtung Europa erhebliche finanzielle Unterstützung zugesichert wurde.¹² Flüchtlinge und Migrant*innen aus Subsahara-Afrika waren in Tunesien in den Wochen und Monaten vor Abschluss des Memorandums Opfer schwerwiegender Menschenrechtsverletzungen geworden. Zudem litt die breitere Bevölkerung unter dem Angriff von Präsident Saied auf die Rechtsstaatlichkeit und seine immer weiter zunehmende Unterdrückung Andersdenkender.¹³ Dennoch enthielt die Absichtserklärung weder Bedingungen in Bezug auf die Wahrung menschenrechtlicher Verpflichtungen noch einen Mechanismus zur Überwachung und Beurteilung ihrer Auswirkungen auf die Menschenrechte und zur Beendigung der Zusammenarbeit im Falle von Menschenrechtsverletzungen. Auch nach Unterzeichnung der Absichtserklärung brachten die tunesischen Behörden Migrant*innen gegen ihren Willen an die Grenze zu Libyen und überließen sie in den dortigen Wüstengebieten sich selbst. Viele benötigten dringend humanitäre Hilfe und internationale Medien berichteten von zahlreichen Todesfällen, die von Staats- und Regierungschef*innen der EU nicht öffentlich verurteilt wurden.¹⁴

Das Memorandum zwischen Tunesien und der EU wurde nicht nur wegen seiner menschenrechtlichen Konsequenzen kritisiert, es brachte zudem auch nicht den von den Staaten erhofften Erfolg. So kam es über den üblichen Rückgang aufgrund schlechterer Wetterbedingungen nach Ende des Sommers hinaus weder zu einem signifikanten und dauerhaften Rückgang bei der Anzahl der Menschen, die über den Seeweg nach Italien kamen, noch bei der Zahl der Menschen, die auf hoher See ihr Leben verloren. Tatsächlich stieg die Zahl der Menschen, die über den Seeweg nach Italien kamen von 105.131 im Jahr 2022 auf 157.314 im Jahr 2023.¹⁵ Das Risiko für Menschen im zentralen Mittelmeer erhöhte sich erheblich, wobei die Anzahl der Menschen, die starben oder vermisst wurden, von 1.417 im Jahr 2022 auf 2.498 im Jahr 2023 anstieg.¹⁶

Mit dieser Realität konfrontiert, erließ die italienische Regierung im Jahr 2023 eine Reihe gesetzlicher Regelungen, die hauptsächlich darauf abzielten, die über den Seeweg eingereisten Personen weiter bei der Wahrnehmung ihrer Menschenrechte einzuschränken. So wurde beispielsweise die Inhaftierung neu ankommender Personen und Personen ohne Ausweispapiere ausgeweitet.¹⁷ Die gesetzlichen Änderungen weiteten insbesondere den Einsatz von Hafteinrichtungen zur Unterbringung von Asylsuchenden aus, über deren Asylanträge im Rahmen eines „Grenzverfahrens“ entschieden wird.

¹⁰ United Nations, Report of the Independent Fact-Finding Mission on Libya, 3 March 2023 (A/HRC/52/83), Para.103(g)

¹¹ UNHCR, Italy Sea arrivals dashboard March 2023, 11 May 2023.

¹² Memorandum of Understanding on a strategic and global partnership between the European Union and Tunisia, Tunis, 16 July 2023. See also: Eve Geddie, In Tunisia, the EU is repeating an old and dangerous mistake, Politico, 21 September 2023.

¹³ Amnesty International, Tunisia: President's racist speech incites a wave of violence against Black Africans, 10 March 2023; and Tunisia: Human rights at risk two years after President Saied's power grab, 24 July 2023.

¹⁴ Vivian Yee, *Europe Pushed Tunisia to Keep Migrants Away. The Result Is Harsh*, The New York Times, 20 July 2023.

¹⁵ UNHCR, Operational Data Portal, Mediterranean Situation / Italy, <https://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> (accessed on 15 January 2024).

¹⁶ IOM, Missing Migrants Project, Dead and Missing by year (2023) and route (central Mediterranean), <https://missingmigrants.iom.int/> (accessed on 15 January 2024)

¹⁷ Law 5 May 2023, n. 50; Decree 14 September 2023 of the Ministry of Interior; Decree-Law 19 September 2023, n. 124.

In diesem Zusammenhang unterzeichnete die italienische Regierung im November 2023 dann ebenfalls eine Absichtserklärung mit Albanien. Darin wurde der Bau von zwei Einrichtungen in Albanien beschlossen, in denen Menschen, die von italienischen staatlichen Schiffen auf See gerettet wurden, inhaftiert werden sollen.¹⁸ Während zuvor vereinbarte Absichtserklärungen mit Libyen und Tunesien eine Zusammenarbeit bei der Grenzkontrolle und das Festhalten von Flüchtlingen und Migrant*innen in diesen Ländern auf unbestimmte Zeit zum Ziel haben, damit diese nicht italienisches Territorium erreichen und damit nicht in den Zuständigkeitsbereich Italiens fallen, zielt das Memorandum mit Albanien auf eine Bearbeitung von Asylanträgen auf fremdem Hoheitsgebiet ab, um Menschen von der Flucht nach Italien abzuschrecken. Anders als beispielsweise das UK-Ruanda Modell¹⁹ sieht das Memorandum zwischen Italien und Albanien vor, dass die Verantwortung für die Bearbeitung der Asylanträge dabei nicht auf Albanien übertragen wird. Stattdessen ist vorgesehen, dass die italienische Gerichtsbarkeit, Gesetze und Verfahren weiterhin für alle Personen Anwendung finden, die in die extra in Albanien eingerichteten Zentren für die Durchführung von Screening-, Asyl- und Rückführungsverfahren gebracht werden.²⁰ Dennoch fügt sich das Memorandum zwischen Italien und Albanien in den breiteren Ansatz des Externalisierungskonzeptes ein, nicht zuletzt, weil es die Unterstützung eines wirtschaftlich ärmeren Landes – und, wie Libyen, einer ehemaligen Kolonie Italiens – mobilisiert, um Maßnahmen der Abschreckung zur Reduzierung der Ankunftsahlen einzuführen. Im Gegenzug sichert Italien zu, Albanien bei seinem Beitritt zur EU zu unterstützen.²¹ Absichtserklärungen zur Externalisierung machen sich häufig bestehende Machtgefälle zwischen verschiedenen Ländern zu Nutze und tragen dazu bei, diese zu verfestigen.

Im Dezember 2023 legte die italienische Regierung dem Parlament das Memorandum zur Diskussion und Ratifizierung vor.²² Währenddessen setzte das albanische Verfassungsgericht die Ratifizierung durch das Parlament für die Dauer einer Überprüfung von dessen Verfassungsmäßigkeit vorübergehend aus.²³

3. DAS MEMORANDUM ZWISCHEN ITALIEN UND ALBANIEN

Am 6. November 2023 unterzeichneten die italienische Ministerpräsidentin und der albanische Ministerpräsident eine bilaterale Absichtserklärung, welche den Bau von je einer Aufnahmeeinrichtung in den albanischen Städten Shëngjin und Gjadër vorsieht.

Die Zentren sollen zu jeder Zeit bis zu 3.000 Personen gleichzeitig aufnehmen können.²⁴ Die Menschen, die dort festgehalten werden, sollen ein Grenzverfahren durchlaufen, in dem ihre Ansprüche auf internationalen Schutz im Schnellverfahren überprüft werden. Sowohl das Asylverfahren als auch potenzielle Rückführungsverfahren sollen dabei entsprechend italienischem und EU-Recht durchgeführt werden.²⁵

Nach dem Memorandum sollen nicht generell alle von italienischen Schiffen auf See abgefangenen oder geretteten Personen nach Albanien gebracht werden, sondern nur diejenigen, die von staatlichen Schiffen außerhalb der Hoheitsgewässer Italiens oder anderer EU-Staaten an Bord genommen werden.²⁶ Obwohl die italienische Regierung von Anfang an betont hatte, dass Minderjährige, Schwangere und andere besonders vulnerablen Schutzsuchenden von der Überstellung nach Albanien ausgenommen wären,²⁷ enthält die beschlossene Version keinerlei Regelungen zu diesen Personengruppen. Die italienische Regierung erklärte jedoch später, dass nur Personen in die Zentren in Albanien gebracht würden, die gemäß italienischem Recht einer administrativen Haft ausgesetzt werden können, was insbesondere auf „nicht vulnerable“ Asylsuchende

¹⁸ Protocollo tra il Governo della Repubblica Italiana e il Consiglio dei Ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, Rome, 6 November 2023.

¹⁹ Memorandum of Understanding between the government of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the government of the Republic of Rwanda for the provision of an asylum partnership arrangement, Kigali, 13 April 2022.

²⁰ Art. 4.2 of the agreement.

²¹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d'Albania, l'intervento del Presidente Meloni, 6 November 2023.

²² Draft Law 18 December 2023, n.1620.

²³ ANSA, L'Albania sospende la ratifica dell'accordo Meloni-Rama, 13 December 2023.

²⁴ Art 4.1 of the agreement.

²⁵ Art. 4.3 of the agreement.

²⁶ Art.3.2 of Draft Law 18 December 2023, n.1620.

²⁷ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d'Albania, l'intervento del Presidente Meloni, 6 November 2023.

zutreffe, die ein beschleunigtes Grenzverfahren erhalten (z.B. weil sie aus einem als „sicher“ geltenden Herkunftsland kommen), sowie auf Personen, denen kein Aufenthaltstitel für Italien gewährt wurde und die auf ihre Rückführung warten.²⁸

Das Memorandum soll fünf Jahre lang in Kraft bleiben und sich anschließend automatisch um fünf weitere Jahre verlängern. Die italienischen Behörden gaben an, dass voraussichtlich im zweiten Quartal 2024 mit der Umsetzung des Memorandums begonnen werde.²⁹

Der Gesetzentwurf für die Ratifizierung und Umsetzung des Memorandums, der von der italienischen Regierung im Dezember 2023 vorgelegt wurde, enthält zusätzliche Rechtsvorschriften, mit denen eine Koordination mit dem italienischen Rechts- und Gerichtssystem sowie dem Verwaltungsapparat des Landes sichergestellt werden soll. Laut dieser Bestimmungen werden die Verwaltungsbehörden in Rom, wie der Präfekt und der Polizeipräsident, für das Ergreifen entsprechender administrativer Maßnahmen in Bezug auf die in Albanien festgehaltenen Personen zuständig sein.³⁰ Darüber hinaus ist darin festgeschrieben, dass die betreffenden Asylanträge von der Asylkommission von Rom geprüft werden³¹ und dass die Justizbehörden in Rom für jegliche in diesem Zusammenhang eingelegten Rechtsmittel zuständig sind.³²

Der Gesetzentwurf sieht vor, dass in den beiden Zentren in Albanien die Identität der dort festgehaltenen Personen festgestellt und deren Fingerabdrücke abgenommen werden, entsprechend dem Vorgehen in „Hotspots“ und anderen ähnlichen Einrichtungen in Italien. Zudem sollen die Zentren laut dem Entwurf wie Grenz- und Transitzone behandelt werden,³³ was dazu führen würde, dass in Fällen, in denen davon ausgegangen wird, dass Personen aus einem als „sicher“ betrachteten Herkunftsland kommen, ein beschleunigtes Grenzverfahren zur Überprüfung der Asylanträge Anwendung findet. Gleiches gilt für Personen, die sich Grenzkontrollen entzogen oder dies versucht haben.³⁴ Der Gesetzentwurf erläutert, dass das Zentrum in Gjadër zusätzlich als Haft- und Abschiebungseinrichtung (*centro di permanenza e rimpatrio*) für Personen, die zurückgeführt werden sollen, fungieren würde.³⁵

²⁸ Camera dei Deputati, Comunicazioni del Governo sul Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, 21 November 2023.

²⁹ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d'Albania, l'intervento del Presidente Meloni, 6 November 2023.

³⁰ Art.3.1 of Draft Law 18 December 2023, n.1620.

³¹ Ibidem.

³² Art.4.1 of Draft Law 18 December 2023, n.1620.

³³ Art.3.3 of Draft Law 18 December 2023, n.1620.

³⁴ Art.28bis, Legislative Decree 28 January 2008, n.25, transposing Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status.

³⁵ Art.3.4 of Draft Law 18 December 2023, n.1620.

4. KERNPROBLEME DES MEMORANDUMS

Die italienische Regierung hat das Memorandum mit Albanien als eine wichtige Maßnahme für die Verhinderung von Ankünften über den Seeweg präsentiert.³⁶ Tatsächlich betrifft es jedoch verglichen mit der Gesamtzahl der Ankünfte in Italien nur einen kleinen Teil der Schutzsuchenden. Trotz dieser begrenzten Wirkungsmöglichkeiten geht das Memorandum mit erheblichen Kosten einher, die derzeit auf etwa 100 Millionen Euro jährlich geschätzt werden.³⁷

Wichtiger als etwaige Kostenfragen ist jedoch, dass erhebliche menschenrechtliche Bedenken im Hinblick auf die mögliche Umsetzung des Memorandums bestehen. Die Menschenrechtskommissarin des Europarates, Dunja Mijatović, erklärte:

„Das Memorandum of Understanding wirft eine Reihe wichtiger Fragen zu den Auswirkungen auf, die ihre Umsetzung auf die Rechte Schutzsuchender haben würde. Diese beziehen sich unter anderem auf eine zeitnahe Anlandung, die Auswirkungen auf Such- und Rettungseinsätze, das Recht auf ein faires Asylverfahren, die Identifizierung schutzbedürftiger Personen, die Möglichkeit der automatischen Inhaftierung ohne angemessene gerichtliche Überprüfung, die Haftbedingungen sowie den Zugang zu rechtllichem Beistand und wirksamen Rechtsbehelfen.“³⁸

Eine umfassende Analyse des Memorandums und all seiner potenziellen Auswirkungen kann hier nicht umgesetzt werden, nachfolgend sollen jedoch einige der wichtigsten menschenrechtlichen Bedenken erläutert werden.

4.1. GEFAHREN FÜR DAS RECHT AUF LEBEN UND KÖRPERLICHE UNVERSEHRTHEIT VON MENSCHEN IN SEENOT

Wie jedes andere Land auch, hat Italien die Pflicht, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit der Menschen zu schützen, die sich auf dem eigenen Staatsgebiet befinden oder auf anderem Wege unter die Gerichtsbarkeit des Landes fallen.³⁹ Das gilt auch für Personen, die in Seenot sind. Im Laufe mehrerer Jahrzehnten sind zudem eine Reihe völkerrechtlicher Vorschriften und internationaler Standards zum Schutz des menschlichen Lebens auf See und zur Regelung von Such- und Rettungsaktionen ausgearbeitet worden.⁴⁰ Daraus ergibt sich für Italien die Pflicht, Menschen in Seenot ohne jegliche Verzögerung zu retten, eine menschenwürdige Behandlung und eine konsequente Wahrung der Menschenrechte der geretteten Personen sicherzustellen sowie dafür zu sorgen, dass Gerettete schnellstmöglich an einem „sicheren Ort“ an Land gebracht werden.⁴¹

Insbesondere in Bezug auf diesen letzten Punkt betont Amnesty International, dass Italien und andere Staaten nach internationalem Recht dazu verpflichtet sind, sich abzustimmen und zusammenzuarbeiten, um sicherzustellen, dass auf See gerettete Menschen nach ihrer Rettung „so schnell wie unter den gegebenen Umständen möglich“ an einem „sicheren Ort“ an Land gehen können.⁴² Sie müssen sich zudem „bemühen, die Aufenthaltsdauer der Überlebenden an Bord des Hilfe leistenden Schiffes auf ein Mindestmaß zu beschränken“⁴³ und „alles unternehmen, um Vorkehrungen zur Ausschiffung von

³⁶ Presidenza del Consiglio dei Ministri, Dichiarazioni alla stampa con il Primo Ministro d'Albania, l'intervento del Presidente Meloni, 6 November 2023.

³⁷ See Art.6 of Draft Law 18 December 2023, n.1620; and Giansandro Merli, *Un anno, cento milioni. Ecco il vero prezzo dei campi in Albania*, Il Manifesto, 2 December 2023.

³⁸ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Italy-Albania agreement adds to worrying European trend towards externalising asylum procedures, 13 November 2023.

³⁹ See, inter alia, International Covenant of Civil and Political Rights, Articles 6 and 7; United Nations Human Rights Committee, General Comment No. 36 (2018), Article 6: right to life, CCPR/C/GC/36, 3 September 2019, and Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 3042/2017 (Italy), CCPR/C/130/D/3042/2017, 28 April 2021; European Convention on Human Rights, Articles 2 and 3; European Court of Human Rights, *Safi and Others v. Greece*, Judgement, 5418/15, 7 July 2022; Charter of Fundamental Rights of the European Union, Articles 1, 2, 3, and 4.

⁴⁰ United Nations Convention on the Law of the Sea, art. 98; International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974, Chapter V; International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979.

⁴¹ Parliamentary Assembly of the Council of Europe, Resolution on the interception and rescue at sea of asylum-seekers, refugees and irregular migrants, 21 June 2011, Paras. 8, 9.3 and 9.5.

⁴² International Convention on Maritime Search and Rescue, 1979, Art 3.1.9; International Convention for the Safety of Life at Sea, 1974, Regulation 33, Para 1-1; and International Maritime Organization, Res. MSC. 167(78), Guidelines on the treatment of persons rescued at sea, adopted on 20 May 2004, para. 6.3.

⁴³ International Maritime Organization, Res. MSC. 167(78), Guidelines on the treatment of persons rescued at sea, adopted on 20 May 2004, para. 6.8.

Überlebenden zu beschleunigen“.⁴⁴

Der Großteil der Rettungen im zentralen Mittelmeerraum findet zwischen Libyen, Tunesien, Sizilien und Malta statt. Die von dort aus am schnellsten zu erreichenden sicheren Orte sind häufig Lampedusa, Sizilien und Malta. Zwar sind Libyen und Tunesien geografisch betrachtet oftmals in der Nähe, keines der Länder stellt jedoch einen „sicheren Ort“ für auf See gerettete Flüchtlinge und Migrant*innen dar, da Menschen, die dorthin ausgeschifft werden, regelmäßig Menschenrechtsverstößen durch Behörden, Milizen und bewaffneten Gruppe ausgesetzt sind.⁴⁵ Gemäß dem Memorandum zwischen Italien und Albanien sollen die Personen, die nach Albanien gebracht werden, im Hafen von Shëngjin an Land gehen. Dieser befindet sich mehr als 500 Seemeilen (926 Kilometer) von dem Gebiet entfernt, in dem es am häufigsten zu Rettungsaktionen kommt. Schiffbrüchige dorthin zu bringen, würde zwei – bei rauer See sogar drei – Tage länger dauern als die Ausschiffung in nähergelegenen Häfen wie z.B. in Lampedusa oder Malta.

Indem von Anfang an unabhängig von dem Ort der Rettung der Hafen von Shëngjin zur Anlandung festgelegt wird, wird die völkerrechtliche Systematik zur Bestimmung des „sicheren Ortes“ missachtet. Darüber hinaus verursacht die Anlandung in einem weit entfernten Hafen zusätzliches Leid. Schiffbrüchige müssen oftmals das Ertrinken von Angehörigen, Freund*innen und anderen Menschen mitansehen und sind traumatisiert. Zudem benötigen sie häufig dringend medizinische Versorgung. Sie haben zum Teil mehrere Tage auf hoher See verbracht, manchmal ohne Nahrung oder Wasser, und vor Antritt der Überfahrt befanden sie sich oft wochen- oder sogar monatelang in Gefangenschaft, wo sie Folter und anderen grausamen Misshandlungen ausgesetzt waren. Sie in diesem Zustand einer unnötig langen Transferzeit auf den Rettungsschiffen auszusetzen, deren Besatzung nicht in der Lage ist, ihren Bedürfnissen umfassend nachzukommen, stellt einen Verstoß gegen internationale Standards zur Seenotrettung dar und kann bereits für sich genommen eine Misshandlung darstellen.⁴⁶

Das Memorandum könnte darüber hinaus noch weitere negative Auswirkungen auf das internationale Such- und Rettungssystem haben. So könnte die Absichtserklärung zu einer Überlastung der italienischen Seenotrettungsleitstelle führen, weil diese sicherstellen müsste, dass bestimmte Gruppen von Menschen mit Blick auf ihre potenzielle Anlandung in Albanien von staatlichen und nicht von anderen sich auf See befindenden Schiffen gerettet werden. Diese Verzerrung völkerrechtlicher Maßstäbe zur Rettung aus Seenot würde voraussichtlich eine zusätzliche Gefährdung von Menschen in Seenot bewirken, da sie so möglicherweise länger in einer Notsituation auf See ausharren müssten als unbedingt notwendig. Längere Rückfahrten für Schiffe von Albanien nach Italien würden zudem dazu führen, dass sich die Zeiträume verkürzen, in denen diese im zentralen Mittelmeerraum für Rettungsaktionen zur Verfügung stehen. Diese Entwicklung lässt sich bereits im Zusammenhang mit Italiens Vorgehen, Rettungsschiffen von NGOs für die Ausschiffung von Geretteten weit entfernte Häfen zuzuweisen, bereits beobachten.⁴⁷ Es ist absehbar, dass das Memorandum die Präsenz von Schiffen in den Gebieten im zentralen Mittelmeer, in denen sich die meisten Seenotfälle ereignen, weiter verringern würde. In der Folge könnte in Notsituationen weniger schnell gehandelt werden, mit potenziell tödlichen Folgen.

⁴⁴ Ibidem, para. 6.9.

⁴⁵ Amnesty International, Libya: Hold Stability Support Authority militia leaders to account, 4 May 2022; 'No one will look for you': Forcibly returned from sea to abusive detention in Libya, 15 July 2021 (Index Number: MDE 19/4439/2021); and 'Between life and death': Refugees and Migrants trapped in Libya's cycle of abuse, 24 September 2020 (Index Number: MDE 19/3084/2020).

⁴⁶ Garante Nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale, Informativa alle Procure della Repubblica di Agrigento e di Catania, 24 August 2018.

⁴⁷ Amnesty International, Italy: Withdraw measures that hinder the work of search and rescue NGOs and increase the risk of drownings, 1 February 2023 (Index Number: EUR 30/6407/2023).

4.2. GEFAHREN FÜR DIE RECHTE VON MINDERJÄHRIGEN, SCHWANGEREN, ÜBERLEBENDEN VON MENSCHENHANDEL UND FOLTER SOWIE ANDEREN PERSONEN MIT BESONDEREN SCHUTZBEDÜRFNISSEN

Weder das Memorandum selbst noch der entsprechende italienische nationale Gesetzesentwurf enthalten Informationen dazu, wie besondere Schutzbedarfe erkannt und gewährleistet werden sollen. So enthalten beide Dokumente keine Informationen zu möglichen Verfahren, mithilfe derer die Behörden entsprechende Personen (Minderjährige, Schwangere und andere besonders „vulnerable“ Personen), identifizieren und von denjenigen Personen trennen sollen, die nach Albanien gebracht werden. Es ist außerdem unklar, ob solche Verfahren an Bord der Schiffe oder nach der Anlandung in Albanien stattfinden würden.

Für die Identifikation von Minderjährigen, Schwangeren, Überlebenden von Menschenhandel und Folter sowie anderen „vulnerablen“ Personen, wie Menschen mit schwerwiegenden Erkrankungen, sind häufig spezialisierte Mediziner*innen und Psycholog*innen und/oder spezielle medizinische Ausrüstung erforderlich. Zudem muss ausreichend Zeit zur Verfügung stehen, um detaillierte Untersuchungen und medizinische Befragungen durchzuführen. Amnesty International befürchtet, dass an Bord der Schiffe weder das benötigte Personal noch die erforderliche Ausrüstung zur Verfügung stünden und dass dort durchgeführte Verfahren zur Identifizierung von Schutzbedürftigen zu einer Verzögerung der Ausschiffung aller sich an Bord befindenden geretteten Personen führen würde. Dies würde einen Verstoß gegen entsprechende völkerrechtliche Vorgaben darstellen, die – wie bereits aufgeführt – vorschreiben, dass auf See gerettete Menschen so schnell wie möglich an einem sicheren Ort an Land gebracht werden müssen. Die Durchführung dieser Verfahren nach der Ankunft in Albanien würde wiederum bedeuten, dass die „vulnerablen“ Gruppen wie alle dorthin überstellten Personen automatisch inhaftiert würden – was gegen italienisches und europäisches Recht sowie gegen völkerrechtliche Vorgaben verstößt (siehe weiter unten).

Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass das Memorandum zwischen Italien und Albanien das gesamte System zur Identifikation und zum besonderen Schutz von Vulnerabilitäten, wie beispielsweise Minderjährigen, Schwangeren, Überlebenden von Menschenhandel und Folter sowie anderen Personengruppen mit besonderen Schutzbedürfnissen gefährdet.

4.3. GEFAHREN FÜR DAS RECHT AUF FREIHEIT

Das Memorandum sieht die automatische Inhaftierung aller Menschen vor, die nach Albanien gebracht werden, einschließlich derjenigen, die Asyl beantragen wollen. Die Inhaftierten hätten dabei während ihrer gesamten Zeit in Albanien keine Möglichkeit, die Zentren zu verlassen.⁴⁸ Darüber hinaus könnte das Memorandum in Verbindung mit dem für dessen Ratifizierung erforderlichen Gesetzesentwurf und weiteren bereits bestehenden nationalen Gesetzen dazu führen, dass Betroffene mehr als 18 Monate lang ununterbrochen in Albanien inhaftiert werden können. Automatische und anhaltende Inhaftierungen ohne Einzelfallprüfung sind willkürlich und damit rechtswidrig.

Das Recht auf Freiheit und das damit verbundene Verbot willkürlicher Inhaftierung sind in zahlreichen völkerrechtlichen Verträgen festgeschrieben.⁴⁹ Demnach muss die Freiheit einer Person die Regel sein und Haft die Ausnahme.⁵⁰

4.3.1. GEFAHREN EINER ANHALTENDEN INHAFTIERUNG

⁴⁸ Art. 6.5 of the agreement.

⁴⁹ International Covenant on Civil and Political Rights, Art. 9(1); UN Human Rights Committee, General Comment 35 on Article 9: Liberty and security of person, CCPR/C/GC/35, 31 October 2014; UN General Assembly, Body of Principles for the Protection of All Persons under Any Form of Detention or Imprisonment, Resolution 43/173, 9 December 1988, Principle 2; and Declaration on the Human Rights of Individuals who are not nationals of the country in which they live, Resolution 40/144, 13 December 1985, Art. 5(1)(a); European Convention on Human Rights, Art. 5(1); Refugee Convention, Art. 31; International Convention on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, Art. 16(1); African (Banjul) Charter on Human and Peoples' Rights, Art. 6; American Convention on Human Rights, Art. 7(1); American Declaration on the Rights and Duties of Man, Art. 1; Arab Charter on Human Rights, Art. 14; UNHCR Detention Guidelines, Introduction.

⁵⁰ UN Human Rights Council, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants on a 2035 agenda for facilitating human mobility, A/HRC/35/25, 28 April 2017, paras 58 and 62.

Nach internationalen menschenrechtlichen Standards muss jede Inhaftierung (auch im Kontext von Migration) so kurz wie möglich sein und darf nicht langanhaltend oder gar unbefristet sein.⁵¹

Der Gesetzentwurf für die Ratifizierung des Memorandums zwischen Italien und Albanien weitet die Anwendung italienischer Gesetze zu migrationsbezogener administrativer Haft auf die beiden geplanten Zentren in Albanien aus. Die dort inhaftierten Personen sollen ein Grenzverfahren gemäß italienischem und EU-Recht durchlaufen.⁵² Nach Ankunft im albanischen Hafen von Shëngjin sollen diejenigen, die von Bord gehen, zum Zweck der Identifikation kurzzeitig inhaftiert werden, wie es auch in Hotspots auf italienischem Hoheitsgebiet der Fall wäre. Anschließend ist vorgesehen, dass Asylsuchende nicht weiter inhaftiert werden, es sei denn es liegt eine gesetzliche Grundlage für einen Freiheitsentzug vor. Änderungen des italienischen Rechts, die mit dem Gesetz 50/2023 im Mai 2023 eingeführt wurden, ermöglichen es den italienischen Behörden jedoch, Personen, die an den Landesgrenzen oder in Transitzonen Asyl beantragen und aus von der Regierung als „sicher“ eingestuften Herkunftsländern kommen, für bis zu 28 Tage zu inhaftieren.⁵³ Basierend auf einer sog. „Fiktion der Nichteinreise“ ermöglicht das Gesetz es den Behörden zudem, Personen zu inhaftieren, bis festgestellt wurde, ob ihnen formell Zugang zu Italien gewährt werden soll. Die maximale Haftdauer von 28 Tagen entspricht der Dauer, über die Mitgliedstaaten gemäß EU-Recht den Zugang zu ihrem Hoheitsgebiet für Personen, die ein Grenzverfahren erhalten, einschränken können.⁵⁴ Während die Asylverfahrensrichtlinie der EU eine Inhaftierung Schutzsuchender nicht ausdrücklich vorsieht, zeigt das Memorandum zwischen Italien und Albanien, dass Mitgliedstaaten diese bei der Einrichtung von Grenzverfahren häufig als Maßnahme voraussetzen. Dabei ist es wichtig zu betonen, dass sich die Gesamtdauer der einschlägigen Verfahren nach Inkrafttreten der neuen Asylverfahrensverordnung, die Teil der Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems ist, die von der Europäischen Union voraussichtlich Anfang 2024 final verabschiedet wird, auf bis zu sechs Monate verlängern kann. Dies könnte dazu führen, dass Italien Inhaftierungszeiträume für Asylsuchenden in den Hafteinrichtungen in Albanien einführen wird, die deutlich über die bisher vorgesehenen 28 Tage hinausgehen. Das Memorandum zwischen Italien und Albanien gibt selbst keine maximale Haftdauer vor, sondern verweist lediglich auf die entsprechenden nationalen italienischen Gesetze.⁵⁵

Von den oben genannten Inhaftierungsmöglichkeiten zu unterscheiden ist eine erweiterte Haftregelung nach italienischem Recht für Personen ohne Aufenthaltsstatus. Im September 2023 hat die italienische Regierung die maximale Haftdauer für Migrant*innen, die sich ohne regulären Aufenthaltsstatus auf dem Staatsgebiet des Landes befinden und abgeschoben werden sollen, auf 18 Monate angehoben.⁵⁶ Zwar handelt es sich bei dieser Abschiebungshaft um eine eigenständige Form der Inhaftierung, beide Maßnahmen können jedoch aufeinanderfolgend oder zu unterschiedlichen Zeitpunkten bei ein und derselben Person angewandt werden, insbesondere nach der Ablehnung eines Asylantrags und entsprechender Rechtsmittel. Dies bedeutet, dass Personen für mehr als 18 Monate in den italienischen Aufnahmeeinrichtungen in Albanien inhaftiert werden könnten: zunächst für die Dauer der Identifikation, dann während des Grenzverfahrens und später im Rahmen der Abschiebung.

⁵¹ UN General Assembly, Report of the Special Rapporteur on the human rights of migrants, François Crépeau, A/HRC/20/24, 2 April 2012, para. 22; UN Commission on Human Rights, Report of the Working Group on Arbitrary Detention, E/CN.4/2000/4, 28 December 1999, Annex II, Principle 7; UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Concluding observations of the Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of Their Families, CMW/C/MEX/CO/2, 3 May 2011, para. 36; and Concluding observations of the Committee on the second periodic report of Bosnia and Herzegovina, CMW/C/BIH/CO/2, 26 September 2012, para. 26(a); UN Human Rights Committee, Concluding observations on the sixth periodic report of Canada, CCPR/C/CAN/CO/6, 13 August 2015, para. 12; UN Committee against Torture, Concluding observations of the Committee against Torture: Australia, CAT/C/AUS/CO/3, 22 May 2008, para.11; UNHCR Detention Guidelines, Guideline 6.

⁵² Art.4 of Draft Law 18 December 2023, n.1620.

⁵³ Art.6-bis of Legislative Decree 28 January 2008, n. 25, introduced by Law 5 May 2023, n.50.

⁵⁴ Directive on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), 2013/32/EU, 26 June 2013, Art.43.

⁵⁵ Art. 9.1 of the agreement.

⁵⁶ Decree-Law 19 September 2023, n.124, Art.20.

4.3.2 WILLKÜRLICHE INHAFTIERUNG

Amnesty International bewertet die Inhaftierung Schutzsuchender in Italien aufgrund des Memorandums und der entsprechenden nationalgesetzlichen Regelungen als willkürlich und damit völkerrechtswidrig, da es sich um eine automatische und routinemäßige Inhaftierung ohne Einzelfallprüfung handelt.

Zahlreiche internationale menschenrechtliche Verträge normieren das Recht auf Freiheit der Person. Die Inhaftierung muss immer Ausnahme und letztes Mittel sein. Jede Haft jenseits der Strafhaft muss die absolute Ausnahme bleiben und strengsten Verhältnismäßigkeitsanforderungen genügen. Dabei bedarf es einer individuellen Einzelfallprüfung, bei der die persönlichen Umstände der betroffenen Person berücksichtigt werden.⁵⁷ Bei der individuellen Überprüfung müssen auch die Auswirkungen berücksichtigt werden, die eine Inhaftierung auf die körperliche und geistige Gesundheit der konkret betroffenen Person haben würde.⁵⁸ Zudem müssen Kriterien wie die persönliche Geschichte, das Alter, der Gesundheitszustand, die familiäre Situation und jegliche besonderen Bedürfnisse Berücksichtigung finden. Pauschale oder automatische Inhaftierungen sind immer willkürlich, da sie sich nicht auf eine individuelle Überprüfung der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der freiheitsentziehenden Maßnahme stützen.⁵⁹

Kurz nach der Verabschiedung des Gesetzes 50/2023 begann die italienische Regierung mit der Inhaftierung einzelner Asylsuchender für bis zu 28 Tage in Ad-Hoc- oder speziellen Hafteinrichtungen wie dem Zentrum in Modica auf Sizilien. Mehrere Gerichte erklärten diese Haftanordnungen jedoch mit der Begründung für rechtswidrig, dass die nationalen Vorgaben gegen die italienische Verfassung und EU-Recht verstoßen, das eine automatische Inhaftierung von Asylsuchenden verbietet und vorschreibt, dass Behörden in den betreffenden Haftanordnungen hinreichende Haftgründe auf Grundlage individueller Umstände benennen.⁶⁰ Die italienische Regierung hat vor dem italienischen Kassationsgericht Rechtsmittel gegen diese Urteile eingelegt, über die voraussichtlich im Laufe des Jahres 2024 entschieden werden wird.

4.3.3 WEITERE GEFAHREN WILLKÜRLICHER INHAFTIERUNG

Anerkannte Flüchtlinge, Asylsuchende und weitere Migrant*innen, die sich in Italien befinden, sind bereits jetzt mit finanziellen, sprachlichen, bürokratischen und anderen Hürden konfrontiert, wenn sie gegen die Ablehnung ihres Asylantrags und etwaige Haftanordnungen vorgehen wollen. Dies ist insbesondere dann der Fall, wenn sie bereits in einem Hotspot festgehalten werden, oder sich in Rückführungszentren in Haft befinden. Eine große Befürchtung ist daher, dass derartige Hürden für Menschen, die von den italienischen Behörden in Albanien inhaftiert werden, noch unüberwindbarer wären. Dies würde die Gefahr willkürlicher Inhaftierungen deutlich erhöhen.⁶¹

Darüber hinaus geht das Memorandum ausschließlich von einer Haftentlassung im Falle eines Transfers nach Italien aus. Dies birgt die Gefahr, dass Personen, die erfolgreich gegen ihre Haftanordnung vorgegangen sind, trotzdem bis zu ihrer Überstellung inhaftiert bleiben, was sehr lange dauern kann.

⁵⁷ See, for example, UN Committee on the Protection of the Rights of All Migrant Workers and Members of their Families, Concluding observations of the Committee on the second periodic report of Bosnia and Herzegovina, CMW/C/BIH/CO/2, 26 September 2012, para. 26(c); Concluding observations of the Committee on the initial⁵ periodic report of Rwanda, CMW/C/RWA/CO/1, 10 October 2012, para. 24(a); and UNHCR Detention Guidelines, para.2, and Guideline 4.

⁵⁸ UN Human Rights Committee, General Comment 35 on Article 9: Liberty and security of person, CCPR/C/GC/35, 31 October 2014, para. 18.

⁵⁹ UNHCR Detention Guidelines, para. 3; UN Committee on the Elimination of Racial Discrimination, Concluding Observations of the Committee on the Elimination of Racial Discrimination: Bahamas, CERD/C/64/CO/1, 28 April 2004, para. 17.

⁶⁰ Silvia Albano, *Il giudice non convalida i trattenimenti di tre migranti tunisini disposti in base alla nuova disciplina delle procedure di frontiera*, *Questione Giustizia*, 2 October 2023.

⁶¹ See ECRE-AIDA, Country Report: Italy, 2022 and 2021 updates.

4.4. MÖGLICHE VERSTÖSSE GEGEN DAS RECHT AUF ASYL UND VERFAHRENSRECHTLICHE GARANTIE

Bei der Vorstellung des Memorandums betonten die italienischen Behörden, dass auf See gerettete Menschen, die nach Albanien gebracht werden, weiter unter italienischer Gerichtsbarkeit stehen sollen. Dies ist im Memorandum selbst festgehalten, wo weiter ausgeführt wird, dass die italienischen Behörden die Zentren verwalten und die Verfahren gemäß italienischem und EU-Recht durchführen.⁶²

Die Vorgabe, dass die geretteten Menschen weiter unter italienischer Gerichtsbarkeit stehen, soll aus Sicht der italienischen Regierung dazu führen, dass ihr Zugang zu den materiell-rechtlichen und verfahrensrechtlichen Garantien gemäß italienischem und EU-Recht sichergestellt sei.

Sollte das Memorandum tatsächlich umgesetzt werden, ist mit einer erheblichen Einschränkung des Rechts auf Asyl, einschließlich des Zugangs zu einem fairen und wirksamen Asylverfahren zu rechnen. Grund dafür ist die Entscheidung, die beiden Einrichtungen nach Albanien zu legen und die daraus resultierende räumliche Distanz zwischen Asylsuchenden und Behörden oder anderen Akteur*innen, die eine wichtige Rolle bei sie betreffenden Entscheidungsprozessen spielen, wie z. B. Asylkommissionen, Rechtsanwält*innen und Richter*innen. Ernsthafte Zweifel bestehen unter anderem in Bezug auf die Möglichkeit, Zugang zu angemessener rechtlicher Vertretung durch eine frei gewählte Rechtsanwält*in zu erhalten. Ebenfalls fraglich ist, wie eine wirksame Mitwirkung im Asylverfahren und entsprechenden Gerichtsverfahren möglich sein soll. Eine rechtliche Vertretung und Anhörungen per Telefon oder online, wie es das Memorandum vorsieht,⁶³ erhöhen die Gefahr von Missverständnissen, Fehlern bei der Dolmetschung und mangelhafter rechtlicher Vertretung und schränken die Betroffenen in ihrer Möglichkeit ein, ihre Situation umfassend darzustellen.⁶⁴ Dies verschärft die ohnehin schon restriktiven Bedingungen, die aufgrund des Grenzverfahrens und dem damit einhergehenden beschleunigten Verfahren bei gleichzeitiger Inhaftierung bestehen.

Ebenfalls offen ist, wie es den relevanten Akteur*innen, wie Abgeordneten und Ombudspersonen, möglich sein soll, ihre Kontrollrechte umfassend auszuüben. Sie wären vermutlich mit logistischen Problemen bei der Reise zu den Zentren in Albanien konfrontiert, was unangekündigte Besuche nahezu unmöglich macht. Zudem wären sie auf die Kooperation der albanischen Behörden angewiesen, um ihren Aufgaben nachkommen zu können. Relevante internationale Organisationen und EU-Einrichtungen hätten gemäß des Memorandums ebenfalls nur im Rahmen der anwendbaren italienischen, europäischen *und albanischen* Rechtsvorschriften Zugang zu den Hafteinrichtungen. Möglichkeiten und Grenzen des Zugangs für zivilgesellschaftliche Organisationen ist hingegen überhaupt nicht geklärt.⁶⁵

Da Italien Mitglied der EU ist, stellt sich bei der extraterritorialen Ausübung der Gerichtsbarkeit auch die Frage der Vereinbarkeit betreffender Maßnahmen mit dem EU-Recht. Die Gewährung internationalen Schutzes durch EU-Staaten ist im europäischen Recht geregelt und sieht keine Offshore-Asylverfahren vor.⁶⁶ Die Europäische Kommission hat diesen Einwand vorerst zurückgewiesen, da sie – nach einer vorläufigen Überprüfung – zu dem Schluss kam, Italien werde in den Einrichtungen in Albanien italienisches nationales Recht anwenden. Das Memorandum falle schon gar nicht in den Anwendungsbereich des europäischen Rechts und könne daher auch nicht gegen europäisches Recht verstoßen.⁶⁷ Diese Einschätzung scheint mit dem Wortlaut des Memorandums und des italienischen Gesetzentwurfs für dessen Ratifizierung nicht vereinbar. Sowohl das Memorandum als auch das italienische nationalstaatliche Gesetz sprechen

⁶² Art.4.2 of the agreement and Art.4 of Draft Law 18 December 2023, n.1620.

⁶³ Art. 4.3-5 of Draft Law 18 December 2023, n.1620.

⁶⁴ For example, organisations present on the Greek islands report that infrastructural problems, such as poor connectivity or restricted access to WiFi, have already led to detrimental effects on individuals' access to effective asylum procedures. See e.g. European Ombudsman, Decision in strategic inquiry OI/3/2022/MHZ on how the European Commission ensures respect for fundamental rights in EU-funded migration management facilities in Greece, Case OI/3/2022/MHZ, 7 June 2023.

⁶⁵ Art. 9.2 of the agreement.

⁶⁶ Andreina De Leo, On the incompatibility of the Italy-Albania protocol with EU asylum law, SIDI Blog, 15 November 2023.

⁶⁷ On 15 November 2023, the European Commissioner for Migration and Home Affairs, Ylva Johansson, stated during a press conference in Brussels that: "The preliminary assessment by our legal service is that this is not violating the EU law, it's outside the EU law". A video of the statement is available at <https://www.youtube.com/watch?v=2xIDoNyeICw> (consulted on 16 January 2024).

ausdrücklich davon, dass die italienischen Behörden in den Einrichtungen in Albanien italienisches Recht und EU-Recht⁶⁸ „soweit vereinbar“⁶⁹ anwenden werden, und enthalten zahlreiche Referenzen zu italienischen Gesetzen, mit denen EU-Recht umgesetzt wird. Dies wirft die Frage auf, ob europäisches Recht nur selektiv umgesetzt werden könnte, indem Italien diejenigen europäischen Vorgaben nicht umsetzt, die mit dem Memorandum unvereinbar sind. Eine derart selektive Anwendung würde zu erheblicher Rechtsunsicherheit führen.

Angesichts des Ausmaßes bestehender Rechtsunsicherheit ist Amnesty International besorgt, dass das Memorandum dazu genutzt werden könnte, völkerrechtliche und EU-rechtliche Verpflichtungen zu umgehen. Dies könnte gravierende Folgen für Asylsuchende haben. Sie wären in der Folge möglicherweise nicht nur wie bereits erläutert automatischer und demnach rechtswidriger Inhaftierung, sondern auch einem mangelhaften und unfairen Asylverfahren ohne Zugang zu angemessenen verfahrensrechtlichen Garantien und Rechtsschutz ausgesetzt.

Darüber hinaus würde die Umsetzung des Memorandums zu einer nicht gerechtfertigten Ungleichbehandlung von Menschen führen, die nach Albanien gebracht werden, während andere Personen in ähnlichen Situationen Zugang zu italienischem Hoheitsgebiet erhalten. Dies stellt einen Verstoß gegen völkerrechtliche Vorgaben und die italienische Verfassung dar.⁷⁰ Dunja Mijatović, die Europäische Kommissarin für Menschenrechte, erklärte deshalb, dass:

„die fehlende Rechtssicherheit in der Praxis wahrscheinlich grundlegende Menschenrechtsgarantien und die Rechenschaftspflicht für Verstöße untergraben werde, was zu einer unterschiedlichen Behandlung derjenigen, deren Asylanträge in Albanien überprüft werden, gegenüber denen führen würde, bei denen dies in Italien passieren wird.“⁷¹

⁶⁸ Articles 2, 4, and 9 of the agreement.

⁶⁹ Art.4 of Draft Law 18 December 2023, n.1620.

⁷⁰ See, inter alia, International Covenant on Civil and Political Rights, Art.26; European Convention on Human Rights, Art.14; and Italian Constitution, Art.3 and 10.

⁷¹ Council of Europe Commissioner for Human Rights, Italy-Albania agreement adds to worrying European trend towards externalising asylum procedures, 13 November 2023.

5. SCHLUSSFOLGERUNGEN

Amnesty International bewertet das Memorandum zwischen Italien und Albanien als völker- und europarechtswidrig. Darüber hinaus verstößt das Memorandum gegen verfassungsrechtliche Vorgaben in Italien. Besonders zeigt sich dies in Bezug auf Italiens Verpflichtung, das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit von Menschen in Seenot sowie das Rechte auf Freiheit, das Recht auf Asyl und den Schutz vor Diskriminierung zu wahren.

Die italienischen Behörden haben betont, dass die Einrichtungen in Albanien unter italienisches Recht und italienische Gerichtsbarkeit fallen werden. Dennoch enthalten weder das Memorandum selbst noch Informationen, welche die Regierung dem Parlament vorgelegt hat, ausreichende Erklärungen dazu, wie die Menschen, die auf das Hoheitsgebiet eines Drittstaates gebracht werden, in der Praxis in der Lage sein sollen, ihre Rechte diskriminierungsfrei wahrzunehmen, und vor Menschenrechtsverstößen ausreichend geschützt werden.⁷² In diesem Sinne ist nicht nur das Memorandum zwischen Italien und Albanien an sich als gefährlich zu betrachten. Es besteht vielmehr darüber hinaus die Gefahr, dass das Memorandum als Blaupause für mögliche weitere Modelle der Auslagerung von Asylverfahren dienen könnte.

Amnesty International fordert das italienische Parlament dazu auf, das Memorandum zwischen Italien und Albanien nicht zu ratifizieren. Italien sollte stattdessen die erheblichen finanziellen und administrativen Ressourcen, die für die Auslagerung von Asylverfahren nach Albanien vorgesehen sind, dafür nutzen, sicherzustellen, dass Menschen, die internationalen Schutz suchen, Zugang zu wirksamen Asylverfahren und eine menschenrechtskonforme Aufnahme auf italienischem Hoheitsgebiet erhalten. Dazu müssen auch die Möglichkeiten zur sicheren und regulären Einreise nach Italien ausgeweitet werden. Darüber hinaus fordert Amnesty International die EU-Institutionen dazu auf, eine umfassende rechtliche Einschätzung des Memorandums hinsichtlich der Vereinbarkeit mit dem EU-Recht zu veröffentlichen. Die EU darf diesen Ansatz nicht unterstützen und muss alle ihr zur Verfügung stehenden Mittel nutzen, um sicherzustellen, dass Mitgliedsstaaten einschlägige Vorgaben des europäischen Rechts und des Völkerrechts umfassend umsetzen.

⁷² Camera dei Deputati, Comunicazioni del Governo sul Protocollo tra il Governo della Repubblica italiana e il Consiglio dei ministri della Repubblica di Albania per il rafforzamento della collaborazione in materia migratoria, 21 November 2023.