

Briefing zum Vorschlag der Kommission für ein neues Facilitators-Package

März 2024

Dieses Dokument bietet eine kritische Analyse des Vorschlags der Kommission für eine "Richtlinie zur Verhinderung und Bekämpfung der Beihilfe zur unerlaubten Einreise, Durchreise und zum unerlaubten Aufenthalt in der EU".

Die bestehende Richtlinie wurde von UN-Experten wegen "wichtiger Inkonsistenzen mit internationalen Standards" und "der Grundlage für die Kriminalisierung von Solidarität" kritisiert¹; von Amnesty International wegen "der Unbestimmtheit ihrer Bestimmungen und dem Umfang des Ermessensspielraums, den sie den Mitgliedstaaten bei ihrer Umsetzung einräumen", was "zu strafrechtlichen Verfahren und Sanktionen gegen Personen führte, die humanitäre Hilfe für Flüchtlinge und Migranten leisteten"²; und in einer vom Europäischen Parlament in Auftrag gegebenen Studie für die Begründung der Kriminalisierung auf "allgemeine Abschreckung" anstelle der "Verhinderung von Schäden für diejenigen, die Unterstützung erhalten"³.

Leider adressiert der Vorschlag der Kommission für eine neue Richtlinie keine dieser Punkte effektiv. Er folgt dem Weg der allgemeinen Abschreckung und verschärft die Situation sogar drastisch. Im Widerspruch zur - in begrenzten Aspekten vielversprechenden - Formulierung in der Präambel spiegelt die Formulierung der rechtlich bindenden Teile diese Absichten nicht wider. Im Gegenteil, es mangelt an Klarheit und wird keine Lösungen für die übermäßige Kriminalisierung von sowohl flüchtenden Menschen als auch Menschenrechtsverteidigern bieten. Es wird das proklamierte Ziel der Harmonisierung zwischen den Mitgliedstaaten und damit auch das Prinzip der Gesetzmäßigkeit gefährden⁴. Im Gegensatz zu dem, was in der Präambel festgestellt wird, schlägt der Vorschlag fehl, das EU-Recht mit den relevanten UN-Protokollen in Einklang zu bringen.

Hauptpunkte:

- In der Präambel des Vorschlags behauptet die Kommission, im Einklang mit dem UN-Protokoll gegen die Schleusung von Migranten auf dem Land-, See- und Luftweg zu sein. Das UN-Protokoll bestimmt finanzielle oder andere materielle Vorteile als konstitutiven Bestandteil der Straftat. Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b des Vorschlags erweitert jedoch die Straftat auch auf Fälle, in denen "eine hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass einer Person ernsthafter Schaden zugefügt wird." Finanzieller oder materieller Vorteil ist daher kein konstitutiver Bestandteil mehr. Aufgrund der fortschreitenden Militarisierung der Grenzen und des Mangels an legalen Wegen sind irreguläre Grenzübertritte fast immer mit einem gewissen Risiko für ernsthafte

¹ [Sonderberichterstatte der Vereinten Nationen für die Situation der Menschenrechtsverteidiger, Mary Lawlor](#)

² [Amnesty International: "Italy – A slippery slope for human rights: The luventa Case"](#)

³ [LIBE Committee: "Fit for purpose? The Facilitation Directive and the criminalisation of humanitarian assistance to irregular migrants"](#)

⁴ Gesetzmäßigkeit bedeutet auch die "Voraussehbarkeit" der Strafe, wie in Artikel 49 Absatz 1 der EU-Grundrechtecharta (im Folgenden CFR) vorgesehen.

Schäden verbunden. Dies bedeutet, dass in der Praxis in vielen Fällen eine strafrechtliche Haftung gegeben wäre, auch wenn kein finanzieller oder materieller Vorteil besteht. Art. 3 Abs. 1 Buchstabe b **muss daher abgelehnt werden. Um mit dem UN-Protokoll konsistent zu sein, muss finanzieller oder materieller Vorteil ein konstitutiver Bestandteil der Straftat bleiben.**

- Der Vorschlag der Kommission sieht keine Ausschlussgründe für die Haftung für diejenigen vor, die Hilfe für Familienangehörige leisten oder aus humanitären Gründen handeln. Dies ist ein entscheidender Rückschritt im Vergleich zur aktuellen Richtlinie. Gemäß Art. 1 Abs. 2 gestattete die aktuelle Richtlinie den Mitgliedstaaten, eine Ausschlussgründe einzuführen, wenn es um humanitäre Hilfe ging⁵. In vielen Mitgliedstaaten werden Menschen, die humanitäre Hilfe oder Hilfe für Familienangehörige leisten, systematisch verfolgt⁶. **Anstelle die freiwillige Klausel ("kann") zu beseitigen, muss die neue Richtlinie eine obligatorische Klausel ("muss") enthalten, die Handlungen während humanitärer Hilfe und Hilfe für Familienmitglieder von der strafrechtlichen Haftung ausschließt.** Hilfe für Menschen in Not und Hilfe für Familienmitglieder ist eine zutiefst menschliche Handlung und darf unter keinen Umständen kriminalisiert werden. Insbesondere rechtsgerichtete Regierungen könnten anderenfalls dieses Gesetz nutzen, um Menschenrechtsgruppen systematisch zu unterdrücken.
- Bei Fragen der Kriminalisierung von humanitärer Hilfe wird oft argumentiert, dass gesetzliche Bestimmungen zu einem rechtfertigenden Notstand beispielsweise Mitglieder von zivilen Such- und Rettungsorganisationen vor strafrechtlicher Haftung schützen. Die Existenz der Rechtfertigung müsste jedoch erst in einem Gerichtsverfahren festgestellt werden. Es würde also dennoch zu einer abschreckenden Wirkung kommen. **Daher muss das strafbare Verhalten selbst so formuliert sein, dass es humanitäre Hilfe und familiäre Unterstützungshandlungen ausschließt.**
- Der Vorschlag der Kommission erweitert den Anwendungsbereich der Straftatbestände, indem er das neue Vergehen der öffentlichen Anstiftung von Ausländern zur illegalen Einreise, zum Aufenthalt oder zur Durchreise auf dem Hoheitsgebiet eines Mitgliedstaats einführt (Art. 3 Abs. 2). Dies birgt das Risiko, zahlreiche Formen des Widerspruchs gegen die Migrationspolitik eines Staates oder der Union zu kriminalisieren, die stattdessen als Ausübung des Rechts auf Meinungsfreiheit geschützt werden sollten (Art. 11 CFR). **Eine neue Richtlinie sollte daher das Vergehen der öffentlichen Anstiftung nicht einführen. Das Recht auf Meinungsfreiheit darf nicht eingeschränkt werden.**

⁵„Ein Mitgliedstaat kann beschließen, keine Sanktionen für das Verhalten gemäß Absatz 1 Buchstabe a anzuwenden, indem er sein nationales Recht und seine Praxis für Fälle anwendet, in denen das Ziel des Verhaltens darin besteht, humanitäre Hilfe für die betreffende Person zu leisten.“, Art. 1 (2), Richtlinie 2002/90/EG des Rates

⁶Kriminalisierung in Mitgliedstaaten, die SAR-NGOs betrifft: <https://fra.europa.eu/en/publication/2023/2023-update-ngo-ships-sar-activities>.

- Einige Teile der erschwerenden Straftatbestände, die im Vorschlag dargelegt sind (Art. 4), sind unvernünftig. Es gibt zum Beispiel keine vernünftige Rechtfertigung dafür, die Hilfe für schutzbedürftige Personen oder Minderjährige als erschwerenden Straftatbestand zu betrachten (Art. 4 Buchstabe d), da diese Personen oft besonders auf humanitärer Hilfe angewiesen sind. Dieses Element sollte daher abgelehnt werden. Auch der Verweis auf Absicht oder grobe Fahrlässigkeit (Art. 4 Buchstabe b) ist sehr besorgniserregend, da Mitgliedstaaten fortlaufend unbegründete Sicherheitsargumente nutzen, um NGOs, insbesondere SAR-NGOs, zu behindern und zu kriminalisieren⁷. **Die Kriterien dürfen daher nicht in Situationen anwendbar sein, in denen die Gefahr versehentlich aus Rettungsmaßnahmen oder anderen Formen von Hilfeleistungen entsteht.**
- Der Vorschlag ermöglicht die Kriminalisierung juristischer Personen (Art. 7) und legt eine breite Palette von Sanktionen gegen Organisationen fest, einschließlich Verwaltungssanktionen (Art. 8). Angesichts von Hetzkampagnen und Hassreden gegen NGOs, die oft von staatlichen Stellen angestoßen werden, und in Verbindung mit dem Fehlen von Ausschlussgründen für die strafrechtliche Haftung für humanitäre Hilfe, wird dies zu einer noch stärker politisch motivierten Verfolgung von NGOs führen, die an Such- und Rettungsmaßnahmen beteiligt sind. Es besteht ein hohes Risiko für die Repression von beispielsweise nichtstaatlichen Organisationen, Vereinigungen verschiedener Art und Bürgerkomitees, was erneut das Recht auf Meinungsäußerung und Vereinigung betrifft (Art. 12 CFR). **Die Ausweitung der strafrechtlichen Haftung auf juristische Personen sollte daher abgelehnt werden.**
- In Art. 9 Buchstabe d wird das obskure Konzept der "Instrumentalisierung eines Drittstaatsangehörigen" als erschwerender Umstand aufgeführt. Im Zusammenhang mit den Verhandlungen über das Gemeinsame Europäische Asylsystem wurde das Konzept der Instrumentalisierung von verschiedenen Menschenrechtsexperten kritisiert⁸. Zu beachten ist, dass die endgültige Einigung über die Crisis-Regulation die humanitäre Hilfe aus dem Konzept der Instrumentalisierung nur in der Präambel und nicht in den rechtlich bindenden Elementen der Regelung ausschließt. Die Verbindung, die die Kommission hier herzustellen versucht, ist äußerst besorgniserregend. **Das obskure Konzept der Instrumentalisierung sollte daher nicht Bestandteil der Richtlinie sein.**
- Der Vorschlag der Kommission legt Mindeststandards fest, um eine sehr breite Palette von Aktivitäten zu kriminalisieren. Während der Vorschlag bereits in unverhältnismäßiger Weise überkriminalisiert, können die Mitgliedstaaten noch

⁷Siehe beispielsweise den Missbrauch von "Hafenstaatskontrollen" durch italienische Behörden, um NGO-Schiffe festzuhalten: <https://ilmanifesto.it/come-hanno-fermato-le-navi-delle-ong>, <https://ilmanifesto.it/la-corte-ue-no-alla-persecuzione-delle-navi-ong>

⁸Siehe zum Beispiel: <https://verfassungsblog.de/migrant-instrumentalisation-facts-and-fictions/>, <https://ecre.org/wp-content/uploads/>



SEENOT- RETTUNG AN EUROPAS GRENZEN

strengere nationale Gesetze umsetzen. **Die Richtlinie sollte daher in Bezug auf die kriminalisierten Handlungen viel begrenzter und klarer sein und Höchststrafen festlegen.** Andernfalls würde dies ein Tor für die nahezu uneingeschränkte Kriminalisierung extrem verwundbarer Menschen und unbequemer Zivilgesellschaft in einigen Mitgliedstaaten schaffen und damit dem proklamierten Ziel der Harmonisierung widersprechen.

Während hinreichend bewiesen wurde, dass die Kriminalisierung illegaler Einreisen in die EU keinen abnehmenden Einfluss auf irreguläre Grenzübertritte hat, gibt es substantielle Beweise für einen anderen Ansatz: **Sichere und legale Wege in die EU sind der effektivste Weg, um Menschensmuggel zu bekämpfen und Leben zu retten⁹.** Anstatt die schwächsten Teile der Gesellschaft übermäßig zu kriminalisieren und Menschenrechtsverletzungen zu legalisieren, sollte sich die Europäische Union darauf konzentrieren, die Rechtsstaatlichkeit in ihren Mitgliedstaaten sicherzustellen und effektive und langfristige Lösungen wie sichere Einreisemöglichkeiten zu schaffen. Die Kommission als "Hüterin der Verträge" sollte darauf achten, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit der von ihr vorgeschlagenen Strafmaßnahmen, der in Artikel 49 Abs. 3 CFR vorgesehen ist, eingehalten wird.

⁹[Dieser Artikel des Mixed Migration Center zeigt](#), dass der vorübergehende Schutzmechanismus, der Menschen aus der Ukraine die legale Einreise in die EU ermöglichte, die wirksamste Operation zur Bekämpfung des Schmuggels war, die die EU je gesehen hat.