



EIDGENÖSSISCHES DEPARTEMENT
FÜR AUSWÄRTIGE ANGELEGENHEITEN
DÉPARTEMENT FÉDÉRAL DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES
DIPARTIMENTO FEDERALE DEGLI AFFARI ESTERI

p.B.41.20.1

o.121.313.0 - WER/AZ

3003 Bern, 7. Februar 1989

Bitte dieses Zeichen in der Antwort wiederholen
Prière de rappeler cette référence dans la réponse
Pregasi rammentare questo riferimento nella risposta

Nur für dienstlichen Gebrauch

An die diplomatischen Vertretungen
und Missionen in den Mitgliedstaaten
des Europarats

An die konsularischen Vertretungen
in Frankreich, Italien, Oesterreich
und der Bundesrepublik Deutschland

Erstasylabkommen im Europarat

In den letzten Jahren haben sich die Mehrfach-Asylanträge in den westeuropäischen Staaten zu häufen begonnen. Durch die Einreichung gleichzeitiger Gesuche in mehreren Staaten oder durch zeitlich nachgeordnete Anträge hat sich die Belastung der Asylbehörden um schätzungsweise 30 % erhöht, ohne dass dies der fairen Beurteilung von Verfolgungssituationen dienlich wäre.

Das Expertenkomitee im Europarat - CAHAR - hat einen Abkommensentwurf ausgearbeitet, der die Zuständigkeit der Staaten für das Asylabkommen regeln soll. Wesentlichstes Element in diesem Entwurf ist die Vereinbarung zum Austausch von Daten über die Identität der Asylbewerber. Darüber hinaus enthält der Text aber auch materielle Regelungen für die Zuständigkeiten der einzelnen Staaten.

Es zeigte sich bei den Verhandlungen in Strassburg, dass Italien noch Schwierigkeiten hat, eine solche Regelung zu akzeptieren, die im Grundsatz von den meisten westeuropäischen Staaten, insbesondere auch der Schweiz und der Bundesrepublik Deutschland, zu akzeptieren. Die Gespräche des Unterzeichnenden und von Herrn G. Zürcher, wissenschaftlicher Mitarbeiter des Delegierten für



- 2 -

das Flüchtlingswesen und Präsident des CAHAR, am 23./24. Januar 1989 in Rom haben eine Klärung der Situation gebracht.

Sie erhalten den Bericht über diese Gespräche wie auch Kopie des Abkommensentwurfs in der Beilage.

Wir danken Frau Botschafterin Pometta und Ihren Mitarbeitern, insbesondere Herrn Minister Bodenmüller und Frau Enzler, für die wertvolle Unterstützung.

Mit freundlichen Grüßen

KOORDINATOR FUER
INTERNATIONALE FLUECHTLINGSPOLITIK



(Rudolf Weiersmüller)

2 Beilagen

Kopie z.K. (mit Beilagen)

- EJPD - Generalsekretariat
Beschwerdedienst
- Bundesamt für Ausländerfragen
- Delegierter für das Flüchtlingswesen
- Schweiz. Botschaft, Washington
- Ständige Beobachtermission der Schweiz bei der UNO, New York
- Herrn Staatssekretär K. Jacobi
- Generalsekretariat
- Direktion für internationale Organisationen
- Direktion für Völkerrecht
- Politische Abteilung I
- Europaratsdienst

CK 9. Feb. 89 15-

o.121.313.0 - WER/AZ
p.B.41.20.1

Bern, 6. Februar 1989

Italiens Haltung zum Entwurf für ein Erstasylabkommen im Europarat

Gespräche R. Weiersmüller (EDA) und G. Zürcher (DFW) am 23./24. Januar 1989 in Rom zusammen mit Minister R. Bodenmüller

Gesprächspartner

- | | |
|-------------------|---|
| Innenministerium | - Herr Giuseppe MARCHESE, Questore, Generaldirektor
- Frau Dr. Giovanna Maria JURATO |
| Aussenministerium | - Minister Giuseppe DE MICHELIS, Vize-Generaldirektor der Direzione generale dell'emigrazione
- Herr DANESI-VISCONTI, zuständig für Flüchtlingsfragen, Präsident der paritätischen Kommission zur Anerkennung von Flüchtlingen
- Prof. Giovanni KOJANEC |

Italien ist nicht bereit, den anfangs Dezember 1988 im CAHAR verabschiedeten Abkommensentwurf zu akzeptieren.

- Artikel 5, Ziffer 2b des Erstasyl-Abkommensentwurfs sieht vor, dass ein Asylbewerber innerhalb sechs Monaten seit Verlassen des gemäss Abkommens zuständigen Staates in diesen zurückgestellt werden kann. Ein Ersteinreisestaat wie Italien muss also damit rechnen, dass ein halbes Jahr nach der Weiterwanderung der Asylbewerber diese wieder ins eigene Land zugelassen werden müssen. Italien könnte höchstens eine Dreimonatsfrist akzeptieren.

2. Artikel 6, Ziffer 1, sieht vor, dass ein Land, das ein Asylgesuch negativ entschieden hat, den abgelehnten Asylbewerber wieder akzeptieren muss, wenn er in einen anderen Vertragsstaat weitergereist ist. Es obliegt also dem gesuchsbehandelnden Staat, die Wegweisung zu vollziehen und nicht dem Staat, in welchen sich der Gesuchssteller nach beendetem Verfahren illegal weiterreist. Diese Rücknahmepflicht für abgewiesene Asylbewerber will Italien auch nicht akzeptieren.
3. Wie sich die italienische Delegation anlässlich der Session des Ministerkomitees in Strassburg Ende Februar verhalten wird, ist noch nicht ganz klar. Es wird von Nutzen sein, Herrn Zürcher, der den Vorsitz des CAHAR innehat, bei diesen Beratungen als Zuhörer beizuziehen. Das weitere Vorgehen im CAHAR werden sich die Schweiz und die übrigen Mitgliedstaaten dann überlegen müssen.
4. Wir legten den Gesprächspartnern dar, dass die Schweiz beide italienischen Forderungen akzeptieren könnte. Wie im einzelnen die Zuständigkeit für die Asylverfahren geregelt werde, sei weniger wichtig als **dass** sie geregelt werde. Im übrigen sei ein zentraler Punkt des Abkommens die Vereinbarung über den Informationsaustausch. Dort liegt das Potential für die Effizienzsteigerung bei den Asylverfahren. Dadurch können gleichzeitig oder zeitlich nachgeordnete Mehrfach-Asylgesuche erkannt werden. Es geht ja nicht darum, Asylgesuche zu verhindern, sondern ihre Bearbeitung auf **einen** Mitgliedstaat zu konzentrieren.
5. Nach Herrn Kojanec sollte sich das CAHAR auf die "philosophische" Ausarbeitung einer gemeinsamen, abgestimmten europäischen Visumpolitik und einer Politik über die Ein- und Ausreisen (circulation de personnes) konzentrieren. Die Schweiz hat dagegen nichts einzuwenden, sofern diese Diskussionen dann schliesslich auch zu praktischen Resultaten führen. Nach K. hat sich das Sekretariat des Komitees zu ehrgeizig gezeigt, indem es partout einen Abkommensentwurf zuhanden des Ministerkomitees zustandebringen wollte. Nun hätte es einen Scherbenhaufen produziert. Diese Beurteilung ist unzutreffend. Die Bundesrepublik, die nordischen Staaten und andere sind tatsächlich am Zustandekommen eines Abkommens interessiert.

6. Ueber Migration hat Italien noch wenig nachgedacht. Die Konzepte des Innenministeriums sind äusserst rudimentär: Bewirtschaftung des Arbeitsmarktes mittels einer nationalen Ausländer(arbeits-)kommission. Es bestehen keine Ueberlegungen über die migratorischen Folgen von temporären Arbeitskräften aus dem Maghreb und Aegypten (dort wird vermutlich rekrutiert werden), wenn man die spätere Familienzusammenführung in Rechnung stellt.
7. Von Interesse sind die Ueberlegungen von Dr. Rodolfo TABACCHI, Direktor der AREL (Agenzia di Ricerche e Legislazione, Piazza S. Andrea della Valle 6, 00186 Roma). Dieses der Democrazia Christiana nahestehende Institut, das vom Senator und vormaligen Finanzminister Nino Andreatta präsiert wird, analysiert die wirtschaftliche und politische Entwicklung. Es hat eine Tagung zum Thema Immigration durchgeführt, deren Diskussionen in etwa unserer Strategiegruppe entsprechen. Man denkt auch in diesem Institut an eine umfassende Immigrationsregelung, welche periodisch den Umständen und Erfordernissen anzupassen wäre. Wir sind mit Dr. Tabacchi übereingekommen, den Kontakt weiterzupflegen.
8. Die italienische Seite wurde über unseren Vorschlag orientiert, das nächste Expertentreffen am 3./4. oder 6./7. April in Agno/Lugano durchzuführen. Wir erwähnten, dass es wünschbar sei, die Magistratura di Milano in die italienische Delegation einzubeziehen. Generaldirektor Marchese vom Innenministerium legt Wert darauf, auch teilzunehmen. Vizedirektor de Michelis vom Ausserministerium wird möglicherweise ebenfalls kommen. Das informelle Essen am Vorabend wird sich als sehr zweckmässig erweisen. Die Gäste aus Rom sind orientiert, dass Herr Urs Hadorn, Stellv. Delegierter für das Flüchtlingswesen, die schweizerische Delegation leiten wird.

Weiteres Vorgehen

Wir sollten uns durch den italienischen Schuss vor den Bug beim Erstasylabkommen nicht entmutigen lassen. Italien ist in dieser Frage ein schwieriger Partner, aber bei näherer Betrachtung einer Lösung nicht abhold.

Während die Schweiz der Auflage des Erstasylabkommens zur Unterschrift zustimmen kann, wird abzuwarten sein, wie sich Italien und andere Staaten anlässlich der Tagung des Ministerkomitees in Strassburg äussern werden.

Dann ergibt sich die Notwendigkeit einer neuen Lageurteilung. Es wird vermutlich dazu kommen, dass dem Abkommenstext die beiden erwähnten Zähne gezogen werden müssen. Wesentlich ist, dass der multilaterale Einigungsprozess in Strassburg **parallel** zu den Bestrebungen in der EG (Schengen) weitergeführt wird. Es sollte nicht dazu kommen, dass die Schengener Gruppe allein bestimmt, was zu geschehen hat. Die Interessen der nordischen Staaten, Oesterreichs und der Schweiz müssen in adäquater Weise berücksichtigt werden. Dies wissen auch die EG-Staaten. Deshalb muss die Arbeit im CAHAR auch unter etwas veränderten inhaltlichen Voraussetzungen weitergeführt werden. Dabei ist sowohl auf die Kompatibilität mit den Abmachungen von Schengen als auch mit unserer eigenen Gesetzgebung zu achten. Bis jetzt scheinen sich in dieser Hinsicht keine Konflikte abzuzeichnen.

A N N E X E IProjet d'Accord
sur la responsabilité pour l'examen
des demandes d'asile

Les Etats membres du Conseil de l'Europe, signataires du présent Accord,

1. Rappelant leurs engagements résultant de la Convention relative au statut des réfugiés signée à Genève le 28 juillet 1951 et du Protocole y relatif signé à New York le 31 janvier 1967, ainsi que leur respect continu des traditions libérales en matière d'asile qui sont celles des démocraties européennes ;
2. Considérant que les responsabilités inhérentes à ces engagements et traditions doivent être solidairement assumées par l'ensemble des Etats membres du Conseil de l'Europe et que, pour ce faire, il convient de déterminer celui des Etats qui, dans chaque cas d'espèce, est responsable pour l'examen d'une demande d'asile ;
3. Afin d'assurer collectivement une protection adéquate à toutes les personnes qui en ont besoin en raison des persécutions qu'elles risquent de subir pour des motifs énoncés à l'article 1 de la Convention de 1951 ;
4. Considérant que chaque Etat membre du Conseil de l'Europe est en mesure d'accorder une protection adéquate aux personnes qui en ont besoin pour les motifs indiqués, même lorsque ceci pourrait entraîner pour certains Etats un fardeau considérable ;
5. Considérant cependant que ce fardeau doit être solidairement assumé et partagé par l'ensemble des Etats ;
6. Considérant que le but du Conseil de l'Europe est de réaliser une union plus étroite entre ses membres ;
7. Ayant en vue l'intérêt des demandeurs d'asile à voir leurs demandes examinées avec promptitude ;
8. Tenant compte de la Convention européenne des Droits de l'Homme et en particulier de son article 3 ;

Sont convenus de ce qui suit :

Article 1

1. Conformément aux traditions humanitaires et libérales des Etats membres du Conseil de l'Europe, les Parties coopèrent en vue d'accorder aux personnes qui sont persécutées ou qui craignent de l'être pour les motifs énoncés à l'article 1 de la Convention de 1951, toute la protection que ladite Convention leur garantit, et notamment en vue de déterminer quel Etat est responsable pour l'examen d'une demande d'asile.

2. A cette fin, les Parties coopèrent entre elles de manière effective et, si possible, chercheront à coopérer avec les autres Etats membres du Conseil de l'Europe dans le but de garantir l'application effective du présent Accord et de résoudre les problèmes qui pourraient en découler.

Article 2 (1)

1. Lorsqu'une personne demande l'asile à une Partie et qu'elle est arrivée sur le territoire de cette Partie en provenance d'une autre ou d'autres Parties, la Partie responsable pour l'examen de cette demande est la première Partie sur le territoire de laquelle il est établi que la personne est entrée, sous réserve des dispositions ci-dessous.

2. Toutefois, cette responsabilité revient successivement :

(a) à la Partie qui a délivré un visa ou un permis de séjour à la personne concernée si ce visa ou ce permis est toujours valable au moment de l'entrée sur le territoire d'une Partie, ou à défaut

(b) à la Partie dans le territoire de laquelle la personne s'est rendue en conformité avec sa législation et y a déposé une demande d'asile.

3. Lorsque la personne concernée est titulaire de visas ou de permis de séjour délivrés par deux ou plusieurs Parties, seul est pris en compte aux fins de l'alinéa (a) du paragraphe précédent celui dont l'échéance est la plus lointaine.

4. (a) Le transit dans un port, y compris un aéroport, d'une personne qui cherche l'asile lorsque cette personne ne quitte pas, soit le bateau ou l'avion qui l'amène, soit la zone portuaire ou aéroportuaire de transit qui se situe en dehors ou avant le contrôle des passeports, et que par conséquent elle n'est pas soumise à la procédure formelle d'admission sur le territoire, n'est pas assimilé à une entrée au sens du paragraphe premier.

(b) Néanmoins, la responsabilité de l'examen de la demande d'asile revient à la Partie sur le territoire de laquelle un tel transit s'effectue lorsque la personne qui cherche l'asile introduit sa demande d'asile au moment dudit transit, à moins qu'une autre Partie ne soit déjà responsable en vertu de cet Article.

(1) Pour des opinions divergentes, voir paragraphes 9 à 11 ci-dessus, ainsi que l'Annexe IV.

Article 3

Lorsqu'il n'est pas possible de déterminer d'après les dispositions de l'article 2 quelle est la Partie responsable de l'examen d'une demande d'asile, cette responsabilité revient successivement :

- (a) à la Partie sur le territoire de laquelle il est établi que la personne concernée s'est rendue avant de se rendre sur le territoire d'une autre ou d'autres Parties, ou
- (b) à défaut, à la Partie sur le territoire de laquelle cette personne se trouve.

Article 4

Les dispositions du présent Accord ne portent en rien préjudice au droit souverain de chaque Partie d'examiner toute demande d'asile. Dans ce cas, la responsabilité de toute autre Partie cesse.

Article 5 (1)

1. Lorsqu'une personne se trouve sur le territoire d'une Partie autre que la Partie qui est responsable de l'examen de sa demande d'asile en vertu de cet Accord, la Partie responsable, à la requête de la première Partie, admet cette personne sur son territoire jusqu'à ce qu'une décision sur la demande d'asile intervienne.

La requête doit comprendre toute information appropriée permettant aux autorités de la Partie requise d'établir que cette Partie est responsable de l'examen de la demande d'asile en vertu du présent Accord.

2. Cependant, l'obligation de toute Partie d'admettre une personne au sens du paragraphe 1er, cesse lorsque l'une des conditions suivantes est remplie :

- (a) si la requête d'admission n'est pas faite dans les 6 mois au plus tard à partir de la date de la demande d'asile, ou
- (b) si au moment où la requête d'admission est faite la personne concernée a quitté le territoire de cette Partie depuis plus de 6 mois.

(1) Pour des opinions divergentes, voir paragraphes 12 et 13 ci-dessus.

Article 6 (1)

1. Toute Partie qui aura définitivement rejeté la demande d'asile d'une personne dont elle n'autorise plus le séjour sur son territoire et qui par la suite se trouverait sur le territoire d'une autre Partie en violation de la législation de celle-ci, admet cette personne sur son territoire à la requête de la seconde Partie.
2. Toutefois, cette disposition ne s'applique pas dès lors que la première Partie aura assuré l'éloignement de la personne vers le territoire d'un Etat tiers.

Article 7

[voir paragraphes 18 et 19 ci-dessus]

Article 8

1. Lorsqu'une Partie aura constaté que, du fait de la mise en oeuvre du présent Accord, le nombre de demandes d'asile engageant sa responsabilité s'est accru hors de proportion, elle peut notifier le fait, chiffres à l'appui, au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe qui transmet la notification aussi bien aux autres Parties qu'au Haut Commissariat des Nations Unies pour les Réfugiés.
2. Si la Partie ayant engagé la procédure prévue au paragraphe précédent constate que la situation motivant sa notification ne s'est pas redressée au bout d'une période de six mois, elle pourra demander au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe que celui-ci ouvre des consultations visant à redresser la situation ou qu'il prenne toute autre initiative qu'il estime appropriée.

Article 9

1. Aux fins du présent Accord, toute Partie qui est saisie d'une demande d'asile peut s'adresser aux autres Parties en vue d'obtenir les informations suivantes :
 - a. des informations concernant l'identité du demandeur et son état civil ;
 - b. si la Partie requise a été saisie d'une demande d'asile formulée par le même demandeur et, dans l'affirmative, quelle suite a été réservée à cette demande ;
 - c. si le demandeur a séjourné ou s'est trouvé sur le territoire de la Partie requise et, dans l'affirmative, quand et dans quelles circonstances ;
 - d. si des membres de la famille du demandeur séjournent sur le territoire de la Partie requise et, dans l'affirmative, depuis quand et à quel titre.

(1) Pour des opinions divergentes, voir paragraphe 14 ci-dessus.

2. En aucun cas, les Parties ne s'adressent, en vue d'obtenir ces informations, à l'Etat d'origine du demandeur, en application du présent Accord.

3. En tant que de besoin, la Partie requise peut indiquer les garanties appropriées prévues par son droit interne auxquelles la transmission des informations est subordonnée. Elle peut également refuser de donner suite à la demande lorsque la communication requise est prohibée en vertu de son droit interne.

4. Les informations obtenues en vertu du présent article ne peuvent en aucun cas être utilisées par la Partie requérante à des fins autres que l'application du présent Accord.

Article 10

L'admission d'une personne résultant de l'application du présent Accord se fera dans les plus brefs délais sur simple requête adressée par une Partie à une autre.

Article 11

1. Aucune disposition du présent Accord ne peut être interprétée comme empêchant une Partie de statuer sur des demandes d'asile dans des conditions plus larges, existant dans sa législation ou sa pratique nationales, que celles prévues dans le présent Accord.

2. Aucune disposition du présent Accord ne porte atteinte aux droits et avantages qui ont été accordés ou qui pourraient être accordés par les Parties aux personnes demandant l'asile indépendamment du présent Accord.

Article 12

Les administrations compétentes des Parties peuvent communiquer directement entre elles pour les besoins de l'application du présent Accord. Ces administrations seront désignées par chaque Etat, au moment où il exprime son consentement à être lié par l'Accord, par voie de notification adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 13

Le présent Accord ne s'applique pas aux personnes qui ont présenté une demande d'asile à une Partie avant l'entrée en vigueur de l'Accord à l'égard de celle-ci.

Article 14

1. Le présent Accord est ouvert à la signature des Etats membres du Conseil de l'Europe et à celle des Communautés Européennes qui peuvent exprimer leur consentement à être liés par :
 - a. signature sans réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, ou
 - b. signature sous réserve de ratification, d'acceptation ou d'approbation, suivie de ratification, d'acceptation ou d'approbation.
2. Les instruments de ratification, d'acceptation ou d'approbation seront déposés près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 15

1. Le présent Accord entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un mois après la date à laquelle cinq Etats membres du Conseil de l'Europe auront exprimé leur consentement à être liés par l'Accord conformément aux dispositions de l'article 14.
2. Pour tout signataire qui exprimera ultérieurement son consentement à être lié par l'Accord, celui-ci entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un mois après la date de la signature ou du dépôt de l'instrument de ratification, d'acceptation ou d'approbation.

Article 16

1. Après l'entrée en vigueur du présent Accord, le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe pourra inviter tout Etat non membre du Conseil de l'Europe Partie à la Convention relative au statut des réfugiés du 28 juillet 1951 ou, le cas échéant, au Protocole relatif au statut des réfugiés du 31 janvier 1967, à adhérer à l'Accord. La décision d'invitation sera prise à la majorité prévue à l'article 20 du Statut et à l'unanimité des représentants des Etats contractants ayant le droit de siéger au Comité.
2. Pour tout Etat adhérent, l'Accord entrera en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un mois après la date de dépôt de l'instrument d'adhésion près le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.

Article 17

1. Tout signataire peut, au moment de la signature ou au moment du dépôt de son instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion, désigner le ou les territoires auxquels s'appliquera le présent Accord.
2. Toute Partie peut, à tout moment par la suite, par une déclaration adressée au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe, étendre l'application du présent Accord à tout autre territoire désigné dans la déclaration. L'Accord entrera en vigueur à l'égard de ce territoire le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période d'un mois après la date de réception de la déclaration par le Secrétaire Général.
3. Toute déclaration faite en vertu des deux paragraphes précédents pourra être retirée, en ce qui concerne tout territoire désigné dans cette déclaration, par notification adressée au Secrétaire Général. Le retrait prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 18

1. Toute Partie peut, à tout moment, dénoncer le présent Accord en adressant une notification au Secrétaire Général du Conseil de l'Europe.
2. La dénonciation prendra effet le premier jour du mois qui suit l'expiration d'une période de six mois après la date de réception de la notification par le Secrétaire Général.

Article 19

Le Secrétaire Général du Conseil de l'Europe notifiera aux Etats membres du Conseil et aux Communautés Européennes :

- a. toute signature ;
- b. le dépôt de tout instrument de ratification, d'acceptation, d'approbation ou d'adhésion ;
- c. toute date d'entrée en vigueur du présent Accord conformément à ses articles 15 à 18 ;
- d. tout autre acte, notification ou communication ayant trait au présent Accord.