

06. 04. 87

Unterrichtung

durch das Europäische Parlament

EntschlieÙung zu den Fragen des Asylrechts

DAS EUROPÄISCHE PARLAMENT —

— in Kenntnis der EntschlieÙungsanträge

1. von Frau Heinrich und anderen zur Asylgewährung für baskische Flüchtlinge in Frankreich (Dok. 2-619/84),
2. von Frau Heinrich zur Zwangsdeportation baskischer Flüchtlinge durch die französische Regierung (Dok. 2-754/84),
3. von Herrn van der Lek zur Behandlung der aus Sri Lanka geflüchteten Tamilen durch die Regierungen der Mitgliedstaaten (Dok. B2-371/85),
4. von Frau Heinrich zum Auslieferungsrecht innerhalb der Gemeinschaft (Dok. B2-786/85) und
5. von Frau Heinrich u. a. zum Asylrecht und zur Asylpraxis innerhalb der Europäischen Gemeinschaft (Dok. B2-1064/85),

— in Kenntnis der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, insbesondere Artikel 14: „Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen“,

— in Kenntnis der Genfer Flüchtlings-Konvention (GFK) von 1951 und des Zusatzprotokolls von 1967, die alle Mitgliedstaaten ratifiziert haben,

— in Kenntnis des Europäischen Übereinkommens zur Übertragung der Zuständigkeit für Flüchtlinge, mit Anhang, Straßburg, 16. Oktober 1980,

— in Kenntnis der Schlußfolgerungen zum internationalen Flüchtlingsschutz des Exekutivkomitees für das Programm des Hohen Flüchtlingskommissars (EXCOM), in dem die EG-Mitgliedstaaten Belgien, Dänemark, Frankreich, Bundesrepu-

*Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments – 09151 – vom 1. April 1987.
Das Europäische Parlament hat die EntschlieÙung in der Sitzung vom 12. März 1987 angenommen.*

blik Deutschland, Griechenland, Italien und die Niederlande vertreten sind,

- in Kenntnis der besonderen Leistung der in der Flüchtlingsarbeit tätigen Hilfsorganisationen, ohne die die Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden in den Mitgliedstaaten nicht zu bewerkstelligen sind, und einzelner Staaten der Europäischen Gemeinschaft und ihrer Gemeinden, die einen überproportionalen Zugang von Flüchtlingen zu verkraften und dabei erhebliche Anstrengungen in administrativer, sozialer und finanzieller Hinsicht unternommen haben,
- in Kenntnis der Erklärung der Generalversammlung der Vereinten Nationen vom 14. Dezember 1967 zum Territorialasyl¹⁾,
- in Kenntnis der Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen vom 10. Dezember 1984, die alle Mitgliedstaaten der EG unterzeichnet haben, die aber bisher nur von Frankreich ratifiziert worden ist,
- in Kenntnis der Entschlüsse und Empfehlungen des Ministerrates und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur rechtlichen und sozialen Behandlung der Asylsuchenden²⁾,
- unter Hinweis darauf, daß die Sachverständigen, die seinem Ausschuß für Recht und Bürgerrechte Bericht erstatteten, einstimmig die Ansicht vertraten, daß die angemessenste, aktuellste und genaueste internationale Definition eines Flüchtlings die in Artikel 1 Absatz 2 der Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit (OAU) vom 10. September 1969 niedergelegte Definition ist,
- in Kenntnis seiner früheren Entschlüsse zu dem Thema, insbesondere seiner Aufforderungen an den Rat und die Kommission, Vorschläge für die Harmonisierung der Visavorschriften, des Ausländerrechts und des Rechts auf Asyl zu machen³⁾, der konkreten Aufforderung an die Regierungen der EG, keine Familien nach Sri Lanka abzuschieben⁴⁾, sowie zur Ausarbeitung einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik⁵⁾,
- in Kenntnis der Erklärung der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 25. März 1964⁶⁾,

¹⁾ GA Res. 2312 (XXII)

²⁾ Erklärung des Ministerrats vom 18. November 1977 zum Territorialasyl; Empfehlung des Ministerrats Nr. (81) 16 vom 5. November 1981 zur Harmonisierung der nationalen Asylverfahren; Empfehlung des Ministerrats Nr. (84) 1 vom 21. Januar 1984; Empfehlung 293 (1961) der Parlamentarischen Versammlung zur Aufnahme des Asylrechts in die Europäische Menschenrechtskonvention; Empfehlung 773 (1976) zur Situation der De-facto-Flüchtlinge; Empfehlungen 817 (1977); 842 (1978); 953 (1983); 1016 (1985)

³⁾ ABl. Nr. C 184 vom 9. Juni 1983, S. 112

⁴⁾ ABl. Nr. C 175 vom 15. Juli 1985, S. 219f.

⁵⁾ ABl. Nr. C 283 vom 10. November 1986, S. 74

⁶⁾ ABl. Nr. 1225 vom 22. Mai 1964, S. 64

wonach für Flüchtlinge, die im Sinne des Abkommens von 1951 als solche anerkannt und im Hoheitsgebiet eines anderen Mitgliedstaats der Gemeinschaft ansässig sind, die Einreise in ihr Hoheitsgebiet zur Ausübung einer Tätigkeit im Lohn- oder Gehaltsverhältnis besonders wohlwollend geprüft werden muß, besonders im Hinblick darauf, daß diesen Flüchtlingen in ihrem Hoheitsgebiet eine möglichst günstige Behandlung gewährt wird,

- in Kenntnis der Erklärung über Menschenrechte der im Rat vereinigten Vertreter der Regierungen der Mitgliedstaaten vom 21. Juli 1986⁷⁾,
 - in Kenntnis von Artikel 2 Absatz 1 der Verordnung (EWG) Nr. 1408/71 des Rates vom 14. Juni 1971 zur Anwendung der Systeme der sozialen Sicherheit auf Arbeitnehmer und deren Familien, die innerhalb der Gemeinschaft zu- und abwandern⁸⁾, wonach der persönliche Geltungsbereich dieser Verordnung auch Staatenlose oder Flüchtlinge umfaßt, die im Gebiet eines Mitgliedstaats wohnen, sowie deren Familienangehörige und Hinterbliebene,
 - in Kenntnis des Weißbuchs der Kommission an den Europäischen Rat zur Vollendung des europäischen Binnenmarkts vom Juni 1985⁹⁾, in dem sie ankündigt, spätestens 1988 eine Richtlinie für die Koordinierung der Vorschriften über das Asylrecht und den Flüchtlingsstatus vorzuschlagen,
 - in Kenntnis der Gemeinsamen Erklärung gegen Rassismus und Fremdenfeindlichkeit vom 11. Juni 1986¹⁰⁾,
 - in Kenntnis des Dritten AKP-EWG-Abkommens (Lomé III) vom 8. Dezember 1984, insbesondere Kapitel 1 (Ziele und Grundsätze) sowie Artikel 203 bis 205 (Flüchtlingshilfe),
 - in Kenntnis von Kapitel 92 und 93 des Haushalts der Europäischen Gemeinschaften¹¹⁾,
 - in Kenntnis des Berichts von Frau d'Ancona im Namen des Ausschusses für die Rechte der Frau (Dok. A2-44/86)¹²⁾,
 - in Kenntnis des Berichts von Herrn Verbeek im Namen des Ausschusses für Entwicklung und Zusammenarbeit (Dok. A2-122/86),
 - in Kenntnis des Berichts seines Ausschusses für Recht und Bürgerrechte (Dok. A2-227/86),
- A. in dem Bewußtsein der moralischen und historischen Verantwortung der Mitgliedstaaten der Europäischen Gemeinschaft gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen,

⁷⁾ Agence Europe Nr. 4365 vom 22./23. Juli 1986, S. 4

⁸⁾ ABl. Nr. L 149 vom 5. Juli 1971, S. 2

⁹⁾ KOM (85) 310 endg.

¹⁰⁾ ABl. Nr. C 158 vom 25. Juni 1986, S. 1

¹¹⁾ ABl. Nr. L 214 vom 4. August 1986

¹²⁾ Entschließung des Europäischen Parlaments vom 11. Juni 1986, ABl. Nr. C 176 vom 14. Juli 1986, S. 73, insbesondere Ziff. 48, S. 80

- B. in dem Bewußtsein, daß nach der Entkolonialisierung durch bestimmte Mitgliedstaaten einige der dadurch neu entstandenen Staaten künstliche Grenzen haben, an strukturellen Unausgewogenheiten leiden, undemokratische Regierungssysteme haben und Schauplatz von militärischen Konflikten und Bürgerkriegen sind, die Flüchtlingsbewegungen hervorrufen,
- C. im Bewußtsein der heutigen Rolle der EG als einer führenden Industriemacht in der Weltwirtschaft,
- D. in der Erwägung, daß durch eine wirkungsvolle europäische Entwicklungspolitik und im Rahmen der Europäischen Politischen Zusammenarbeit (EPZ) ein wichtiger Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung und zur politischen Befriedung in den Hauptflüchtlingsländern geleistet werden muß und kann,
- E. in der Erwägung, daß Flüchtlingsbewegungen langfristig nur durch wirtschaftlichen Fortschritt sowie politische und soziale Stabilität in den jeweiligen Herkunftsländern beseitigt werden können,
- F. in der Erwägung, daß sich die Ursachen für Flucht seit Abschluß der Genfer Flüchtlingskonvention von 1951 verändert haben und die Definition des Flüchtlingsbegriffs daher einem Wandel unterliegen muß,
- G. in der Überzeugung, daß die Europäische Gemeinschaft im Namen der Mitgliedstaaten die Initiative zur Ausarbeitung eines Entwurfs einer neuen Definition des Flüchtlingsbegriffs auf der Grundlage insbesondere der Genfer Konvention und der Verfassungen der Mitgliedstaaten ergreifen sollte,
- H. in der Erwägung, daß von den weltweit 17 bis 20 Millionen Flüchtlingen nur ein kleiner Teil in die Gemeinschaft kommt,
- I. in der Überzeugung, daß durch nationale Regelungen ein internationales Problem nicht zu steuern ist, weil dadurch nur eine Verschiebung der Belastungen auf einen anderen Staat herbeigeführt wird,
- J. in Sorge über die zunehmende Praxis der EG-Mitgliedstaaten, den Zuzug von Asylsuchenden unter anderem durch eine restriktive Visa-Politik abzuwehren und über Bestrebungen in einzelnen EG-Mitgliedstaaten, das Asylrecht durch Verfassungs- oder Verfahrensänderungen oder durch restriktive Auslegung der Kriterien für die Anerkennung als Flüchtling oder durch Aushöhlung des Prinzips des non-refoulement einzuschränken,
- K. in der Erwägung, daß Verbesserungen in bezug auf die mangelhafte Unterbringung und Versorgung der Asylsuchenden während der oft Jahre dauernden Asylverfahren geboten sind und insbesondere in bezug auf die zwangsweise Unterbringung in Sammellagern, Arbeitsverbote während des Asylverfahrens, Einschränkung der Bewegungsfreiheit, Kürzungen und Auszahlungen der Sozialhilfe in Sachleistungen,
- L. in der Überzeugung, daß alle Maßnahmen auf dem Gebiet

des Asylrechts auf der Achtung der Menschenwürde, der Menschenrechtskonvention des Europarats, der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte sowie den vom Europäischen Parlament angenommenen Leitlinien für die Gestaltung der europäischen Menschenrechtspolitik fußen müssen,

M. in der Überzeugung, daß die Europäische Gemeinschaft als einheitlicher Rechts- und Sozialraum und im Hinblick auf die Vollendung des Binnenmarktes gemeinsame rechtliche und soziale Standards für Asylsuchende definieren muß —

1. fordert eine großzügigere Haltung der Mitgliedstaaten gegenüber Asylsuchenden und fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Behandlung von Asylanträgen nach folgenden Grundsätzen zu verfahren:

- a) Visabestimmungen dürfen keine Fluchtmöglichkeiten verhindern oder einschränken;
- b) die Grenz-, Einwanderungs- und Ausländerbehörden sollen das Nicht-Zurückweisungsprinzip einhalten, und insbesondere jede Diskriminierung von spontanen Asylbewerbern (ohne Visum) vermeiden;
- c) Asylanträge müssen gründlich und zügig bearbeitet werden, die Entscheidung über den Asylantrag muß in den Mitgliedstaaten von einer zentralen Behörde nach persönlicher Anhörung des Bewerbers unter Vermeidung einer vorgeschalteten Zulässigkeitsprüfung getroffen werden, wobei sich der Antragsteller in einer von ihm beherrschten Sprache einlassen und soweit erforderlich kostenlose Rechtshilfe erhalten kann;
- d) diese zentrale Behörde sollte nur für die Prüfung der Asylanträge (Zulassung) zuständig sein, während die Kontrolle der Polizei obliegen sollte; mit anderen Worten: Trennung der administrativen Aufgabe der Zulassung von der ausführenden Aufgabe der Kontrolle;
- e) die bestehenden internationalen Abkommen, wie die GFK, die Übereinkommen und Entschlüsse des Ministerrats des Europarats und die Texte der Vereinten Nationen, müssen strikt respektiert werden;
- f) bei der Prüfung von Asylanträgen sollte auch das Handbuch des Hohen Flüchtlingskommissars der VN über Verfahren und Kriterien, die zur Festlegung des Flüchtlingsstatus angewandt werden sollten, und insbesondere der Flüchtlingsbegriff der Flüchtlingskonvention der Organisation für Afrikanische Einheit zugrunde gelegt werden;
- g) die Bestimmungen der GFK müßten analog für alle Personen gelten, die wegen ihres Geschlechts oder aufgrund ihrer sexuellen Orientierung verfolgt werden¹³⁾;

¹³⁾ Siehe auch die EntschlieÙung des Europäischen Parlaments vom 13. April 1984, ABl. Nr. C 127 vom 14. Mai 1984, S. 137, aufgrund des Berichts von Herrn Chambeiron, Dok. 1-112/84

- h) es ist wichtig, zwischen dem Erstaufnahmeland und dem asylgewährenden Land zu unterscheiden, da es dem Asylbewerber freistehen muß, sein Asylland innerhalb der Europäischen Gemeinschaft auszuwählen, welches dann ausschließlich für die Asylgewährung zuständig ist; in diesem Sinne müssen die nationalen Asylverfahren gemeinschaftlich aufeinander abgestimmt werden;
 - i) die Entscheidung über die Ablehnung des Asylbegehrens muß ausreichend schriftlich begründet werden;
 - j) die Entscheidung der Anerkennung oder Ablehnung ist dem Antragsteller persönlich in einer von ihm beherrschten Sprache und – im Fall der Ablehnung – mit einem ausdrücklichen Hinweis auf sein Berufungsrecht zur Kenntnis zu bringen;
 - k) die Entscheidung der Ablehnung des Asylbegehrens muß abschließend einer unabhängigen richterlichen Überprüfung und Berufung mit aufschiebender Wirkung unterzogen werden können;
 - l) Auslieferungen dürfen während der Dauer des Verfahrens nicht erfolgen;
 - m) der Ehegatte und die unterhaltsberechtigten Angehörigen eines Asylbewerbers sollen ihm/ihr rechtlich gleichgestellt werden;
 - n) De-facto-Flüchtlinge sollen während der Dauer ihres Aufenthalts wie anerkannte Flüchtlinge behandelt werden; der Aufenthalt kann befristet werden;
 - o) fortdauernde erzwungene Unterbringung in Sammelunterkünften, längerfristiges Arbeitsverbot, andauernde Residenzpflicht und längere Beschränkung der Bewegungsfreiheit sind zu vermeiden, dürfen jedoch sechs Monate nicht überschreiten, weil sie andernfalls gegen die Menschenwürde verstoßen;
 - p) wenn die Verfahrensdauer sechs Monate übersteigt, muß den Asylbewerbern und den unter Buchstabe m genannten Angehörigen Zugang zum Arbeitsmarkt und – entsprechend den dafür geltenden Regeln – zum System der sozialen Sicherheit sowie allen schulischen und außerschulischen Bildungseinrichtungen möglich sein;
 - q) die Organisationen, die in der Flüchtlingsarbeit tätig sind, sollen finanziell gefördert und an der Diskussion über die Asyl- und Flüchtlingspolitik beteiligt werden;
 - r) anerkannte Flüchtlinge in der Europäischen Gemeinschaft müssen die gleichen Rechte und Pflichten wie EG-Bürger aus anderen Mitgliedstaaten erhalten;
2. erwartet, daß die geographischen Vorbehalte zur GFK, wonach nur Asylbewerber aus Europa als Flüchtlinge anerkannt werden können, jetzt unverzüglich aufgehoben werden;

3. fordert die umgehende Ratifizierung der Anti-Folterkonvention der Vereinten Nationen;
4. zweifelt nicht daran, daß die Kommission die in Ziffer 1 dieser Entschlieung enthaltenen Grundsätze in ihren angekündigten Richtlinienentwurf zum Asylrecht aufnimmt und in Auswertung des umfassenden Materials den Richtlinienvorschlag bereits 1987 vorlegt;
5. befürwortet einen Ausgleich zwischen den Mitgliedstaaten, die in unterschiedlicher Weise durch den Zuzug von Asylsuchenden belastet werden; empfiehlt als Schlüssel hierfür den Haushalt der EG;
6. fordert den Rat auf, die Initiative zu einer besseren und gründlicheren Unterrichtung der europäischen Bürger über die Hintergründe der Flüchtlingspolitik zu ergreifen, um zu verhindern, daß Zweifel an der Pflicht der Mitgliedstaaten, zur Lösung des internationalen Flüchtlingsproblems beizutragen, und diesbezügliche Mißverständnisse aufkommen;
7. empfiehlt dem Rat, dafür zu sorgen, daß in den Mitgliedstaaten Initiativen zur organisierten Ausbildung der Asylbewerber und insbesondere ihrer Kinder ergriffen werden, um ihnen bessere Möglichkeiten zum Verständnis unserer europäischen Kultur und Lebensart zu bieten und ihnen u. a. die Sprachkenntnisse zu vermitteln, die sie im Alltagsleben im Aufnahmestaat benötigen;
8. fordert, daß die Kommission in Zusammenarbeit mit dem Europäischen Parlament einen EG-Beauftragten für Asylangelegenheiten einsetzt;
9. fordert die Mitgliedstaaten, die dies noch nicht getan haben, auf, das Europäische Übereinkommen zur Übertragung der Zuständigkeit für Flüchtlinge, mit Anhang (Straßburg, 16. Oktober 1980), zu ratifizieren;
10. stellt fest, daß die in den Ziffern 1 bis 9 dieser Entschlieung enthaltenen Forderungen das Ziel haben, das Asylrecht in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft zu sichern und seine Gewährung in menschenwürdiger und rechtsstaatlicher Weise zu garantieren. Die Mitgliedstaaten können in gegenseitiger Absprache angemessene Maßnahmen gegen einen Mißbrauch des Asylrechts ergreifen;
11. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschlieung und den dazugehörigen Bericht dem Rat, der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten, dem Europarat sowie dem UNHCR und den NGOs, die in der Flüchtlingsarbeit tätig sind, zu übermitteln.