PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

16 September 1988 **Doc. 5940**

OPINION

on the right to territorial asylum[1]

presented by the Committee on Migration, Refugees and Demography[2]

(Rapporteur : Mr BÖHM)

I. *Introduction*

1. The Assembly discussed the question of the right of asylum during a current affairs debate in September 1986. It then instructed the Legal Affairs Committee and the Committee on Migration, Refugees and Demography to prepare, respectively, a report and an opinion on this subject. To obtain experts' information on this issue, a hearing was held jointly by the two committees in Lausanne on 29 June 1987.

2. The Rapporteur of the Legal Affairs Committee, Mrs Offenbeck, prepared a report which was adopted by the Legal Affairs Committee on 29 June 1988 (Doc. 5930). This opinion sets out the views of the Committee on Migration, Refugees and Demography on the issue.

II. *Asylum-seekers in Europe*

3. In their conclusions at the 3rd Conference of European Ministers responsible for Migration Affairs, held in Oporto, Portugal, from 13 to 15 May 1987, the ministers noted a striking increase in the number of non-European asylum-seekers, most of them coming from areas with grave political turmoil. Due to the technological revolution in the field of transportation over the past decade a considerable increase of refugee movements between the continents has occurred. In particular, refugees from the Middle East, Asia, Africa and Latin America have moved towards Western Europe and North America.

4. Taking the example of the Federal Republic of Germany, one of the major receiving

1. See Reference No. 1541 of 25 September 1986 and Doc. 5930 (report of the Legal Affairs Committee).

2. *a.* Unanimously approved by the committee on 8 September 1988.

b. See 15th Sitting, 7 October 1988; and Recommendation 1088 and Order No. 442.

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

16 septembre 1988 **Doc. 5940**

AVIS

sur le droit d'asile territorial[1]

présenté par la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie[2]

(Rapporteur : M. BÖHM)

I. *Introduction*

1. En septembre 1986, l'Assemblée, ayant examiné la question du droit d'asile au cours d'un débat d'actualité, a chargé la commission des questions juridiques d'établir un rapport, et la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie de formuler un avis sur cette question. Pour obtenir des informations spécialisées sur ce problème, une audition d'experts a été organisée conjointement par les deux commissions, à Lausanne, le 29 juin 1987.

2. Le rapporteur de la commission des questions juridiques, M^me^ Offenbeck, a établi un rapport qui a été adopté par cette commission le 29 juin 1988 (Doc. 5930). Le présent avis expose les vues de la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie sur cette question.

II. *Les demandeurs d'asile en Europe*

3. Dans les conclusions de leur 3^e^ Conférence, qui s'est tenue à Porto (Portugal) du 13 au 15 mai 1987, les ministres européens responsables des Questions de migration ont relevé une forte augmentation du nombre des demandeurs d'asile non européens, dont la plupart viennent de régions connaissant de graves troubles politiques. La révolution technique, qui s'est opérée ces dix dernières années dans le domaine des transports, a considérablement accru les mouvements intercontinentaux de réfugiés. Des réfugiés du Proche-Orient, d'Asie, d'Afrique et d'Amérique latine, en particulier, se sont dirigés vers l'Europe occidentale et l'Amérique du Nord.

4. Dans le cas, par exemple, de la République Fédérale d'Allemagne, l'un des principaux

1. Voir Renvoi n° 1541 du 25 septembre 1986 et Doc. 5930 (rapport de la commission des questions juridiques).

2. *a.* Approuvé à l'unanimité par la commission le 8 septembre 1988.

b. Voir 15^e^ séance, 7 octobre 1988; et Recommandation 1088 et Directive n° 442.

countries in absolute terms, available data show that whilst in 1980 asylum-seekers arriving without prior authorisation from outside Europe made up 30% of the total number of asylum-seekers, in 1984 their numbers had risen to 66%. This trend has continued since 1984, also in the other receiving countries. Between 1984 and 1986, the total number of applications made in these countries more than doubled from around 90 000 to over 180 000.

5. Of particular concern are the so-called "irregular migrants", namely people moving without proper documents, from countries of first arrival or first asylum to Western Europe. Although these people may have had good grounds to leave their country of origin, their reasons for leaving the country of first arrival or first asylum are considered to be of a purely economic nature and therefore unacceptable. However, the difficulties *bona fide* asylum-seekers have in obtaining proper documents, or protection in the country of first arrival, are often neglected.

6. These feelings have been exacerbated by the fact that the increase in asylum-seekers in Europe is taking place during a period of high unemployment rates. These, together with a perceived high inflow of aliens, may create xenophobia and racist tendencies. In public opinion, the distinction between asylum-seekers and other migrants is becoming blurred.

III. *Legislation and practice*

7. West European countries show great differences in legislation and practice concerning refugees and asylum-seekers. These differences obviously constitute a serious impediment to harmonisation.

8. A first difference refers to various interpretations of the term "refugee". An asylum-seeker who invokes certain reasons for refugee status may be considered a refugee under the Geneva Convention relating to the Status of Refugees in country X, while another asylum-seeker invoking the same reasons is denied such status in country Y.

9. Another difference relates to various legislative texts and practices concerning the so-called *de facto* refugees. These are people who, in the opinion of the national authorities, are not covered by the Geneva Convention but who are nevertheless considered to be in need of protection. In some countries this category is covered by legislation, in others by administrative practice. In a third group of states the concept is of no relevance at all.

pays d'accueil en chiffres absolus, les données disponibles montrent que si les demandeurs d'asile arrivant sans autorisation préalable de pays non européens représentaient, en 1980, 30 % du nombre total de demandeurs d'asile, en 1984, ce pourcentage est passé à 66 %. Cette évolution se poursuit depuis 1984, tant en République Fédérale d'Allemagne que dans les autres pays d'accueil. De 1984 à 1986, le nombre des demandes d'asile a plus que doublé dans ces pays, passant de 90 000 à plus de 180 000.

5. Un cas particulièrement préoccupant est celui des « migrants irréguliers », c'est-à-dire les personnes qui se rendent en Europe occidentale, sans être munies de papiers en règle, depuis le pays de première arrivée ou de premier asile. Ces personnes avaient peut-être de bonnes raisons de quitter leur pays d'origine, mais les motifs qui les ont poussées à quitter le pays de première arrivée ou de premier asile sont souvent considérés comme étant d'ordre purement économique et, partant, inacceptables. Les difficultés qu'éprouvent les demandeurs d'asile de bonne foi à obtenir les documents nécessaires ou une protection dans le pays de première arrivée sont, toutefois, souvent méconnues.

6. Ces sentiments sont exacerbés par le fait que le nombre des demandeurs d'asile en Europe s'accroît alors que ce continent connaît des taux de chômage élevés. Ce fait, combiné avec l'afflux d'étrangers, ressenti comme massif, peut susciter de la xénophobie et des tendances racistes. Aux yeux de l'opinion publique, la distinction entre les demandeurs d'asile et les autres migrants s'estompe.

III. *Législation et pratique*

7. En Europe occidentale, la législation et la pratique concernant les réfugiés et les demandeurs d'asile diffèrent largement d'un pays à l'autre, ce qui constitue évidemment un obstacle sérieux à leur harmonisation.

8. Une première différence réside dans les interprétations du terme de réfugié. Un demandeur d'asile qui sollicite le statut de réfugié en invoquant certaines raisons sera considéré comme un réfugié, au regard de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés, dans un pays A, tandis qu'un autre invoquant les mêmes raisons se verra refuser ce statut dans un pays B.

9. Une autre différence tient à la diversité des textes et des pratiques concernant les réfugiés *de facto*. Ce sont des personnes qui, de l'avis des autorités nationales, n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention de Genève, tout en ayant besoin de protection. Dans certains pays, cette catégorie de réfugiés est prise en compte par les textes, dans d'autres, par les pratiques administratives. Dans un troisième groupe d'Etats, la notion de réfugié *de facto* n'existe pas.

10. The legal status of refugees is at variance in different countries. In some states a recognised refugee is entitled to more or less the same status as nationals, while in other states there are important differences between refugees and nationals.

11. A major problem is posed by the fact that the influx of refugees varies considerably between West European states. Some countries, due to their geographical location, are less concerned than others which have to admit the great bulk of asylum-seekers. Moreover, groups of refugees tend to show a preference for certain countries. Thus, Tamils are mostly found in Denmark, the Netherlands, the United Kingdom and Switzerland. Iranians tend to ask for asylum in Turkey, Sweden, Germany, France and the United Kingdom. Eritrean refugees are mostly to be found in Italy, the Federal Republic of Germany and Sweden. Latin American refugees tend to go to Spain. East European refugees are found in the Federal Republic of Germany, Austria and Italy.

12. A further difference of vital importance relates to the refugee determination procedure. In a number of states there is a court procedure, while in other countries refugee determination is dealt with under an administrative procedure. There are differences with regard to the length of the procedure. There are countries where a final decision may be taken within one year after arrival, while in other states it may take eight to ten years. The quality of the procedure is also at variance, although in most countries the recommendations adopted by the UNHCR are being applied. In some countries an asylum case may be rejected without the authorities concerned motivating the negative decision. There are different views in Western Europe with regard to the publicity of a case. Sometimes a case may be made public, while in other states no information is given, not even to the asylum-seeker or to his lawyer.

13. Another problem in the Western Europe of today, relates to the problem of the country of first asylum. However, it is not only the fact that the states strictly keep to that principle that constitutes problems. A serious disadvantage is that there is no unified definition of the term "country of first asylum" which may lead to the creation of so-called "refugees in orbit" and to "shuttle-cock" expulsions. Such treatment could raise an issue under the European Convention on Human Rights which prohibits "degrading treatment".

14. The member states of the European Communities are currently discussing the implications for asylum-seekers and refugees of the single European market and the resulting abolition of internal

10. Le statut juridique des réfugiés varie d'un pays à l'autre. Dans certains Etats, le réfugié reconnu comme tel a plus ou moins le même statut que les nationaux, tandis que, dans d'autres, les différences entre réfugiés et nationaux sont importantes.

11. L'un des principaux problèmes tient au fait qu'en Europe occidentale l'afflux de réfugiés varie considérablement d'un Etat à l'autre. En raison de leur situation géographique, certains pays sont moins concernés que d'autres qui sont contraints d'accueillir la grande majorité des demandeurs d'asile. En outre, des groupes de réfugiés tendent à manifester une préférence pour certains pays. C'est ainsi que les Tamouls se rendent essentiellement au Danemark, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Suisse, les Iraniens cherchent généralement asile en Turquie, en Suède, en République Fédérale d'Allemagne, en France et au Royaume-Uni, les Erythréens optent surtout pour l'Italie, la République Fédérale d'Allemagne et la Suède, les réfugiés d'Amérique latine choisissent généralement l'Espagne, et les réfugiés d'Europe de l'Est se dirigent vers la République Fédérale d'Allemagne, l'Autriche et l'Italie.

12. Une autre différence d'importance primordiale concerne la procédure d'octroi du statut de réfugié. Dans certains Etats, la décision est prise par les tribunaux, alors que, dans d'autres, elle résulte d'une procédure administrative. La durée de la procédure varie également d'un pays à l'autre. Il y a des Etats où la décision finale peut intervenir dans l'année qui suit l'arrivée, et d'autres où la procédure peut prendre de huit à dix ans. La qualité de la procédure est, elle aussi, variable, bien que la plupart des pays appliquent les recommandations du HCNUR. Dans certains pays, une demande d'asile peut être rejetée sans que les autorités compétentes aient à motiver leur décision. Les situations diffèrent aussi en Europe occidentale, en ce qui concerne la publicité des affaires. Dans certains pays, une affaire peut être rendue publique, tandis que, dans d'autres Etats, il n'est donné aucune information, pas même à l'intéressé ou à son avocat.

13. Un autre problème qui se pose aujourd'hui en Europe occidentale est celui du pays de premier asile. Ce n'est pas uniquement le fait que les Etats s'en tiennent strictement à ce principe qui crée des difficultés ; il y a aussi l'absence fâcheuse de définition uniforme de la notion de pays de premier asile, qui peut avoir pour conséquence que des réfugiés soient «en orbite», ballottés d'un pays à l'autre. Ce traitement pourrait poser problème sous l'angle de la Convention européenne des Droits de l'Homme, qui interdit «les traitements dégradants».

14. Les Etats membres de la CEE examinent actuellement les conséquences, pour les demandeurs d'asile et les réfugiés, du marché unique européen prévu pour 1992 et de la suppression qui

borders, scheduled for 1992. At the Conference of Ministers responsible for Immigration of the member states of the European Community, held in Munich on 3 June 1988, it was stated that ministers were firmly resolved, in pursuance of their common humanitarian tradition, to afford refugees due protection as laid down in the Geneva Convention relating to the Status of Refugees of 20 July 1951 and the New York Protocol of 31 January 1967. However, in view of the considerable increase in the number of asylum-seekers in some member states, the ministers also made clear their intention to combat abuse of the right of asylum more effectively.

15. A draft directive aimed at bringing legal provisions and administrative practices in the European Community concerning the granting of asylum and the movement of asylum-seekers and refugees closer together is currently being prepared by the Commission. It is essential that, in view of 1992, the Council of Europe play a more active role in the field of asylum, since such a directive will also have major implications for the European non-member states of the European Community.

16. Some of the concrete measures proposed by the Community countries to control the abuse of the right of asylum, such as those aimed at transporters, tend to apply the same measures to *bona fide* asylum-seekers and other immigrants. Asylum is thus exclusively perceived as a problem of immigration control. The Rapporteur, however, is of the opinion that asylum should be perceived as a measure of protecting human rights and extending protection, whilst immigration control has to be based, *inter alia*, on economic considerations. At the same time, as stated by the Assembly in Recommendation 1016 (1985) on living and working conditions of refugees and asylum-seekers, the preventive measures to be taken with regard to the development of terrorism should be kept in mind.

IV. *Conclusions*

17. As a principle, and in accordance with the humanitarian traditions of Council of Europe member states, asylum should be available to those persons who have a well-founded fear that their fundamental rights will be violated by the authorities of their home country. This should naturally be the case where there is direct danger to physical integrity, life and freedom. Also, the deliberate infringement of other liberties should, under certain circumstances, allow for valid claims to asylum.

18. The restrictive measures taken in some countries to discourage asylum-seekers threaten to

en découle des frontières intérieures. Au cours de la conférence qui les a réunis, les ministres responsables de l'Immigration des Etats membres de la Communauté européenne se sont déclarés fermement résolus, conformément à leur tradition humanitaire commune, à offrir aux réfugiés la protection qui leur est due au titre de la Convention de Genève relative au statut des réfugiés du 20 juillet 1951 et du Protocole de New York du 31 janvier 1967. Compte tenu, cependant, de l'augmentation considérable du nombre de demandeurs d'asile dans certains Etats membres, ils ont aussi indiqué clairement leur intention de combattre plus efficacement l'abus du droit d'asile.

15. La Commission des Communautés européennes élabore actuellement un projet de directive visant à rapprocher les dispositions juridiques et les pratiques administratives relatives à l'octroi du droit d'asile et au mouvement des demandeurs d'asile et des réfugiés, en vigueur dans la Communauté européenne. Il est indispensable que, dans la perspective de l'échéance de 1992, le Conseil de l'Europe joue un rôle plus actif dans le domaine de l'asile, étant donné qu'une telle directive aura également d'importantes conséquences pour les Etats européens non membres des Communautés européennes.

16. Certaines des mesures concrètes proposées par les Etats de la Communauté pour lutter contre l'abus du droit d'asile, comme celles visant les transporteurs, tendent à mettre sur le même pied les demandeurs d'asile de bonne foi et les autres immigrants, ce qui revient à considérer l'asile exclusivement comme un problème de contrôle de l'immigration. Le rapporteur estime, toutefois, que l'asile doit être perçu comme une mesure de protection des droits de l'homme et d'octroi d'une protection ; or le contrôle de l'immigration s'inspire nécessairement, entre autres, de considérations économiques. En même temps, comme l'avait déclaré l'Assemblée dans sa Recommandation 1016 (1985) relative aux conditions de vie et de travail des réfugiés et des demandeurs d'asile, il ne faut pas négliger les précautions à prendre en regard du terrorisme international.

IV. *Conclusions*

17. Par principe, et conformément aux traditions humanitaires des Etats membres du Conseil de l'Europe, l'asile doit être accordé aux personnes qui craignent avec raison que leurs droits fondamentaux ne soient violés par les autorités de leur pays d'origine. Cela va sans dire lorsque l'intégrité physique, la vie et la liberté sont directement menacées. Mais la violation délibérée d'autres libertés devrait également, dans certaines circonstances, être considérée comme un motif valable pour demander l'asile.

18. Les mesures restrictives prises dans certains pays pour décourager les demandeurs d'asile

disrupt the humanitarian tradition of Western Europe and may even be incompatible with respect for basic human rights.

19. According to the UNHCR, the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees is still applicable to the characteristics of asylum-seekers coming to Europe. However, its full potential is not being exploited. It is highly desirable that this instrument be appropriately applied by all contracting parties. For those people requiring protection, but falling outside the scope of the Geneva Convention, the preparation of a European convention, as proposed by the Secretary General in his report on social cohesion should be promoted. In the framework of such a convention, a consultative body should be set up, consisting of independent legal experts, which could advise the contracting parties on the application of the convention. As this convention would be complementary to the Geneva Convention, participation of the UNHCR in this consultative body would be desirable.

20. The idea of a protocol to the European Convention on Human Rights relating to the right of asylum and the admission of refugees is to be supported as a long-term objective. Meanwhile, however, it should be stressed that asylum-seekers and refugees are already to some extent protected by Protocols Nos. 4 and 7 to the European Convention on Human Rights. Unfortunately, several member states have not yet ratified Protocol No. 4 and only a few have so far ratified Protocol No. 7 which will, however, enter into force on 1 November 1988. The Committee of Ministers should therefore be asked to invite member states which have not yet done so to ratify these protocols as soon as possible.

21. However, asylum cannot be considered the cure for the world's economic and political ills. Millions of people, especially in the Third World, are living under unacceptable circumstances by our standards. It would be impossible for West European countries to take them all in. In fact, resettlement in Europe has only been a durable solution for a very small percentage of the world's refugees.

22. Lasting comprehensive solutions will continue to be found in the countries or regions of origin of these people. The Council of Europe should give active consideration to measures for remedying the world refugee problem based on tackling its root causes. Foreign policy measures should provide resources for development co-operation and humanitarian aid, as well as enable as-

mettent en péril la tradition humanitaire de l'Europe occidentale et peuvent même être incompatibles avec le respect des droits fondamentaux de l'homme.

19. D'après le HCNUR, la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés demeure applicable aux demandeurs d'asile qui viennent en Europe, même si leurs caractéristiques ne sont plus celles des demandeurs d'asile d'autrefois. Son potentiel n'est toutefois pas pleinement exploité. Il est hautement souhaitable que cet instrument soit dûment appliqué par toutes les Parties contractantes. Pour les personnes qui ont besoin d'une protection, mais n'entrent pas dans le champ d'application de la Convention de Genève, il faudrait donc promouvoir l'élaboration d'une convention européenne, comme l'a proposé le Secrétaire Général dans son rapport sur la cohésion sociale. Dans le cadre d'une telle convention, il faudrait mettre en place un organe consultatif, composé d'experts juristes indépendants qui pourraient conseiller les parties contractantes sur son application. Comme cet instrument viendrait compléter la Convention de Genève, la participation du HCNUR à l'organe consultatif serait souhaitable.

20. L'idée d'un protocole à la Convention européenne des Droits de l'Homme, relatif au droit d'asile et à l'admission des réfugiés, doit être soutenue comme un objectif à long terme. En attendant, il convient de souligner que les demandeurs d'asile et les réfugiés sont, d'ores et déjà, protégés, dans une certaine mesure, par les Protocoles n^{os} 4 et 7 à la Convention européenne des Droits de l'Homme. Malheureusement, à ce jour, plusieurs Etats membres n'ont pas ratifié le Protocole n^{o} 4, et seuls quelques-uns l'ont fait pour le Protocole n^{o} 7 qui, néanmoins, entrera en vigueur le 1er novembre 1988. Il faudrait donc demander au Comité des Ministres d'inviter les Etats membres qui ne l'ont pas encore fait à ratifier ces protocoles dans les meilleurs délais.

21. Cependant, l'asile ne saurait être considéré comme le remède aux maux économiques et politiques de la planète. Des millions de personnes, surtout dans le tiers monde, vivent dans des conditions inacceptables selon nos critères. Il serait impossible aux pays d'Europe occidentale de les accueillir toutes. De fait, seul un très faible pourcentage des réfugiés qui existent dans le monde a pu se réinstaller de façon durable en Europe.

22. Aujourd'hui comme hier, c'est dans les pays ou les régions d'origine de ces personnes qu'il faut chercher des solutions globales et durables. Le Conseil de l'Europe devrait réfléchir activement à des mesures propres à remédier au problème mondial des réfugiés, en s'attaquant à ses racines. Au plan de la politique étrangère, il faudrait dégager des ressources pour la coopération au développe-

sistance to countries of first asylum, which bear the main burden of the world's refugee problem.

23. Providing development assistance to solve problems which generate refugees could help to avert new flows of asylum-seekers coming to Europe and enable others to return voluntarily to their country of origin. A closer co-ordination at national and European level, between the authorities responsible for asylum policy and those responsible for development assistance, is to be encouraged.

ment et l'aide humanitaire et apporter une aide aux pays de premier asile qui supportent l'essentiel du fardeau des réfugiés.

23. En accordant une aide au développement pour résoudre les problèmes qui sont à l'origine des flux de réfugiés, on pourrait, en effet, contribuer à éviter que de nouveaux demandeurs d'asile ne partent vers l'Europe et permettre à d'autres de retourner, de leur plein gré, dans leur pays d'origine. Il faut encourager une coordination, plus étroite à l'échelon national et européen, entre les autorités responsables des politiques d'asile et celles qui s'occupent de l'aide au développement.