

DIE GRÜNDUNG DES GLOBALEN RATS ZUR STRATEGISCHEN PROZESSFÜHRUNG FÜR FLÜCHTLINGSRECHTE

Ein Konzept

Das internationale Recht, und das nationale Recht vieler Länder, normieren Rechte für Flüchtlinge und andere Migrant*innen, die gezwungen sind, eine Grenze zu überqueren, um Sicherheit zu finden. Die Genfer Flüchtlingskonvention garantiert Flüchtlingen das Recht auf Arbeit, Bildung, ein faires Verfahren, Nichtdiskriminierung, und Zugang zu Sozialleistungen, sowie das zentrale Recht, nicht in ein Land zurückgeschickt zu werden, in dem ihnen Verfolgung droht. Andere wichtige Menschenrechtsverträge, die wirtschaftliche, soziale und kulturelle, sowie bürgerliche und politische Rechte garantieren, die Frauen, Kinder und Menschen mit Behinderungen schützen, und die Folter und unmenschliche Behandlung verbieten, schließen Flüchtlinge und andere Personen in ihren Schutzbereich mit ein.

Trotz dieser weitreichend anerkannten Schutzmaßnahmen erfahren Flüchtlinge auf der ganzen Welt täglich Rechtsverletzungen. Ihnen wird das Recht auf Arbeit verweigert, Kinder werden aus dem Bildungssystem ausgeschlossen, Frauen werden Opfer von Gewalt und Diskriminierung. Indem Flüchtlinge versuchen, der Verfolgung in ihrem Heimatland zu entkommen, wird ihnen anderswo die Einreise verweigert; sie werden zurückgeschoben auf Hoher See oder in Staaten, die Flüchtlingsrechte nicht anerkennen, oder sie werden in Lagern unter erbärmlichen Verhältnissen eingesperrt, ohne Aussicht auf ein normales Leben.

Organisationen der Zivilgesellschaft, Anwalt*innen, und internationale Organisationen (allen voran der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen), setzen sich für Flüchtlingsrechte ein, und bringen Klagen vor nationale und internationale Gerichte. Diese Bemühungen sind wichtig und oft auch erfolgreich, aber es besteht eine Tendenz, dass sie nur auf *ad hoc* Basis und ohne Gesamtstrategie zur Durchsetzung und Förderung des Flüchtlingsrechts auf regionaler und globaler Ebene erfolgen.

Der Globale Rat zur strategischen Prozessführung für Flüchtlingsrechte wird gegründet, um die große und durchaus beunruhigende Lücke zwischen versprochenem Rechtsschutz und praktischer Rechtsverweigerung zu schließen. Der Rat, der sich aus einer vielfältigen Gruppe aus Rechtsexpert*innen, Anwalt*innen und Aktivist*innen zusammensetzt, wird eine Strategie zur Etablierung einer globalen Rechtsprechung im Bereich des Flüchtlingsrechts erarbeiten, welche mittels gezielter Prozessführung vor internationalen, nationalen und regionalen Gerichten, sowie entsprechender Lobbyarbeit praktisch umgesetzt werden soll.

Bis heute haben sich 28 Organisationen und Einzelpersonen dem Rat angeschlossen, von denen die meisten aus dem globalen Süden kommen (wo die große Mehrheit an Flüchtlingen untergebracht ist). Der Rat wird von einem Präsidium geleitet, das sich aus führenden Vertreter*innen sozialer Flüchtlingsbewegungen, Anwalt*innen (mit nachgewiesener Erfahrung im Einsatz für den Flüchtlingsschutz und die Anerkennung des internationalen Flüchtlingsrechts in einer Vielzahl von Jurisdiktionen), sowie Wissenschaftler*innen, zusammensetzt.

Der Rat wird eine öffentliche, affirmative, globale, strategische Prozessagenda entwickeln, um die Anerkennung von, und den Rechtsschutz für Flüchtlinge und andere Schutzsuchende auszuweiten. Diese Agenda wird durch Rechtsstreitigkeiten vor nationalen Gerichten weltweit und in regionalen und globalen Foren, einschließlich der Gremien regionaler und globaler Menschenrechtssysteme, verfolgt werden. Das

Präsidium wird Arbeitsgruppen einrichten, um die Strategie des Rates für Prozessführung und Interessenvertretung voranzutreiben und zu unterstützen.

Die Arbeitsgruppen werden sich mit bestimmten Themen befassen, die in Zusammenhang mit einem Bündel an Rechten stehen. Die Einrichtung der Arbeitsgruppen basiert auf einer Reihe von Faktoren, darunter (1) das Ausmaß, in dem ein Thema oder ein geplanter Rechtsstreit zu den Prioritäten und Bedürfnissen von Flüchtlingsgemeinschaften und von durch Flüchtlinge geleitete Organisationen passt; (2) die Wahrscheinlichkeit, dass ein Rechtsstreit zur Anerkennung und zum Schutz von Kernrechten in einem vorgeschlagenen Themenbereich führen wird; (3) bereits anhängige Rechtsstreitigkeiten im jeweiligen Themenbereich oder die Angemessenheit, einen Rechtsstreit einzuleiten; (4) die Wahrscheinlichkeit eines erfolgreichen Ausgangs des Rechtsstreits; und (5) das Ausmaß, in dem die potenzielle Jurisdiktion, in der ein Rechtsstreit anhängig ist oder eingeleitet werden könnte, in das größere, länderübergreifende Bild passt und die wahrscheinlichen Auswirkungen einer guten Entscheidung für die jeweilige Region oder die Welt.

Unter Beteiligung einer Reihe von Ratsmitgliedern wurden Arbeitsgruppen zu zwei Themenbereichen eingerichtet: (1) Rechtsstatus und rechtmäßiger Aufenthalt; und (2) Inhaftierung und faires Verfahren. [...] Weitere Arbeitsgruppen werden Prozessstrategien für andere Rechtsbereiche entwickeln; dazu können Arbeitsrechte, das Recht auf Familienzusammenführung, Einreisehindernisse, und die Verweigerung von Rechten infolge von Pandemiemaßnahmen gehören.

Neben der Unterstützung von Rechtsstreitigkeiten und der Förderung der Entwicklung von Rechtsstandards wird der Rat als Ressourcenzentrum, als Ort für den Aufbau von Netzwerken und als Kanal für die Verstärkung der globalen Auswirkungen von nationalen und regionalen Erfolgen für die Rechte von Flüchtlingen und Migrant*innen dienen. Der Rat plant Veranstaltungen zum Informationsaustausch, Übersetzungen von Schriftsätzen und Gerichtsentscheidungen, sowie technische Unterstützung bei zeitkritischen Anfragen zu Rechtsstreitigkeiten. Er kann auf Akademiker*innen und *pro bono* Anwalt*innen zurückgreifen zur Unterstützung von Rechtsstreitigkeiten durch Forschung, oder anderweitig. Der Rat wird auch Partnerschaften mit anderen wichtigen Akteuren eingehen, wie z.B. mit von Flüchtlingen angeführten sozialen Bewegungen, regionalen oder nationalen Regierungsstellen, die sich für die fortschreitende Entwicklung des Flüchtlingsrechts einsetzen, sowie mit globalen und nationalen Gruppen von Richter*innen und Anwalt*innen, die Flüchtlings- und Einwanderungsrecht praktizieren.

Die Aktivitäten des Rates sollen die Arbeit des Hohen Flüchtlingskommissars der Vereinten Nationen durch seine Abteilung für internationalen Schutz (Department of International Protection, DIP) und seine Mitarbeiter*innen in den regionalen und nationalen Büros ergänzen. Der Hohe Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen wird eingeladen, als ständiger Beobachter im Rat mitzuwirken und er kann an Sitzungen der Arbeitsgruppen teilnehmen. Der Rat wird sich bemühen, von den Anstrengungen des DIP zu profitieren, die normativen Entwicklungen im Bereich des Flüchtlingsschutzes weiter herauszuarbeiten und voranzutreiben, und dem DIP dabei zu helfen, Ratsmitglieder zu finden, die den Hohen Flüchtlingskommissar bei der Vorbereitung von *amicus curiae* Schriftsätzen unterstützen könnten. Der Rat wird auch den jährlichen Runden Tisch für Strategische Rechtsstreitigkeiten, gemeinsam mit dem Hohen Flüchtlingskommissar der Vereinten Nationen, HIAS und Asylum Access, unterstützen. Andere internationale Organisationen mit Kernmandaten, die für die Arbeit des Rates von Bedeutung sind, wie das UNO Hochkommissariat für Menschenrechte, und die Internationale Arbeitsorganisation, werden ebenfalls eingeladen, mit dem Rat zusammenzuarbeiten.

Der Rat wird sich auch bemühen, ein Netzwerk aus kooperierenden Anwalt*innen zu schaffen, die im Einklang mit der Agenda des Rates arbeiten, einschließlich der Prozessführung und der damit verbundenen Interessenvertretung, um die Anerkennung und den Schutz von Flüchtlingsrechten vor nationalen Gerichten voranzutreiben. Das Netzwerk könnte sich auch an Personen wenden, die zusätzliches Fachwissen in verwandten Rechtsgebieten beisteuern.

*Wir sind optimistisch, dass wir nach 3-5 Jahren nachhaltiger Arbeit des Rates und seiner Partner echte Veränderungen bei der nationalen Anerkennung und dem Schutz des internationalen Migrations- und Flüchtlingsrechts in einer Reihe von Zielbereichen herbeiführen und auch eine wachsende Gemeinschaft von Anwalt*innen mobilisieren können, die sich für die Nutzung der Gerichte zur Förderung der Rechte von Menschen auf der Flucht einsetzen.*

Appendix: Established Working Groups

1. Legal Status and Lawful Stay

Description of issue: Of the countries that host most of the world’s refugees, many have no clear law or policy that universally and affirmatively grants lawful stay to refugees – a category that opens access to key Convention rights, such as to freedom of association, to engage in wage-earning employment, to practice a profession, and to access public housing and welfare. In some of these countries, refugees have no means of obtaining formal, legal authorization to remain, be present or reside lawfully in the country. In others, subsets of refugees – often determined by nationality or date of arrival – may be granted lawful stay, presence or residence, while others are left without recourse. In still others, refugees are tolerated *de facto* but confined to camps and/or subjected to extortion by state and private actors on account of their unauthorized or indeterminate status in the country. Establishing the duties of States in regard to recognizing lawful presence, lawful stay and lawful residence would provide a pathway for refugees to assert a broad range of Convention rights. Informal work, for example, would be less risky if employers could not threaten refugees with immigration enforcement (e.g., detention, internment, or expulsion) on the basis of their unlawful stay. Similarly, lawful stay would remove the deep fear that, for many refugees, accompanies the transactions of daily life – from walking down the street to walking into a government office – as arrest and detention or deportation would be inherently unlawful.

Global legal framework: While the steps taken to protect refugees are broadly seen by international law to be a matter of sovereign discretion, there are limits on the exercise of discretion, such as the principle of effectiveness of obligation under the Convention. Yet, as one treatise notes in relation to presence, for example, “the conditioning of ‘lawful presence’ on formal verification of refugee status would allow a genuine refugee to be held hostage to a decision never to undertake the processing of his or her claim to Convention refugee status.” (Hathaway, *The Rights of Refugees Under International Law*, 181) There is a lacuna in existing jurisprudence about how and when States are obligated to treat refugees as lawfully present, staying or resident in their territories. Currently, the *de facto* choice of many States is to leave those individuals without any legal status or legal residence and often without any documentation at all – indeed, not formally authorized even to remain, and even despite a State’s recognition that it is barred from sending the refugee home. Sound jurisprudence could establish the contours of specific obligations related to lawful stay and lawful residence as an effect both of the Convention and general human rights law. Such jurisprudence would also be consistent with the attention to registration and documentation and individualized status determinations reflected in the non-binding Global Compact on Refugees (GCR) and Global Compact for Migration (GCM). (GCR Para. 58 (committing to support States in expanding capacity for registration and documentation); GCM Objective 7, Para. 23(h) (undertaking to enable individual status assessments of all migrants).)

Potential legal claims: Litigation could challenge, for example, the failure to perform status determination in Convention States and raise failure to determine status as a defense in other legal proceedings (such as in connection with the best interests in juvenile/family court and/or in connection with arrest and detention).

2. Detention and Due Process

Description of issue: In most countries, immigration authorities have the power to hold non-citizens on grounds relating to a person’s status as a migrant—all too often this includes refugees. This detention is generally the effect of an administrative or civil power that operates separately to the powers given to the police and criminal courts. Immigration detention can occur at different times. It can occur when migration authorities first come into contact with a person and they are unable to establish their identity or regular migration status. Unfortunately, the use of unnecessary—and frequently mandatory and indefinite—immigration detention is growing and endemic to the management of complex mixed migration. Globally, millions of refugees, asylum-seekers and migrants are at risk of immigration detention each year. Refugees, asylum-seekers and migrants are often subjected to arbitrary or unlawful detention and may be detained for months or years in conditions falling below international standards. Additionally, many countries around the world still detain children (including refugee children) and do not respect the principle of using detention as a last resort. The lack of clearly-delineated limitations on the length of detention and/or the lack of judicial review and oversight on commencement and extension of detention is also prevalent in many jurisdictions.

Global legal framework: Under general international human rights law, immigration detention is only meant to be used as a last resort and only used where it is individually necessary, reasonable, and proportionate to a legitimate government objective (ICCPR Art. 9, HRC General Comment No. 35). Recently, States committed in the GCM that immigration detention should be used only as a measure of last resort (GCM Objective 13, Para. 29). States also committed to ending child immigration detention (GCM Objective 13 h). Under international human rights principles, a legitimate government objective justifying detention in certain instances may include detaining a person who presents a risk of absconding from future legal proceedings or administrative processes or detaining someone who presents a danger to themselves or to public security. In all cases, immigration detention can be only used after non-custodial, community-based alternatives to detention (ATD) have been explored in each individual case. For refugees, the Refugee Convention specifically forbids the unnecessary or punitive treatment of asylum seekers (Refugee Convention Art. 31). UNHCR has interpreted Art. 31 of the Refugee Convention, read in conjunction with other provisions of the Convention, to require that “detention of asylum-seekers should be a measure of last resort, with liberty being the default position.” (UNHCR Global Strategy: Beyond Detention.) In addition to these broad legal protections, specific rights that protect child migrants, including child refugees, both under prevailing interpretations of the Convention on the Rights of the Child and the Refugee Convention, prohibit (or at least severely restrict) the detention of children in the context of human mobility.

Potential legal claims: Coordinating affirmative litigation on detention would allow the Council to leverage these legal norms to push back against the pervasive deprivation of liberty of migrants on the basis of their status alone. Among other things, litigation could challenge mandatory and indefinite detention, the standards for justifying initial detention, the detention of migrant children and the inaccessibility of judicial review.