

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Übersetzung wurde bereits in Newsletter Menschenrechte 2023/4 veröffentlicht] Die erneute Veröffentlichung wurde allein für die Aufnahme in die HUDOC-Datenbank des EGMR gestattet. Diese Übersetzung bindet den EGMR nicht.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Translation already published in Newsletter Menschenrechte 2023/4] Permission to republish this translation has been granted for the sole purpose of its inclusion in the Court's database HUDOC. This translation does not bind the Court.

© Jan Sramek Verlag (<http://www.jan-sramek-verlag.at>). [Traduction déjà publiée dans Newsletter Menschenrechte 2023/4] L'autorisation de republier cette traduction a été accordée dans le seul but de son inclusion dans la base de données HUDOC de la Cour. La présente traduction ne lie pas la Cour.

## Verweigerung eines Reisedokuments für Flüchtlinge wegen Fehlens der nötigen Durchführungsverordnung

S. E. gg Serbien, Urteil vom 11.7.2023, Kammer IV, 61365/16

### Sachverhalt

Dem aus Syrien stammenden Bf wurde am 28.4.2015 in Serbien der Flüchtlingsstatus zuerkannt, womit ein Aufenthaltsrecht verbunden war. Er hielt sich seither rechtmäßig in Serbien auf und war erwerbstätig.

Am 25.5.2015 beantragte der Bf die Ausstellung eines Reisedokuments für Flüchtlinge. Sein syrischer Pass verlor im Lauf des Jahres 2015 seine Gültigkeit. Am 11.6.2015 wurde ihm von der zuständigen Abteilung des Innenministeriums mitgeteilt, dass die Bearbeitung seines Antrags nicht möglich sei. Das Asylgesetz sehe zwar vor, dass für Flüchtlinge, denen Asyl gewährt wurde, ein solches Dokument anhand einer Einzelfallentscheidung ausgestellt werden könne. Wie das Asylgesetz weiter bestimme, seien Inhalt und Gestaltung dieses Dokuments vom Innenminister mittels Durchführungsverordnung zu regeln. Da eine solche Verordnung aber bislang nicht ergangen sei, könne die Behörde diese Reisedokumente nicht ausstellen.

Daraufhin wies der Vertreter des Bf das Innenministerium auf das Fehlen der Durchführungsverordnung hin. Er erhielt darauf jedoch keine Antwort. Eine vom Bf erhobene Verfassungsbeschwerde wurde

zurückgewiesen, da keine Entscheidung ergangen sei und weder die behördliche Untätigkeit noch das Fehlen der Erlassung einer Durchführungsverordnung Gegenstand einer Verfassungsbeschwerde sein könne.

Als sich der Vertreter des Bf beim Innenministerium erkundigte, ob die Ausstellung eines Reisepasses durch die syrischen Behörden den Verlust des Flüchtlingsstatus nach sich ziehen würde, erhielt er die Auskunft, dass es dazu seitens des Ministeriums keinen generellen Standpunkt gebe, sondern dies von einer Einzelfallprüfung abhängen würde.

Nachdem der Bf am 22.5.2022 von der Botschaft in Belgrad einen syrischen Pass erhalten hatte, verließ er am 11.10.2022 Serbien und übersiedelte nach Erhalt eines Arbeitsvisums nach Deutschland.

### Rechtsausführungen

Der Bf behauptete eine Verletzung von Art 2 4. ZPEMRK (hier: *Recht auf Freizügigkeit*).

### I. Zur behaupteten Verletzung von Art 2 4. ZPEMRK

(41) Der Bf brachte vor, das Versäumnis der serbischen Behörden, ihm ein Reisedokument für Flüchtlinge auszustellen, habe ihn daran gehindert, das Staatsgebiet Serbiens zu verlassen, ins Ausland zu reisen und wieder zurückzukehren. [...]

#### 1. Zulässigkeit

##### a. Zur Einrede betreffend die Unvereinbarkeit *ratione materiae*

(43) Die Regierung forderte den GH zunächst auf, die Beschwerde als *ratione materiae* unvereinbar mit [...] der Konvention für unzulässig zu erklären, weil sich die [...] behauptete Verletzung auf kein in der EMRK oder einem ihrer ZP verankertes Recht beziehe. [...]

(46) Soweit die Regierung die Unanwendbarkeit von Art 2 4. ZPEMRK behauptet, weil die EMRK und ihre ZP kein Recht auf politisches Asyl und auf ein Reisedokument für Flüchtlinge garantieren würden, betont der GH, dass diese Rechte als solche nicht Gegenstand der Beschwerde sind. Die serbischen Behörden haben dem Bf bereits den Flüchtlingsstatus zuerkannt und das Recht anerkannter Flüchtlinge auf ein Reisedokument gesetzlich eingeräumt.

(47) [...] Art 2 4. ZPEMRK zielt darauf ab, »jedermann« ungeachtet seiner oder ihrer Nationalität die Freiheit zu garantieren, jedes Land einschließlich des eigenen zu verlassen. Die Mitgliedstaaten trifft die korrespondierende Verpflichtung, dieses Recht zu achten [...]. Allerdings gewährt dieses Recht niemandem ein absolutes Recht, das Staatsgebiet zu verlassen. Es kann eingeschränkt und von der Erfüllung formaler Voraussetzungen wie dem Besitz eines gültigen Reisedokuments oder Visums abhängig gemacht werden. Aus Art 2 Abs 2 4. ZPEMRK kann keine allgemeine Verpflichtung der Mitgliedstaaten abgeleitet werden, auf ihrem Staatsgebiet aufhältigen Fremden irgendein spezielles Dokument auszustellen, das ihnen die Ausreise erlaubt. Allerdings verlangt die Konvention, dass ihre Bestimmungen so ausgelegt und angewendet werden, dass ihre Rechte praktisch und effektiv sind und nicht theoretisch und illusorisch. Das Recht, das eigene Land zu verlassen, wäre unter gewissen Umständen nicht praktisch und effektiv, wenn eine Person nicht in der Lage ist, irgendein Reisedokument zu erhalten [...].

(48) Sowohl absichtliche als auch unbeabsichtigte Handlungen und Unterlassungen einer Behörde, die dieses Recht beeinträchtigen oder seine Ausübung einschränken können und daher im Ergebnis bestimmte Personen von der Ausübung des Rechts ausschließen, das eigene Land zu verlassen, können daher nach Ansicht des GH in den Anwendungsbereich von Art 2 4. ZPEMRK fallen [...]. Das Argument, wonach die

Weigerung des Staats, ein Reisedokument für den Bf auszustellen, keine Folge restriktiver, auf eine Verhinderung seiner Ausreise aus Serbien abzielender Maßnahmen gewesen sei, macht diesen Artikel daher nicht unanwendbar, solange die Konsequenzen der Handlungen oder Unterlassungen des Staats den Bf daran gehindert haben können, dies zu tun.

(49) [...] Das Recht des Bf, Serbien zu verlassen, scheint nach dem innerstaatlichen Recht vom Besitz eines gültigen Reisedokuments abzuhängen. [...] Sein nationaler Reisepass lief 2015 ab. Daher konnte sein Recht, Serbien zu verlassen, ohne eine Möglichkeit, ein Reisedokument zu erlangen, nicht praktisch und effektiv sein. [...] Im Hinblick auf die Anwendbarkeit von Art 2 4. ZPEMRK auf den vorliegenden Fall sieht der GH keinen Grund dafür, zu bezweifeln, dass der Bf Serbien nicht verlassen konnte, ohne im Besitz eines gültigen Reisedokuments zu sein.

(50) Folglich ist die Beschwerde des Bf über das Versäumnis der Behörden, ihm ein Reisedokument für Flüchtlinge auszustellen, [...] *ratione materiae* vereinbar mit den Bestimmungen der Konvention. Der GH verwirft daher diese Einrede der Regierung [...].

##### b. Zur behaupteten fehlenden Opfereigenschaft

(53) [...] Das System der Individualbeschwerde [...] schließt eine [...] *actio popularis* aus. Die Aufgabe des GH besteht idR nicht darin, das relevante Recht und die Praxis *in abstracto* zu beurteilen, sondern zu bestimmen, ob die Art und Weise, wie Recht und Praxis auf den Bf angewendet wurden oder diesen betrafen, eine Verletzung der EMRK begründete.

(54) [...] Die Tatsache, dass die fehlende Regelung der Angelegenheit alle anerkannten Flüchtlinge in Serbien – und nicht nur den Bf – betraf, macht diese Beschwerde jedoch noch nicht zu einer *actio popularis*. Insb wandte sich der Bf weder gegen das geltende Recht und die Praxis der innerstaatlichen Behörden, weil diese generell mit der Konvention unvereinbar erschienen, noch forderte er den GH zu einer abstrakten Überprüfung der geltenden Rechtslage auf. Er beschwerte sich über das Versäumnis, die relevante Durchführungsverordnung zu erlassen und machte geltend, durch die behauptete Unterlassung direkt betroffen zu sein, weil ihm kein Reisedokument ausgestellt werden konnte. Die Weigerung und das Unvermögen der Behörden, ein Reisedokument für ihn auszustellen, hatte ohne Zweifel direkte, praktische und erhebliche Konsequenzen für seine Freizügigkeit.

(55) Der GH verwirft daher die sich auf die fehlende Opfereigenschaft des Bf beziehende Einrede.

##### c. Erschöpfung innerstaatlicher Rechtsbehelfe

(58) [...] Der GH ist nicht davon überzeugt, dass ein Antrag des Bf auf Erlassung einer formellen, individuellen Verwaltungsentscheidung der Behörde erster Instanz oder die Beschreitung irgendeines anderen Verwaltungsrechtswegs [...] eine wirkliche Erfolgchance gehabt hätte. [...]

(59) Es gibt daher nach Ansicht des GH [...] keinen Hinweis [...] auf ein verfügbares Rechtsmittel, [...] das irgendeine Wirkung auf die Folgen der behaupteten Verletzung hätte haben können [...]. Folglich verwirft der GH diese Einrede der Regierung.

#### d. Schlussfolgerung zur Zulässigkeit

(60) [...] Die Beschwerde ist nicht offensichtlich unbegründet [...]. Sie ist auch aus keinem anderen Grund unzulässig. Sie muss daher für **zulässig** erklärt werden (einstimmig).

### 2. In der Sache

(72) [...] Der Bf [...] ist ein anerkannter Flüchtling [...]. Es besteht ein breiter Konsens auf internationaler und europäischer Ebene über die Notwendigkeit eines besonderen Schutzes von Flüchtlingen, einschließlich der Verpflichtung, ein angemessenes Reisedokument auszustellen, das grundsätzlich für die Ausübung ihres grundlegenden Menschenrechts auf Freizügigkeit notwendig ist.

(73) Allerdings ist der GH im vorliegenden Fall weder dazu aufgerufen, noch dafür zuständig, [...] Art 28 GFK<sup>1</sup> auszulegen und zu prüfen, wie die Staaten ihren Verpflichtungen nach der GFK nachkommen. Die vorliegende Beschwerde betrifft eine behauptete Verletzung der Freizügigkeit, die unter anderem garantiert, dass der Bf ungeachtet seiner Nationalität das Recht genießt, »jedes Land, einschließlich des eigenen, zu verlassen«. [...] Der GH wird sich darauf beschränken zu prüfen, ob die Wirkungen der Handlungen bzw Unterlassungen des belangten Staats eine Verletzung seiner Verpflichtungen nach Art 2 4. ZPEMRK nach sich zogen. [...]

#### a. Allgemeine Grundsätze

(75) [...] Aus Art 2 Abs 2 4. ZPEMRK kann keine generelle Verpflichtung der Mitgliedstaaten abgeleitet werden, in ihrem Territorium aufhältigen Fremden ein bestimmtes Dokument auszustellen, das ihnen Reisen ins Ausland erlaubt. [...] Nach der Rsp des GH begründet jede Maßnahme, einschließlich der Weigerung, ein Reisedokument auszustellen oder zu erneuern, durch die einem

eigenen Staatsbürger oder einer Fremden die Verwendung eines Dokuments verwehrt wird, das es ihm oder ihr erlaubt hätte, das Land zu verlassen, einen Eingriff in die durch Art 2 4. ZPEMRK garantierten Rechte. Dabei ist unerheblich, ob es sich um absichtliche Einschränkungen des Rechts des Bf auf Ausreise durch den belangten Staat handelt oder es keine solche Absicht der Behörden gab [...].

(76) In jedem Fall ist ein staatlicher Eingriff in das Recht, jedes Land zu verlassen, nur dann gerechtfertigt, wenn die strengen Voraussetzungen des Art 2 Abs 3 4. ZPEMRK erfüllt sind. Der Eingriff muss also »gesetzlich vorgesehen« sein, eines oder mehrere der [...] legitimen Ziele verfolgen und »in einer demokratischen Gesellschaft notwendig« sein, um ein solches Ziel zu verwirklichen.

#### b. Anwendung dieser Grundsätze im vorliegenden Fall

##### i. Vorliegen eines Eingriffs

(78) [...] Ungeachtet der fehlenden Absicht der serbischen Behörden, das Recht des Bf, Serbien zu verlassen, einzuschränken, wurde in dieses Recht eingegriffen. [...] Nach der Zuerkennung des Flüchtlingsstatus [...] hätte er das Land verlassen und in andere Länder [...] reisen können, wenn er [...] im Besitz eines gültigen Reisedokuments gewesen wäre. Trotz seines gesetzlichen Anspruchs waren die serbischen Behörden nicht in der Lage, ihm ein Reisedokument für Flüchtlinge auszustellen, weil die nötige Durchführungsverordnung nicht erlassen worden war. Angesichts seiner obigen Feststellungen zur Vereinbarkeit der Beschwerde *ratione materiae* (siehe oben, Rz 47–50), ist der GH der Ansicht, dass die Weigerung der [...] Behörden, dem Bf ein Reisedokument auszustellen, ihn über sieben Jahre lang an der effektiven Ausübung seines Rechts hinderte, das Land zu verlassen, da sein nationaler Reisepass abgelaufen war und er keine Möglichkeit hatte, ein anderes Reisedokument zu erlangen.

(79) Was Letzteres betrifft, ist der GH nicht vom Argument der Regierung überzeugt, der Bf hätte von Anfang an die Option gehabt, [...] einen syrischen Pass zu beantragen [...]. Es würde den völkerrechtlichen Verpflichtungen des Staats widersprechen und es wäre schwer mit der Rechtsstaatlichkeit zu vereinbaren, die Ausstellung eines Reisedokuments für Flüchtlinge mit dem Verweis des Bf auf das Land seiner Staatsbürgerschaft zu verweigern, das im vorliegenden Fall zudem das Land ist, aus dem er vor Verfolgung geflüchtet ist. [...] Die serbischen Behörden behaupteten nie, dass er nicht länger schutzbedürftig sei. Als sich sein Vertreter beim Innenministerium erkundigte, ob die Ausstellung eines Reisedokuments durch die syrischen Behörden eine Beendigung des Flüchtlingsstatus nach sich ziehen könnte, wurde ihm mitgeteilt, dass dies von

<sup>1</sup> Nach Art 28 GFK stellen die Staaten Flüchtlingen, die sich rechtmäßig in ihrem Gebiet aufhalten, Reiseausweise aus, die ihnen Reisen außerhalb dieses Gebiets gestatten.

einer Einzelfallbeurteilung abhängen. Die Erlangung eines syrischen Passes setzte den Bf somit der Gefahr aus, seinen Flüchtlingsstatus in Serbien zu verlieren. Die Behörden konnten nicht von ihm erwarten, dieses Risiko auf sich zu nehmen. Der Umstand, dass er sich 2022, nachdem er sich sieben Jahre in einem rechtlichen Schwebestadium und in Ungewissheit befunden hatte, »freiwillig« dazu entschied, dieses Risiko einzugehen [...], kann den belangten Staat nicht von seinen Verpflichtungen nach Art 2 Abs 2 4. ZPEMRK befreien und ändert nichts an der Feststellung, dass die serbischen Behörden in das Recht des Bf eingriffen, das Land zu verlassen.

(81) Indem die serbischen Behörden den Bf im Juni 2015 über ihr [...] Unvermögen informierten, ihm ein Reisedokument für Flüchtlinge auszustellen, beraubten sie sein Recht, das Land zu verlassen, ungeachtet des informellen Charakters dieser Mitteilung für eine sich über sieben Jahre erstreckende Zeitspanne auf eine Weise jeder Wirksamkeit, die ohne Zweifel einen Eingriff [...] begründete.

ii. Rechtfertigung des Eingriffs

(82) [...] Der Ausdruck »gesetzlich vorgesehen« [in Art 2 4. ZPEMRK] verlangt nicht nur, dass die umstrittene Maßnahme irgendeine Grundlage im innerstaatlichen Recht haben muss, sondern auch, dass dieses mit der Rechtsstaatlichkeit vereinbar ist [...]. Der Grundsatz der Rechtmäßigkeit, der sich aus der Rechtsstaatlichkeit ergibt, verlangt von den staatlichen Behörden auf allen Ebenen der Verwaltung, die von der Gesetzgebung verlangten Durchführungsverordnungen innerhalb der gesetzten Frist oder in angemessener Zeit zu erlassen.

(83) Sowohl das frühere Asylgesetz von 2008 als auch die derzeit geltende Fassung von 2018 anerkennen das Recht eines anerkannten Flüchtlings, ein Reisedokument zu erhalten. Die Asylgesetze von 2008 und von 2018 ermächtigten und verpflichteten den Innenminister dazu, binnen 60 Tagen eine Durchführungsverordnung zu erlassen [...] und insb diese Angelegenheit zu regeln und detailliertere Standards vorzuschreiben.

(84) Der Anspruch des Bf auf ein Konventionsreisedokument ergibt sich somit aus der innerstaatlichen Gesetzgebung, mit der die Verpflichtungen aus der GFK umgesetzt werden. Die entsprechenden Verpflichtungen der serbischen Behörden, ein Reisedokument für Flüchtlinge auszustellen, wurden durch die staatliche Entscheidung, den Flüchtlingsstatus zuzuerkennen [...], ausgelöst, um ihm die Ausübung seines Grundrechts auf Freizügigkeit zu ermöglichen. Der berechtigte Antrag des Bf [...] konnte allerdings seit 2015 überhaupt nicht behandelt werden. Die sich auf die Ausstellung von Reisedokumenten für Flüchtlinge beziehenden Bestimmungen des Asylgesetzes wurden nicht durch den Erlass einer Durchführungsverordnung des zuständigen Innenministers ergänzt, obwohl

beinahe 15 Jahre seit Inkrafttreten des früheren Asylgesetzes und fast fünf Jahre seit Inkrafttreten der geltenden Fassung vergangen sind. Offensichtlich wurden keine Durchführungsbestimmungen über die verantwortliche Organisationsstruktur und das Verfahren zur Ausstellung eines Reisedokuments für Flüchtlinge oder über dessen Aussehen und Herstellung [...] erlassen.

(85) Wie der GH zudem feststellt, dauerte diese Untätigkeit eine erhebliche Zeit an. Es gab für den Bf trotz seines gesetzlichen Anspruchs keine effektive Möglichkeit, ein Reisedokument zu erhalten. Die Behörden haben nicht gezeigt, dass sie irgendwelche Bemühungen unternahmen, dem Rechtsstaatsprinzip gemäß zu handeln und die angemessenen regulatorischen und operativen Maßnahmen zu ergreifen, um das nationale Recht umzusetzen und für den Bf – und jede andere Person in einer ähnlichen Situation – die Möglichkeit zu schaffen, [...] ein Reisedokument für Flüchtlinge zu beantragen und zu erhalten. Ein solches systemisches Versäumnis seitens der Behörden, dem innerstaatlichen Recht entsprechend zu handeln, führte dazu, dass das effektive Recht von Flüchtlingen, das Staatsgebiet Serbiens zu verlassen, völlig illusorisch wurde. Ungeachtet der Ernsthaftigkeit der in Beschwerde gezogenen Untätigkeit blieben die Behörden [...] selbst nach Zustellung der vorliegenden Beschwerde an die Regierung im Jahr 2018 völlig passiv. Diese Situation brachte den Bf in einen Zustand der Unsicherheit und drängte ihn schließlich dazu, das Risiko einzugehen, sich mit einem Antrag auf einen Reisepass an die syrischen Behörden zu wenden [...].

(87) [...] Die Regierung kann die Untätigkeit des Staats nicht unter Berufung auf fehlende Ressourcen oder technische Lösungen rechtfertigen, da die zuständigen Behörden die Budgetzuteilungen überblicken und eine rechtzeitige und angemessene technische Unterstützung zur Erledigung dieser Aufgabe sicherstellen hätten müssen. [...]

(88) [...] Die staatlichen Behörden schränkten durch ihre sieben Jahre lang anhaltende Weigerung [...], dem Bf ein Reisedokument für Flüchtlinge auszustellen, sein Recht, Serbien zu verlassen, in einem Ausmaß ein, das dessen Wesenskern beeinträchtigte und es seiner Wirksamkeit beraubte. Aufgrund der Feststellung, dass der Eingriff [...] nicht »gesetzlich vorgesehen« war, erübrigt es sich zu prüfen, ob er ein legitimes Ziel [...] verfolgte oder in einer demokratischen Gesellschaft notwendig war [...].

(89) Daher hat eine **Verletzung** von Art 2 4. ZPEMRK stattgefunden (einstimmig).

## II. Anwendung von Art 46 EMRK

(98) [...] Das anhaltende Versäumnis des Staats, sein eigenes nationales Recht umzusetzen, das die Ausstel-

lung eines Reisedokuments für anerkannte Flüchtlinge und subsidiär Schutzberechtigte erlaubt, und die dazu erforderlichen Durchführungsbestimmungen zu erlassen, stellt ein strukturelles Problem dar. [...] Es ist Aufgabe des Ministerkomitees, [...] anzusprechen, welche individuellen und generellen Maßnahmen zur Umsetzung von der belangten Regierung gefordert werden, da dieses Urteil über diesen Einzelfall hinausgehende Wirkungen haben sollte. Nach Ansicht des GH muss der belangte Staat alle angemessenen gesetzgeberischen und operativen Maßnahmen ergreifen, um den relevanten gesetzlichen Rahmen zu vervollständigen und Regelungen zu erlassen, um [...] für jede Person in einer ähnlichen Situation wie der Bf die Möglichkeit zu schaffen, [...] ein Reisedokument zu beantragen und zu erhalten.

### III. Entschädigung nach Art 41 EMRK

€ 3.500,- für immateriellen Schaden; im Übrigen wird der Antrag auf gerechte Entschädigung abgewiesen (einstimmig).