

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

12 September 1991

Doc. 6490

REPORT

**on the arrival of asylum-seekers
at European airports**

(Rapporteur : Lord MACKIE of BENSHE, United Kingdom, Liberal)

Problem

Most European countries are facing the arrival of an increasing number of asylum-seekers, which has led to an alarming situation at many European airports.

Asylum-seekers arriving at the major European airports are sometimes confronted with incoherent and time-consuming procedures for examining their requests. Lack of social assistance and shortage or actual non-existence of any other kind of accommodation than overcrowded transit halls often cause undue hardship to asylum-seekers.

Moreover, great differences exist between the member countries in establishing the competences of the various officials receiving asylum-seekers. Several European countries have imposed restrictive measures in an attempt to control the inflow of asylum-seekers. These measures generally defy international legal instruments created for the protection of refugees.

Proposals

Council of Europe member states should agree before 1 January 1993 on the harmonisation of their policies and where necessary on their practices concerning the reception of asylum-seekers, in particular at airports.

Member states should also agree on a code on information and fair treatment to be provided to asylum-seekers upon their arrival, concerning their rights and relevant procedures, at the same time informing them of the strict conditions under which asylum can be granted.

Respect for the European Convention on Human Rights and specific international instruments for the protection of asylum-seekers should be guaranteed in the reception centres and transit areas at European airports. Representatives of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and voluntary organis-

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

12 septembre 1991

Doc. 6490

RAPPORT

**sur l'arrivée de demandeurs d'asile
dans les aéroports européens**

(Rapporteur : Lord MACKIE of BENSHE, Royaume-Uni, libéral)

Problème

La plupart des pays d'Europe font face à un afflux croissant de demandeurs d'asile, ce qui entraîne une situation inquiétante dans de nombreux aéroports européens.

Les demandeurs d'asile arrivant dans les grands aéroports européens sont parfois obligés de se soumettre à des procédures incohérentes et excessivement longues pour le traitement de leur demande. L'absence d'assistance sociale et le manque ou l'inexistence d'autres modes d'hébergement que les zones surpeuplées de transit des aéroports sont souvent très éprouvants pour les demandeurs d'asile.

De surcroît, il existe des différences notables entre les pays membres en ce qui concerne la compétence des différents agents accueillant les demandeurs d'asile. Plusieurs pays d'Europe ont pris des mesures restrictives en vue de limiter l'afflux des demandeurs d'asile. Ces mesures sont généralement contraires aux instruments juridiques internationaux prévus pour la protection des réfugiés.

Propositions

Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient harmoniser, avant le 1^{er} janvier 1993, leurs politiques et, si besoin est, leurs pratiques en matière d'accueil des demandeurs d'asile, notamment aux aéroports.

Les Etats membres devraient également adopter un code d'information et de traitement équitable, à distribuer aux demandeurs d'asile à leur arrivée, énonçant leurs droits et les procédures à suivre, qui, en même temps, préciserait les conditions requises pour l'octroi de l'asile.

Le respect de la Convention européenne des Droits de l'Homme et des instruments internationaux qui garantissent la protection des demandeurs d'asile doit être assuré dans les centres d'accueil et les zones de transit des aéroports européens. Les structures responsables de l'accueil des demandeurs d'asile dans les aéroports devraient

ations should be involved in the structures responsible for the reception of asylum-seekers at their airports.

I. Draft recommendation

1. Most European countries are facing the arrival of an increasing number of asylum-seekers, who come from a wider range of countries and for a greater variety of reasons than before.

2. These developments are causing serious difficulties for the competent authorities, notably the immigration services, and in particular have led to alarming situations at many European airports.

3. The rights of refugees under the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees, its 1967 Protocol and the European Convention on Human Rights are not always sufficiently known to immigration officers and are not always fully respected. The competences and training of the various officials receiving and interviewing asylum-seekers vary from country to country.

4. The sometimes incoherent and generally time-consuming procedure of examining asylum requests often causes undue hardship to asylum-seekers.

5. At some European airports no accommodation centres exist and asylum-seekers are obliged to wait in overcrowded transit halls for a decision on the admissibility of their request.

6. Other airports provide reception centres, but the application of internal law and international conventions by the authorities concerned is not always guaranteed.

7. Several European countries have imposed restrictive measures in an attempt to control the inflow of asylum-seekers.

8. Stricter visa requirements have increased the use of forged travel documents, as it is difficult for a genuine asylum-seeker fleeing persecution to acquire them through legal means.

9. There is clear evidence that racketeers in some countries of origin organise systematic departures of asylum-seekers and provide them with forged travel documents.

10. Some countries have imposed airline sanctions which undermine the basic principles of refugee protection and the right of refugees to claim asylum while placing a considerable legal, administrative and financial burden upon carriers and moving the responsibility away from the immigration officers.

comporter des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) et d'organisations bénévoles.

I. Projet de recommandation

1. La plupart des pays d'Europe font face à un afflux croissant de demandeurs d'asile, provenant d'un éventail de pays de plus en plus large et sous l'effet de facteurs de plus en plus nombreux.

2. Cette évolution rend très difficile la tâche des autorités compétentes, et surtout des services d'immigration, et entraîne notamment des situations inquiétantes dans de nombreux aéroports européens.

3. Les droits des réfugiés garantis par la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés, par son Protocole de 1967 et par la Convention européenne des Droits de l'Homme ne sont pas toujours suffisamment connus des agents de l'immigration ni pleinement respectés. La compétence et la formation des agents qui accueillent et interrogent les demandeurs d'asile varient selon les pays.

4. La procédure de traitement des demandes d'asile, parfois incohérente et en général excessivement longue, est souvent très éprouvante pour les demandeurs d'asile.

5. Certains aéroports européens ne disposent d'aucun centre d'hébergement et les demandeurs d'asile sont obligés d'attendre à l'aéroport, dans les zones de transit surpeuplées, une décision concernant la recevabilité de leur demande.

6. D'autres aéroports ont des centres d'hébergement, mais l'application du droit interne et des conventions internationales par les autorités n'y est pas toujours garantie.

7. Plusieurs pays d'Europe ont pris des mesures restrictives en vue de limiter l'afflux des demandeurs d'asile.

8. Les conditions d'octroi du visa étant devenues plus strictes, les demandeurs d'asile ont de plus en plus souvent de faux documents de voyage, car il est difficile à un véritable demandeur d'asile fuyant la persécution d'obtenir ces documents légalement.

9. Il y a des preuves que dans certains pays d'origine des malfaiteurs organisent systématiquement le départ des demandeurs d'asile à qui ils fournissent des documents de voyage falsifiés.

10. Certains pays infligent aux compagnies aériennes des sanctions qui portent atteinte aux principes fondamentaux de protection des réfugiés et au droit des réfugiés de demander l'asile, tout en mettant les transporteurs lourdement à contribution sur les plans juridique, administratif et financier, et en déchargeant les services de l'immigration de leurs responsabilités.

11. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers :

i. prepare, before 1 January 1993, an agreement on the harmonisation of member states' policies and practices concerning the reception of asylum-seekers in particular at airports ;

ii. prepare a European code on information, to be provided by all practical means to asylum-seekers upon their arrival, concerning their rights and the relevant procedures, at the same time informing them of the strict conditions in defining asylum-seekers ;

iii. invite the governments of member states :

a. to ensure that respect for the European Convention on Human Rights and specific international instruments for the protection of asylum-seekers is guaranteed in the reception centres and transit areas at European airports, which implies that the legal authorities do not relinquish any of their responsibilities resulting from their international obligations ;

b. to provide sufficient accommodation and acceptable humanitarian treatment for asylum-seekers awaiting the first decision on their request ;

c. to involve representatives of the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and voluntary organisations in the structures responsible for the reception of the asylum-seekers at their airports.

II. Explanatory memorandum

by Lord MACKIE of BENSHE

Introduction

1. In its Recommendation 1088 (1988) on the right to territorial asylum, the Parliamentary Assembly expressed concern about the tremendous increase since the beginning of the 1980s in the number of persons asking for asylum in Council of Europe member states and the restrictive measures taken to limit the flows. It recalled that granting the right to territorial asylum is a humanitarian act based on the principles of political freedom and human rights. It recommended that the Committee of Ministers examine the problem further and adopt a coherent asylum policy. In its reply, in January 1989, the Committee of Ministers considered it necessary to make a detailed study of the text before adopting a definite reply ; the draft agreement on responsibility for examining asylum applications was under consideration with a view to its adoption. Moreover, the Committee of Ministers forwarded the recommendation to the governments of member states.

11. L'Assemblée recommande par conséquent au Comité des Ministres :

i. d'élaborer, avant le 1^{er} janvier 1993, un accord sur l'harmonisation des politiques et des pratiques des Etats membres en matière d'accueil des demandeurs d'asile, notamment aux aéroports ;

ii. de préparer un code européen d'information à distribuer, par tous moyens pratiques, aux demandeurs d'asile à leur arrivée, qui leur expose leurs droits et les procédures à suivre, et leur fasse connaître les conditions strictes d'octroi du droit d'asile ;

iii. d'inviter les gouvernements des Etats membres :

a. à veiller à ce que la Convention européenne des Droits de l'Homme et les instruments internationaux qui garantissent la protection des demandeurs d'asile soient respectés dans les centres d'accueil et les zones de transit des aéroports européens, ce qui implique que les autorités légales ne se dessaisissent d'aucune de leurs responsabilités à l'égard de leurs engagements internationaux ;

b. à offrir un hébergement suffisant et un traitement humanitaire acceptable aux demandeurs d'asile attendant la première décision concernant leur demande ;

c. à inclure des représentants du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) et d'organisations bénévoles dans les structures responsables de l'accueil des demandeurs d'asile dans leurs aéroports.

II. Exposé des motifs

par Lord MACKIE of BENSHE

Introduction

1. Dans sa Recommandation 1088 (1988) relative au droit d'asile territorial, l'Assemblée parlementaire se déclarait préoccupée par l'augmentation énorme, depuis 1980, du nombre de personnes qui sollicitent l'asile dans les Etats membres du Conseil de l'Europe et par les mesures restrictives prises pour limiter cet afflux. Elle réaffirmait que l'attribution du droit d'asile territorial est un acte humanitaire qui s'inspire des principes de la liberté politique et des droits de l'homme, et recommandait au Comité des Ministres d'approfondir l'examen du problème et d'adopter une politique d'asile cohérente. Dans sa réponse, en janvier 1989, le Comité des Ministres estimait nécessaire d'effectuer une étude approfondie du texte avant de répondre de façon précise ; le projet d'accord européen sur la responsabilité de l'examen des demandes d'asile était en cours d'examen en vue de son adoption. Le Comité des Ministres avait du reste fait parvenir la recommandation aux gouvernements des Etats membres.

2. Furthermore, the Assembly, in Order No. 442 (1988) on the right to asylum, instructed the committee to follow closely all developments in respect of the right to territorial asylum in Council of Europe member states and, moreover, to study the treatment received by asylum-seekers arriving at European airports. The Committee on Legal Affairs and Human Rights was asked for an opinion.

3. The committee invited its Rapporteur to carry out fact-finding visits to some major European airports in order to examine the situation of asylum-seekers. The previous Rapporteur, Mr de Hoop Scheffer, a former member of the committee, visited the airport of Roissy-Charles-de-Gaulle (Paris) and your Rapporteur Arlanda (Stockholm), Heathrow (London), Barajas (Madrid), Leonardo da Vinci-Fiumicino (Rome) and Frankfurt. Information on the situation in Schiphol (Amsterdam), which appears in the appendix, has been provided by the Dutch humanitarian organisations.

**Increased numbers of asylum-seekers
and restrictive measures taken**

Legal protection of asylum-seekers

4. Some protection of asylum-seekers is guaranteed by international legal instruments, such as Protocols Nos. 4 and 7 to the European Convention on Human Rights and the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees and its 1967 Protocol.

5. Article 1 of the 1951 Geneva Convention defines a refugee as a person with "a well-founded fear of being persecuted ... who is outside his or her country of origin and, due to such a fear, is unwilling to return to it". Article 33 prohibits the expulsion of a refugee to a country where his or her "life or freedom would be threatened".

6. On many occasions, obligations arising out of these international legal instruments have been ignored at the European airports.

Increasing numbers and the general situation at the airports

7. The European countries are facing an increasing number of asylum-seekers who arrive from a wider range of countries and for a greater variety of reasons than before. Moreover, the arrivals are less predictable than they were some years ago, thus allowing little time for preparing the reception at the airport.

8. Rapidly increased numbers of asylum-seekers, along with growing xenophobia, have made the task of the authorities responsible for receiving the asylum-seekers, as well as the situation of the asylum-seekers themselves, very difficult.

2. En outre, dans sa Directive n° 442 (1988) sur le droit d'asile, l'Assemblée chargeait la commission de «suivre de près tous les développements concernant le droit d'asile territorial dans les Etats membres du Conseil de l'Europe» et «d'examiner le traitement reçu par les demandeurs d'asile à leur arrivée dans les aéroports européens». Elle demandait un avis à la commission des questions juridiques.

3. La commission a invité son rapporteur à effectuer des visites d'étude dans quelques grands aéroports européens pour examiner la situation des demandeurs d'asile. M. de Hoop Scheffer, précédent rapporteur et ancien membre de la commission, a visité l'aéroport de Roissy-Charles-de-Gaulle (Paris) et votre rapporteur ceux de Arlanda (Stockholm), Heathrow (Londres), Barajas (Madrid), Leonardo da Vinci-Fiumicino (Rome) et Francfort. Les informations sur la situation à Schiphol (Amsterdam), qui figurent en annexe, ont été fournies par des organisations humanitaires néerlandaises.

**Afflux croissant de demandeurs d'asile
et mesures restrictives prises**

Protection juridique des demandeurs d'asile

4. Des instruments juridiques internationaux tels que les Protocoles n°s 4 et 7 à la Convention européenne des Droits de l'Homme et la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés et son Protocole de 1967 garantissent une certaine protection aux demandeurs d'asile.

5. L'article 1 de la Convention de Genève de 1951 définit le réfugié comme une personne qui «craignant avec raison d'être persécutée (...) se trouve hors du pays dont elle a la nationalité et qui, en raison de ladite crainte, ne veut y retourner». L'article 33 interdit l'expulsion d'un réfugié vers un pays où «sa vie ou sa liberté serait menacée».

6. Les obligations découlant de ces instruments juridiques internationaux ont souvent été ignorées dans les aéroports européens.

Afflux croissant et situation générale dans les aéroports

7. Les pays européens font face à un afflux croissant de demandeurs d'asile arrivant d'un plus large éventail de pays et pour un plus grand nombre de raisons que par le passé. Ces arrivées sont en outre moins prévisibles qu'il y a quelques années, d'où un manque de temps pour préparer l'accueil dans les aéroports.

8. L'augmentation rapide du nombre de demandeurs d'asile et la progression de la xénophobie ont rendu très difficiles la tâche des services chargés de l'accueil et la situation des demandeurs eux-mêmes.

9. Sufficient individual attention to each application can not be given when considering the requests, and sorting out the genuine asylum-seeker has become very difficult and time-consuming. Large numbers prevent the proper functioning of the procedure frustrating both the officials and the asylum-seekers.

10. Excessive delays in processing asylum applications cause undue hardship for the asylum-seeker; during this period of time the asylum-seeker is prohibited from working and, depending on the country, sometimes has to cope without any social or financial assistance.

11. In certain countries, accommodation centres exist for receiving asylum-seekers, others may be placed in detention centres or only admitted at the airport to so-called international zones, where their legal status is not clear.

12. In some cases the decision to detain asylum-seekers is arbitrary, and there is no legal basis, set of criteria or maximum term for detention. Treatment at the accommodation centres varies depending on the country, at some airports absolutely no accommodation exists.

13. The authority to which the asylum-seeker presents his first request is the border police or immigration officer, who in some cases are not competent to judge the request. Often very little, or no, training is provided for these officers on the human rights situation in the applicant's country of origin or in refugee law. Interpreters are not available in every case, and the procedure is often unknown to the asylum-seeker and is not explained to him.

14. Persons fleeing persecution and human rights violations are often afraid to tell the truth when being interviewed, not understanding the harmful consequences it may have on the decision. It is essential to brief the asylum-seekers about the procedure and the confidentiality of the discussion before being interviewed.

15. In several countries, there is a lack of systematic procedure and sufficient means to determine whether a person is in need of asylum. In fact, persecution is in most cases difficult to prove.

16. A main condition for admitting an asylum-seeker to the asylum procedure in a given country is that this country is the first possible one where he could make such an application. The decision is based upon the route of travel indicated by travel documents and nationality. Cases of forcible expulsion of asylum-seekers, even though the conditions for asylum are fulfilled, have been reported, as well as asylum-seekers being refused the right to leave the plane in order to present their requests.

9. Lors de l'examen des demandes, il est impossible de s'attacher suffisamment à chaque cas. Séparer les véritables demandeurs d'asile des autres est devenu très difficile et demande beaucoup de temps. Cet afflux massif entrave le bon fonctionnement de la procédure, ce qui va à l'encontre des intérêts aussi bien des autorités que des demandeurs d'asile.

10. Les lenteurs excessives dans le traitement des demandes d'asile sont très éprouvantes pour les demandeurs d'asile qui, en attendant, ne sont pas autorisés à travailler et, selon le pays, doivent parfois s'en sortir sans aucune aide sociale ou financière.

11. Il existe, dans certains pays, des centres d'hébergement qui accueillent les demandeurs d'asile, mais ces derniers peuvent aussi être placés dans des centres de détention ou seulement admis dans les zones dites internationales de l'aéroport dans lesquelles leur statut juridique n'est pas clair.

12. Parfois, la décision de maintenir les demandeurs d'asile en détention est arbitraire et il n'existe aucun cadre juridique régissant la détention, ni ensemble de critères ou de durée maximale. Le traitement dans les centres d'hébergement varie selon les pays; dans certains aéroports, aucune possibilité d'hébergement n'est prévue.

13. Le demandeur d'asile présente sa première requête à un agent de la police des frontières ou du service de l'immigration, qui, dans certains cas, n'a pas compétence pour se prononcer sur la demande. Souvent ces agents ne sont pas ou guère renseignés sur la situation des droits de l'homme dans le pays d'origine du demandeur ou de la législation relative aux réfugiés. Des interprètes ne sont pas toujours mis à la disposition des demandeurs d'asile et la procédure à suivre n'est pas connue des intéressés.

14. Les personnes qui fuient la persécution et la violation des droits de l'homme craignent souvent de dire la vérité lorsqu'elles sont interrogées, ignorant que cette attitude peut leur être préjudiciable. Avant d'interroger les demandeurs d'asile, il est indispensable de les informer du cheminement et de la confidentialité de l'entretien.

15. Dans plusieurs pays, il n'existe pas de procédure systématique, ni de moyens suffisants pour déterminer si une personne a besoin d'asile. En fait, la persécution est, dans la plupart des cas, difficile à établir.

16. Une condition essentielle de l'admissibilité de la demande dans un pays donné est que ce pays soit le premier où le candidat à l'asile ait la possibilité de la déposer. La décision se fonde sur l'itinéraire indiqué sur les documents de voyage et sur la nationalité. Des cas d'expulsion forcée ont été signalés, bien que les conditions pour obtenir l'asile aient été remplies, ainsi que des cas d'opposition à ce que des demandeurs d'asile quittent l'avion pour présenter leur requête.

Restrictive measures taken

17. Restrictive measures taken to control the flow of asylum-seekers have multiplied in a short period of time. The Schengen and Dublin Conventions are two new instruments of the European Community which restrict asylum-seekers' access to its member states, territories (see Recommendation 1149 (1991) and Doc. 6413).

18. Since 1987, some countries have introduced legislation which fines airlines for bringing in passengers without valid entry visas or travel documents, or forged passports.

19. Airline sanctions undermine the basic principles of refugee protection and the right of refugees to claim asylum while placing a considerable legal, administrative and financial burden upon carriers and moving the responsibility away from the immigration officers.

20. If asylum-seekers fail to have the necessary documents at the point of embarkation, the validity of the passengers, claim to refugee status should be considered. The airlines are rightly convinced that their staff are not the right ones to do this, they do not have the competence, nor training necessary to execute this extremely difficult and sensitive task.

21. Asylum-seekers have many opportunities to destroy the travel documents before introducing the request to the border police or immigration official.

22. As it is difficult, if not impossible, for a genuine asylum-seeker fleeing persecution to acquire the necessary travel documents, forged documents may be the only means of fleeing. In fact, the penalties on airlines have reduced the requests for asylum, but have increased the use of forged travel documents.

Situation at airports visited

23. Visits to the airports of Roissy-Charles-de-Gaulle (Paris), Arlanda (Stockholm), Heathrow (London), Barajas (Madrid), Leonardo da Vinci-Fiumicino (Rome) and Frankfurt revealed that a harmonious and coherent policy of receiving asylum-seekers is lacking and the situation of asylum-seekers waiting for a reply varies greatly. Information produced from the visits is not exhaustive, but your Rapporteur is confident that it provides a general overview of the situation. As information has been difficult to acquire for some airports, quantitative comparison of the situation is impossible to make. Rather than making an exhaustive account of the legal situation of the asylum-seeker, your Rapporteur wishes to look at

Mesures restrictives prises

17. Les mesures restrictives prises pour freiner l'afflux des demandeurs d'asile se sont multipliées en peu de temps. Les Conventions de Schengen et de Dublin sont deux nouveaux instruments de la Communauté européenne qui limitent l'admission des demandeurs d'asile sur les territoires de ses Etats membres (voir Recommandation 1149 (1991) et Doc. 6413).

18. Depuis 1987, certains pays ont adopté des textes législatifs frappant d'amende les compagnies de transport aérien qui débarquent des passagers sans visa d'entrée ou titre de voyage valide, ou en possession de faux passeport.

19. Infliger des sanctions à ces compagnies porte atteinte aux principes fondamentaux de protection des réfugiés et à leur droit de demander l'asile, tout en mettant les transporteurs lourdement à contribution sur les plans juridique, administratif et financier, et en déchargeant les services de l'immigration de leurs responsabilités.

20. Si un demandeur d'asile n'est pas en possession des titres requis à l'embarquement, il convient d'examiner le bien-fondé de sa demande de statut de réfugié. Les compagnies aériennes sont, à juste titre, convaincues que leur personnel n'est pas fait pour remplir ce rôle; il n'a ni les compétences ni la formation requises pour s'acquitter de cette tâche extrêmement difficile et délicate.

21. Les demandeurs d'asile ont de multiples possibilités de détruire les titres de voyage avant de soumettre leur demande à la police des frontières ou au service de l'immigration.

22. Comme il est difficile, voire impossible, pour un véritable demandeur d'asile fuyant les persécutions d'obtenir les titres de voyage nécessaires, l'usage de faux titres peut être pour lui le seul moyen de s'échapper. En fait, les sanctions prises contre les compagnies aériennes ont réduit les demandes d'asile, mais ont aussi augmenté l'usage de titres de voyage falsifiés.

Situation dans les aéroports visités

23. Les visites des aéroports de Roissy-Charles-de-Gaulle (Paris), Arlanda (Stockholm), Heathrow (Londres), Barajas (Madrid), Leonardo da Vinci-Fiumicino (Rome) et Francfort ont révélé qu'il n'existe pas de politique concordante et cohérente d'accueil des demandeurs d'asile, et que la situation de ceux qui attendent une réponse varie beaucoup. Les informations recueillies au cours des visites ne sont pas exhaustives, mais votre rapporteur est convaincu qu'elles fourniront une vue d'ensemble de la situation. Comme elles ont été difficiles à obtenir pour certains aéroports, il est impossible d'établir une comparaison quantitative de la situation. Plutôt que de faire un compte rendu exhaustif de la situation juridique du

the practical and humanitarian aspect of arrival at the airport.

Roissy-Charles-de-Gaulle, Paris (20 November 1989)

24. Asylum-seekers present the request for asylum to border police and the French Office for the Protection of Refugees and Stateless Persons (*Office français de protection des réfugiés et apatrides* (OFPRA)) decides on the refugee status.

25. Neither interpreters nor legal assistance are available for asylum-seekers immediately after presenting the asylum request; assistance is allowed only after entry into France.

26. Asylum-seekers are detained in a so-called international zone at the airport, which means that they are not yet on French territory and the French authorities are therefore not under a legal obligation to examine the request as they would be if a request was made by someone already on French territory. The international zone has no legal background and must be considered as a device to avoid obligations.

27. During detention, no access to social workers and in fact no communication with the outside world exists. Moreover, asylum-seekers do not always have access to telephones. On permission from the border police, a chaplain can visit asylum-seekers. No recreational or educational facilities are put at the asylum-seekers' disposal.

28. No legal basis for detention exists and a maximum term is not prescribed by law. The French authorities claim that asylum-seekers stay in this zone for a maximum of one week and that children are seldom held. Some asylum-seekers have claimed to have spent six weeks waiting for the Ministry of the Interior to decide whether their application is to be passed on to OFPRA or whether they will be sent back.

29. Asylum-seekers in the international zone sleep on the floor and on the plastic chairs. The airport provides them with meals and there are a few showers for their use in the middle of the night when they are not being used by others. Due to lack of space at the airport itself, the international zone is extended to one of the floors of the nearby Arcade Hotel.

Arlanda, Stockholm (19 June 1990)

30. Asylum-seekers present their requests for asylum to the police at the airport. The Swedish Immigration Board (SIB) decides on the refugee status on the basis of preliminary enquiries made

demandeur d'asile, votre rapporteur préfère examiner les aspects pratiques et humanitaires de son arrivée à l'aéroport.

Roissy-Charles-de-Gaulle, Paris (20 novembre 1989)

24. Les demandeurs d'asile présentent leur requête à la police des frontières, après quoi c'est à l'Office français de protection des réfugiés et des apatrides (OFPRA) qu'il incombe d'octroyer ou non le statut de réfugié.

25. Ni interprètes ni assistance juridique ne sont prévus pour les demandeurs d'asile immédiatement après le dépôt de leur demande; l'assistance n'est accordée qu'après l'entrée en France.

26. Les demandeurs d'asile sont détenus dans une zone dite «internationale» de l'aéroport, ce qui signifie qu'ils ne se trouvent pas encore sur le territoire français et, donc, que les autorités françaises ne sont pas légalement tenues d'examiner leur demande, comme elles le sont dans le cas d'une requête présentée par une personne déjà présente sur leur territoire. La zone internationale n'a pas de base juridique et doit être considérée comme un dispositif permettant d'éviter des obligations.

27. Durant leur détention, les demandeurs d'asile n'ont pas la possibilité de rencontrer des travailleurs sociaux, ni en fait de communiquer avec le monde extérieur. De plus, les demandeurs d'asile n'ont pas toujours accès au téléphone. Un aumônier peut leur rendre visite, avec la permission de la police des frontières. Enfin, aucun équipement récréatif ou éducatif n'est mis à leur disposition.

28. Il n'existe aucun cadre juridique régissant la détention et la loi ne stipule pas de durée maximale. Les autorités françaises affirment que les demandeurs d'asile restent au maximum une semaine dans la zone internationale et que des enfants sont rarement maintenus en détention. Certains demandeurs d'asile soutiennent qu'ils y ont passé six semaines en attendant que le ministère de l'Intérieur décide soit de transmettre leur demande à l'OFPRA, soit de les refouler.

29. Dans la zone internationale, les demandeurs d'asile dorment par terre ou sur des chaises en plastique. L'aéroport leur fournit les repas et met à leur disposition quelques douches dont ils peuvent se servir au milieu de la nuit, lorsqu'elles sont libres. En raison du manque de place, la zone internationale a été étendue à l'un des étages de l'hôtel Arcade qui se trouve à proximité.

Arlanda, Stockholm (19 juin 1990)

30. Les candidats à l'asile soumettent leur demande à la police à l'aéroport. L'Office suédois de l'immigration (SIB) décide de l'octroi du statut de réfugié à partir des enquêtes préliminaires

by the police placed permanently at the Carlslund Clearance Centre where the asylum-seekers are placed.

31. The centre is operated by the SIB and asylum-seekers are accommodated there until a decision on asylum has been taken and places for the accepted refugees are found in the municipalities. On average the procedure takes nine months. A special area for asylum-seekers under the age of eighteen exists in the centre.

32. Interpretation is available to the asylum-seeker immediately upon arrival and legal assistance after the first interview. Information on the procedure of granting asylum and the rights of the asylum-seeker are provided on a systematic basis. Furthermore, asylum-seekers are free to contact the Office of the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and non-governmental organisations; chaplaincy and social workers are present at the centre. Asylum-seekers are accommodated in rooms for one or two persons or by families. Toilets, kitchens and dining rooms are available in each unit.

33. The centre provides lodging, social and financial assistance, recreational activities and Swedish language lessons. Only those who have been refused asylum are detained. A legal basis for the detention exists and the maximum term described by law is two weeks. In practice, duration lasts on average one week. In 1989, 7 100 applications for asylum were made at Arlanda airport.

Heathrow, London (13 November 1990)

34. Asylum-seekers present their requests for asylum to an immigration officer at the airport who conducts the preliminary enquiry. The Home Office Refugee Unit decides on the refugee status.

35. Interpreters are available at the airport and legal assistance can be provided after the first interview.

36. While the application for asylum is being considered (this takes on average thirteen and a half months), asylum-seekers are granted a permit to live with relatives or friends. Those arriving without contact addresses are being helped to find temporary accommodation by the Refugee Arrivals Project (RAP), a government-funded non-governmental organisation. The RAP also cares for the other initial needs of the asylum-seeker, such as providing information and advice, and has done remarkable work since its founding in 1988.

37. Due to increasing numbers of asylum-seekers, and the fact that 99 % of the asylum-seekers, in the United Kingdom arrive by plane, the

menées par la police, qui est en permanence en poste au centre de réception de Carlslund où sont installés les demandeurs d'asile.

31. Ce centre est géré par l'Office suédois de l'immigration. Les demandeurs d'asile y sont hébergés jusqu'à ce qu'une décision soit prise sur leur cas et que des places soient trouvées dans les municipalités pour les réfugiés qui sont admis. La procédure dure en moyenne neuf mois. Le centre dispose d'une zone spéciale pour les demandeurs âgés de moins de 18 ans.

32. Les demandeurs d'asile peuvent disposer des services d'un interprète immédiatement à leur arrivée; l'assistance juridique leur est accordée après le premier entretien. Ils sont systématiquement informés de la procédure d'octroi de l'asile et de leurs droits. De plus, ils sont libres de se mettre en rapport avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés (HCNUR) et les organisations non gouvernementales. Des aumôniers et des travailleurs sociaux sont présents dans le centre. Les demandeurs d'asile sont logés seuls, à deux ou par famille. Chaque unité comporte des toilettes, une cuisine et une salle à manger.

33. Le centre assure le logement, une assistance sociale et financière, des activités récréatives et des cours de suédois. Seules les personnes auxquelles a été refusé l'asile sont détenues. La détention est prévue par la loi, la durée maximale stipulée étant de deux semaines. Dans la pratique, la détention dure en moyenne une semaine. En 1989, 7 100 demandes d'asile ont été enregistrées à l'aéroport d'Arlanda.

Heathrow, Londres (13 novembre 1990)

34. Les demandeurs d'asile présentent leur requête à un agent du service de l'immigration de l'aéroport qui procède à l'examen préliminaire. Le Service des réfugiés du ministère de l'Intérieur décide de l'octroi du statut de réfugié.

35. Les services d'un interprète sont à la disposition des demandeurs à l'aéroport et l'assistance juridique peut leur être accordée après le premier entretien.

36. Pendant l'examen de la demande (qui prend en moyenne treize mois et demi), les demandeurs d'asile se voient délivrer un permis qui les autorise à vivre avec des parents ou des amis. Le Programme d'accueil des réfugiés (PAR), organisme non gouvernemental subventionné par l'Etat, aide ceux qui n'ont pas de relations à trouver un hébergement provisoire. Ce programme prend aussi en charge leurs premiers besoins en matière d'information et de conseils, par exemple. Depuis sa création en 1988, il a fait un travail remarquable.

37. En raison du nombre croissant de demandeurs d'asile, et du fait que 99 % d'entre eux arrivent au Royaume-Uni par avion, le PAR éprouve

RAP has been under severe pressure to find temporary accommodation. In 1989 the RAP assisted 2 634 asylum-seekers which it estimates to represent about 25% of the total number that arrived at Heathrow.

38. Some of the asylum-seekers are detained either in a prison or in an open centre run by the Home Office. A legal basis for detention exists, but no maximum term nor criteria are prescribed by law for detention.

39. No systematic way of providing information to the asylum-seeker on the procedure and their rights exists. Some had in fact been detained without being informed of the reason for their detention.

40. The Carriers' Liability Act, introduced in 1987, provides for the imposition of fines on airlines bringing passengers lacking proper documentation into the United Kingdom. This legislation has made it more difficult for asylum-seekers to reach the United Kingdom, since it is in most cases impossible for a person fleeing persecution to obtain a valid passport and other legal documents. The act has succeeded in reducing the flow of asylum-seekers but has increased the number of persons travelling with forged travel documents.

Barajas, Madrid (1 March 1991)

41. Asylum-seekers present their requests for asylum to border police who record the application and forward it to a central police unit specialised in asylum applications. An interministerial commission, composed of delegates of the Ministries of Foreign Affairs, Justice, the Interior and Social Affairs, decides on the refugee status. The UNHCR is represented on the commission as a non-voting member.

42. Representation by some organisations, such as Amnesty International, on the commission is being considered. This would be a positive step forward as it would allow the point of view of the organisations familiar with the concrete situation of the asylum-seekers to be heard. The non-governmental organisations concerned are kept informed during the different stages of the procedure.

43. The number of asylum-seekers arriving at Barajas airport is small compared with other major European airports. The UNHCR estimates that approximately 2 300 applications for asylum were filed in the Spanish airports in 1990 and 2 000 in 1989.

44. Asylum-seekers wait in a transit area until their identity and claims are registered. At the airport, officials specialised in asylum matters are absent as well as any permanent assistance service, information or interpreters. Furthermore, border

de grandes difficultés à trouver des logements provisoires. En 1989, il a aidé 2 634 demandeurs d'asile, soit, selon ses estimations, environ un quart du nombre total de ceux arrivés à Heathrow.

38. Certains demandeurs d'asile sont détenus en prison ou dans un centre ouvert administré par le ministère de l'Intérieur. La détention est prévue par la loi, mais celle-ci ne prescrit ni durée maximale ni critères de détention.

39. Il n'existe pas de moyen systématique d'information des demandeurs d'asile sur la procédure et sur leurs droits. Plusieurs d'entre eux ont en fait été détenus sans avoir été informés du motif de leur détention.

40. La loi sur la responsabilité des transporteurs, adoptée en 1987, prévoit des amendes pour les compagnies aériennes qui débarquent des passagers dépourvus de titres valides. Cette législation entrave l'entrée des demandeurs d'asile au Royaume-Uni, étant donné qu'il est, dans la plupart des cas, impossible à une personne fuyant les persécutions d'obtenir un passeport ou d'autres titres valides. Cette loi a réussi à réduire l'afflux de demandeurs d'asile, mais elle a augmenté le nombre de personnes voyageant avec des titres falsifiés.

Barajas, Madrid (1^{er} mars 1991)

41. Les candidats à l'asile soumettent leur demande à la police des frontières, qui enregistre leur demande et la transmet à une unité centrale de la police spécialisée dans les demandes d'asile. Une commission interministérielle, composée de délégués des ministères des Affaires étrangères, de la Justice, de l'Intérieur et des Affaires sociales, décide de l'octroi du statut de réfugié. Le HCNUR est membre de la commission, mais ne participe pas au vote.

42. La représentation dans cette commission de certaines organisations telles que Amnesty International est en train d'être examinée. Il s'agit là d'un progrès, car les organisations qui connaissent bien la situation des demandeurs d'asile pourraient ainsi faire entendre leur point de vue. Les organisations non gouvernementales concernées sont informées du déroulement des différentes étapes de la procédure.

43. Le nombre de demandeurs d'asile arrivant à l'aéroport de Barajas est faible par rapport à celui d'autres grands aéroports européens. Selon les estimations du HCNUR, environ 2 300 demandes ont été enregistrées dans les aéroports espagnols en 1990 et 2 000 en 1989.

44. Les demandeurs d'asile attendent dans une zone de transit que leur identité et leur demande soient enregistrées. Il n'existe pas à l'aéroport de fonctionnaires spécialisés en matière d'asile, ni de services permanents d'assistance,

police have been criticised for not always being aware of the legal procedure for asylum.

Leonardo da Vinci-Fiumicino, Rome (25 March 1991)

45. Asylum-seekers present their requests for asylum to border police at the airport who conduct a pre-screening. An eligibility commission, including representatives from the Council of Ministers, Ministry of Foreign Affairs and the Ministry of the Interior decides on the refugee status after the *Questura*, a section within the police headquarters, has examined the admissibility. The UNHCR had a representative on the eligibility commission until 1989 when its status was reduced to consultative.

46. At present, those requesting asylum at the airport are small in number compared to some other European airports. Italy had, until very recently (1990), a geographical reservation to the 1951 Geneva Convention granting the refugee status only to asylum-seekers arriving from Europe. Now that the limitation has been withdrawn, an increased number of asylum-seekers is expected.

47. On average the procedure of examining an application takes eight months. During that period, the asylum-seeker receives financial assistance only while the application is being examined by the *Questura* (up to 45 days). Thus, the first months are the most difficult ones for the asylum-seekers, in terms of subsistence, since no formal structure of support exists during this period.

48. Moreover, absolutely no accommodation or reception centre exists to lodge the asylum-seekers waiting for an answer, and no information is provided to asylum-seekers on their rights and the procedure to be followed when introducing a request.

49. Church and humanitarian organisations play an important role in assisting the asylum-seekers and providing support and services which the government fails to do. However, these organisations do not have the capacity to satisfy all the needs.

50. The Italian Refugee Council has requested the Ministry of the Interior to grant it a permit to operate information and reception services at the airport. It is still waiting for a reply. Amnesty International is informed at times about the arrival of asylum-seekers.

51. Asylum-seekers who wait in a transit zone to be interviewed have neither facilities nor services at their disposal. The police officials had no

d'information ou d'interprétation. De plus, la police des frontières a été critiquée pour ne pas toujours être au courant de la procédure légale de l'octroi d'asile.

Leonardo da Vinci-Fiumicino, Rome (25 mars 1991)

45. Les candidats à l'asile soumettent leur demande à la police des frontières de l'aéroport, qui procède à un examen préliminaire. Après examen de l'admissibilité par la *Questura* — service du siège central de la police — une commission d'admissibilité comprenant des représentants du Conseil des ministres, du ministère des Affaires étrangères et du ministère de l'Intérieur, se prononce sur l'octroi du statut de réfugié. Jusqu'en 1989, le HCNUR avait un représentant dans cette commission, depuis, il n'a plus qu'un statut consultatif.

46. A l'heure actuelle, le nombre de demandeurs d'asile à Fiumicino est inférieur à celui d'autres aéroports européens. Jusqu'en 1990, l'Italie appliquait des restrictions géographiques à la Convention de Genève de 1951, n'accordant le statut de réfugié qu'aux demandeurs d'asile européens. Avec la suppression des restrictions, on s'attend à une augmentation du nombre de demandes.

47. L'examen d'une demande prend en moyenne huit mois. Durant cette période, une aide financière est accordée aux demandeurs d'asile, uniquement pendant l'examen de la demande par la *Questura* (jusqu'à quarante-cinq jours). Les premiers mois sont donc les plus difficiles pour les demandeurs d'asile du point de vue de la subsistance, car aucune structure officielle de soutien n'est prévue pendant cette période.

48. De plus, il n'existe aucun centre d'accueil ou d'hébergement pour loger les demandeurs d'asile qui attendent une réponse. Aucune information ne leur est fournie sur leurs droits et la procédure à suivre.

49. L'Eglise et les organismes humanitaires jouent un rôle important en assistant les demandeurs d'asile et en leur fournissant une aide et des services, ce que l'Etat ne fait pas. Ces organismes ne peuvent toutefois pas satisfaire tous les besoins.

50. Le Conseil italien des réfugiés a demandé au ministère de l'Intérieur de l'autoriser à mettre en place des services d'information et d'accueil à l'aéroport; il attend toujours une réponse. Amnesty International est parfois informé de l'arrivée de demandeurs d'asile.

51. Les demandeurs d'asile attendent d'être interrogés dans une zone de transit où il n'existe ni commodités ni services. Interrogée sur la durée de

answer when asked how long the stay in this area was, nor could they state clearly the procedure during this period.

52. It appeared that the police officials who make the first, and perhaps the most difficult, selection had no clear idea as to their obligations under the 1951 Geneva Convention relating to the Status of Refugees. On several occasions, the police officials preferred to expel the asylum-seeker on the next flight.

Frankfurt (29 May 1991)

53. The asylum-seekers present their request for asylum to the border police who decide on the admissibility of the request after an interview. For those accepted, the Federal Office for the Recognition of Foreign Refugees decides on the refugee status. *Refoulement* can only be decided by the Federal Ministry of the Interior. In 1989, 18 700 applications for asylum were made at Frankfurt airport, in 1990 the number had decreased to 12 600.

54. Each asylum-seeker has the right to be interviewed in his mother tongue. Interpreters are provided by the border police. Asylum-seekers have a right to legal assistance and to contact an UNHCR representative if they so request. However, they are not explicitly informed about their rights.

55. A special detention centre exists in the airport which accommodates those asylum-seekers waiting for their first interview to be completed. No legal basis for detention exists. However, the centre is considered German territory to which German law applies. Asylum-seekers are free to leave Germany at any time during the asylum procedure at the airport.

56. The Airport Social Service, an agency created by the Protestant and Catholic Churches, has access to the asylum-seekers once they have been admitted into the special detention centre. They provide the basic needs during their stay at the airport. Assistance provided is financed by the regional government (*Land*).

57. Ninety beds, in two rooms, are available in the special detention centre, which also includes a dining room and toilets. A telephone booth for outside calls is also available. Asylum-seekers stay between two and seven days in this centre. All nationalities and both sexes have to share the centre facilities. As a rule, requests introduced by families are processed before those submitted by single refugees.

58. Immediately after the decision on the request is taken, the person is either transferred to a reception camp if access to the asylum procedure is granted, or sent back to his country of origin if access is rejected.

séjour dans cette zone, la police n'a pas répondu et n'a pas été en mesure d'exposer clairement la procédure suivie durant cette période.

52. Il est apparu que les services de police qui effectuent la première sélection, sans doute la plus difficile, n'ont pas une idée bien nette de leurs obligations en vertu de la Convention de Genève de 1951 relative au statut des réfugiés. A maintes reprises, la police a préféré expulser les demandeurs d'asile par le vol suivant.

Francfort (29 mai 1991)

53. Les demandeurs d'asile soumettent leur requête à la police des frontières, qui se prononce sur leur admissibilité après un entretien. Le Bureau fédéral de l'admission des réfugiés étrangers décide ensuite de l'octroi du statut de réfugié. Seul le ministère fédéral de l'Intérieur peut statuer sur le refoulement. Le nombre de demandes d'asile déposées à l'aéroport de Francfort a diminué au cours des derniers mois, passant de 18 700 en 1989 à 12 600 en 1990.

54. Tout demandeur d'asile a le droit de s'exprimer dans sa langue maternelle lors de l'entretien. La police des frontières fournit le service d'interprètes. Les demandeurs d'asile ont droit à l'assistance juridique et sont autorisés à se mettre en rapport avec un représentant du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés s'ils le souhaitent. Ils ne sont toutefois pas formellement informés de leurs droits.

55. Il existe à l'aéroport un centre de détention spécial où sont hébergés les demandeurs d'asile qui attendent la fin de leur premier entretien. Cette forme de détention n'est pas prévue par la loi. Le centre est toutefois considéré comme territoire allemand auquel s'applique le droit interne. Les demandeurs d'asile sont libres de quitter l'Allemagne à n'importe quel moment pendant le déroulement de la procédure à l'aéroport.

56. Le Service social de l'aéroport, créé par les Eglises protestante et catholique, peut rendre visite aux demandeurs d'asile admis dans le centre de détention spécial. Il répond à leurs premiers besoins durant leur séjour à l'aéroport. Cette assistance est financée par le gouvernement régional (*Land*).

57. Le centre de détention comporte quatre-vingt-dix lits répartis dans deux pièces, une salle à manger, des toilettes et une cabine téléphonique pour les appels extérieurs. Les demandeurs d'asile y sont logés entre deux et sept jours. Toutes les nationalités et les deux sexes doivent se partager les installations du centre. En règle générale, les demandes soumises par les familles sont traitées avant celles présentées par les personnes seules.

58. Immédiatement après la prise de décision, la personne est transférée dans un camp d'accueil, en cas d'acceptation de sa demande, ou renvoyée dans son pays d'origine, en cas de rejet de celle-ci.

Conclusions

59. The task of the authorities at airports is indeed difficult because of the large increase in applicants arriving by air and the difficulty of distinguishing people who are in genuine fear of persecution in their own country from those who, very understandably, seek a better way of life. Humanitarian organisations believe, however, that a large majority of the asylum-seekers are genuine refugees and come from strife-torn countries. It is clear from the nationality of the applicants that many are genuine asylum-seekers, for example Sri Lankans, Ethiopians, Somalians, Iraqis, etc.

60. A large majority of the basic problems observed during the visits are, in fact, common to all the airports receiving asylum-seekers: shortage or actual non-existence of accommodation; incoherent procedure for granting asylum which is often unclear for the asylum-seekers and sometimes even for the officers dealing with their cases. Furthermore, the competences of the various authorities receiving and interviewing asylum-seekers (for example, border police, immigration officers) are rather different in the countries under examination and hence difficult to compare.

61. The decision on the admissibility of the request for asylum as well as repatriation is in many cases made hastily and by officers who have little or no adequate training and are not kept up-to-date with the situation in the refugees' country of origin. The rights of refugees under the 1951 Geneva Convention are not clear to the officials and they are not applied in practice in every case. In some airports the border police or local authority regard it as their first duty to return the refugees.

62. Considerable differences in the humanitarian situation of the asylum-seekers exist. While some countries accommodate asylum-seekers in equipped centres and offer them different kinds of services and recreational facilities, others are only able to place these persons in overcrowded transit halls.

63. It is clear that all European countries are facing a potentially explosive refugee or immigration problem. It is also clear that this problem is sabotaging the application of the Geneva Convention for genuine asylum-seekers. There is no common European approach to the problem even in the European Community where interior frontiers will be opened in 1993.

64. Your Rapporteur's conclusion must therefore be that a common European policy and practices are urgent and vital. The ultimate fields of policy of course embrace population control, the backing of United Nations efforts on human

Conclusion

59. La tâche des autorités aéroportuaires est difficile en raison de la forte augmentation du nombre de demandeurs arrivant par voie aérienne et de la difficulté à distinguer les personnes qui craignent réellement d'être persécutées dans leur pays d'origine de celles qui, pour des raisons compréhensibles, sont à la recherche d'une vie meilleure. Les organisations humanitaires estiment toutefois que la plupart des demandeurs d'asile sont de véritables réfugiés venant de pays déchirés par des conflits. Il est évident, si l'on considère la nationalité des demandeurs, que nombre d'entre eux sont de véritables réfugiés: Sri Lankais, Ethiopiens, Somaliens, Irakiens, par exemple.

60. La plupart des problèmes essentiels relevés au cours des visites sont en fait communs à tous les aéroports qui accueillent des demandeurs d'asile: insuffisance, voire absence de possibilités d'hébergement; procédure incohérente d'octroi d'asile, qui n'est souvent pas claire pour les demandeurs d'asile, voire pour les fonctionnaires qui examinent leur cas. En outre, les compétences des différents agents (police des frontières, services de l'immigration par exemple) qui accueillent et interrogent les demandeurs d'asile sont relativement différentes dans les pays étudiés et donc difficilement comparables.

61. Les décisions relatives à l'admissibilité de la demande d'asile et au rapatriement sont, dans de nombreux cas, prises à la hâte et par des fonctionnaires qui ne sont guère ou pas formés, ni tenus au courant de la situation dans les pays d'origine des réfugiés. Les droits des réfugiés en vertu de la Convention de Genève de 1951 ne sont pas clairs pour les fonctionnaires et les dispositions de cet instrument ne s'appliquent pas, dans la pratique, dans tous les cas. Dans certains aéroports, la police des frontières ou l'autorité locale estiment que leur premier devoir est de refouler les réfugiés.

62. La situation des demandeurs d'asile diffère beaucoup sur le plan humanitaire. Alors que certains pays hébergent les demandeurs d'asile dans des centres aménagés et leur offrent différents types de services et diverses possibilités récréatives, d'autres sont uniquement en mesure de les placer dans des zones de transit surpeuplées.

63. Il est évident que tous les pays européens sont confrontés à un problème de réfugiés ou d'immigration potentiellement explosif. Il est aussi évident que ce problème est en train de saboter l'application de la Convention de Genève aux véritables demandeurs d'asile. Il n'y a pas d'approche européenne commune de ce problème, même dans la Communauté européenne où les frontières intérieures seront ouvertes en 1993.

64. La conclusion de votre rapporteur doit donc être qu'une politique et une pratique communes européennes sont urgentes et indispensables. Bien entendu, les ultimes aspects d'une politique comprennent le contrôle de la natalité,

rights, the raising of the gross national product (GNP) and standards of living in Third World countries, and a host of necessary measures beyond the scope of this report. It is however beyond doubt that the large numbers of persons wishing, most understandably, to escape poor economic conditions in their own countries, have made the identification and reception of genuine asylum-seekers at airports very difficult.

65. It is therefore essential that potential "economic" refugees should know that they have no right of entry into Europe on the terms of the 1951 Geneva Convention and that the rules will be strictly applied. Your Rapporteur is aware of the difficulties of so doing, but if genuine asylum-seekers are to be helped the others must be firmly discouraged.

66. At present, large numbers of refugees arrive at airports by legal or illegal means and, on the whole, if they claim to be asylum-seekers are allowed to stay while their cases are investigated. This may take fifteen months or more before a decision is made on evidence which is both difficult and expensive to obtain. In the case of the United Kingdom, large numbers are not granted refugee status but are allowed to remain on a temporary basis. Fining airlines has reduced the flow but has also made the plight of the genuine asylum-seeker even more difficult. Both at Frankfurt and Heathrow clear evidence has shown that racketeers in the countries of origin organise and instruct large numbers of refugees and equip them with forged documents. The airlines are unable and unwilling to sort the wheat from the chaff, and it is certainly not their job to do so.

67. It therefore seems imperative to have an official structure in countries of origin which would replace the racketeers and the unwilling and unqualified airlines. Such a structure should involve the UNHCR and of course the receiving European countries through their embassies and consulates. It might well be cheaper and more efficient than the laborious checking of applicants after their arrival in the recipient country. It could also put a stop to the false hopes raised by the racketeers. Your Rapporteur is certainly not recommending that we set up a stall advertising visas for all who wish to live in the rich countries of Europe; indeed, part of the function would be to ensure that it was known that entry was strictly confined to persons in need of protection.

l'appui aux efforts des Nations Unies dans le domaine des droits de l'homme, la croissance du produit national brut et du niveau de vie dans les pays du tiers monde, et un ensemble de mesures nécessaires qui vont au-delà de la portée de ce rapport. Il ne fait cependant aucun doute que le grand nombre de personnes souhaitant, la plupart pour des raisons bien compréhensibles, échapper aux conditions économiques précaires dans leur propre pays a rendu très difficiles l'identification et l'accueil des véritables demandeurs d'asile dans les aéroports.

65. Il est par conséquent essentiel que les éventuels réfugiés « économiques » sachent qu'ils n'auront pas l'opportunité d'entrer en Europe en invoquant la Convention de Genève de 1951 et que les règlements seront strictement appliqués. Votre rapporteur est conscient des difficultés de procéder de cette façon, mais si les vrais demandeurs d'asile doivent être aidés, les autres doivent être fermement découragés.

66. A l'heure actuelle, un grand nombre de réfugiés arrivent aux aéroports par des moyens réguliers ou irréguliers et, dans leur ensemble, s'ils prétendent être des demandeurs d'asile, sont autorisés à rester pendant que leurs demandes sont examinées. Quinze mois ou même plus peuvent s'écouler avant qu'une décision soit prise sur la base de preuves difficiles et coûteuses à obtenir. Dans le cas du Royaume-Uni, un grand nombre de personnes se voit refuser le statut de réfugié, mais est autorisé à rester temporairement. L'introduction d'amendes pour les compagnies aériennes a réduit le flux, mais a rendu la situation des véritables demandeurs d'asile encore plus difficile. Aussi bien à Francfort qu'à Heathrow, des témoignages ont fait apparaître que des personnes dans les pays d'origine organisent le départ et donnent des instructions à un grand nombre de réfugiés auxquels ils fournissent des faux documents. Les compagnies aériennes sont incapables et ne souhaitent pas trier le bon grain de l'ivraie ; et ce n'est d'ailleurs pas leur tâche de le faire.

67. Il semble donc impératif de disposer d'une structure officielle dans les pays d'origine, qui pourrait écarter les malfaiteurs et remplacer les compagnies aériennes, dont la volonté et les qualifications, pour une tâche de sélection, font défaut. Une telle structure devrait inclure le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et, bien sûr, les pays européens d'accueil par le biais de leurs ambassades et consulates. Cette procédure pourrait bien être moins coûteuse et plus efficace que le minutieux contrôle des demandeurs d'asile après leur arrivée dans le pays d'accueil. Elle pourrait aussi permettre de mettre fin aux faux espoirs alimentés par les faussaires. Certainement, votre rapporteur n'est pas en train de recommander l'installation de panneaux publicitaires offrant des visas à tous ceux qui souhaitent vivre dans les pays riches de l'Europe. A vrai dire, une partie de la

68. Assuming then that better information is available about refugees, the immigration officials at airports must be properly trained and information freely available to applicants. Firm instructions as to procedure in line with the 1951 Geneva Convention must be given to all concerned in the vetting process.

69. The authorities must co-operate with voluntary bodies so that information, accommodation and help are available to arriving refugees.

70. The time taken for a decision on the formal status of refugees must be shortened and during the waiting time, training in the language of the recipient country and vocational skills should be available. The committee deciding on status should have members of the UNHCR and voluntary organisations as consultative members if not as full members.

APPENDIX

Schiphol, Amsterdam

Asylum-seekers present their request to the border police. The Ministry of Justice decides on the refugee status. No pre-screening exists, so every asylum-seeker has access to the procedure. In 1989, 3 646 applications for asylum were made at Schiphol airport.

Asylum-seekers wait in the transit area at the airport for the interview, which is conducted by the Ministry of Justice officials (usually within twenty-four hours, but sometimes up to five days after). On the basis of this first assessment, asylum-seekers are detained or placed in an "open" reception centre. Only those whose requests are considered unfounded are detained.

Besides one hour of sports per week with a monitor, the reception centre offers no recreational activities. Visits by humanitarian organisations and lawyers are allowed. The procedure takes from four to nine weeks.

Detention has a legal basis, but no maximum term and no criteria for it are defined. On average detention lasts six to eight weeks; an overwhelming majority (97%) of the requests submitted by persons being detained are rejected.

The Dutch Refugee Council (*Vluchtelingen Werk*) regularly visits the detention and reception centres and provides asylum-seekers with information on their rights and the procedure to follow. However, asylum-

tâche d'une telle structure serait de s'assurer qu'il est bien connu que l'entrée sera strictement limitée aux personnes qui ont besoin de protection.

68. En supposant alors qu'une meilleure information soit disponible sur les réfugiés, les officiers d'immigration présents aux aéroports doivent être correctement formés et les demandeurs d'asile doivent avoir librement accès à l'information. Des instructions claires sur la procédure à suivre, en conformité avec la Convention de Genève de 1951, doivent être dictées à l'intention de tous ceux impliqués dans les procédures d'examen des demandes.

69. Les autorités doivent coopérer avec les organisations volontaires de façon que l'information, l'hébergement et l'aide soient à la disposition des réfugiés à leur arrivée.

70. La période au bout de laquelle une décision doit formellement intervenir sur le statut de réfugié doit être écourtée et, pendant la période d'attente, l'enseignement de la langue du pays d'accueil et des cours de formation professionnelle doivent être dispensés aux réfugiés. La commission, dont dépend la décision sur le statut, doit comporter des représentants du HCNUR et des organisations volontaires en tant que membres consultatifs s'il n'est pas possible qu'ils soient membres de plein droit.

ANNEXE

Schiphol, Amsterdam

Les demandeurs d'asile soumettent leur demande à la police des frontières. Le ministère de la Justice se prononce sur l'octroi du statut de réfugié. Il n'existe pas d'examen préliminaire, si bien que tout demandeur d'asile a accès à la procédure. En 1989, 3 646 demandes ont été enregistrées à l'aéroport de Schiphol.

Les demandeurs d'asile attendent (généralement vingt-quatre heures, parfois jusqu'à cinq jours) dans la zone de transit de l'aéroport de pouvoir s'entretenir avec un fonctionnaire du ministère de la Justice. D'après cette première appréciation, ils sont placés en détention ou dans un centre d'accueil «ouvert». Seules les personnes dont la demande n'est pas jugée fondée sont placées en détention.

Hormis une heure de sport par semaine avec un moniteur, le centre d'accueil n'offre pas d'activités récréatives. Les visites d'organisations humanitaires et d'avocats sont autorisées. Quatre à neuf semaines s'écoulent entre le début et la fin de la procédure.

La détention est prévue par la loi, mais celle-ci ne stipule pas de durée maximale ni de critères. Elle dure en moyenne entre six et huit semaines. La quasi-totalité (97 %) des demandes soumises par des personnes détenues sont rejetées.

Le Conseil néerlandais des réfugiés (*Vluchtelingen Werk*) visite régulièrement les centres de détention et d'accueil, et informe les demandeurs d'asile de leurs droits et de la procédure à suivre. Cependant, les

seekers arriving at the airport are not allowed to seek legal or social assistance before being interviewed. Such restriction does not apply to those arriving over land.

Since 1985, an annual meeting takes place between the police, the airport chaplain, the Ministry of Justice, the Immigration Department, the Dutch Refugee Council and Amnesty International, in order to hold an exchange of views and to assess the latest developments.

Reporting committee: Committee on Migration, Refugees and Demography.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Origin: Order No. 442 of 7 October 1988.

Draft recommendation unanimously adopted by the committee on 9 September 1991.

Members of the committee: MM. Böhm (*Chairman*), Taşçıoğlu, Cucó (*Vice-Chairmen*), Altug, Mrs Arnold, MM. Aylward (*Alternate: O'Brien*), Biefnot, Brincat, Eisma, Mrs Ekman, MM. Fiorini, Flückiger, Foschi (*Alternate: Parisi*), Mrs Francese, MM. Fuhrmann, Galley (*Alternate: Worms*), Gassner, Ghalanos (*Alternate: Matsis*), Grussenmeyer, Mrs Hacklin, Mr Huber, Sir John Hunt, Mr Konen, Lord Mackie of Benshie, Mrs Mascher, MM. Mota Torres, Pahtas, Mrs Persson, MM. Sarafopoulos, Skaug, Mrs Sormová, Ms Szelényi, MM. Ternák, Uyttendaele, Vázquez, van Velzen, Vieira Mesquita.

N.B. The names of those members present at the meeting are printed in italics.

See 14th Sitting, 23 September 1991 (adoption of the draft recommendation as amended), and Recommendation 1163.

demandeurs d'asile qui arrivent à l'aéroport ne sont pas autorisés à recourir à une assistance juridique ou sociale avant leur entretien avec les fonctionnaires, limitation qui ne s'applique pas à ceux arrivés par voie terrestre.

Depuis 1985, la police, l'aumônier de l'aéroport, le ministère de la Justice, le service de l'immigration, le Conseil néerlandais des réfugiés et Amnesty International se réunissent une fois par an pour procéder à un échange de vues et faire le point de la situation.

Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la démographie.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Origine: Directive n° 442 adoptée le 7 octobre 1988.

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 9 septembre 1991.

Membres de la commission: MM. Böhm (*Président*), Taşçıoğlu, Cucó (*Vice-Présidents*), Altug, M^{me} Arnold, MM. Aylward (*Remplaçant: O'Brien*), Biefnot, Brincat, Eisma, M^{me} Ekman, MM. Fiorini, Flückiger, Foschi (*Remplaçant: Parisi*), M^{me} Francese, MM. Fuhrmann, Galley (*Remplaçant: Worms*), Gassner, Ghalanos (*Remplaçant: Matsis*), Grussenmeyer, M^{me} Hacklin, M. Huber, Sir John Hunt, M. Konen, Lord Mackie of Benshie, M^{me} Mascher, MM. Mota Torres, Pahtas, M^{me} Persson, MM. Sarafopoulos, Skaug, M^{me} Sormová, Mlle Szelényi, MM. Ternák, Uyttendaele, Vázquez, van Velzen, Vieira Mesquita.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en italique.

Voir 14^e séance, 23 septembre 1991 (adoption du projet de recommandation amendé), et Recommandation 1163.