

Unabhängige Rechtsvertretung – grundrechtlicher Anspruch und vergleichende Erfahrungen am Beispiel Schweiz

Asylforum 2019
Wien, 24. Oktober 2019

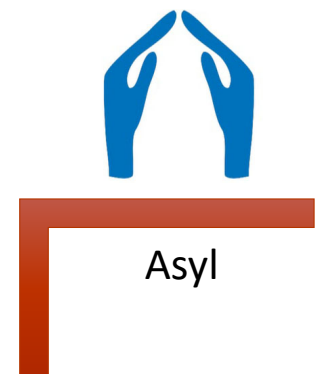
Dr. Joachim Stern, Leiter der Rechtsabteilung, UNHCR Büro CH & LI
United Nations High Commissioner for Refugees



Grundlegendes



?

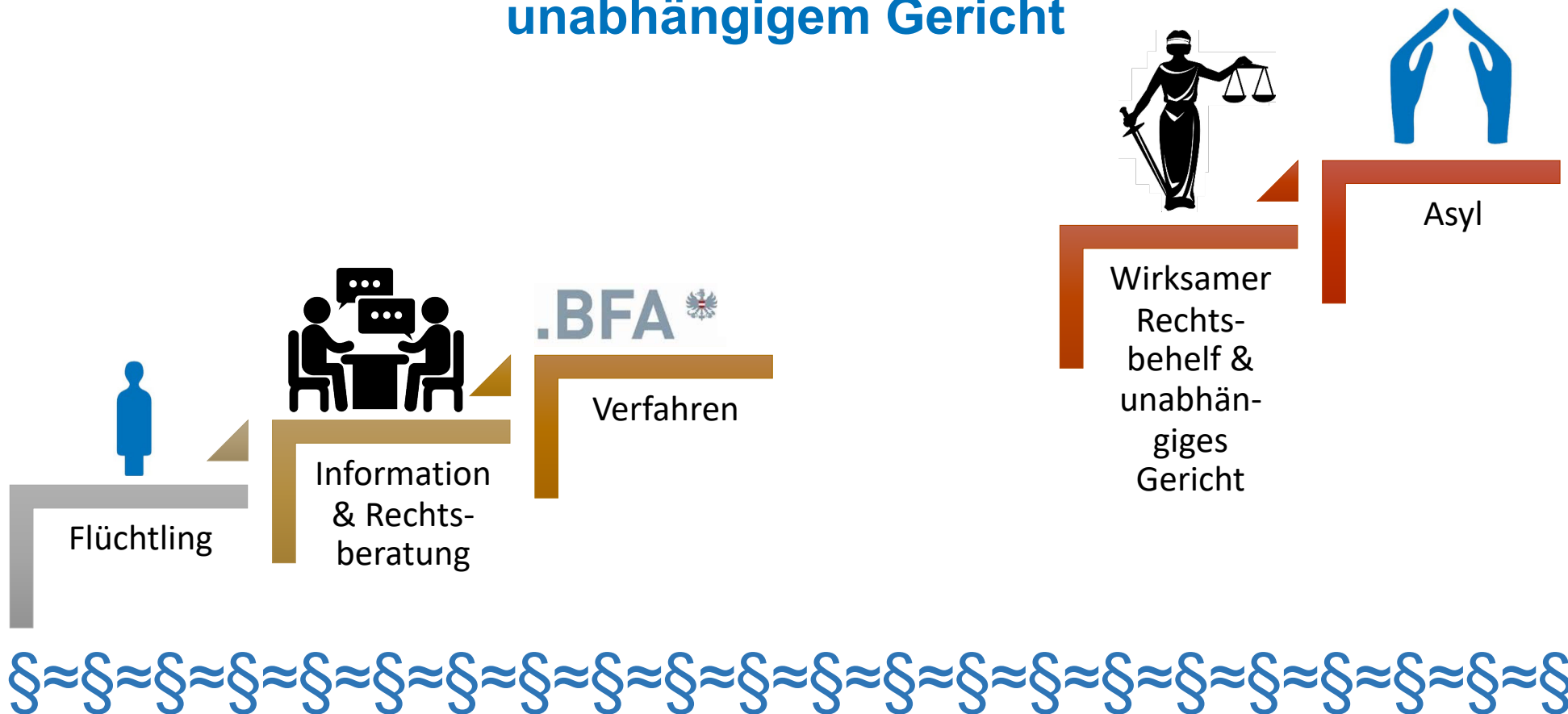


Zugang zu Asyl – Zugang zu Verfahren

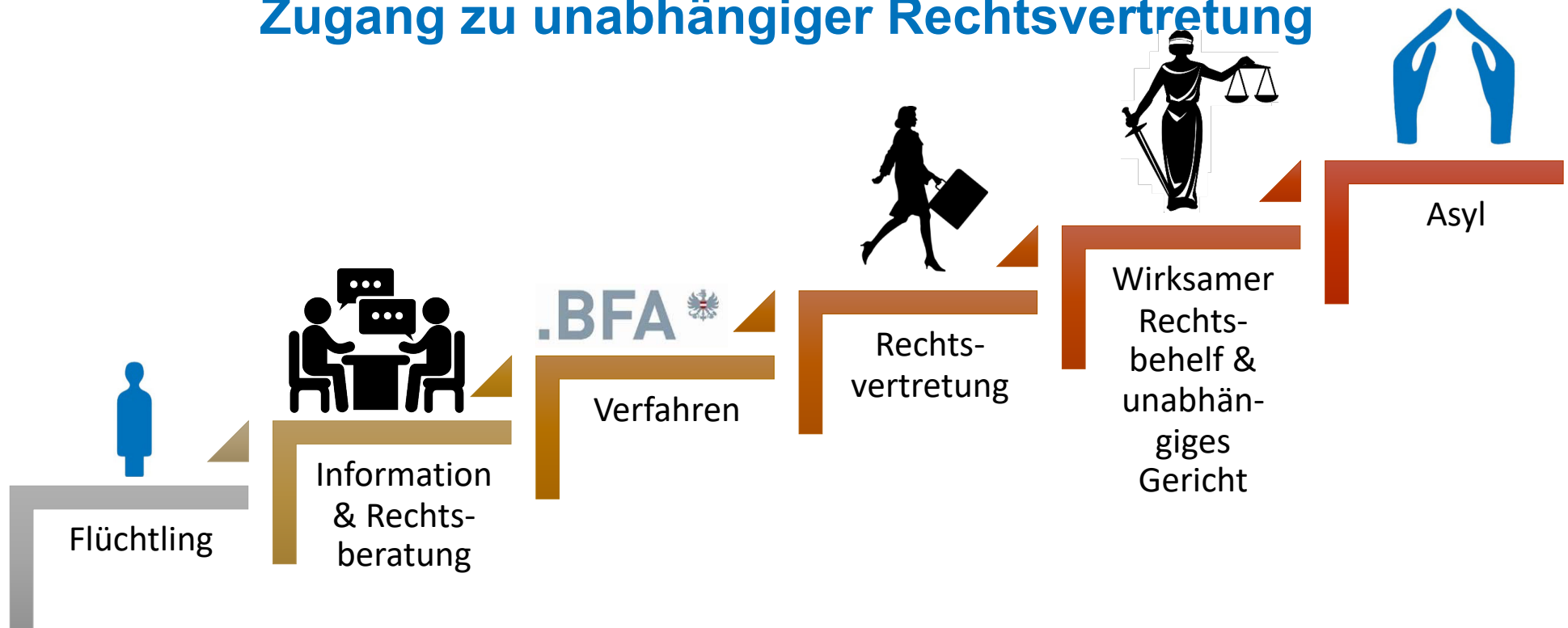


[illegible]

Effektiver Zugang zu Asyl – effektiver Zugang zu unabhängigem Gericht



Effektiver Zugang zu unabhängigem Gericht – Effektiver Zugang zu unabhängiger Rechtsvertretung

[illegible]

Grundrechtliches

Besondere Situation von Asylsuchenden

*Es sollte nie vergessen werden, dass sich jemand, der sich um die Anerkennung als Flüchtling bemüht, **in einer besonders empfindlichen Lage** befindet. Er bzw. sie hält sich nicht nur in einer **fremden Umgebung** auf, sondern hat unter Umständen auch **mit erheblichen technischen wie psychologischen Schwierigkeiten** zu kämpfen, wenn er bzw. sie seinen Fall den Behörden eines fremden Landes - sehr oft noch in einer **fremden Sprache** - vortragen muss.*

UNHCR Handbuch 1979, § 191

Art. 13 EMRK – wirksamer Rechtsbehelf

- EGMR *M.S.S. v. Belgien und Griechenland* (2011) 30696/09
 - Eingeschränkter Zugang zu NGOs
 - Unwirksames Verfahrenshilfesystem, u.a. Mangel an RechtsanwältInnen
 - “ein Hindernis beim Zugang zu einem wirksamen Rechtsbehelf, das unter Art. 13 EMRK fällt, insbesondere wenn Asylsuchende betroffen sind” § 319
- EGMR *I.M. v. Frankreich* (2012) 9152/09
 - Punktuelle Unterstützung von NGOs unzureichend
 - Punktuelle Unterstützung durch Pflichtverteidiger unzureichend, den Asylsuchender erst kurz vor der Anhörung traf
- EGMR *Ilias v. Ungarn* (2017) 47287/15 – Art. 3 (!)
 - Behörden versagten, Antragsteller mit ausreichender Information über das Verfahren zu versorgen
 - Verschlimmert dadurch, dass Rechtsanwalt nicht vor Gerichtsanhörung treffen konnte, um Fall im Detail zu besprechen.

Art. 47 GRC – wirksamer Rechtsbehelf und unabhängiges Gericht

- Wirksame Beschwerde bei unabhängigem, unparteiischem Gericht
- Faires Verfahren, öffentliche Verhandlung innerhalb angemessener Frist
- Recht auf Beratung, Verteidigung und Vertretung
- Personen, die nicht über ausreichende Mittel verfügen, **wird Prozesskostenhilfe bewilligt, soweit diese Hilfe erforderlich ist, um den Zugang zu den Gerichten wirksam zu gewährleisten**
- in Einklang mit Rechtsprechung des EGMR auszulegen
– Art. 52 Abs. 3 GRC => Art. 6 Abs. 1 EMRK

Unabhängiges Gericht

Rechtsstaatsprinzip

Art. 47 GRC
=
Art. 6. EMRK
+
Art. 13 EMRK



- Höchststrangige Rechtsgüter
 - Recht auf Leben
 - Folterverbot,
 - Privat- und Familienleben, ...
- Hochkomplexe Rechtslage im Mehrebenensystem
- Sprachliches & rechtliches Verständnis kaum möglich
- Psychische, physische, finanzielle Schranken

Unabhängiges Gericht



Art. 6 EMRK – Prozesskostenhilfe

- Rechte dürfen **nicht theoretisch oder illusorisch, sondern müssen praktikabel und wirksam** sein
 - auch ohne Anwaltspflicht Frage, ob Verfahren ohne rechtsanwaltliche Hilfe effektiv wäre
 - Sprachkunde, Rechtskunde, emotionale Involvierung
 - Gewicht der auf dem Spiel stehenden Angelegenheit
 - Komplexität der Rechts- und Sachlage
 - Waffengleichheit (gegenüber BFA)
- **kompetente und dauerhafte anwaltliche Vertretung**

EGMR *Airey* (1979) 6289/73; *Steel and Morris* (2005) 68416/01 u.v.a.m.;
EuGH *DEB* (2010) C-279/09

Unabhängiges Gericht – Unabhängige Rechtsvertretung



Anspruch im Verwaltungsverfahren

- Vorwirkungen des wirksamen Rechtsbehelfs
 - Glaubhaftigkeit, Neuerungsverbote, kurze Fristen, mangelnder aufschiebender Rechtsschutz
- Allgemeine Verfahrensgrundsätze des Europarechts und Recht auf gute Verwaltung (Art 41 GRC)
 - MS haben stets zu prüfen, ob es Parteien *“möglich ist, sich zu Umständen zu äußern, die zu ihren Lasten berücksichtigt werden könnten, vernünftig oder sogar erforderlich erscheint, dass sie rechtlichen Beistand in Anspruch nehmen”* - EuGH Evans (2003) C-63/01
- Nachweislich bessere Verfahrensergebnisse und insgesamt niedrigere Kosten
 - Erfahrungen in anderen Ländern, etwa UK, NL, CH

Effektivität und Gleichbehandlung

- **Allgemeine Verfahrenshilfesysteme** müssen die besonderen Bedürfnisse von Asylsuchenden und die Spezifitäten des Asylverfahrens berücksichtigen
- **Alternative Beratungs- und Rechtsvertretungssysteme** müssen funktionell äquivalent für spezialisierte RechtsanwältInnen sein
 - u.a. Qualifikation, Unabhängigkeit, Verschwiegenheit, Umfang – Zusatzkosten (Dolmetschende, Übersetzungen, etc.), Aufsichtsmechanismus uvm.



Beispiel Schweiz

Ausgangslage

- HilfswerksvertreterInnen als neutrale **BeobachterInnen** in den Anhörungen (Öffentlichkeit)
- Anspruch auf unentgeltlichen Rechtsbeistand in Bundesverfassung (Art. 29 Abs. 3)
 - Restriktive Anwendung – Notwendigkeit, Aussichtslosigkeit
 - Wenige spezialisierte RechtsanwältInnen
 - ab 2014 Erweiterung auf sonstige JuristInnen im Asylbereich
 - Loses Netz an Hilfswerken mit ressourcenbedingt teils starker “Triage”
 - Nur eine Gerichtsinstanz ohne mündliche Anhörungen

Beschleunigung

- “Testbetrieb Zürich” seit 2014
 - Beigabe von Beratung und Rechtsvertretung ab Beginn des Verfahrens als “flankierende Massnahme” für Beschleunigung und knappe Fristen
 - Beauftragung von Bietergemeinschaft von Hilfswerken
 - Umfassende Begleitung durch **externe Evaluierungen**
- Schweizweite Neustrukturierung 2019
- *„Damit die Verfahrens- und Chancenberatung zu einer Reduktion aussichtsloser Beschwerdeverfahren führen kann, müssen deren **Anbieter ein möglichst grosses Vertrauen bei den Asylsuchenden geniessen**. Als Leistungserbringer werden deshalb voraussichtlich **nicht-staatliche Akteure** fungieren.“ Bundesrat, BBl 2010 4455, 4521*

“Schnell und fair” – für positive und negative Entscheide

- Konsens, „dass rasche Asylverfahren nur dann rechtsstaatlich korrekt und fair durchgeführt werden können, wenn Asylsuchende ein Anspruch auf einen **professionellen, unentgeltlichen und unabhängigen Rechtsschutz** gewährt wird“ – Botschaft zum Schweizerischen Asylgesetz
- „spezifisch ausgestaltete, aber vollwertige Form des **unentgeltlichen Rechtsbeistands gemäss Art. 29 Abs. 3 BV** und damit [...] besondere Kategorie der amtlichen Verbeiständung“ – Gutachten Kälin/Frei

“Umfassender Rechtsschutz”

Beschleunigtes Verfahren:
Beratung und
Rechtsvertretung
durch Leistungs-
erbringer in
Bundesasylzen-
tren ab 1. Tag,
inkl. Beschwerde

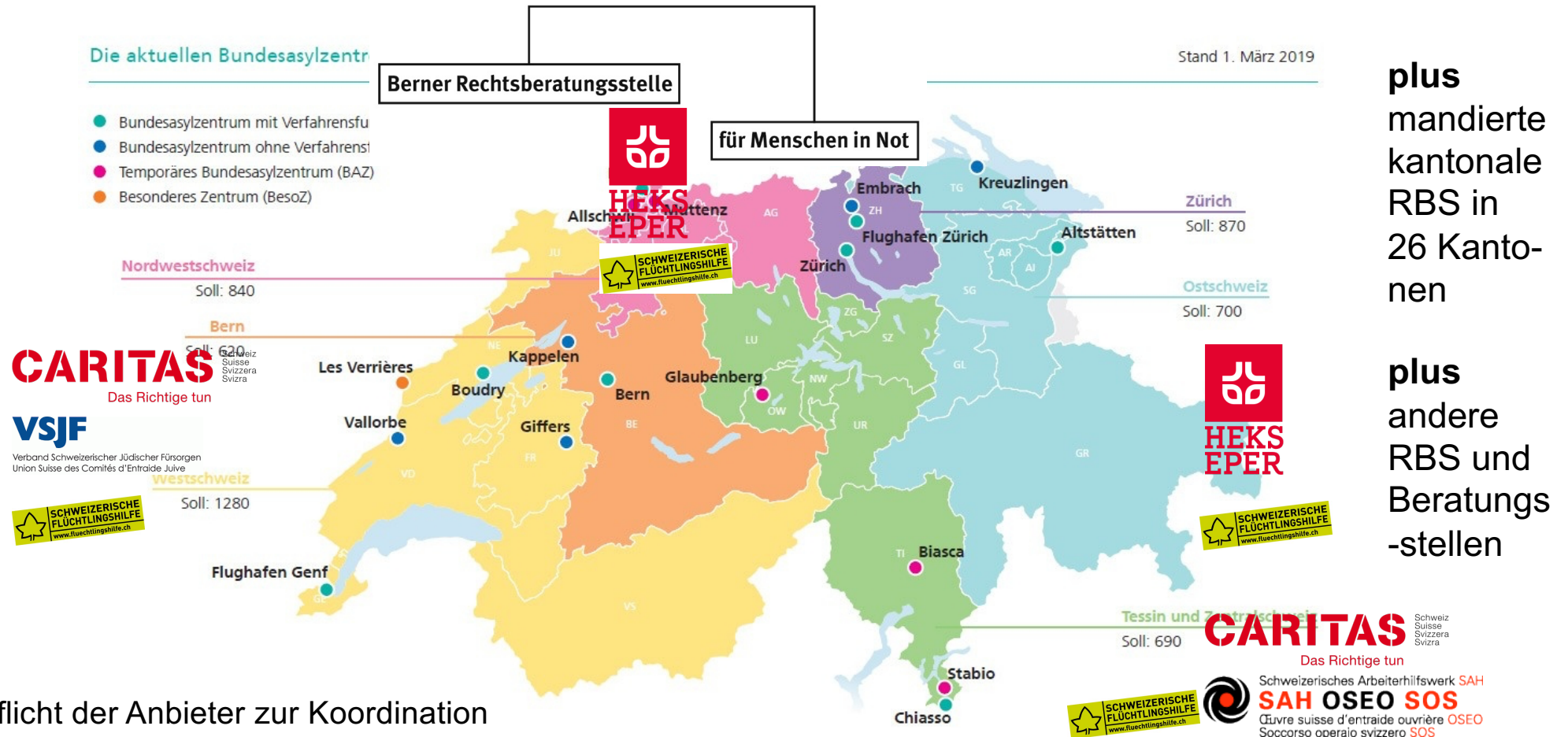
aber: Möglichkeit
der
Mandatsniederleg-
ung bei Aussichts-
losigkeit



Erweitertes Verfahren:
Kantonale
Rechtsberatungsstel-
le bei “entscheid-
relevanten Ver-
fahrensschritten”

Unentgeltliche
Rechtspflege vor
BVGer, wenn nicht
aussichtslos

Sechs Asylregionen - Bundeszentren



- Pflicht der Anbieter zur Koordination

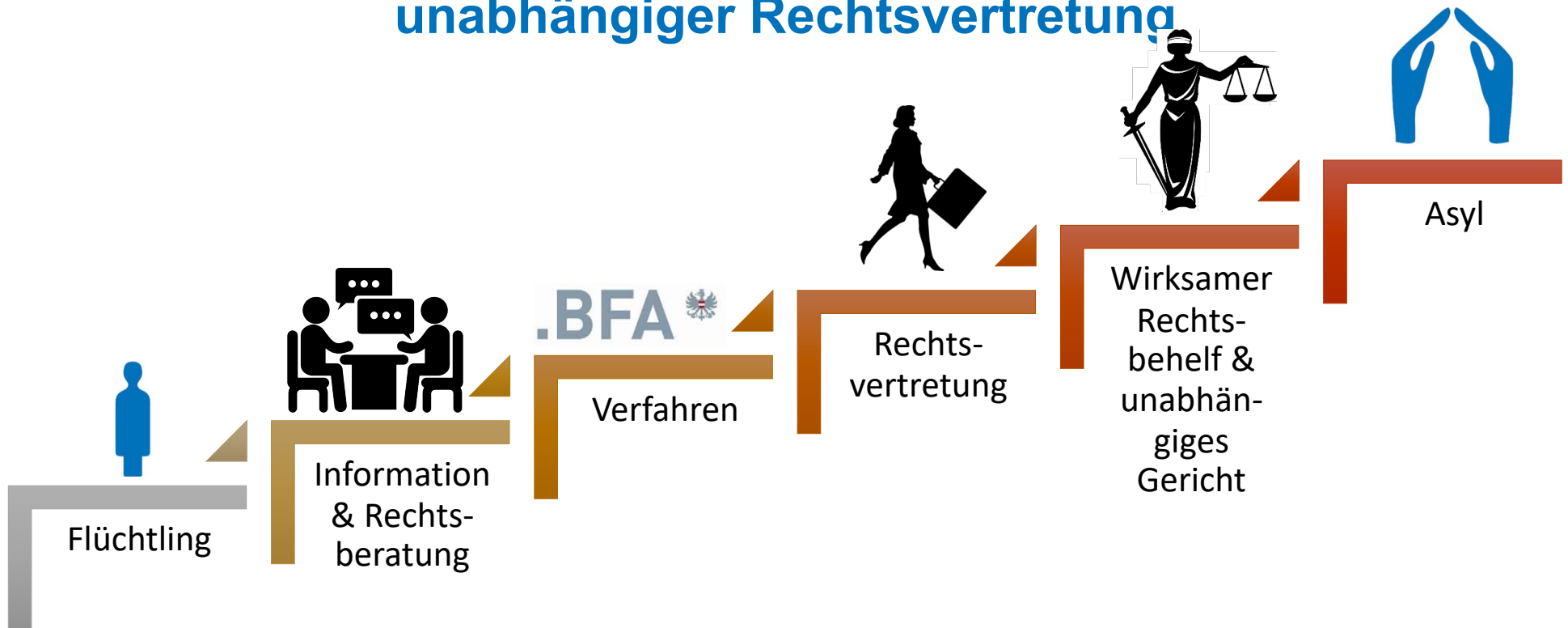
Einige Erfahrungen und Fragen

- Wesentlich erhöhte Chancen auf rechtsrichtiges Ergebnis und erhöhte Legimität des Verfahrens
 - Grössere Akzeptanz der Entscheide – positive und negative
 - Geringere Beschwerdequote
 - **Kostensparnis** durch frühest mögliche unabhängige Beratung und Rechtsvertretung
 - NGOs sind kostengünstigste Anbieter

Einige Erfahrungen und Fragen

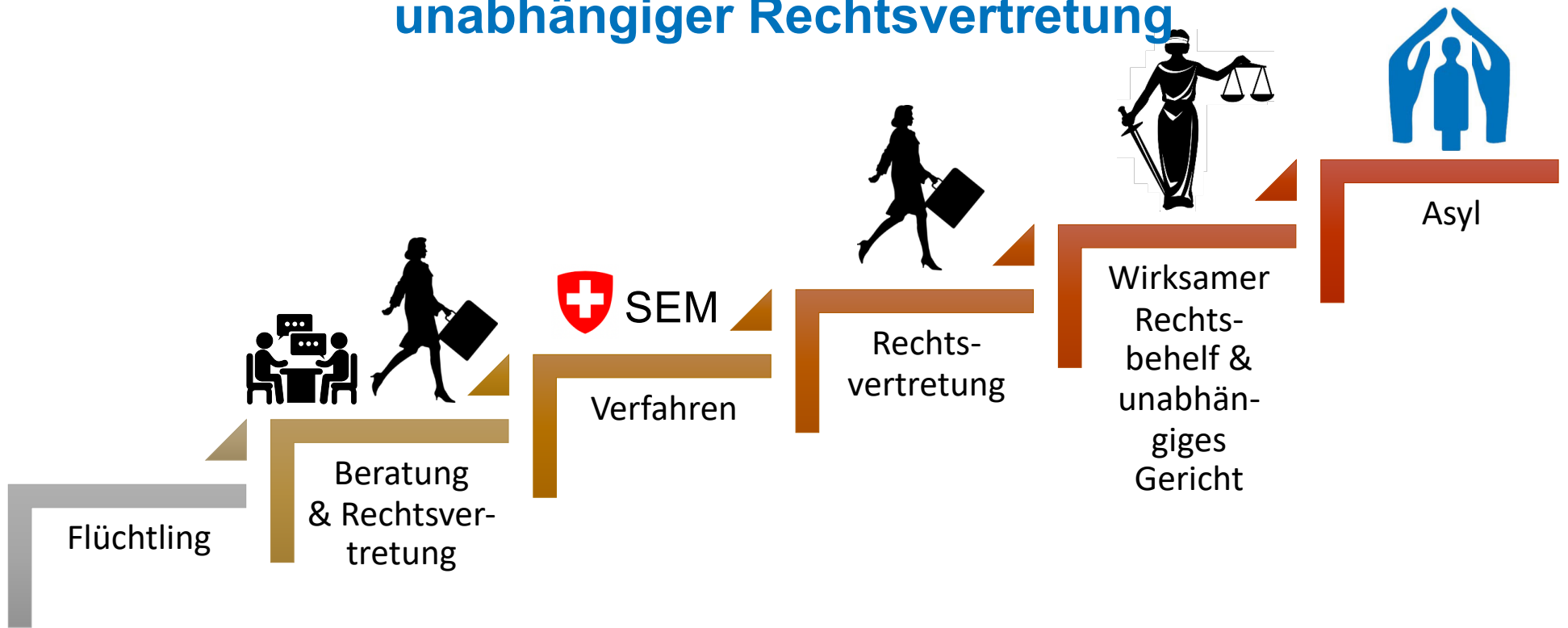
- Unabhängigkeit und Anschein der Unabhängigkeit essentiell
 - Analoge Anwendung des Anwaltsgesetzes
 - Auch symbolische Trennung
 - Rechtsvertretung, die nicht als unabhängig **wahrgenommen** wird, ist **ineffektiv**
- Hoher Zeitdruck
- Einheitlichkeit der Leistungen
- Aufsichtsmechanismus?
 - Umfassende externe Evaluation

Effektiver Zugang zu Asyl – Effektiver Zugang zu unabhängiger Rechtsvertretung



§≈§

Effektiver Zugang zu Asyl – Effektiver Zugang zu unabhängiger Rechtsvertretung



§≈§