

10.12.92

Unterrichtung

durch das Europäische Parlament

**EntschlieÙung zur Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitiken
in den Europäischen Gemeinschaften**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 36331 - vom 8. Dezember 1992. Das Europäische Parlament hat die
EntschlieÙung in der Sitzung am 18. November 1992 angenommen.

894/92

Das Europäische Parlament,

- unter Hinweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948, insbesondere deren Artikel 14, der da lautet: "Jeder Mensch hat das Recht, in anderen Ländern vor Verfolgungen Asyl zu suchen und zu genießen",
- unter Hinweis auf die Genfer Konvention über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und das Zusatzprotokoll von 1967, die von allen Mitgliedstaaten ratifiziert worden sind,
- unter Hinweis auf die Vorschrift 3.36 von Anhang 9 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt (ICAO) vom 7. Dezember 1944 (Chicago), wonach gegen Fluggesellschaften außer im Falle grober Fahrlässigkeit, die einer Begünstigung der illegalen Einwanderung gleichkommt, keine Sanktionen verhängt werden dürfen,
- unter Hinweis auf Artikel 13 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten, die Empfehlung 1/16 des Europarates und Absatz 7 der Schlußfolgerungen Nr. 8/1977 des UNHCR-Exekutivausschusses (EXCOMCONCL), die eine aufschiebende Wirkung des Berufungsverfahrens vorsehen,
- unter Hinweis auf die von den Vertretern der Regierungen der Mitgliedstaaten auf der Ratstagung vom 21. Juli 1986 abgegebene Erklärung zu den Menschenrechten,
- unter Hinweis auf seine früheren diesbezüglichen EntschlieBungen, insbesondere die EntschlieBung vom 12. März 1987¹ zum Asylrecht und seine EntschlieBung vom 13. September 1991² zur Freizügigkeit und Sicherheit in der EG, sowie seine Aufforderung an Rat und Kommission, Vorschläge für die Harmonisierung der Visumpflicht, des Ausländerrechts und des Asylrechts sowie zur Konzipierung einer gemeinsamen europäischen Flüchtlingspolitik vorzulegen,
- unter Hinweis auf die besonderen Anstrengungen der an der Flüchtlingsarbeit beteiligten Nichtregierungsorganisationen, ohne die die Unterbringung und Betreuung der Asylbewerber in den Mitgliedstaaten der Gemeinschaft unmöglich wäre, sowie der Kommunalbehörden, die eine hohe Anzahl von Flüchtlingen aufnehmen, wodurch ihnen erhebliche administrative, soziale und finanzielle Belastungen entstehen,
- unter Hinweis auf die EntschlieBungen und Empfehlungen des Ministerkomitees und der Parlamentarischen Versammlung des Europarates zur rechtlichen und sozialen Behandlung von Asylbewerbern,
- unter Hinweis auf das Weißbuch der Kommission an den Europäischen Rat vom Juni 1985 über die Vollendung des Binnenmarktes, worin die Kommission

¹ ABl. Nr. C 99 vom 13.04.1987, S. 167.

² ABl. Nr. C 267 vom 14.10.1991, S. 197.

ankündigt, sie werde bis spätestens 1988 eine Richtlinie über die Koordinierung der Vorschriften über das Asylrecht und den Flüchtlingsstatus vorschlagen, was bis heute nicht geschehen ist,

- unter Hinweis darauf, daß die Gemeinschaft bei der Errichtung der Europäischen Union im Zuge des laufenden Integrationsprozesses eine Harmonisierung der Maßnahmen im Bereich des Asylrechts vorschreiben muß,
 - unter Hinweis auf die unterschiedlichen und oftmals unzulänglichen Standards und Verfahren, die die Mitgliedstaaten bei der Erfüllung ihrer rechtlichen und humanitären Verpflichtungen gegenüber Asylsuchenden und Flüchtlingen anwenden,
 - unter Hinweis darauf, daß eine harmonisierte Asylpolitik der Situation der De-facto-Flüchtlinge Rechnung tragen muß und daß den Betroffenen stets das Recht auf Asylantragstellung und Zugang zum Verfahren eingeräumt werden muß,
 - unter Hinweis auf den ausdrücklichen und auf verschiedenen Tagungen des Europäischen Rates wiederholt geäußerten Wunsch der Mitgliedstaaten, diese Situation durch Harmonisierung ihrer Haltung in der Frage des Asylrechts zu korrigieren,
 - unter Hinweis auf das Dubliner Übereinkommen über den für die Prüfung eines Asylantrags zuständigen Staat,
 - unter Hinweis auf die Artikel K bis K.9 des Vertrags über die Europäische Union und die in der Schlußakte des Vertrags enthaltene Erklärung zur Asylfrage,
 - unter Hinweis auf seine Entschliebung vom 10. Oktober 1990 zum Bericht des Untersuchungsausschusses "Rassismus und Ausländernefeindlichkeit"¹,
 - unter Hinweis auf den zweiten Bericht des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten über das Inkrafttreten des Schengener Übereinkommens (A3-0336/92),
 - unter Hinweis auf die Auskünfte, die bei seinen öffentlichen Anhörungen mit Vertretern der Parlamente der Mitgliedstaaten, des UNHCR und Vertretern der in diesem Bereich tätigen Nichtregierungsorganisationen erteilt wurden,
 - unter Hinweis auf den Entschliebungsantrag von Herrn Arbeloa Muru zu Asylbewerbern auf europäischen Flughäfen (B3-0630/92),
 - gestützt auf Artikel 121 seiner Geschäftsordnung,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten sowie der Stellungnahme des Ausschusses für soziale Angelegenheiten, Beschäftigung und Arbeitsumwelt (A3-0337/92),
- A. in der Erwägung, daß die Mitgliedstaaten der Gemeinschaft bei der Wahrung der Menschenwürde ein Beispiel geben müssen,
- B. in der Erwägung, daß die Ausarbeitung einer harmonisierten Asylpolitik für die Europäische Gemeinschaft größtenteils nationalen Beamten und der Exekutive überlassen ist, die den nationalen Parlamenten und dem Europäischen Parlament kaum oder überhaupt keine unmittelbare Rechenschaft ablegen,

¹ ABl. Nr. C 284 vom 12.11.1990, S. 57.

- C. in der Erwägung, daß die Mitgliedstaaten nur durch Berufung auf Artikel 100 c des EG-Vertrags, der durch den Vertrag über die Europäische Union eingefügt wird, sicherstellen können, daß ihre Rechtsvorschriften und Praktiken im Zusammenhang mit der Asylfrage einheitlich und mit dem Gemeinschaftsrecht vereinbar sind und ein angemessenes Maß an Verantwortlichkeit gegenüber der Öffentlichkeit gegeben ist,
- D. in der Überzeugung, daß es in Erfüllung seiner fundamentalen demokratischen Rolle als Sprachrohr des einzelnen sowohl das Recht der Asylsuchenden verteidigen als auch dem Mißbrauch des Asylrechts entgegenwirken muß,
- E. in der Überzeugung, daß die Mitgliedstaaten Fluchtursachen aktiver bekämpfen und eine vorbeugende Flüchtlingspolitik begünstigen sollten, die das Entstehen von Flüchtlingsproblemen verhindert und der historischen, politischen, ökonomischen Verantwortung und Bedeutung der Gemeinschaft und der Mitgliedstaaten entspricht,
- F. in der Überzeugung, daß das Flüchtlingsproblem langfristig durch wirtschaftlichen und sozialen Fortschritt und politische Stabilität in den Herkunftsländern geregelt werden muß und der Gemeinschaft dabei eine wesentliche Rolle zufällt, insbesondere im Hinblick auf die Länder, mit denen Kooperationsabkommen bestehen,
- G. in der Überzeugung, daß im Hinblick auf die Aufnahme und aktive Integration der Asylbewerber ein gemeinsamer europäischer Ansatz notwendig ist,
- 1. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten der vorgenannten Erklärung in der Schlußakte des Maastrichter Vertrags zur Asylfrage nachkommen, wonach "der Rat ... vorrangig die Fragen der Asylpolitik der Mitgliedstaaten mit dem Ziel prüft, ... bis Anfang 1993 eine gemeinsame Aktion zur Harmonisierung der Aspekte dieser Politik zu beschließen", und "der Rat bis Ende 1993 anhand eines Berichts auch die Frage der etwaigen Anwendung des Artikels K.9 auf diesen Bereich" prüft;
- 2. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten auf dem nächsten Europäischen Rat offiziell ihr Engagement für den Geist und Buchstaben der Genfer Konvention von 1951 und des Protokolls von 1967 einschließlich der Rolle des UNHCR in Übereinstimmung mit den Vorschriften der Europäischen Menschenrechtskonvention bekräftigen;
- 3. dringt darauf, daß die Kommission mehr Verantwortung übernimmt und auf dem Gebiet der Asyl- und Flüchtlingspolitik eine aktivere Rolle spielt;
- 4. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten bei der Durchführung ihrer Asylpolitik gemäß Artikel 35 der Genfer Konvention mit dem UNHCR zusammenarbeiten und sich gegebenenfalls von diesem beraten lassen;
- 5. dringt darauf, daß sich die Mitgliedstaaten auch von den auf dem Gebiet der Menschenrechte und des Asylrechts tätigen NRO beraten lassen;
- 6. dringt darauf, daß jeder Mitgliedstaat, sofern dies noch nicht geschehen ist, durch nationale Gesetze und entsprechende Verwaltungsanordnungen das Asylrecht derer anerkennt, die die Voraussetzungen der Genfer Konvention erfüllen;
- 7. dringt darauf, daß die für Asylbewerber geltenden Rechtsvorschriften und Verfahren folgendes sicherstellen:
 - a) ungehinderten Zugang zum Hoheitsgebiet und ungehinderten, automatischen Zugang zu den Verfahren, auch wenn zwischen den betreffenden Staaten

- Vereinbarungen auf der Grundlage einer Liste "sicherer Herkunftsländer" bestehen,
- b) eine umfassende und faire Erstanthörung,
 - c) die selbstverständliche und unentgeltliche Verfügbarkeit eines gesetzlichen Vertreters,
 - d) das Recht auf Akteneinsicht für den Asylsuchenden und seinen gesetzlichen Vertreter,
 - e) die Bereitstellung von Dolmetschern,
 - f) die Möglichkeit eines Berufungsverfahrens in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht bei einem Gericht, wobei keine Abschiebung des Antragstellers erfolgen darf, außer aus Gründen der nationalen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung nach entsprechendem Gerichtsbeschuß,
 - g) daß eine Entscheidung in erster Instanz nicht länger als 6 Monate dauert,
 - h) das Offenhalten des Rechtsweges, keinerlei Einschränkungen der Rechtswegegarantie,
 - i) Zugang zum UNHCR sowie zu Vertretern von Menschenrechtsorganisationen und den von den betroffenen Asylbewerbern bezeichneten Vertrauenspersonen;
8. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten zwecks einheitlicher Bestimmung des Flüchtlingsstatus auf das UNHCR-Handbuch über Verfahren und Kriterien für die Bestimmung des Flüchtlingsstatus zurückgreifen sollten;
9. dringt darauf, daß eine Gruppe, bestehend aus Sachverständigen der einzelnen Mitgliedstaaten sowie einem Vertreter der Kommission und des UNHCR, auf Ad-hoc-Basis eingesetzt wird, die in neuartigen Fällen beratend tätig ist;
10. dringt darauf, daß davon ein Buch von Präzedenzfällen zusammengestellt und regelmäßig überarbeitet wird, das nicht nur allen mit Asylanträgen befaßten Beamten, sondern auch den Menschenrechtsorganisationen und den Organisationen, die die Interessen der Asylbewerber vertreten, zur Verfügung steht, wobei das Recht auf Schutz der Privatsphäre gewährleistet sein muß;
11. dringt darauf, daß ein Europäischer Ausschuß für Asyl- und Flüchtlingsfragen (EAAF) eingesetzt wird, der Vorabentscheidungen zu Fragen des Herkunftslandes erläßt; dem Ausschuß sollen Vertreter des Rates, der Kommission, des UNHCR und Rechtssachverständige angehören; der Ausschuß soll einen jährlichen Bericht über seine Arbeit erstellen und ihn dem Europäischen Parlament unterbreiten, das dazu seine Stellungnahme abgeben wird;
12. dringt darauf, daß die letzte Entscheidungskompetenz zur Interpretation der asylrechtlichen Bestimmungen in den Gemeinschaftsländern und zur Auslegung der verschiedenen Konventionen (Menschenrechtskonvention, Genfer Flüchtlingskonvention) einem internationalen Gerichtshof übertragen wird; damit wird auf Dauer eine einheitliche Behandlung der Asylsuchenden in den verschiedenen Mitgliedstaaten der Gemeinschaft möglich;
13. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten unverzüglich Schritte im Hinblick auf eine Politik für den Schutz von De-facto-Flüchtlingen unter Angabe der Modalitäten für ihre Aufnahme unternehmen, wozu als Minimum auch ein Bleiberecht aus humanitären Gründen bis zur Möglichkeit einer Umkehr in ihr Herkunftsland unter sicheren und menschenwürdigen Bedingungen gehört;
14. dringt darauf, daß die Kommission dem Europäischen Parlament und dem Rat Vorschläge hinsichtlich der De-facto-Flüchtlinge zur Prüfung und Annahme unterbreitet;

15. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten und die Kommission einen Mechanismus zur wirtschaftlichen und/oder politischen Unterstützung derjenigen Länder einführen, die potentiell Flüchtlingsströme produzieren, um gegen die eigentlichen Fluchtursachen anzugehen und dauerhafte Lösungen herbeizuführen; dazu müssen Kommission und Rat bei den Verhandlungen mit Drittstaaten über Handels- und Kooperationsabkommen zur Bedingung machen, daß die Vertragspartner sich verpflichten, die aus der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Genfer Flüchtlingskonvention abgeleiteten Rechte zu wahren und mit nachprüfbaren Maßnahmen für einen effektiven Minderheitenschutz zu sorgen; verpflichtet sich, nur dann den oben erwähnten Abkommen seine Zustimmung zu erteilen;
16. dringt darauf, daß alle Asylsuchenden gemäß dem Geist der Genfer Flüchtlingskonvention automatisch ungehinderten Zugang zu den Anerkennungsverfahren haben und daß die Visapolitik (und die Verwendung sogenannter internationaler Zonen) kein Hindernis für den Zugang zum Verfahren sein sollten;
17. ist der Ansicht, daß mögliche Maßnahmen im Hinblick auf die Haftung von Transportunternehmen für den Fall, daß ihre Kunden nicht über die erforderlichen Dokumente verfügen, nicht gegen die Bestimmungen von Anhang 9 des Chigaoer Abkommens von 1944 über die internationale Zivilluftfahrt verstoßen dürfen, es sei denn, daß den Transportunternehmen grobe Fahrlässigkeit nachgewiesen werden kann;
18. dringt darauf, daß das im Bereich der Asylgewährung tätige Personal nach gemeinsamen Standards aus- und ständig weitergebildet wird, wobei ein Austausch zwischen den Mitgliedstaaten stattfinden und die Fachkenntnisse des UNHCR genutzt werden sollten;
19. dringt darauf, daß bei einem starken Zustrom von Asylbewerbern jeder Mitgliedstaat nach seinen Möglichkeiten Flüchtlinge aufnimmt;
20. fordert die Mitgliedstaaten auf, dem Wunsch von Flüchtlingen bei der Wahl des gewünschten Asyllandes im Sinne der Empfehlung Nr. 15 des Exekutivkomitees des UNHCR zu entsprechen;
21. dringt darauf, daß Regelungen getroffen und formalisiert werden, wonach ein Mitgliedstaat, der eine große Anzahl von Flüchtlingen aufnimmt, von den anderen Mitgliedstaaten Hilfe erhält;
22. dringt darauf, daß mit den Auffangmaßnahmen die Sicherheit, Gesundheit, Menschenwürde und körperliche Unversehrtheit der Asylbewerber gewährleistet wird; die Inhaftierung von Asylbewerbern ist grundsätzlich nicht zulässig, außer in besonders gelagerten Fällen, u.a. in Erwartung der Abschiebung oder bei Berufung gegen die Ablehnung des Asylantrags oder bei Ablehnung offensichtlich unbegründeter Asylanträge; hierbei sind die von den verantwortlichen UN-Gremien aufgestellten Regeln zu beachten; die Entscheidung liegt in der Verantwortlichkeit des Ministeriums, und der Betroffene muß gegen sie Berufung einlegen können; es ist eine regelmäßige Überprüfung (spätestens nach 14 Tagen) der Notwendigkeit der Inhaftierung vorzusehen, und die betroffene Person darf in keinem Falle unter strafrechtlichen Bedingungen untergebracht werden;
23. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten ihre Konzepte zur zentralen Unterbringung von Asylsuchenden revidieren und alle Möglichkeiten der dezentralen Unterbringung ausschöpfen;
24. dringt darauf, daß die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten Mittel für humanitäre Organisationen, Flüchtlingsinitiativen und Kommunen zur

Verfügung stellen, um die Bevölkerung der Gemeinden, in denen Asylsuchende untergebracht werden, über die Fluchtursachen und das Menschenrecht auf Asyl aufzuklären;

25. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten bei der Bearbeitung einer großen Anzahl offensichtlich unbegründeter Asylanträge genügend Personal bereitstellen, um zu gewährleisten, daß alle Antragsteller uneingeschränkten, normalen Zugang zum Anerkennungssystem und -verfahren erhalten, jedoch mit der Möglichkeit eines Prüfverfahrens in vereinfachter Form, das so zügig wie möglich abgeschlossen werden und aufschiebende Wirkung haben muß;
26. dringt darauf, daß gemeinsame Kriterien aufgestellt werden, anhand deren bestimmt wird, was ein sicheres Erstasyland ist, und daß die Kriterien im Benehmen mit dem UNHCR festgelegt werden;
27. dringt darauf, daß die in Ziffer 26 erwähnten Kriterien mindestens folgendes enthalten:
 - a) Ratifizierung der Konvention von 1951 und der wichtigsten internationalen Menschenrechtskonventionen sowie genaue Angaben darüber, inwieweit diese beachtet und eingehalten wurden
 - b) die Bereitschaft, abgelehnte Asylbewerber unter menschenwürdigen Bedingungen aufzunehmen
 - c) die Möglichkeit, rechtsstaatliche Verfahren in Anspruch zu nehmen;
28. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten anhand der vom UNHCR über die jeweiligen Herkunftsländer bereitgestellten Informationen gemeinsame Kriterien aufstellen und Schlußfolgerungen über die Situation in den Herkunftsländern ziehen, sofern sie (die Mitgliedstaaten) gleichzeitig einvernehmlich erkennen, daß die Vermutung der Sicherheit auf Antrag des Asylbewerbers oder in dessen Namen widerlegt werden kann;
29. dringt darauf, daß von dem Begriff des sicheren Herkunftslandes nicht Gebrauch gemacht wird, bevor die Mitgliedstaaten gemeinsame Kriterien für die Bestimmung solcher Länder vereinbart haben, zu denen unter anderem folgende gehören sollten:
 - a) Beitritt zu den internationalen Menschenrechtskonventionen und Einhaltung ihrer Bestimmungen
 - b) Mitgliedschaft in internationalen Organisationen mit Menschenrechtsaufgaben und die Möglichkeit für Einzelpersonen, in solchen mitzuarbeiten
 - c) Garantie der Achtung des Rechts auf Zugang zur Gerichtsbarkeit, der Rechte der Verteidigung und des Rechts auf Berufung;
30. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten ihre Ermittlungsverfahren und ihr strafrechtliches Instrumentarium verstärken, um gegen die Bedrohung durch illegale Einschleusungsnetze vorzugehen;
31. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten zuerst im Benehmen mit dem UNHCR einen diesbezüglichen Konsens erzielen, bevor ein Mitgliedstaat beschließt, daß ein Wegfall der zum Asyl berechtigenden Umstände im Sinne der Genfer Konvention erfolgt ist;
32. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten und die Kommission im Einvernehmen mit dem Europäischen Parlament unter Berufung auf die vorgenannte Erklärung des Rats zur Asylfrage ein System für den Austausch von Informationen errichten, das zur Effizienz und Kohärenz ihrer Asylverfahren beiträgt, erforderlichenfalls einschließlich der Sammlung personenbezogener Daten, allerdings unter angemessenen Sicherheitsvorkehrungen zum Schutz der

Privatsphäre des Asylbewerbers, seines Ehepartners und seiner Familienangehörigen und wobei diese Daten aus allen Unterlagen zu löschen sind, nachdem das Asylrecht gewährt wurde;

33. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten bei der Errichtung des Zentrums für Information, Beratung und Gedankenaustausch (Clearinghouse), wie sie am 11. Juni 1992 in der Sitzung der für Migrationsfragen zuständigen Minister in Lissabon beschlossen wurde, die Beachtung folgender Grundsätze gewährleisten:
- das Clearinghouse muß seitens der Mitgliedstaaten ein unabhängiges Statut erhalten und auch Daten sammeln können, die für bestimmte staatliche Stellen weniger angenehm sind, darunter auch Daten, die von Privatorganisationen stammen;
 - das Clearinghouse darf lediglich Informationen sammeln und verarbeiten, in keinem Fall jedoch die Aufgabe übertragen bekommen, eine "Harmonisierung der Asylpolitik" vorzubereiten;
 - Datensammlungen, auf die sich Behördenbeschlüsse gegen Einzelpersonen stützen, müssen gleichermaßen der betroffenen Behördenstelle wie der betroffenen Person oder der Person oder Instanz, die von dem Betroffenen mit seiner Interessenvertretung betraut ist, zugänglich sein;
 - die gesammelte Information muß verständlich, aktuell und wahrheitsgetreu sein;
 - das Clearinghouse darf keine Informationen sammeln, die einzelne Asylbewerber betreffen;
 - die Arbeit des Clearinghouse muß von den Parlamenten beaufsichtigt werden, und alle gesammelten Informationen müssen dem UNHCR sowie Sachverständigen für Asyl- und Flüchtlingsfragen zugänglich sein;
34. dringt darauf, daß die Mitgliedstaaten bei abgelehnten Asylbewerbern in Übereinstimmung mit den Einwanderungspolitiken verfahren und bei Verweigerung der Einwanderung in Zusammenarbeit mit dem Herkunftsland baldmöglichst die Rückkehr dorthin erleichtern;
35. empfiehlt dem Rat, darauf zu achten, daß die Mitgliedstaaten die Initiative ergreifen, damit einem Asylbewerber, dessen Antrag von den nationalen Behörden anerkannt wurde, vorübergehende soziale Hilfen zuteil werden;
36. empfiehlt dem Rat, darüber zu wachen, daß die Mitgliedstaaten Maßnahmen ergreifen, um gemäß der Genfer Konvention für das Wohlergehen anerkannter Flüchtlinge zu sorgen;
37. fordert, den Flüchtlingshilfeorganisationen finanzielle Hilfen zu gewähren und sie zur Asylpolitik zu konsultieren;
38. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschliebung der Kommission und dem Rat, dem Gerichtshof, den für Migrationsfragen zuständigen Ministern, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten, dem Europarat sowie dem UNHCR zu übermitteln.

Enrico VINCI
Generalsekretär

João CRAVINHO
Vizepräsident