

29.11.96

Unterrichtung

durch das
Europäische Parlament

**EntschlieÙung zu der EntschlieÙung des Rates über
Mindestgarantien für Asylverfahren**

Zugeleitet mit Schreiben des Generalsekretärs des Europäischen Parlaments
- 036542 - vom 26. November 1996. Das Europäische Parlament hat die
EntschlieÙung in der Sitzung am 14. November 1996 angenommen.

Entschließung zu der Entschließung des Rates über Mindestgarantien für Asylverfahren (5585/95 - C4-0356/96)

Das Europäische Parlament,

- in Kenntnis der Entschließung des Rates vom 20. Juni 1995 über Mindestgarantien für Asylverfahren (5585/95 - C4-0356/95) ⁽¹⁾,
 - unter Hinweis auf die Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. Dezember 1948,
 - unter Hinweis auf die Europäische Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten und das zugehörige Protokoll Nr. 7,
 - unter Hinweis auf das Genfer Abkommen über die Rechtsstellung der Flüchtlinge von 1951 und das Protokoll von 1967,
 - unter Hinweis auf den Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte,
 - unter Hinweis auf die Konvention gegen Folter und andere grausame, unmenschliche oder erniedrigende Behandlung oder Bestrafung vom 10. Dezember 1984,
 - unter Hinweis auf die Artikel K bis K.9 und die Erklärung zur Asylfrage in der Schlußakte des Vertrags über die Europäische Union,
 - unter Hinweis auf die Schlußfolgerungen Nr. 8, 15, 22, 30, 44, 58, 64, 65, 68 und 73 des UNHCR-Exekutivausschusses,
 - unter Hinweis auf die allgemeinen Rechtsgrundsätze, wie sie in den Mitgliedstaaten gelten,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 21. September 1995 zur Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament betreffend die Zuwanderungs- und Asylpolitik ⁽²⁾,
 - unter Hinweis auf seine Entschließung vom 18. November 1992 zur Harmonisierung des Asylrechts und der Asylpolitiken in der Europäischen Gemeinschaft ⁽³⁾,
 - unter Hinweis auf die Entschließungen des Rates "Justiz und Inneres" von London vom 30. November und 1. Dezember 1992 ⁽⁴⁾,
 - in Kenntnis des Berichts des Ausschusses für Grundfreiheiten und innere Angelegenheiten und der Stellungnahmen des Ausschusses für Recht und Bürgerrechte und des Ausschusses für die Rechte der Frau (A4-0315/96),
- A. in der Erwägung, daß die Entschließung über Mindestgarantien für Asylverfahren ein ausgezeichneter Ausgangspunkt ist, in dem eine Reihe wichtiger

(1) ABl. C 274 vom 19.09.1996, S. 13.

(2) ABl. C 269 vom 16.10.1995, S. 156.

(3) ABl. C 337 vom 21.12.1992, S. 97.

(4) 10518/92 (Presse 230-5).

Grundsätze formuliert sind, durch deren Fortentwicklung das angestrebte Ziel der Harmonisierung gefördert werden kann,

- B. in der Erwägung, daß die Entschließung des Rats kein verbindliches Recht enthält und daß nichtverbindliche Garantien keine Garantien sind und daher in gemeinschaftliches und nationales Recht umgesetzt werden müssen,
- C. in der Erwägung, daß die Harmonisierung der Asylpolitik in den Mitgliedstaaten unerläßliche Bedingung dafür ist, daß rechtsstaatliche Standards in der gesamten Europäischen Union gewährleistet sind,
- D. in der Erwägung, daß der Rat und die Kommission es versäumt haben, das Europäische Parlament gemäß Artikel K.6 des EU-Vertrags zu hören,
- E. in der Erwägung, daß die meisten Flüchtlinge aus nicht-europäischen Ländern kommen und in der eigenen Region aufgenommen werden sollten,
- F. in der Erwägung, daß in Rechtsvorschriften und Verfahren zwischen Asylbewerbern und sonstigen Drittstaatsangehörigen unterschieden werden muß,
- G. in der Erwägung, daß ein Asylbewerber nur dann in das Herkunftsland ausgewiesen werden kann, wenn festgestellt wurde, daß eine Rückkehr in das Herkunftsland nicht gegen Artikel 33 der Genfer Konvention von 1951 verstößt (Nichtzurückweisung),
- H. in der Erwägung, daß Asylanträge zunehmend an der Grenze gestellt werden,
- I. in der Erwägung, daß das Konzept der "sicheren Drittstaaten" als Instrument zur Bestimmung der Zuständigkeit für die Prüfung von Asylanträgen betrachtet werden muß, um zu verhindern, daß Asylbewerber zwischen mehreren Ländern hin- und hergeschoben werden,
- J. in der Erwägung, daß folgende Faktoren Bedingungen für einen wirkungsvollen Rechtsschutz bei Asylverfahren darstellen:
 - das Asylverfahren muß jedem Asylbewerber die Möglichkeit bieten, seinen Asylantrag so rasch wie möglich zu stellen,
 - den beteiligten Parteien muß juristische und sprachliche Unterstützung zugesichert werden,
 - Untersuchungen der Fakten und die Möglichkeit zu ihrer Überprüfung müssen die juristischen Instanzen instandsetzen, alle wesentlichen Aspekte bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen,
 - Asylanträge müssen von einer unabhängigen besonderen Instanz geprüft werden, die für die Beurteilung von Asylanträgen ausschließlich zuständig ist,
 - zur Überprüfung eines abschlägigen Bescheids im Asylverfahren müssen bei einer unabhängigen Instanz Rechtsmittel eingelegt werden können; dieses Rechtsmittel sollte im allgemeinen, außer in Fällen offensichtlicher Unbegründetheit des Antrags, aufschiebende Wirkung haben,
- K. in der Erwägung, daß bestimmte Gruppen von Asylbewerbern wie Frauen und unbegleitete Minderjährige in einem geeigneten Gespräch von einem speziell im Umgang mit diesen Gruppen ausgebildeten Kontaktbediensteten angehört werden müssen,
- L. in der Erwägung, daß der Schutz vor Verhaftung ein fundamentales Menschenrecht ist, wie es in Artikel 9 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bzw. Artikel 5 der Europäischen Konvention zum Schutze der Menschenrechte und Grundfreiheiten formuliert ist,
- M. in der Erwägung, daß die Ausweisung von Personen, deren Asylgesuche in einem fairen und angemessenen Verfahren abgelehnt wurden, in sicherer und würdevoller Weise durchgeführt werden sollte,

- N. in der Erwägung, daß der Entschließung des Rates unter Beachtung des folgenden zugestimmt werden kann,
- O. in der Erwägung, daß die Entschließung des Rates in mehreren wesentlichen Punkten ergänzt werden muß,
1. bringt erneut seine Empörung über die täglich sich ereignenden, politisch und religiös bedingten Übergriffe zum Ausdruck, unter denen Tausende von Männern und Frauen in mehreren Ländern zu leiden haben;
 2. fordert, daß es vor einer Beschlußfassung des Rates gemäß Artikel K.6 des EU-Vertrags gehört wird;
 3. wünscht generell, daß die Dokumente und Beratungen des Rates künftig öffentlich sind und daß insbesondere die Tätigkeiten des Ausschusses gemäß Artikel K.4 EUV und der diesem Ausschuss unterstehenden Arbeitsgruppen sowie der Koordinierungszentren CIREA und CIREFI nicht mehr hinter verschlossenen Türen stattfinden; wünscht generell, über die in diesem Bereich durchgeführten Arbeiten regelmäßig unterrichtet zu werden, und wünscht, daß die Auffassungen des Parlaments gebührend berücksichtigt werden;
 4. vertritt die Auffassung, daß diese Entschließung und andere Entscheidungen des Rates im Bereich der Asylpolitik von genereller Wirkung als Pseudo-Rechtsvorschriften nicht völlig verbindlich und zu Unrecht einer parlamentarischen und gerichtlichen Kontrolle entzogen sind und damit als eine Art von Regelungen auf Unionsebene nicht annehmbar sind;
 5. fordert den Rat auf, die Asylpolitik (Artikel K.1 Ziffer 1 EUV) zu vergemeinschaften und sodann unter strikter Beachtung der bestehenden Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention zu harmonisieren, um die obengenannten Probleme zu vermeiden;
 6. fordert, sofern eine Vergemeinschaftung der Asylpolitik kurzfristig nicht zu erreichen ist, eine europäische Gesamtregelung des Asylrechts und der Schutzgewährung für politische Flüchtlinge unter strikter Beachtung der bestehenden Prinzipien der Genfer Flüchtlingskonvention in einem völkerrechtlich verbindlichen Rechtsakt herbeizuführen;
 7. ersucht den Rat, eindeutig und verbindlich festzulegen, daß jeder Mitgliedstaat einen Antrag auf Asyl oder auf Anerkennung als Flüchtling, der von einem Angehörigen eines anderen Mitgliedstaates gestellt wird, als offenkundig unbegründet einstuft und in jedem Fall ablehnt;
 8. hält es für unerlässlich, daß Kontaktpersonen und Bedienstete mit Entscheidungsbefugnis Sachkompetenz in Menschenrechtsfragen sowie im internationalen und nationalen Flüchtlingsrecht besitzen;
 9. dringt darauf, daß Entscheidungen über Asylanträge innerhalb einer angemessenen Frist getroffen werden, wobei der Komplexität des Asylantrags Rechnung zu tragen ist;
 10. fordert die Mitgliedstaaten auf, bei der Erstellung von gemeinsamen Berichten über bestimmte Drittländer, die Herkunftsländer von Asylbewerbern sind, zu berücksichtigen, ob das "Centre for Documentation on Refugees" des UNHCR und internationale Menschenrechtsorganisationen die Einhaltung der Menschenrechte überprüfen konnten;
 11. fordert die Mitgliedstaaten auf, die Empfehlungen des UNHCR einzuhalten, die gemäß dem Wortlaut von Ziffer 65 des Leitfadens der bei der Bestimmung des Flüchtlingsstatus anzuwendenden Verfahren und Kriterien bekräftigen, daß die Genfer Konvention für Personen gilt, die Opfer von Handlungen bestimmter Gruppen sind, wenn die öffentlichen Gewalten offenkundig unfähig sind, sie zu schützen;
 12. fordert, daß außer sprachlicher Unterstützung auch, wie in den jeweiligen nationalen Verfahrensgesetzen vorgesehen, kostenlose juristische Unter-

stützung solchen Asylbewerbern angeboten wird, die sich dies finanziell nicht leisten können;

13. fordert, daß gegen eine Entscheidung, einen Asylantrag als offensichtlich unbegründet zu erklären, jederzeit Rechtsmittel bei einer höheren Gerichtsstanz eingelegt werden können, die auf gesetzlicher Grundlage beruht, unabhängig und unparteiisch ist und befugt ist, so rasch wie möglich verbindliche Entscheidungen zu treffen;
14. fordert, daß der Grundsatz der aufschiebenden Wirkung des Rechtsmittels nur in Fällen eines als offensichtlich unbegründet abgelehnten Asylantrags eingeschränkt werden darf; eine Abschiebung soll erst erfolgen, wenn der Antragsteller Gelegenheit hatte, die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsmittels zu beantragen;
15. hält es für unerlässlich, daß die Mitgliedstaaten, ehe sie einen Asylbewerber in einen sicheren Drittstaat ausweisen, Garantien dafür erhalten, daß der Asylbewerber dort zum Verfahren zugelassen wird, daß eine Beurteilung des Inhalts des Asylantrags stattfindet und daß der Grundsatz der Nichtzurückweisung eingehalten wird;
16. hält es für wichtig, daß dem Asylbewerber zur Vorbereitung auf das Gespräch zur Beurteilung seines Asylantrags und bei diesem Gespräch selbst ausreichend Zeit zur Verfügung gestellt wird; außerdem soll von dem Gespräch ein Protokoll aufgezeichnet werden in einer dem Asylbewerber verständlichen Sprache; dem Asylbewerber oder seinem Rechtsbeistand muß Akteneinsicht in dieses Protokoll gewährt werden;
17. fordert, daß Entscheidungen über Asylanträge ordnungsgemäß begründet werden, so daß deutlich wird, welche Angaben bei der Entscheidung berücksichtigt wurden, warum diese Angaben zu der Entscheidung geführt haben und welche anderen verfügbaren Informationen nicht berücksichtigt wurden;
18. weist nachdrücklich darauf hin, daß die für die Überwachung der Grenze zuständigen Behörden in keiner Weise für die Prüfung des Inhalts des Asylantrags verantwortlich sein dürfen;
19. fordert, daß bei Ablehnung des Asylantrags wegen "offensichtlicher Unbegründetheit", wobei auch kein Anspruch auf befristeten Rechtsschutz besteht, eine zentrale Behörde aufgrund ihrer Sachkenntnis und Erfahrung im Bereich Asylrecht die Entscheidung über die Verweigerung der Einreise trifft;
20. fordert, daß alle Entscheidungen im Rahmen des Asylverfahrens in einer dem Asylantrag verständlichen Sprache schriftlich mitgeteilt werden, also auch die Entscheidung, daß gemäß einzelstaatlichem Recht der Grundsatz des sicheren Drittstaats gilt;
21. fordert die Mitgliedstaaten auf, sich auf ein harmonisiertes, auf der Grundlage eingehender Untersuchungen zu erstellendes Verzeichnis sicherer Herkunftsländer zu einigen, in denen landesweit und für alle Personen und Bevölkerungsgruppen Sicherheit vor politischer Verfolgung besteht; die gesetzliche Vermutung der Verfolgungssicherheit muß durch die schlüssige, substantiierte und glaubhafte Darlegung individueller Verfolgungsgründe ausgeräumt werden können; dieses unionsweit geltende Verzeichnis ist dem Europäischen Parlament zur Zustimmung zu unterbreiten;
22. fordert, daß Asylbewerber Gelegenheit erhalten, in einem Einzelverfahren die unterstellte Sicherheit des Herkunftslandes anzufechten; der Asylbewerber muß die Möglichkeit haben, klarzumachen, daß sein Gesuch durch besondere Umstände bedingt ist, die, ungeachtet der Lage im Herkunftsland, zur Annahme Anlaß geben können, daß der Asylbewerber begründete Angst vor Verfolgung hat;
23. fordert, daß die Erfordernisse für den Beitritt künftiger Mitgliedstaaten der Union Bedingungen im Hinblick auf die Asylpolitik enthalten;
24. hält es für unerlässlich, daß unbegleitete minderjährige Asylbewerber die Möglichkeit erhalten, einen eigenen Asylantrag zu stellen; gegebenenfalls ist dem minderjährigen Asylbewerber hierzu ein eigens ernannter Vormund oder Pfleger an die Seite zu stellen;
25. begrüßt die Tatsache, daß die Bedürfnisse von Frauen in der Entschließung des Rates zum ersten Mal anerkannt werden; ist jedoch der Ansicht, daß die Formulierung der Entschließung den Mitgliedstaaten zu viel Spielraum läßt, so daß sie auch weiterhin Maßnahmen zugunsten weiblicher Asylbewerber vernachlässigen können;

931/96

26. empfiehlt, daß die EU und ihre Mitgliedstaaten sich dem Europarat, Kanada, den USA und dem UNHCR anschließen und das Asylrecht für Frauen und Mädchen anerkennen, die Diskriminierungen aufgrund ihres Geschlechts oder der Gefahr solcher Diskriminierungen ausgesetzt sind;
27. fordert alle Mitgliedstaaten auf, Leitlinien für die Behandlung von Asylbewerberinnen gemäß den Schlußfolgerungen Nr. 73/1993 des UNHCR-Exekutiv-Komitees anzunehmen, die auch Ratschläge für den Umgang mit Opfern sexueller Gewalt enthalten sollten;
28. hält es für entscheidend, daß sexuelle Gewalt als Form der Folter anerkannt wird, insbesondere angesichts des Einsatzes der Vergewaltigung als Kriegswaffe und der kulturellen Traditionen in bestimmten Ländern, die mit Verfolgungen aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit verbunden sind;
29. unterstreicht die Notwendigkeit angemessener Aufklärung über die Menschenrechtssituation von Frauen sowie über die speziellen Formen der Verfolgung, unter denen Frauen häufig zu leiden haben, besonders in den Ländern, aus denen die Mehrzahl der Asylbewerber in der EU stammt;
30. fordert die Mitgliedstaaten auf, Ausbildungsprogramme einzuführen, um dafür zu sorgen, daß ihre für die Bearbeitung von Asylbewerbungen zuständigen Beamten sich der Zusammenhänge bei Verfolgung aufgrund der Geschlechtszugehörigkeit und der Bedürfnisse traumatisierter Asylbewerberinnen bewußt sind; empfiehlt den Mitgliedstaaten, innerhalb kürzester Frist der Empfehlung (gemäß Ziffer 28 der Entschließung des Rates) nachzukommen, möglichst viele weibliche Beamte und Dolmetscher mit der Aufnahme der betroffenen Asylbewerberinnen zu betrauen;
31. betont, daß in Fällen, in denen Asylbewerber von ihrer Familie begleitet werden, Frauen einen eigenständigen Rechtsstatus erhalten sollten, damit sie ihre Rechte im Falle des Todes des Ehepartners, einer Scheidung oder des Scheiterns ihrer Beziehung nicht verlieren;
32. fordert besondere Programme für Frauen, die als Opfer sexueller Gewalt der medizinischen und psychosozialen Betreuung bedürfen;
33. fordert nachdrücklich, daß die Mitgliedstaaten Aktionsprogramme zur Förderung einer raschen wirtschaftlichen Unabhängigkeit weiblicher Flüchtlinge auflegen;
34. fordert ferner, daß Frauen die Möglichkeit erhalten, einen eigenen Asylantrag zu stellen, und daß sie auf Wunsch getrennt vom Ehepartner durch weibliche Kontaktbeamte in einem eigenen vollwertigen Gespräch zum gemeinsamen Asylantrag gehört werden;
35. stellt mit Besorgtheit fest, daß es für Asylbewerber, die ihre Rechtsmittel erschöpft haben, deren Antrag abgelehnt wurde, die sich schwer ausweisen lassen oder deren Papiere nicht in Ordnung sind, noch keine befriedigende Politik gibt;
36. fordert, daß die Garantien gemäß Artikel 9 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte bzw. Artikel 5 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie die Richtlinien des UNHCR uneingeschränkt eingehalten werden und daß auch bei Inhaftierung der freie und ständige Zugang zu den zugelassenen NRO sowie zu den Anwälten selbst im Falle einer Festnahme gewährleistet wird;
37. erinnert die Kommission an ihre Zusage, noch 1996 einen Vorschlag für ein Übereinkommen über die Asylpolitik vorzulegen, und dringt darauf, daß nicht nur die bisherigen Absprachen kodifiziert werden, sondern daß gleichzeitig - unter Beachtung der in dieser Entschließung angesprochenen Einwände - die derzeitigen Lücken im Asylrecht geschlossen werden;
38. ist der Auffassung, daß die Regierungen und die Parlamente der Mitgliedstaaten bei der Harmonisierung der Verfahren dem Inhalt dieser Entschließung des Europäischen Parlaments Rechnung tragen und die Anmerkungen berücksichtigen sollten, die bei der Prüfung der Entschließung des Rates durch das Parlament als notwendig betrachtet wurden;
39. wünscht konsultiert zu werden, wenn der Rat beschließt, Änderungen zu der Entschließung des Rates über Mindestgarantien im Asylverfahren vorzuschlagen oder sie zu ersetzen;
40. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission, den Regierungen und Parlamenten der Mitgliedstaaten und der beitrittswilligen Staaten, dem Europarat, dem UNHCR, der ECRE sowie Amnesty International zu übermitteln.