EUROPÄISCHES PARLAMENT

2004 *2009*

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

2008/2305(INI)

20.11.2008

ENTWURF EINES BERICHTS

über den Aktionsplan „Künftige Asylstrategie - ein integriertes Konzept für europaweiten Schutz“
(2008/2305(INI))

Ausschuss für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres

Berichterstatter: Giusto Catania

INHALT

Seite

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS 3

ENTWURF EINER ENTSCHLIESSUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS

zum Aktionsplan „Künftige Asylstrategie - ein integriertes Konzept für europaweiten Schutz“
(2008/2305(INI))

Das Europäische Parlament,

– gestützt auf Artikel 63, Absatz 1 und 2 des Vertrags über die Europäische Union,

– unter Hinweis auf die am 7. Dezember 2000 in Nizza verkündete Charta der Grundrechte der Europäischen Union,

– unter Hinweis auf die Genfer Konvention von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und das nachfolgende Protokoll aus dem Jahre 1967,

– unter Hinweis auf die Verordnung (EG) Nr. 343/2003 des Rates vom 18. Februar 2003 zur Festlegung der Kriterien und Verfahren zur Bestimmung des Mitgliedstaats, der für die Prüfung eines von einem Drittstaatsangehörigen in einem Mitgliedstaat gestellten Asylantrags zuständig ist,

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten („die Aufnahmerichtlinie“),

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2005/85/EG des Rates vom 1. Dezember 2005 über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft (die „Verfahrensrichtlinie“),

– unter Hinweis auf die Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 über Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Flüchtlinge oder als Personen, die anderweitig internationalen Schutz benötigen, und über den Inhalt des zu gewährenden Schutzes,

– in Kenntnis des Berichts der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament über die Anwendung der Richtlinie 2003/9/EG des Rates vom 27. Januar 2003 zur Festlegung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten (KOM(2007)0745),

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 14. April 2005 zu Lampedusa[1],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 6. April 2006 zur Lage in den Flüchtlingslagern auf Malta[2],

– unter Hinweis auf seine Entschließung vom 21. Juni 2007 zu Asyl: praktische Zusammenarbeit, Qualität der Beschlussfassung im gemeinsamen europäischen Asylsystem[1],

[1] ABl. C 33 E vom 9.2.2006, S. 598.
[2] ABl. C 293 E vom 2.12.2006, S. 301.

– unter Hinweis auf die Entschließung des Europäischen Parlaments vom 2. September 2008 zu der Bewertung des Dublin-Systems[2],

– unter Hinweis auf die Berichte des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres über die Besuche in verschiedenen Aufnahmelagern zur Kontrolle der Aufnahmebedingungen,

– unter Hinweis auf das Urteil des Gerichtshofs der Europäischen Union vom 6. Mail 2008 in der Rechtssache C-133/06, Europäisches Parlament/Rat der Europäischen Union[3], Nichtigkeitsklage gegen die Richtlinie 2005/85/EG über Mindestnormen für Verfahren in den Mitgliedstaaten zur Zuerkennung und Aberkennung der Flüchtlingseigenschaft, insbesondere Nichtigkeit der Bestimmungen der Richtlinie in Bezug auf Verfahren zur Annahme und zur Änderung der gemeinsamen Minimallisten sicherer Staaten,

– unter Hinweis auf den Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, angenommen vom Europäischen Rat am 15. und 16. Oktober 2008, dessen viertes Ziel die Schaffung eines „Europa des Asyls“ ist,

– gestützt auf Artikel 45 seiner Geschäftsordnung,

– gestützt auf den Bericht des Ausschusses für bürgerliche Freiheiten, Justiz und Inneres und die Stellungnahme des Entwicklungsausschusses (A6-0000/2008),

A. in der Erwägung, dass die Rechtsvorschriften der ersten Phase der Schaffung eines gemeinsamen europäischen Asylsystems zwar minimale gemeinsame Normen, nicht aber gleiche Bedingungen für die Erlangung des Asylschutzes auf dem gesamten Gebiet der Union ermöglichen, so dass Erscheinungen wie Sekundärmigration und Mehrfachanträge weiter bestehen,

B. in der Erwägung, dass die von der Kommission in ihrem Aktionsplan benannte „historisch niedrige“ Zahl der Asylbewerbungen in den meisten Mitgliedstaaten vor allem den Problemen zuzuschreiben ist, die die Erlangung des Asylschutzes für die Asylbewerber mit sich bringt und die aus dem Kampf gegen illegale Einwanderung, aus dem geringen Anerkennungsgrad, die potenzielle Asylbewerber in bestimmten Fällen entmutigt, und aus den lückenhaften Informationen, die sie bei der Ankunft auf dem Gebiet der Union erhalten, resultieren,

C. in der Erwägung, dass durch das Dublin-System bestimmten Mitgliedstaaten, bedingt durch ihre exponierte geografische Lage, übermäßig belastet werden könnten,

D. unter Hinweis darauf, dass die Kommission in ihrem Bericht zur Bewertung der Aufnahmerichtlinie ernsthafte Probleme bei der Anwendung der Richtlinie benennt, insbesondere in den geschlossenen Zentren und den Transitzonen, worüber sich auch die Delegationen des Parlaments bei ihren zahlreichen Besuchen klar werden konnten,

---

[1] ABl. C 146 E vom 12.6.2008, S. 364.
[2] An diesem Datum angenommene Texte, P6_TA-PROV(2008)0385.
[3] ABl. C 158 vom 21.6.2008, S. 3.

Allgemeine Betrachtungen

1. bedauert, dass in Betracht gezogen wurde, die Durchführungsfrist für die zweite Phase des gemeinsamen europäischen Asylsystems, das die verhängnisvolle Diskrepanz zwischen den Asylsystemen der Mitgliedstaaten beenden soll, auf 2012 zu verschieben;

2. betont, dass die Harmonisierung der Normen, die im Bereich Asyl ein gemeinsames Verfahren und ein einheitliches Statut hervorbringen soll, in der gesamten Union zu einem hohen Schutzniveau und nicht zu einer Nivellierung nach unten führen darf, weil sonst ein gemeinsames Asylsystem seinen zusätzlichen Nutzen verliert;

3. weist darauf hin, dass die Union an ihren Außengrenzen Verfahren vorsehen muss, die Asylsuchende identifizieren und Personen, die Recht auf internationalen Schutz haben, den Zutritt zu ihrem Territorium garantieren, auch im Rahmen von Kontrollaktionen ihrer Außengrenzen;

4. fordert Frontex auf, präzise Angaben zu der Zahl der Asylbewerber, die bei ihren Operationen festgestellt wurden, und zum Schicksal der dabei zurückgewiesenen Personen vorzulegen;

Verbesserung der gültigen Rechtsvorschriften

5. begrüßt, dass der Europäische Gerichtshof in seinem o.g. Urteil C-133/06 vom 6. Mai 2008 die Artikel 29 Absatz 1 und 2 und Artikel 36 Absatz 3 der „Verfahrensrichtlinie“ für nichtig erklärt hat, die die Annahme oder Abänderung einer gemeinsamen Minimalliste sicherer Drittstaaten betreffen,

6. begrüßt die positiven Erfahrungen, die in einigen Mitgliedstaaten bei der Aufnahme von Asylsuchenden – angefangen mit der Abgabe des Antrags auf internationalen Schutz – in offenen Strukturen und bei voller Integration in die lokalen Gemeinschaften durchgeführt wurden;

7. ist der Auffassung, dass Asylsuchende schutzbedürftige Personen sind, die Empfangsbedingungen vorfinden sollten, die dieser Tatsache Rechnung tragen; weist darauf hin, dass ein Gefängnisumfeld in keinem Fall geeignet ist, sie die in ihrem Ursprungsland und während ihrer Reise nach Europa erlittenen Traumata vergessen zu lassen;

8. bedauert die Tatsache, dass in mehreren Mitgliedstaaten die Verhaftung von Asylsuchenden nach ihrem illegalen Eintritt in das Hoheitsgebiet dieses Staates immer noch eine Realität ist und begrüßt aufgrund dessen die Absicht der Kommission, in die Richtlinie über die Aufnahmebedingungen Verfahrensgarantien in Bezug auf den Freiheitsentzug aufzunehmen;

9. betrachtet es als wesentlich, dass der Anwendungsbereich der neuen Richtlinie über die Aufnahmebedingungen so definiert wird, dass er die Aufnahmelager, die Transitzonen und die Verfahren an den Grenzen mit umfasst;

10. empfiehlt, in die „Aufnahmerichtlinie“ ein formelles System zur Identifizierung von besonders schutzbedürftigen Personen, vor allem Minderjährigen ohne Begleitung,

abhängigen alten Menschen, Behinderten, schwangeren Frauen, Alleinerziehenden mit Kindern und Personen, die Folter, Vergewaltigung oder sonstige schwere Formen psychischer, physischer oder sexueller Gewalt erlitten haben, aufzunehmen;

11. ist der Auffassung, dass ein einheitlicher Asylantrag geschaffen werden sollte, der alle Anträge auf „internationalen Schutz“ beinhaltet (Flüchtlingsstatus, subsidiärer Schutz, vorübergehender Schutz);

12. begrüßt, dass die Kommission beabsichtigt, die Bedingungen für die Erlangung eines subsidiären Schutzes zu präzisieren und eine Überprüfung der Rechte und Leistungen, auf die Personen mit subsidiärem Schutzstatus Anspruch haben, vorzunehmen;

13. hält es für wünschenswert, Informationen über die Ursprungsländer, die in den einzelnen Mitgliedstaaten verfügbar sind, allen zugänglich zu machen, und fordert die Kommission auf, ihre Anstrengungen für die Einrichtung einer gemeinsamen Datenbank zu verstärken;

14. ist der Auffassung, dass bei der Überarbeitung der Dublin-Verordnung ein Verfahren vorgesehen werden sollte, mit dem der Transfer in Mitgliedstaaten, die aufgrund ihrer begrenzten Aufnahmekapazitäten nicht in der Lage wären, die Anträge auf geeignete Art und Weise zu bearbeiten, eingefroren wird;

Verwaltungsstrukturen

15. befürwortet entschieden die Gründung einer europäischen Unterstützungsagentur, die eng mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge sowie mit den auf Asyl spezialisierten NRO zusammenarbeiten sollte;

16. ist der Ansicht, dass eine der Aufgaben der Unterstützungsagentur darin bestehen sollte, die Unterschiede, die zwischen den nationalen Asylsystemen bestehen, genauestens zu analysieren, um so zu ihrer Verminderung beizutragen;

17. ruft die Kommission nachdrücklich dazu auf, ihre Anstrengungen für die Schaffung eines gemeinsamen europäischen Schulungsprogramms im Asylbereich fortzusetzen, wobei es sich der Tatsache bewusst ist, dass die Qualität der in diesem Bereich getroffenen Entscheidungen direkt mit der Ausbildung und Information der nationalen Entscheidungsträger abhängt; ist der Meinung, dass eine Konsultation der auf dieses Gebiet spezialisierten zivilgesellschaftlichen Organisationen für die Erarbeitung von Ausbildungsprogrammen eine Effizienzsteigerung bedeuten würde;

Integration der Personen, die Anspruch auf internationalen Schutz haben

18. bedauert, dass die vom Dublin-System festgelegten Regeln zur Bestimmung des mit der Prüfung eines Asylantrags beauftragten Staates den Wunsch des Asylbewerbers nicht berücksichtigen, und ist der Ansicht, dass in diese Regeln mehr familiäre, kulturelle und sprachliche Kriterien aufgenommen werden sollten, wodurch die Integration der Asylbewerber gefördert würde;

19. ist der Auffassung, dass ein erstes Mittel zur Berücksichtigung des Wunsches der Asylbewerber auf Bearbeitung ihres Antrags im Mitgliedstaat ihrer Wahl darin bestünde, ein Verfahren zu schaffen, das es den Mitgliedstaaten ermöglicht, unter der Kontrolle der

Kommission mit Zustimmung der Asylbewerber und bei uneingeschränkter Wahrung ihrer Rechte, insbesondere auf dem Gebiet der Familienzusammenführung, bilaterale Vereinbarungen zur „Annullierung“ des Transfers einer gleichen Anzahl von Asylbewerbern abzuschließen;

20. fordert den Rat auf, in Bezug auf die Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie über die Rechtsstellung des langfristig Aufenthaltsberechtigten auf Flüchtlinge und Personen mit subsidiärem Schutzstatus zu einer Einigung zu gelangen;

21. begrüßt die Absicht der Kommission, eine Änderung der Richtlinie über die Aufnahmebedingungen vorzuschlagen, um den Asylbewerbern einen vereinfachten Zugang zum Arbeitsmarkt zu ermöglichen, da ihre Einbeziehung in die Arbeitswelt eine wesentliche Bedingung für ihre Integration darstellt;

22. bekräftigt die Notwendigkeit, den Personen mit subsidiärem Schutzstatus einen besseren Zugang zu sozialen und wirtschaftlichen Rechten zu ermöglichen, da dies für ihre Integration von wesentlicher Bedeutung ist;

Solidaritätsmechanismen

23. ist der Auffassung, dass eines der Ziele des gemeinsamen europäischen Asylsystems die Einrichtung wirkungsvoller Solidaritätsmechanismen sein muss, die darauf abzielen, die Situation der Länder zu verbessern, in die größere Ströme von Asylbewerbern gelangen und die Schwierigkeiten bei der Gewährleistung geeigneter Aufnahmebedingungen haben, die Anträge in den vorgeschriebenen Fristen und der vorgeschriebenen Form zu bearbeiten und Asylbewerber, die als Flüchtlinge anerkannt worden sind, zu integrieren;

24. ist der Auffassung, dass sich Solidarität nicht auf die Gewährung von finanziellen Mitteln beschränken kann , sondern dass es auch darum geht, interne Wiederansiedlungsverfahren vorzusehen, die - auf freiwilliger Basis - den Personen mit subsidiärem Schutzstatus auch die Aufnahme in einem anderen Staat als in demjenigen, der ihnen diesen Schutz gewährt hat, ermöglichen;

25. ist der Ansicht, dass die Möglichkeit einer Ausweitung des Anwendungsbereichs der Richtlinie 2001/55 über Mindestnormen für die Gewährung vorübergehenden Schutzes im Falle eines Massenzustroms von Vertriebenen untersucht werden sollte, um insbesondere die Aufnahme spezifischer Personenkategorien zu ermöglichen, die während einer begrenzten Zeit internationalen Schutz benötigen, ohne dass es sich jedoch um einen Massenzustrom handelt;

26. unterstützt die Bildung von Teams von Asylfachleuten, die unter der Leitung der Unterstützungsagentur den Mitgliedstaaten, die einem plötzlichen und massiven Zustrom von Asylsuchenden ausgesetzt sind, den sie nicht allein bewältigen können, Hilfe gewähren können;

27. begrüßt die Absicht der Kommission, eine Studie zur Untersuchung der möglichen Mittel zur Verbesserung der finanziellen Solidarität innerhalb der Union zu veranlassen und erwartet mit Interesse die in diesem Sinne formulierten Vorschläge;

Zusammenarbeit mit Drittländern

28. erwartet die von der Kommission in ihrem Aktionsplan für 2008 angekündigte Bewertung der regionalen Schutzprogramme und ruft die Kommission auf, die in diesem Zusammenhang durchgeführten Aktionen ihrer verschiedenen Dienststellen im Sinne einer Optimierung ihrer Synergien besser zu koordinieren und ihr über die mit diesem Ziel vorgenommenen Anstrengungen Bericht zu erstatten;

29. anerkennt die Bedeutung der Erhöhung der Aufnahmekapazitäten der Erstasylländer und der Schaffung eines EU-Wiederansiedlungsprogramms in enger Zusammenarbeit mit dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge, in dem gemeinsame Kriterien und Koordinationsmechanismen festgelegt werden sollen;

30. nimmt mit großem Interesse Kenntnis von der Idee, „geschützte Zulassungsverfahren“ einzuführen und fordert die Kommission nachdrücklich auf, sich mit den konkreten Modalitäten und praktischen Auswirkungen dieser Art Maßnahmen zu befassen;

31. erwartet mit Interesse die Ergebnisse der Studie über die gemeinsame Behandlung von Asylanträgen außerhalb des Gemeinschaftsgebiets, die die Kommission 2009 durchführen lassen will, und warnt vor jedem Versuch, die durch die Aufnahme von Asylbewerbern und die Bearbeitung ihrer Anträge entstehenden Belastungen auf Drittländer oder auf den Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zu übertragen;

o o

o

32. beauftragt seinen Präsidenten, diese Entschließung dem Rat, der Kommission sowie dem Hohen Kommissar der Vereinten Nationen für Flüchtlinge zu übermitteln.