

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

COM(94) 23 endelig udg.

Bruxelles, den 23.02.1994.

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RADET OG EUROPA-PARLAMENTET

OM INDVANDRER- OG ASYLPOLITIKKEN

FORORD - MEDDELELSENS INDHOLD OG FORMÅL

Indvandring indtager sammen med et andet, men dog beslægtet emne, nemlig asylret, en stadig mere fremtrædende plads på den politiske dagsorden for Den Europæiske Union og dens medlemsstater. Emnet giver i stigende grad anledning til intens offentlig og politisk debat og har i visse tilfælde udløst voldshandlinger, som står i voldsom kontrast til europæiske traditioner og retsopfattelse.

Der er en voksende erkendelse af, at problemerne på disse to områder må løses ved en fælles indsats. Det er kommet til udtryk i bestemmelserne i traktaten om Den Europæiske Union, som formelt betegner disse to emner som værende spørgsmål af fælles interesse, der skal behandles inden for rammerne af en fælles institutionel ramme.

Det kan man ikke være uenig i. Uddybningen af den europæiske integrationsproces kræver en integreret og sammenhængende strategi, baseret på en realistisk vurdering kombineret med en solidarisk holdning, hvis Unionen skal klare de udfordringer, som migrationspres og integrering af de legale indvandrere indebærer for Unionen som helhed. Lykkes det ikke at få løst disse problemer, bliver det langt vanskeligere at fremme samhørigheden og solidariteten inden for Unionen, og det kan bringe den fremtidige stabilitet i selve Unionen i fare.

Det er derfor Kommissionens håb, at denne meddelelse kan lægge op til en ny og bred debat om, hvordan de nye muligheder som traktaten om Den Europæiske Union indebærer, kan udnyttes til at udvikle de nødvendige samordnede løsninger og retningslinjer, der skal ligge til grund for Unionens fremtidige arbejde.

Meddelelsen er således baseret både på det arbejde, der allerede er gjort, og på udviklingen i de faktiske forhold. Desuden bygger den på en række vedtagne udgangspunkter fra tidligere drøftelser, specielt nødvendigheden af en helhedsløsning, som omfatter alle de centrale elementer i en effektiv indvandrerpolitik:

- en indsats over for migrationspres, specielt via et samarbejde med de lande, hvorfra der kan forventes den største udvandring til Europa;
- en indsats for at styre indvandringen, så den holdes inden for rammer, der er til at magte;
- en indsats for at styrke integreringspolitikken over for legale indvandrere.

Fordelen ved en helhedsløsning af denne art er, at kontrolforanstaltninger og indrejsepolitik kan kombineres med langsigtet samarbejde med indvandrernes hjemlande og -regioner og en aktiv politik for at forbedre vilkårene for de tredjelandsstatsborgere, som i forvejen opholder sig legalt i Den Europæiske Union.

Meddelelsen rækker videre end Unionens eksisterende arbejdsprogrammer på de relevante områder og er tænkt som et supplement til disse. Den tilstræber at give et realistisk billede af forholdene, samtidig med at den præsenterer nye idéer og nye forslag til, hvordan de politiske målsætninger kan forfølges rent konkret.

En indsats over for årsagerne til migrationspres

Det påpeges meddelelsen, at en sådan indsats forudsætter, at indvandrer- og asylpolitikken er fuldt integreret i Unionens eksterne politikker, og at de forskellige eksterne politiske instrumenter, som Unionen har til rådighed, anvendes til at gøre noget ved de grundlæggende årsager til dette pres. Der kan foreslås en indsats på flere forskellige niveauer, f.eks. i relation til handelspolitik, udviklingssamarbejde, humanitær hjælp og sikring af menneskerettighederne.

En effektiv indsats her forudsætter også, at man råder over præcise informationer om migrationsmønstre og forventelige fremtidige tendenser.

En indsats for at styre migrationsbevægelserne

En indsats for at styre migrationsbevægelserne forudsætter også en politisk løsning på flere niveauer. Det kræver, at der vedtages og iværksættes fælles strategier med hensyn til indrejsepolitikken over for arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og studerende og gennemføres en tilpasning af reglerne om indrejsetilladelse af humanitære hensyn. Det kræver også en mere effektiv politik til bekæmpelse af den illegale indvandring via forebyggende foranstaltninger og foranstaltninger til løsning af problemet omkring personer, der opholder sig ulovligt i Unionen med særlig vægt på bekæmpelsen af ulovlig beskæftigelse.

Politikken over for flygtninge og andre personer med behov for international beskyttelse må også tages op til overvejelse, men det anføres i meddelelsen, at der her er tale om et helt andet sigte. Overvejelserne omkring asylpolitikken bør først og fremmest dreje sig om, hvordan man sikrer, at behandlingen af asylansøgninger fortsat kan foregå retfærdigt og effektivt. Meddelelsen omhandler også de nye problemer, der er opstået med krigen i det tidligere Jugoslavien, idet der foreslås ordninger med henblik på midlertidig beskyttelse. Det anføres, at en Union, som har forpligtet sig til at handle i fællesskab, bør undersøge, hvordan man bedst kan udvise solidaritet med de medlemsstater, som er fanget i en frontlinjeposition, når der skal reageres på sådanne situationer.

En indsats for at styrke integreringspolitikken over for legale indvandrere

Det understreges i meddelelsen, at en indsats på dette område fortsat er et afgørende element i det overordnede krav om at fremme solidariteten og integrationen i Unionen. Det forudsætter, at integreringspolitikken styres fornuftigt med henblik på at forbedre vilkårene for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt inden for Unionen, og at der tages yderligere skridt til at give dem rettigheder, der svarer til medlemsstaternes egne borgeres.

En styrkelse af integreringspolitikken vil også kræve en indsats for at tilvejebringe de rette økonomiske og socio-kulturelle forudsætninger for en effektiv integrering, f.eks. gennem foranstaltninger på beskæftigelses- og uddannelsesområdet. Ligeledes kræver det øget oplysning, en tættere dialog og ihærdig bekæmpelse af race-diskrimination og alle former for racisme og fremmedhad.

De forskellige idéer, som Kommissionen opfordrer Parlamentet og Rådet til at tage op til overvejelse, gennemgås ganske kort i meddelelsens kapitel IV som forslag til en ny ramme for Unionens indsats på dette område. De idéer, der redegøres for der, skal ikke opfattes som en endelig arbejdsplan på dette stadium, men de udgør et sammenhængende sæt forslag, som medlemsstaterne og Kommissionen selv bør overveje nærmere i forbindelse med udarbejdelsen af et langsigtet handlingsprogram. Det er nødvendigt med et sådant program, hvis der skal tages hensyn til både de nye udfordringer og de nye muligheder, der ligger i Den Europæiske Union. Forslagene i kapitel IV bør derfor betragtes som oplæg, der skal drøftes og videreudvikles i den debat, som Kommissionen håber, meddelelsen vil sætte i gang.

Næste fase kommer til at dreje sig om, hvordan disse idéer udmøntes i en konkret indsats. Kommissionen vil også søge at bidrage til denne proces ved hjælp af de forskellige instrumenter, den har til sin rådighed.

INDHOLDSFORTEGNELSE

I.	INDLEDNING: Baggrunden for udarbejdelsen af den foreliggende meddelelse	1
II.	DEN FAKTUELLE UDVIKLING	4
II.1.	Udviklingen i offentlighedens og politikernes opfattelse af indvandrer- og asylspørgsmålene	4
II.2.	Traktaten om Den Europæiske Union	5
II.3.	Udviklingen i migrationsbevægelserne	7
II.4.	Ændringer i medlemsstaternes lovgivning	7
II.5.	Gennemførelsen af 1991-arbejdsprogrammet	9
III.	UDVIKLINGEN AF EN EUROPÆISK INDVANDRER- OG ASYLPOLITIK	11
III.1.	Indledning	11
III.2.	En indsats til imødegåelse af migrationspres	11
III.2.1.	Behovet for præcise informationer	11
III.2.2.	En indsats over for de grundlæggende årsager til migrationspres	13
III.3.	Styring af migrationsbevægelserne	19
III.3.1.	Indledning	19
III.3.2.	Indrejsepolitikken	19
III.3.3.	Flygtninge og andre personer med behov for international beskyttelse	21
III.3.4.	Illegal indvandring	26
III.4.	Styrkelse af integreringspolitikken over for legale indvandrere	30
III.4.1.	Forbedring af vilkårene for tredjelandstatsborgere, der er lovligt bosiddende i Unionen	31
III.4.2.	Tilvejebringelse af de rette økonomiske og socio-kulturelle forudsætninger for vellykket integrering	33
III.4.3.	Information og dialog	35
III.4.4.	Bekæmpelse af racediskrimination og håndtering af problemet omkring racisme og fremmedhad	36
IV.	RESUMÉ : ET NYT GRUNDLAG FOR UNIONENS INDSATS	38
BILAG I :		
BILAG II :		
BILAG III :		
BILAG IV :		

I. INDLEDNING: Baggrunden for udarbejdelsen af den foreliggende meddelelse

1. I oktober 1991 forelagde Kommissionen to meddelelser om henholdsvis asylret og indvandring (SEK(91) 1855 endelig udg. og SEK(91) 1857 endelig udg.). Formålet med nærværende meddelelse er at videreudvikle idéerne i disse to meddelelser på baggrund af de nye muligheder, som traktaten om Den Europæiske Union åbner op for på områderne indvandring og asylret. Beslutningen om at forelægge to særskilte meddelelser i 1991 skulle understrege den klare sondring mellem de humanitære hensyn, der ligger til grund for asylretten, og problemerne i relation til indvandring generelt. Denne sondring gælder fortsat, men det er blevet stadigt vanskeligere at behandle de to emner uafhængigt af hinanden. I denne meddelelse har man derfor taget begge emner op i samme dokument, idet der dog er taget højde for de særlige karakteristika, der fortsat adskiller dem fra hinanden.
2. Meddelelsen behandler også - ligesom meddelelsen fra 1991 om indvandring - de vigtige spørgsmål om, hvordan man kan styrke integreringspolitikken til fordel for de legale indvandrere. Man har længe erkendt, at indvandring ikke er et midlertidigt fænomen, og at en sådan opfattelse, som var forholdsvis udbredt i 1950'erne og 1960'erne, var baseret på en grundlæggende misforståelse af karakteren af de migrationsmønstre, som tegnede sig i efterkrigstiden. Endnu vigtigere er det, at indvandringen har været en positiv proces, som har medført store økonomiske og kulturelle fordele både for værtslandene og for indvandrerne selv. Fra visse sider kræves der fuldstændigt stop for indvandring: Det er hverken muligt eller ønskeligt. Det, der er brug for, er en hensigtsmæssig styring af indvandrerpolitikken. Unionen har altid været et multikulturelt område med mange etniske grupper, hvis mangfoldighed er en berigelse for Unionen selv og til gavn for alle borgerne, men det indebærer samtidig udfordringer både for samfundet som helhed og for indvandrergrupperne. En helhedsløsning forudsætter derfor en indvandrerpolitik, der dels tager hensyn til dette forhold, dels beskæftiger sig med spørgsmålet om tilstedeværelsen af disse tredjelandstatsborgere og deres familier - som ofte omfatter en andengeneration, som er født i medlemsstaterne - og med problemerne i relation til nyankomne indvandrere.
3. Kommissionens tidligere meddelelser om indvandring og asylret var udarbejdet som svar på opfordringen fra Det Europæiske Råd i Luxembourg i juni 1991 til de for indvandrerspørgsmål ansvarlige ministre om at forelægge forslag om en harmonisering af politikken på disse områder på det efterfølgende møde mellem stats- og regeringscheferne i Maastricht. Den beslutning gav medlemsstaternes samarbejde på disse områder en ny dimension. Hidtil havde Fællesskabet og dets medlemsstaters indsats hovedsagelig været centreret omkring forberedelse af de nye former for samarbejde omkring indvandrer- og asylopolitikken, som ville blive nødvendige for at styre det område uden indre grænser, der skulle træde i kraft 1. januar 1993. I den forbindelse lykkedes det at nå frem til et positivt forhandlingsresultat, som førte til undertegnelsen af Dublin-konventionen og til løsning af alle spørgsmål i tilknytning til konventionen om passage af de ydre grænser, bortset fra spørgsmålet om dens territoriale anvendelse. Opfordringen fra Det Europæiske Råd i Luxembourg til ministrene om at gå endnu videre end denne vigtige, men klart begrænsede målsætning, afspejlede ikke blot det forhold, at de omfattende drøftelser vedrørende denne første fase nu stort set var afsluttet, men også en erkendelse af, at den geopolitiske og socio-økonomisk kontekst, hvori indvandrer- og asylretsspørgsmålene indgik, havde ændret sig meget og krævede en anden form for samarbejde end tidligere med et langt mere konkret indhold end det rent proceduremæssige.

1 e

4. Den beslutning, som Det Europæiske Råd i Luxembourg traf, udgjorde et vigtigt vendepunkt i både Fællesskabets og dets medlemsstaters holdning til samarbejdet på disse områder, men unionstraktatens ikrafttræden var et endnu mere betydningsfuldt fremskridt, idet den indebar en traktatmæssig forpligtelse til at samarbejde inden for en fælles institutionel struktur om spørgsmål, som officielt anerkendtes som værende af fælles interesse. De muligheder, der lå i unionstraktatens ikrafttræden, blev fremhævet af Det Europæiske Råd på samlingen den 10. og 11. december 1993 i Bruxelles. Ved den lejlighed gav Rådet udtryk for vilje til at udnytte disse nye muligheder fuldt ud. Det Europæiske Råd godkendte også en handlingsplan, udarbejdet af Rådet (justits- og indenrigsministrene), og et arbejdsprogram, som omfatter en række foranstaltninger vedrørende indvandring og asylret, som skal betragtes som en prioriteret opgave i 1994.
5. I tilslutning til denne vigtige udvikling på det institutionelle område i Unionen er der sket en række andre relevante ændringer siden 1991, som gør tidspunktet velegnet til at tage disse emner op igen. Der er én ting, der ikke har ændret sig, og det er den fortsatte, for ikke at sige voksende, stærke politiske og offentlige interesse omkring disse spørgsmål, men forskellige begivenheder i den senere tid har gjort det endnu mere påtrængende, at der udvikles en effektiv strategi for indvandrer- og asylretsområdet. Tragedien i det tidligere Jugoslavien har medført en række flygtningerelaterede problemer af både gammelkendt og ny karakter, som må løses ved et samarbejde. Lovgivningen i nogle af de vigtigste lande i relation til indvandring og asylret er blevet ændret eller er ved at blive det. Offentligheden er blevet yderligere opskræmt af og har reageret på en række voldelige begivenheder, som involverede indvandrere og asylansøgere, og som har fået en grundig mediedækning. Emnet indgår nu i en langt mere omfattende international debat, som rækker videre end Den Europæiske Union, og er kommet på dagsordenen i forskellige FN-organer, CSCE, OECD, Europarådet, G-7 og den transatlantiske dialog.
6. Ligesom Kommissionen fandt det rigtigt via sine meddelelser fra oktober 1991 om indvandring og asylret at bidrage til den debat, som førte til vedtagelsen på Det Europæiske Råd i Maastricht af de eksisterende arbejdsprogrammer på disse områder, finder den, at tiden nu er inde til at fremsende denne nye meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet for at stimulere debatten i den nye kontekst, som unionstraktaten udgør. I meddelelsen gøres der status over, hvor langt man er nået, og hvor meget der mangler endnu, dels inden for arbejdsprogrammerne, dels i en bredere sammenhæng. Meddelelsen går derfor videre end den handlingsplan, som Det Europæiske Råd vedtog i december 1993, og opstiller en ramme for en langsigtet strategi for indvandring og asylret, som efter Kommissionens opfattelse kan danne grundlag for den aktive helhedspolitik, Unionen har behov for på disse områder. Meddelelsen omhandler kun indvandring og integrering af tredjelandstatsborgere. Hvad angår medlemsstaternes egne statsborgere skulle der generelt ikke kunne blive tale om asyl mellem medlemsstater, eftersom alle Unionens medlemsstater går klart ind for overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder.
7. Meddelelsen er opdelt i to dele: en faktuel del og en politisk orienteret del. Den faktuelle del dækker følgende emner:
 - (a) Udviklingen i offentlighedens og politikernes opfattelse af indvandrer- og asylretsspørgsmålene samt forslag til, hvorledes denne opfattelse kan påvirkes til at blive mindre negativ;
 - (b) de institutionelle ændringer, unionstraktaten indebærer;

- (c) ændringer i de faktiske forhold i relation til migrationsbevægelser og disse bevægelser sammenholdt med de hidtidige prognoser;
- (d) ændringer i lovgivning og holdning i medlemsstaterne og andre steder;
- (e) status over gennemførelsen af de arbejdsprogrammer, som Det Europæiske Råd godkendte i december 1991.

Til meddelelsen er føjet følgende bilag:

- Bilag I : Redegørelse for de vigtigste migrationsbevægelser;
- Bilag II : Gennemførelsen af arbejdsprogrammet fra 1991 om asyl- og indvandrerpolitikken;
- Bilag III : Den seneste udvikling inden for Unionen;
- Bilag IV : Den seneste udvikling i internationale fora.

II. DEN FAKTUELLE UDVIKLING

II.1. Udviklingen i offentlighedens og politikernes opfattelse af indvandrer- og asylspørgsmålene

8. Migrationsfænomenet er lige så gammelt som menneskeheden selv, da det jo hænger nøje sammen med selve den menneskelige natur. Europa oplevede en ganske betydelig udvandring i det 19. og begyndelsen af det 20. århundrede. De meget omfattende migrationsbevægelser, der fandt sted på det tidspunkt, skulle blive til gavn både for de nye værtslande og for Europa selv.
9. Situationen blev vendt om i 1950'erne og 1960'erne, da nogle europæiske lande benyttede sig af indvandring både fra andre europæiske lande og fra lande uden for Europa at få dækket deres behov for arbejdskraft. Disse indvandrere kom til at yde et markant bidrag til genopbygningen af Europa og den økonomiske ekspansion, der fulgte. Indvandringen af fremmed arbejdskraft dæmpedes gradvist i kraft af recessionerne efter oliekriserne i 1970'erne, og mulighederne for legal indvandring i Fællesskabet indskrænkedes kraftigt. Nogle af de fællesskabslande, som tidligere havde været udvandringslande, begyndte alligevel så småt at udvikle sig til indvandringslande. Ser man på udviklingen over en længere periode, kan det ikke udelukkes, at denne proces kan vende endnu engang, og at Europa i det lange løb - f.eks. af befolkningsmæssige årsager - vil blive nødsaget til at øge mulighederne for legal indvandring.
10. Den aktuelle debat, hvori indvandrerpolitikken fortsat indtager en vigtig plads på den politiske dagsorden, skal ses på denne mere langsigtede baggrund. Vesteuropa har en langvarig og solidt forankret tradition for respekt for menneskelige værdier og social retfærdighed. Samtidig er der sket en form for polarisering i de forskellige samfundsgruppers holdning til spørgsmålet om ny indvandring og til de etablerede indvandrersamfund. Denne udvikling er blevet forstærket af den nuværende økonomiske situation med høj arbejdsløshed, hvilket skaber sociale spændinger.
11. Langt størsteparten af befolkningen har fortsat en positiv holdning til indvandrerne. Denne holdning afspejles bedre i de offentlige protestmarcher imod racistiske angreb end i disse angreb selv. Der er også mennesker, som er oprigtigt bekymret ved tanken om, at udlændinge skal indvandre i Europa i stort tal. Dette er dog ofte mere baseret på følelser end på de faktiske forhold. Men samtidig er det måske netop denne opfattelse, der har haft betydning for det stigende antal stadigt mere brutale racistisk motiverede overgreb, som har skæmmet Europas historie i de seneste år.
12. Det stiller regeringerne over for et voksende problem. De skal i en situation, hvor anti-demokratiske elementer forsøger at udnytte indvandrerspørgsmålet arbejde på at bevare deres troværdighed over for moderate vælgere, som kan være enten for eller imod indvandring. For at imødegå de farer, dette indebærer, er regeringerne nødsaget til at satse på offentlighedens traditionelt tolerante holdning ved mere ihærdigt at fremhæve både de økonomiske og sociale fordele ved indvandring, samtidig med at de med en sammenhængende langsigtet strategi på dette område viser, at man har fænomenet under kontrol.

13. Et væsentligt element i en sådan strategi må være at sikre, at offentligheden er velinformeret: Den offentlige opinion kan påvirkes gennem pålidelig information om aktuelle og potentielle migrationsbevægelser. I øjeblikket foreligger der hovedsagelig kun sådanne tal for asylansøgere. Følgen er, at den offentlige debat har en tendens til at koncentrere sig ganske kraftigt om asylansøgerne, selv om andre migrationsbevægelser, som f.eks. illegal indvandring, generelt er langt mere omfattende. En god informationspolitik er derfor absolut nødvendig.
14. Disse problemer i de enkelte lande gælder også for Europa som helhed. Ikke blot har medlemsstaterne erkendt det og reageret med øget samarbejde og institutionelle reformer, men også Europa-Parlamentet er blevet mere aktivt på dette område. I november 1992 vedtog Parlamentet to vigtige beslutninger som reaktion på Kommissionens meddelelser fra 1991 om henholdsvis indvandring og asylret(1). Parlamentet har siden haft forhandlinger om yderligere en række betænkninger om emner, hvortil der refereres i denne meddelelse. En af de seneste var den beslutning, som Parlamentet vedtog den 19. januar 1994 på grundlag af Lambrias-betænkningen om en europæisk flygtningepolitik(2).
15. Unionen er nødt til at tage disse spørgsmål op, og selv om forholdene i hver enkelt medlemsstat muligvis kræver sin egen løsning, må det undersøges, hvordan Unionen kan bidrage til etableringen af en generel ramme, inden for hvilken der kan udvikles en europæisk indvandrer- og asylpolitik.

II.2. Traktaten om Den Europæiske Union

16. Traktaten om Den Europæiske Union åbner nye muligheder for at udvikle en indvandrer- og asylpolitik, idet den indebærer samarbejde om visse aspekter af udenrigs- og sikkerhedspolitikken (afsnit V) og om retslige spørgsmål og indenrigsanliggender (afsnit VI). Som det hævdes i denne meddelelses kapitel III, forudsætter en helhedsløsning på dette felt en kombination af flere politikker i form af en samordning af de traditionelle aktivitetsområder såsom socialpolitikken, visse aspekter af den fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik og tiltag inden for handelspolitik og udviklingssamarbejde tilligemed migrations- og migrationsstyringspolitik. Unionstraktaten samler alle disse politikker inden for en fælles institutionel ramme og skaber dermed nye muligheder for udviklingen af den helhedsløsning, der nu er behov for.
17. Afsnit VI i traktaten er udtryk for, at Unionens medlemsstater har indgået en bindende forpligtelse til at samarbejde på en række områder, der betragtes som værende "af fælles interesse", herunder specielt asyl- og indvandrerpolitikken. I et vist omfang er denne formelle forpligtelse udtryk for en konsolidering og strukturering af et samarbejde, som eksisterede i forvejen via mere ad hoc-prægede

(1) Beslutninger A3-0280/92 og A3-0337/92. Bilag III indeholder et resumé af de vigtigste afsnit af disse beslutninger.

(2) A3-0402/93.

procedurer for behandling af problemer, der efter alles opfattelse kræver en fælles indsats frem for individuelle løsninger. Udviklingen fra et ad hoc-samarbejde mellem regeringerne, som rent teoretisk kunne afbrydes når som helst, til en traktatmæssig forpligtelse til at samarbejde på permanent basis, er dog samtidig et vigtigt politisk signal både til den offentlige opinion i medlemsstaterne og til den øvrige verden.

18. Unionstraktatens afsnit VI indeholder også klare regler og procedurer for samarbejdet på disse nye områder og bestemmelser om rollefordelingen mellem medlemsstaterne, Kommissionen og Europa-Parlamentet og om muligheden for at inddrage Domstolen som fortolkende instans. Afsnit VI er mindre strømlinet end de sofistikerede beslutningsprocedurer, der indførtes med den europæiske fællesakt, men i relation til indvandring og asylret betyder det dog, at både medlemsstaterne og Kommissionen kan fremkomme med initiativer, at Europa-Parlamentet skal holdes løbende underrettet og konsulteres, at der kan vedtages fælles holdninger, fælles aktioner og konventioner som instrumenter i samarbejdet, og at der kan etableres en lagdelt og mere samordnet struktur af officielle udvalg og grupper, der kan forberede de politiske beslutninger i Rådet inden for den fælles ramme, som traktaten udgør.
19. Artikel K.9 i traktatens afsnit VI åbner også mulighed for en yderligere institutionel udvikling, idet der står, at "Rådet, der træffer afgørelse med enstemmighed på initiativ af Kommissionen eller en medlemsstat, kan beslutte, at artikel 100 C i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab skal finde anvendelse på aktioner, der henhører under områder, der er nævnt i artikel K.1, nr. 1-6". Denne artikel baner således vejen for at overføre visse områder, der er omhandlet i afsnit VI, herunder asylret og indvandrerpolitik, til EF-traktatens anvendelsesområde. Den erklæring om asyl, der er føjet til traktatens slutakt, indebærer, at Rådet inden udgangen af 1993 skal behandle spørgsmålet om eventuel anvendelse af artikel K.9 på asylpolitikken. I november 1993 forelagde Kommissionen en rapport om dette spørgsmål for Rådet. I denne rapport anførte Kommissionen, at på trods af de fordele, der ligger i artikel 100 C, var tiden efter Kommissionens opfattelse endnu ikke inde til at foreslå anvendelse af artikel K.9 så hurtigt efter unionstraktatens ikrafttræden, men Kommissionen mente også, at disse fordele taler for, at spørgsmålet om eventuel anvendelse af artikel K.9 på asylpolitikken tages op til fornyet behandling på grundlag af de indhøstede erfaringer.
20. Traktaten om Den Europæiske Union er derfor udtryk for en ny politisk forpligtelse; den fastsætter klare regler, procedurer og mulige instrumenter og giver alle institutioner og medlemsstater i Unionen mulighed for at engagere sig på områder af stor offentlig og politisk betydning, og endelig rummer den rationaliserede og mere samordnede strukturer for forberedelse af de politiske beslutninger. Eftersom disse nye strukturer meget vel kan komme til at behandle omfattende og væsentlige spørgsmål, skylder Unionen sig selv og sine borgere at udnytte de muligheder, der ligger i traktaten, hurtigt og effektivt.

II.3. Udviklingen i migrationsbevægelserne

21. Bilag I giver på grundlag af disponible statistiske oplysninger, som ganske vist ikke altid er direkte sammenlignelige, et indtryk af tendenserne i migrationsbevægelserne siden Kommissionens meddelelser fra 1991. Det står klart, at selv om der er sket visse ændringer i mønstrene, og selv om udviklingen på visse punkter ikke var forudset, er det samlede migrationspres ikke blevet mindre og vil næppe heller blive det. Ifølge EUROSTAT anslås den samlede indvandring i Unionen i 1992 at omfatte 2 mio mennesker, hvoraf halvdelen var tredjelandsstatsborgere. I 1992 modtog medlemsstaterne ca. 570 000 asylansøgninger, men foreløbige tal for 1993 tyder på et kraftigt fald i antallet. Desuden viser tallene i bilaget, at på trods af visse fælles tendenser er situationen med hensyn til indvandring og asylansøgninger forskellig fra medlemsstat til medlemsstat; f.eks. modtager Tyskland flere asylansøgninger end alle de øvrige medlemsstater tilsammen.
22. På den ene side må det konstateres, at bekymringerne om masseindvandring til Vesteuropa fra det tidligere Sovjetunionen og de omliggende lande foreløbig har været ubegrundede, selv om der har været tale om ganske omfattende bevægelser inden for området øst for det tidligere Jerntæppe, specielt inden for de forskellige dele af det tidligere Sovjetunionen selv. På den anden side er migrationspresset fra syd, specielt fra Nordafrika, om muligt blevet forstærket af både befolkningsmæssige og økonomiske årsager. Desuden har tragedien i det tidligere Jugoslavien lige uden for Unionens egne grænser medført en stor tilstrømning af mennesker, som er fordrevet fra deres hjem af en situation, der ikke passer ind i de mønstre, som Vesteuropa kender til og kan håndtere, og som kræver helt nye og specielt udviklede løsninger. Endelig har en kombination af de moderne rejsemuligheder og skruppelløse menneskesmugleres beredvillige udnyttelse af disse muligheder medført en voldsom stigning i antallet af potentielle indvandrere til Europa fra mere fjerntliggende egne af verden.
23. De ændringer, der er sket siden 1991, betyder ikke, at der ikke kan forventes yderligere ændringer fremover. De understreger blot det voksende behov for en nøje og løbende overvågning af, hvad der sker, og for en maksimal udnyttelse af alle eksisterende midler til udarbejdelse af nøjagtige prognoser for den fremtidige udvikling.

II.4. Ændringer i medlemsstaternes lovgivning

24. Noget af det vigtigste, der er sket siden 1991, er indførelsen af begrebet "midlertidig beskyttelse". Begrebet er udviklet for at undgå en overbelastning af asylprocedurerne i tilfælde af massetilstrømning af flygtninge. Mange medlemsstater har først og fremmest som reaktion på udviklingen i det tidligere Jugoslavien vedtaget særlige lovregler om midlertidig beskyttelse. Disse regler udgør generelt retsgrundlaget for midlertidig indrejsetilladelse til mennesker, der har behov for international beskyttelse. Selv om reglernes konkrete indhold varierer mellem medlemsstaterne imellem, kan der dog konstateres visse fælles træk:

- reglerne er indført udelukkende med henblik på massetilstrømning af flygtninge;
 - selv om de pågældende personer kan have ansøgt om asyl eller muligvis vil gøre det på et senere tidspunkt, undlader man i mange tilfælde at behandle asylansøgningen, sålænge den pågældende falder ind under reglerne om midlertidig beskyttelse;
 - den midlertidige karakter af behovet for beskyttelse gør det særligt vigtigt, at der udvikles og, såfremt situationen i hjemlandet tillader det, iværksættes strategier for de pågældendes tilbagevenden og rehabilitering.
25. Der er ikke noget ensartet mønster med hensyn til de afledte rettigheder for personer, der er omfattet af reglerne om midlertidig beskyttelse: F.eks. er der forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til retten til familiesammenføring. Der er en tendens i medlemsstaterne til, at personer, der falder ind under reglerne om midlertidig beskyttelse, får lov til at arbejde under deres ophold, men arbejdstilladelsen er i visse tilfælde begrænset til ledige stillinger, der ikke kan besættes af den fastboende arbejdsstyrke.
26. Siden 1991 har alle medlemsstaterne truffet foranstaltninger til at håndtere det stigende antal asylansøgere. Generelt kan disse foranstaltninger inddeles i to grupper: Foranstaltninger, der tager sigte på at nedbringe antallet af asylansøgninger, der skal substansbehandles, gennem indførelse af nye procedurer for modtagelse af sådanne ansøgninger, og foranstaltninger, der tager sigte på at afkorte den tid, der medgår til substansbehandling af asylansøgningerne, f.eks. ved at indskrænke ansøgernes appelmuligheder.
27. Medlemsstaternes indførelse af hurtigere procedurer for behandling af klart grundløse asylansøgninger og anvendelse af princippet om tredje modtagerland er eksempler på den første kategori af foranstaltninger. Selv om flertallet af medlemsstater har indført sådanne procedurer, er det ikke ensbetydende med, at disse procedurer er ens. F.eks. er princippet om tredje modtagerlandet blevet fortolket forskelligt i forskellige medlemsstater. Ifølge dette princip kan en asylansøger sendes til et tredjeland, hvis den pågældende allerede har fået beskyttelse fra dette land eller havde mulighed for at ansøge om asyl, mens vedkommende transiterede igennem landet, eller hvis det står klart, at den pågældende vil få indrejsetilladelse i dette tredjeland. Forskellene mellem medlemsstaterne i anvendelsen af dette princip gælder specielt fortolkningen af kriterierne for vurderingen af den generelle situation i det tredje modtagerland.
28. Den mest almindelige foranstaltning med henblik på at afkorte substansbehandlingen af asylansøgninger består i at forøge personaleressourcerne. Frankrig, Tyskland, Storbritannien, Belgien og Nederlandene har f.eks. udvidet det personale, der behandler individuelle asylansøgninger, ganske betydeligt, men en tilsvarende udvikling kan også iagttages i andre medlemsstater. Nogle medlemsstater har også begrænset ansøgernes appelmuligheder. Parallelt med en begrænsning af appelmulighederne har nogle medlemsstater i visse tilfælde ophævet appellens suspensive virkning.

29. De forfatningsmæssige ændringer for nylig i både Tyskland og Frankrig fortjener særlig opmærksomhed. I begge tilfælde havde ændringerne til formål at gøre det muligt at anvende Dublin-konventionen og andre tilsvarende ordninger på spørgsmålet om, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af individuelle asylansøgninger.
30. Der er sket færre ændringer inden for andre områder af indvandrerlovgivningen og indvandrerpolitikken. Der er dog en tendens til at begrænse mulighederne for familiesammenføring. Nogle medlemsstater har indført en karenperiode, samtidig med at kravene vedrørende indtægts- og boligforhold håndhæves strengere. Mulighederne for indrejse med henblik på indgåelse af ægteskab, er også blevet indskrænket i nogle medlemsstater. Indrejsepolitikken med henblik på beskæftigelse har været restriktiv lige siden midten af 1970'erne, og dette har ikke ændret sig i de senere år. Reglerne er om muligt blevet endnu mere restriktive, hvilket skyldes den voldsomme stigning i arbejdsløshedstallene overalt i Unionen.
31. Mange af disse lovgivningsmæssige tendenser afspejles i drøftelserne på europæisk plan, specielt i de resolutioner, henstillinger og erklæringer, som De Tolv's ministre for indvandrerpolitikken har vedtaget.

II.5. Gennemførelsen af 1991-arbejdsprogrammet

32. I 1991 vedtog Det Europæiske Råd et arbejdsprogram, der tog sigte på en harmonisering af medlemsstaternes asyl- og indvandrerpolitik; der skulle ifølge programmet være opnået væsentlige resultater inden udgangen af 1993. Det er derfor et godt tidspunkt nu at se på, i hvilket omfang 1991-arbejdsprogrammet er blevet gennemført. Bilag II indeholder en detaljeret oversigt over de enkelte elementer i arbejdsprogrammet og dets gennemførelse. I de følgende punkter redegøres der mere generelt dels for, hvor der er opnået fremskridt, dels for, på hvilke områder harmoniseringsprocessen ikke er lykkedes.
33. Arbejdsprogrammet indeholder ikke nogen definition af begrebet "harmonisering", men udtrykket forbindes normalt med udvikling af fælles regler og metoder. Denne fortolkning svarer til indledningen i 1991-arbejdsprogrammet, hvori det klart slås fast, at det ikke er tilstrækkeligt, at medlemsstaterne udvikler en harmoniseret lovgivning, men at de også må anvende reglerne ensartet.
34. I de sidste to år har medlemsstaterne brugt megen tid og energi på at analysere forskellene mellem deres nationale asyl- og indvandrerpolitikker. De har fastsat regningslinjer for visse aspekter af asylpolitik og familiesammenføring. Udviklingen af fælles regler og metoder er dog fortsat i sin vorden. Ministrene med ansvar for indvandrerpolitikken har vedtaget en række resolutioner, som ikke er retligt bindende, og fortolkningen af disse resolutioner er overladt til de enkelte medlemsstater. Der har endnu ikke været gjort forsøg på at etablere en overvågningsmekanisme vedrørende resolutionernes iværksættelse. Det nuværende stadium i processen kan derfor bedst beskrives som tilnærmelse frem for harmonisering af indvandrer- og asylpolitikken.

35. En nærmere gennemgang af de resolutioner, der hidtil er blevet vedtaget, afslører også store "huller", selv i relation til de emner, de netop skulle behandle. F.eks. omhandler den resolution, der blev vedtaget om familiesammenføring, ikke indrejsetilladelse med henblik på indgåelse af ægteskab, og den opstiller heller ikke kriterier for indrejsetilladelse til samlevende eller slægtninge af anden grad, men overlader det i stedet til medlemsstaterne at udvikle deres egen politik på dette område. På tilsvarende måde overlader resolutionen om klart grundløse asylansøgninger det til medlemsstaterne at træffe beslutning om, hvorvidt de vil indføre en særskilt procedure for disse sager eller blot fremskynde de normale procedurer.
36. Et andet træk ved gennemførelsen af 1991-arbejdsprogrammet er, at der er sket større fremskridt inden for asylpolitikken end med hensyn til den generelle indrejsepolitik. Men også på asylretsområdet er fremskridtene koncentreret omkring specifikke aspekter, nemlig først og fremmest omkring strategier og metoder til bekæmpelse af misbruget af asylprocedurerne. Der er ikke gjort væsentlige fremskridt i forsøget på at nå til en harmoniseret fortolkning af flygtningedefinitionen i artikel 1 A i Geneve-konventionen. Det Europæiske Råd vedtog dog en handlingsplan på samlingen i Bruxelles den 10. december 1993, hvoraf det fremgår, at harmoniseret anvendelse af flygtningedefinitionen er et område af fælles interesse. Med hensyn til den generelle indrejsepolitik har det vigtigste resultat hidtil været vedtagelsen af en resolution om familiesammenføring og en henstilling vedrørende udvisning og intern kontrol. Man er også i gang med at harmonisere politikken for indrejsetilladelse for arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og studerende, men det går kun langsomt.
37. Det står klart, at der er lang vej endnu, hvis Kommissionen skal gøre sig håb om at udvikle og gennemføre en fælles indvandrer- og asylpolitik. Vedtagelse og gennemførelse af en fælles politik kan ikke lade sig gøre uden øget brug af retligt bindende instrumenter, vedtagelse af procedurer, der kan sikre en ensartet fortolkning af de fælles regler, og udvikling af en fælles politik på områder inden for såvel substanslovgivning og retsplejelov, som man slet ikke har drøftet endnu (og nogle af disse områder skal nok vise sig at være særdeles ømtålelige).

III. UDVIKLINGEN AF EN EUROPÆISK INDVANDRER- OG ASYLPOLITIK

III.1. Indledning

38. Meddelelsen fra 1991 om indvandring indeholdt forslag til en samlet strategi baseret på tre særskilte, men dog indbyrdes forbundne elementer:

- En indsats til imødegåelse af migrationspres;
- styring af indvandringen;
- styrkelse af integreringspolitikken over for de legale indvandrere.

Udviklingen siden 1991 har kun yderligere underbygget det hensigtsmæssige i en omfattende tværgående strategi af denne art. Der er sket ændringer i mønstrene for migrationsbevægelserne, men det samlede migrationspres er ikke mindsket og bliver det næppe heller. Udviklingen i Unionens nabolande synes tværtimod snarere at medføre en forøgelse af dette pres.

39. Det generelle politiske klima er fortsat gunstigt for udviklingen af en helhedsstrategi. Det er dog endnu ikke lykkedes for noget internationalt forum at gøre en sådan strategi operationel, men Unionen har de institutionelle midler til det og har allerede gjort en begyndelse. De tre ovennævnte grundlæggende aktionsområder fortjener lige stor opmærksomhed, og et af problemerne for Kommissionen bliver at sikre den rette balance mellem dem. Hvis der opstår skævheder, kan hele idéen bag en helhedsløsning let gå tabt. Den grundlæggende filosofi bag en sådan strategi er, at kortsigtede kontrolforanstaltninger, herunder også kontrol med indrejse, skal modsvares af et langsigtet samarbejde med indvandrernes hjemlande og -regioner og en aktiv politik for håndhævelse af rettighederne for alle, der i forvejen opholder sig legalt i medlemsstaterne.

40. Derfor foreslås der i meddelelsen en velafbalanceret og integreret strategi og en ramme, inden for hvilken der kan overvejes og udvikles specifikke aktioner. Nogle af de foreslåede aktioner vil have virkninger på kort sigt, mens andre først vil kunne mærkes på noget længere sigt, men de hænger indbyrdes sammen. F.eks. står det efterhånden klart, at en nødvendig forudsætning for en vellykket integreringspolitik over for tredjelandstatsborgere bosiddende i Unionen er styring af indvandringen (se f.eks. "Braun-rapporten", der er citeret i punkt 118). En harmonisering af indrejsepolitikken, som er nærmere behandlet i kapitel III.3.2., kommer også til at spille en afgørende rolle i så henseende.

III.2. En indsats til imødegåelse af migrationspres

III.2.1. Behovet for præcise informationer

41. Det er afgørende for udviklingen af en helhedsstrategi, at der foreligger præcise informationer om migrationsbevægelserne, baseret på harmoniserede statistikker. Unionen må have sådanne informationer for at kunne formulere og begrunde de politiske foranstaltninger, der er nødvendige på unionsniveau for iværksættelsen af helhedsstrategien. Medlemsstaterne har også brug for præcise informationer for at kunne træffe passende foranstaltninger på nationalt plan. Pålidelige statistikker vil også bidrage væsentligt til at lægge en dæmper på bekymringerne i den brede offentlighed om disse spørgsmål, eftersom de i mange tilfælde får næring af uklare forestillinger om den

aktuelle situation og de forventelige tendenser fremover.

42. Tilstedeværelsen af direkte sammenlignelige data, der dækker hele Unionen, ville gøre det muligt at:
- analysere dataene for at afdække tendenserne,
 - sammenligne dataene med de informationer, der leveres af tredjelande og internationale og ikke-statslige organisationer,
 - udarbejde overslag over den afledte indvandring (specielt på grundlag familiesammenføringer),
 - forudsige mere omfattende migrationsbevægelser (tidligt varsel).
43. Allerede den 4. december 1990 opfordrede Rådet (almindelige anliggender) som en reaktion på et forslag fra Kommissionens formand Kommissionen til at undersøge, hvilke ressourcer der var til rådighed til med medlemsstaternes hjælp at fremskaffe harmoniserede oplysninger om migrationsbevægelserne. Kommissionen udarbejdede hurtigt et spørgeskema, som blev godkendt og udsendt, men medlemsstaterne enten undlod at svare overhovedet eller var i visse tilfælde så lang tid om det, at resultaterne ikke kunne bruges.
44. Overvågningen af migrationsbevægelserne blev betragtet som en prioriteret opgave både i meddelelsen fra 1991 om indvandring og i 1991-arbejdsprogrammet. Dette førte til oprettelsen af to "clearing centraler" - Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscentret for Asyl (CIREA) og Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscentret for Indvandring (CIREFI) - som er uformelle strukturer, hvor nationale eksperter mødes fra tid til anden. Centrene har bl.a. til opgave at udveksle data om antallet af indrejseansøgninger, antallet af personer, der får indrejsetilladelse og antallet af personer, der sendes tilbage. Dataindsamlingen foregår efterhånden helt systematisk ved hjælp af et edb-system. Informationerne er dog endnu ikke i alle tilfælde direkte sammenlignelige.
45. Selv om CIREA arbejder på at klarlægge, på hvilket grundlag de enkelte medlemsstater indsamler data, ligger den vigtigste ekspertise inden for harmonisering af statistikker hos EUROSTAT, som har oprettet en arbejdsgruppe af specialister fra medlemsstaterne, der skal forsøge at udvikle sådanne harmoniserede statistikker. De øvrige elementer i den ovennævnte overvågning af migrationsbevægelserne er endnu ikke afklaret, men EUROSTAT har dog taget visse initiativer på nogle af de nævnte områder.
46. Et fuldt udviklet overvågningsystem skal kunne dække alle de behov, der er nævnt i kapitel 42 i det foregående. Oprettelsen af CIREA og CIREFI og EUROSTAT's arbejde kan bidrage til at imødekomme Unionens informationsbehov på dette område, men der er grænser for, hvor meget der kan gøres inden for disse rammer, specielt med hensyn til indsamling og analyse af data om årsagerne til migrationspres. Kommissionen finder det derfor værdifuldt, at der etableres et system til overvågning af migrationsbevægelser og -mønstre, baseret på det bredest mulige grundlag og dækkende hele Unionen. Derfor har Kommissionen indledt en undersøgelse af de forskellige muligheder for at oprette et overvågningsorgan, efter at Europa-Parlamentet har opført en særskilt budgetkonto for 1993 og 1994 til et overvågningsorgan for indvandring, som skulle have mere omfattende opgaver end blot at indsamle og fortolke statistiske data. Hvis resultaterne af den nævnte undersøgelse viser, at et sådant overvågningsorgan er det bedste instrument til at imødekomme informationsbehovene med henblik på en effektiv helhedspolitik, vil Kommissionen udarbejde et forslag desangående. Eventuelle forslag vil dog blive udformet i overensstemmelse med Kommissionens og Rådets faste holdning, nemlig at

et nyt overvågningsorgan ikke må medføre øget bureaukrati. De igangværende undersøgelser drejer sig derfor i højere grad om at finde effektive metoder til indsamling og analyse af relevante data end om oprettelse af nye strukturer.

III.2.2. En indsats over for de grundlæggende årsager til migrationspres

47. Et andet afgørende led i indsatsen over for migrationspres må være at definere, hvad man forstår ved dette udtryk, og hvori det reelle problem består. Betegnelsen dækker over alle faktiske og potentielle migrationsbevægelser i retning mod Europa. De migrationspres, hvis grundlæggende årsager der skal gøres noget ved, kan være af forskellig art. Økonomiske skævheder vil normalt medføre det største pres. Et andet pres kan opstå som følge af befolkningsmæssige og miljømæssige faktorer. I andre tilfælde stammer presset fra krænkelse af menneskerettigheder eller den politiske situation iøvrigt i hjemlandet, således som det ofte vil være tilfældet for personer, der har behov for international beskyttelse. Det er disse former for pres, der er emnet for dette kapitel. Det følgende kapitel omhandler andre former for migration, f.eks. familiesammenføringer.
48. Unionen og dens medlemsstater må naturligvis, når der skal sættes ind over for migrationspres, fortsat tage hensyn til deres internationale forpligtelser og basale traditioner for respekt for menneskerettighederne, de grundlæggende frihedsrettigheder og social retfærdighed. Det betyder, at de må opretholde den traditionelle åbenhed over for flygtninge, over for andre med behov for international beskyttelse, og over for personer, hvis modtagelse er berettiget af humanitære hensyn.
49. Denne åbenhed bør dog ikke afholde Unionen fra at forsøge at gøre noget ved de grundlæggende årsager til migrationspres. F.eks. ville flygtninge, selv om beskyttelsen af netop denne gruppe er et væsentligt led i den traditionelle åbenhed, normalt have foretrukket at blive i deres hjemland, hvis menneskerettighederne ikke blev krænket der. Hvor det drejer sig om illegal indvandring er den økonomiske situation i hjemlandet ofte den vigtigste årsag. Hvis den økonomiske situation i hjemlandet havde givet de pågældende tilstrækkelige muligheder, ville de måske slet ikke have overvejet at udvandre.
50. En helhedsstrategi til imødegåelse af migrationspres kræver en samordnet indsats fra Unionens og dens medlemsstaters side inden for udenrigspolitik, handelspolitik, udviklingssamarbejde og indvandrer- og asylpolitik. Det Europæiske Råd vedtog på samlingen i Edinburgh den 12. december 1992 en erklæring om principperne for de eksterne aspekter af indvandrerpolitikken, som Rådet mener bør ligge til grund for Unionens strategi på dette område. Disse principper omfatter følgende elementer, der betragtes som værende vigtige for en mindskelse af migrationspresset:

- Bevarelse af freden og væbnede konflikters ophør;
 - fuld respekt for menneskerettighederne;
 - indførelse af demokratiske samfund og rimelige sociale vilkår;
 - en liberal handelspolitik, som kan forbedre de økonomiske vilkår i indvandrernes hjemlande;
 - effektiv anvendelse af den nødvendige udviklingsbistand til at stimulere en bæredygtig social og økonomisk udvikling, specielt med henblik på at skabe øget beskæftigelse og mindske fattigdommen i indvandrernes hjemlande;
 - en samordning af indsatsen fra Unionens og dens medlemsstaters side inden for udenrigspolitik, økonomisk samarbejde og indvandrer- og asylpolitik.
51. Den politik over for tredjelande, som Unionen fører via udenrigs- og sikkerhedspolitikken, handelspolitikken og politikken for udviklingssamarbejde, kan i sig selv bidrage til at opfylde disse målsætninger og gør det i praksis også ofte. Disse instrumenter vil derfor fortsat spille en afgørende rolle i en helhedsstrategi til imødegåelse af migrationspres. Der er dog andre metoder og midler til at effektuere ovennævnte principper, hvis man tager udgangspunkt i, at det ofte vil være nødvendigt at inddrage både de pågældende migrationsbevægelseres specifikke karakter og forholdene i den region eller det land, hvorfra de hidrører, i overvejelserne. De tre vigtigste kategorier af migrationsbevægelser er følgende: flygtninge, andre personer med behov for international beskyttelse samt andre migrationsbevægelser. Eftersom årsagerne til de første to kategorier af migrationsbevægelser er mere ensartede end de årsager, der ligger til grund for den tredje kategori, indgår der også i forslagene færre foranstaltninger i relation til de to første grupper. Det er dog ikke ensbetydende med, at de er mindre vigtige.
- (a) *Flygtninge*
52. Flygtninge må per definition have en velbegrunnet frygt for at blive forfulgt i deres hjemland, og det pres, der foranlediger flygtninge til at ansøge om asyl, vil derfor altid være relateret til menneskerettighederne. Hvis Unionen og dens medlemsstater i deres forbindelser med tredjelande lægger tilstrækkelig vægt på respekten for menneskerettighederne og retssamfundet, kan det medvirke til at mindske dette pres.
53. En potentiel informationskilde, som i øjeblikket ikke udnyttes tilstrækkeligt, er de oplysninger, man kan få fra gennemgangen af velbegrundede asylansøgninger. Oplysninger fra flygtningene kan meget vel indeholde helt præcise informationer om krænkelser af menneskerettighederne i hjemlandet, som udmærket kunne danne grundlag for reaktioner på bilateralt eller multilateralt plan over for det pågældende land. Sådanne informationer bør undersøges systematisk og formidles videre med henblik på forberedelse af passende sanktionsforanstaltninger, hvor det er muligt, samtidig med at de pågældende flygtninges personlige interesser beskyttes i fuldt omfang. Sådanne sanktioner skal betragtes som et supplement til og ikke som en erstatning for den generelle politik i relation til overholdelse af menneskerettighederne. Desuden er det vigtigt at fortsætte en aktiv politik over for krænkelser af menneskerettighederne i andre lande.

(b) *Andre personer med behov for international beskyttelse*

54. Betegnelsen "andre personer med behov for international beskyttelse" refererer til dem, der har behov for beskyttelse, selv om de måske ikke falder ind under Genevekonventionens definition af flygtninge. I deres tilfælde vil de grundlæggende årsager også normalt være krænkelse af menneskerettighederne for f.eks. etniske eller religiøse mindretal. Men i disse tilfælde viser selve karakteren af de masseigrationsbevægelser, der opstår, at forholdene er mere komplicerede end som så: Etniske eller religiøse spændinger vil normalt være eskaleret til et sådant omfang, at der er tale om regulær borgerkrig eller i hvert fald udbredte voldshandlinger. Menneskerettighedspolitikken bør derfor suppleres med strategier med henblik på omgående at bringe selve volden til ophør. Som det anføres i Edinburgh-erklæringen, må Unionens indsats i disse tilfælde tage sigte på at genopbygge og bevare freden. I tilknytning hertil kan humanitær bistand bidrage til at bedre forholdene for personer, som har måttet forlade deres hjem, men som fortsat opholder sig i regionen; denne bistand bør især have til formål at gøre det muligt for flygtningene at forblive i det nærmeste sikre område i forhold til deres hjem.
55. Udviklingen af et instrument til imødegåelse af væbnede konflikter indebærer en kombination af menneskerettighedspolitik, andre elementer i udenrigs- og sikkerhedspolitikken samt humanitær bistand. Som det også er blevet fremhævet af UNHCR i forbindelse med organisationens reaktion på den humanitære krisesituation i det tidligere Jugoslavien, er det nødvendigt at udbygge samarbejdet mellem de internationale organisationer. Det er op til Unionen og dens medlemsstater at bidrage så effektivt som muligt til sådanne strategier.

(c) *Andre migrationsbevægelser*

56. Den tredje kategori af migrationsbevægelser er af mere blandet art. I dag vil disse bevægelser i de fleste tilfælde være ensbetydende med illegal indvandring. Denne kategori omfatter dog også de massebevægelser, som ikke falder ind under den anden kategori, som f.eks. flygtningestrømme forårsaget af hungersnød eller miljøkatastrofer. Det pres, der ligger til grund for disse bevægelser adskiller sig i karakter fra både (a) og (b). De kræver en anden form for indsats baseret på politiske beslutninger på andre områder. De grundlæggende årsager er normalt helt åbenbare: økonomiske skævheder, befolkningspres og i visse tilfælde miljømæssige forhold vil normalt ligge bag størsteparten af denne form for migrationsbevægelser. Som anført i Edinburgh-erklæringen kræver imødegåelse af denne form for migrationspres en indsats på makroplan gennem økonomisk samarbejde, herunder en liberal handelspolitik og effektive former for udviklingssamarbejde. En indsats på mikroplan vil også kunne bidrage til at mindske dette pres.

Økonomiske skævheder

57. Det er en stor og vanskelig opgave for Unionen og dens medlemsstater at afhjælpe de økonomiske skævheder, som ofte ligger til grund for migrationspres. Erfaringerne viser, at udviklingssamarbejde ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at løse disse økonomiske problemer; de kræver også politiske tiltag inden for gældssanering og international handel og investeringer, eftersom udviklingslandenes generelle økonomiske formåen i vidt omfang er betinget af deres handelsvilkår og deres evne til at tiltrække udenlandske investeringer. En anden måde at fremme den økonomiske udvikling på er at støtte regional økonomisk integration. Erfaringerne fra Unionen selv viser, at en sådan proces giver langt bedre muligheder for økonomisk vækst. Skal alle disse aspekter indgå i helhedsstrategien og gøres operationelle, forudsætter det, at Unionen og dens medlemsstater i vidt omfang også medtager deres økonomiske og udviklingsmæssige relationer med de pågældende tredjelande i overvejelserne.
58. Kommissionen gjorde i sin meddelelse fra maj 1992 om politikken for udviklingssamarbejdet frem til år 2000 opmærksom på sammenhængen mellem visse migrationsbevægelser og politikken for udviklingssamarbejde. Det bedste middel til at imødegå disse migrationspres er at fremme den økonomiske vækst i udviklingslandene. Der bør lægges langt større vægt på at indkorporere en aktiv migrationspolitik i udviklingssamarbejdet og de økonomiske relationer med tredjelande. Med henblik herpå bør Kommissionen og medlemsstaterne koncentrere og samordne deres politik for udviklingssamarbejde. Virkningerne af en sådan samlet strategi vil dog først kunne mærkes på lang sigt.
59. Der er dog specielle tilfælde, hvor det er berettiget at yde specifik udviklingsbistand. Her tænkes på udviklingslande, som lider under udpræget "hjerneflugt", udviklingslande, som er genstand for masse migrationsbevægelser fra andre lande, og udviklingslande, som er indstillet på at samarbejde aktivt til gennemførelsen af et støtteprogram for indvandreres tilbagevenden til hjemlandet.
60. Kommissionen har finansieret et projekt, der gennemføres af Den Internationale Organisation for Migration (IOM), og som tager sigte på at hjælpe faglærte afrikanske statsborgere, der er bosiddende i industrialiserede lande til at vende tilbage og blive reintegreret i deres hjemland. På denne måde søger Kommissionen at bidrage til at vende "hjerneflugten" fra visse afrikanske lande syd for Sahara. Resultaterne af projektet er blevet evalueret, så det kan besluttes, om der fortsat skal ydes støtte til sådanne programmer.
61. En anden mulighed vil være at udvikle særlige udvekslingsprogrammer. Sådanne programmer, som allerede nu findes i forbindelse med samarbejdet med tredjelande i Middelhavsområdet, giver bestemte målgrupper mulighed for at opholde sig midlertidigt inden for Unionen for at gennemføre studier eller opnå arbejdserfaring. Det forudsætter, at man omhyggeligt formulerer vilkårene for tilladelse til et sådant midlertidigt ophold. Det bør fra begyndelsen stå klart, at de pågældende personer på et tidspunkt skal vende tilbage til deres hjemland.

62. I praksis er det de færreste flygtninge, der når helt frem til Europa,; langt størstedelen forbliver i et udviklingsland. Den indsats, der gøres af disse lande, normalt i nært samarbejde med FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR), støttes af Unionen og medlemsstaterne. En del af udviklingsbistanden fra Unionen og medlemsstaterne, specielt den humanitære bistand, bruges til at hjælpe disse lande.
63. UNCHR og IOM har også tidligere været særdeles aktive med gennemførelsen af hjælpeprogrammer for flygtnings og indvandreres tilbagevenden til hjemlandet, hvor det overhovedet har været muligt. F.eks. har den omfattende handlingsplan for Vietnam gjort det muligt for ganske mange mennesker at vende tilbage til deres hjemland i sikkerhed og værdighed. Sådanne programmer er stærkt afhængige af støtte fra bl.a. Unionen og dens medlemsstater. Ministrene med ansvar for indvandrerspørgsmål i Europarådets 32 medlemsstater mødtes i Athen i november 1993, og her understregede man betydningen af omhyggeligt udviklede programmer for at hjælpe personer til at vende frivilligt tilbage til hjemlandet, f.eks. flygtninge, der er i stand til og villige til at vende tilbage og bidrage til genopbygningen af et demokratisk samfund i hjemlandet.

- *Befolkningspres*

64. En faktor, som allerede nu gør sig gældende, men som kan blive endnu mere afgørende fremover, er den befolkningsmæssige situation i en række hjemlande. FN's Fond for Befolkningsaktiviteter (UNFPA) anfører følgende i sin rapport om verdens befolkningssituation 1993:

"Tempoet i befolkningstilvæksten er nok dæmpet noget i de fleste udviklingslande, men befolkningstallene vokser fortsat hurtigt. Den kraftige stigning i antallet af unge mennesker, som nærmer sig den mest fertile alder, kan meget vel medføre endnu større stigninger fremover. Ethvert befolkningsmæssigt pres i retning af øget migration vil blive mange gange stærkere i løbet af de næste to til tre tiår, når befolkningerne - og dermed også antallet af potentielle udvandrere - vokser. Kombinationen af befolkningspres og økonomiske skævheder kan medføre masseudvandring fra de fattige til de mere velstående lande."

65. Det bliver nødvendigt for Unionen og medlemsstaterne fortsat at bistå udviklingslandene i deres bestræbelser på at gennemføre en befolkningspolitik, men samtidig er det også nødvendigt at bidrage til en effektiv indsats på internationalt plan. Som nævnt i den resolution, som Rådet (udviklingsministrene) vedtog i november 1992, bør der ydes bistand på følgende felter: sundhedsfremmende foranstaltninger for kvinderne i de pågældende samfund, undervisning i læsning og skrivning, forbedring af kvaliteten af de sociale serviceydelser til lokalsamfundene og forskellige former for familieplanlægning, så længe det ikke indebærer tvang, diskrimination eller krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder.

- *Miljømæssige hensyn*

66. Miljømæssige faktorer kan også ligge til grund for både tilfældige og mere langsigtede migrationspres. UNHCR og UNFPA har påpeget, at disse faktorer ofte overses. De mest indlysende årsager er naturkatastrofer, som f.eks. oversvømmelser eller voldsom tørke, som normalt vil medføre migrationsbevægelser, først og fremmest bort fra de ramte områder til mere sikre regioner eller lande. Langsigtede processer, som f.eks. erosion og ørkendannelse samt stigende vandstand i havene, kan også afføde migrationsbevægelser. Unionen og dens medlemsstater må fortsat reagere på naturkatastrofer ved at tilbyde humanitær hjælp i tilstrækkeligt omfang. Kommissionen gjorde allerede i sin meddelelse om en bæredygtig udvikling opmærksom på nødvendigheden af at inddrage den miljømæssige dimension, og det indgår også i forhandlingerne om midtvejsrevisionen af Lomé IV. En bedre forvaltning af udviklingslandenes naturressourcer vil således også indvirke på de grundlæggende årsager til migrationspres på lang sigt.

- *En indsats på mikroplan*

67. Udover de mere langsigtede foranstaltninger af makroøkonomisk karakter (som per definition først vil give mærkbare resultater engang i fremtiden, måske oven i købet efter visse negative virkninger i starten i form af f.eks. potentiel "hjerneflugt") er der også brug for en indsats på mikroplan. I denne sammenhæng drejer det sig først og fremmest om at tage fat på det, der motiverer potentielle illegale indvandrere til at forlade deres hjemland for at rejse ind i Unionen. Det viser sig, at ikke alle grupper har samme adfærd, og at der f.eks. er en tendens til, at det først og fremmest er folk med uddannelse frem for de uuddannede, der udvandrere(3). Det tyder på, at udarbejdelsen af en "profil" for faktiske og potentielle indvandrere kan være et vigtigt bidrag til udviklingen af strategier og programmer, der kan gennemføres i hjemlandene og hjemregionerne selv(4).
68. Det bliver nødvendigt at inddrage hjemlandet i denne proces helt fra starten: Kun på grundlag af en dialog med de pågældende lande kan der gøres noget effektivt ved problemerne. Der kunne f.eks. blive tale om økonomiske og sociale foranstaltninger. Det viser sig måske, at international migration også kan være en følgevirkning af indenlandske bevægelser i form af afvandring fra landdistrikterne ind til byområderne. I sådanne tilfælde bør det overvejes at koncentrere indsatsen omkring disse indenlandske bevægelser enten ved at gennemføre arbejdskraftintensive udviklingsprojekter til gavn for disse landdistrikter eller ved at forbedre boligforholdene og arbejdsvilkårene i byområderne, specielt i de små og mellemstore byer, men det bedste vil være en kombination af sådanne strategier.

(3) Undersøgelser foretaget for forskellige lande kan påvise denne tendens: En undersøgelse foretaget af Universitetet i Amsterdam i 1992 for det nederlandske Ministerium for Velfærd, Sundhed og Kultur viste, at dette gjorde sig gældende for asylansøgere. Undersøgelser, som Kommissionen har ladet foretage om MAGHREB-landene, viser tilsvarende tendenser for illegale indvandrere fra disse lande.

(4) Det migrationsinformationsprogram, der blev etableret i Budapest efter et fælles initiativ fra Europarådet og IOM, gennemfører også værdifulde undersøgelser af potentielle østeuropæiske migranternes profil og motivation.

III.3. Styring af migrationsbevægelserne

III.3.1. Indledning

69. En styring af migrationsbevægelserne vil fortsat være et nødvendigt element i en helhedsstrategi. De i kapitel III.2. ovenfor beskrevne politiske tiltag til imødegåelse af migrationspres, er først og fremmest langsigtede foranstaltninger. Der vil derfor fortsat være behov for en styring af indvandringen på kort sigt.
70. Det første, der skal til for at styre indvandringen, er fastlæggelse af nogle grundlæggende principper, der afspejler sondringen mellem indvandring og andre former for migration. Indrejsepolitikken må nødvendigvis operere med en sådan sondring; den kan ikke være totalt restriktiv, da den samtidig skal respektere internationale forpligtelser og humanitære traditioner i almindelighed. Kontrol med indvandringen er derfor ikke det samme som et stop for indvandring: Det betyder blot, at den skal styres. Opstilling af klare betingelser for indrejse giver mulighed for at udmønte disse begreber i en konkret politik. Fastlæggelsen og iværksættelsen af en politik til bekæmpelse af illegale former for indvandring bliver et andet vigtigt element i styringen af migrationsbevægelserne.
71. I dette kapitel vil der blive lagt vægt på behovet for at harmonisere indvandrer- og asylpolitikken. Det er på ingen måde en ny tanke, men afspejler en strategi, som Det Europæiske Råd tilsluttede sig, da det i 1991 opfordrede ministrene med ansvar for indvandring til at gøre mærkbare fremskridt med harmoniseringen af til deres hjemlandbåde indvandrer- og asyllovgivningen inden udgangen af 1993. De forhold, der berettiger til en sådan fælles strategi, hænger til dels sammen med den intensivering af indvandringspresset, som næsten alle medlemsstaterne har oplevet. Medlemsstaterne erkender, at deres indvandrer- og asylpolitik i stigende grad er blevet afhængig af de øvrige medlemsstaters, eftersom vedtagelsen af nye foranstaltninger i én medlemsstat direkte kan påvirke migrationsbevægelserne og omdirigere dem til nabomedlemsstaterne.

III.3.2. Indrejsepolitikken

72. Selv om der både i meddelelsen fra 1991 om indvandring og i 1991-arbejdsprogrammet fra Maastricht refereres til nogle grundlæggende principper for indrejsepolitikken, har drøftelserne mellem medlemsstaterne hovedsagelig været centreret omkring de mere specifikke harmoniseringsforslag i arbejdsprogrammet. En sådan strategi forekommer berettiget, så længe de generelle principper for de individuelle begrundelser for at give indrejsetilladelse defineres klart under harmoniseringsprocessen. I de følgende punkter redegøres der for, hvor langt man er nået på disse områder, og hvilke spørgsmål der står tilbage. Desuden omtales nogle grundlæggende overvejelser, som er relevante for de individuelle begrundelser for indrejsetilladelse.
73. Det første område, som ministrene for indvandring drøftede, var indrejsetilladelse med henblik på familiesammenføring. De vedtog en resolution om dette emne i København i juni 1993. Denne resolution afspejler princippet om, at familiesammenføring hænger nøje sammen med retten til familieliv, som anerkendes i den europæiske menneskerettighedskonvention. Resolutionen fastslår, hvilke kategorier af familiemedlemmer der har ret til familiesammenføring, og fastsætter desuden generelle betingelser for indrejsetilladelse.

74. Retten til familiesammenføring er af stor betydning for tredjelandsstatsborgere, der er legalt bosiddende i Unionen, og integreringspolitikens succes afhænger i vidt omfang af den politik, der føres på dette område. I betragtning af, hvor vigtig retssikkerheden er på dette område for de tredjelandsstatsborgere, der opholder sig legalt i Unionen, ville et retligt bindende instrument, som f.eks. en konvention, være et hensigtsmæssigt grundlag og kunne samtidig bidrage til at fjerne de tilbageværende forskelle i medlemsstaternes praksis i denne henseende. Disse forskelle vedrører karenperioder, aldersgrænsen for børn, der kan få indrejsetilladelse med henblik på familiesammenføring, regler for indrejse med henblik på indgåelse af ægteskab og regler for indrejsetilladelse til ugifte samlever og familiemedlemmer af anden grad, indrejsetilladelse til adopterede børn samt de sammenførte familiemedlemmers retlige status.
75. Andre aspekter af indrejsepolitikken, som drøftes i øjeblikket i Rådet, vedrører indrejsetilladelse til studerende, arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende. Disse drøftelser må gøres færdige forholdsvis hurtigt. For de studerendes vedkommende er det Kommissionens opfattelse, at indrejsepolitikken bør baseres på det generelle princip, at migration mellem lande, som medvirker til bedre indbyrdes forståelse og øget gensidigt kendskab til landene, bør hilses velkommen. Det er dog også vigtigt at undgå en politik, der kan medføre "hjerneflugt" fra udrejselandene. Derfor bør en sådan indrejsepolitik formuleres på en måde, så den forhindrer folk i at forblive i værtslandet efter, at de har afsluttet deres studier.
76. Indrejsepolitikken over for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende har ændret sig i årenes løb i overensstemmelse med Unionens økonomiske behov. På dette område forekommer det særdeles relevant at nå til enighed om grundlæggende principper for indrejsepolitikken i relation til tredjelandsstatsborgere, der er legalt bosiddende i en medlemsstat. Dette emne vil blive behandlet mere detaljeret i kapitel III.4., eftersom det hænger nært sammen med integreringspolitikken.
77. Som næste skridt i fastlæggelsen af de grundlæggende principper for indrejsepolitikken over for arbejdstagere og selvstændige erhvervsdrivende bør der fastsættes regler for, hvornår der gives indrejsetilladelse til andre tredjelandsstatsborgere. Med den nuværende økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige situation må en sådan indrejsepolitik generelt fortsat være ganske restriktiv på kort sigt. Det betyder også, at fastsættelse af kvoter, hvilket er foreslået som et middel til at mindske migrationspresset, ikke er hensigtsmæssigt på kort sigt i den nuværende økonomiske situation.
78. En mere langsigtet strategi for arbejdskraftrelateret indvandring må nødvendigvis også tage hensyn til udviklingen i den økonomiske og arbejdsmarkedsmæssige situation i Unionen. I Kommissionens hvidbog om vækst, konkurrenceevne og beskæftigelse fremhæves betydningen af at fremme væksten og konkurrenceevnen og bekæmpe arbejdsløsheden. Et mere langsigtet perspektiv forudsætter også, at der tages hensyn til de befolkningsmæssige ændrings indvirkning på arbejdsmarkedet. Det bliver derfor nødvendigt nøje at følge udviklingen på arbejdsmarkedet for at sikre, at indrejsepolitikken kan tilpasses nye behov. Der skal i sådanne analyser også kunne sondres mellem en kortsigtet konjunkturbetinget udvikling og strukturbetingede ændringer, eftersom det, der er brug for, er et klart billede af udviklingen i udbud og efterspørgsel efter arbejdskraft på lang sigt. Hvis det kan påvises, at der på lang sigt er behov for yderligere udbud af arbejdskraft, skal analysen gå videre og specificere omkostninger og fordele ved at tillade indvandring til udfyldning af disse "huller". Kun hvis det kan påvises, at nettovirkningerne ville være positive, bør man overveje en kvoteordning.

79. Uanset hvad resultatet bliver af en sådan generel analyse, er der al mulig grund til at afstå fra en restriktiv politik, hvor det drejer sig om midlertidige arbejdsordninger, specielt sådanne, som indgår i strategien til imødegåelse af de grundlæggende årsager til migrationspres, under forudsætning af at det ikke blot resulterer i "jobrotation" og indrejsetilladelse til sæsonarbejdere og grænsearbejdere - to kategorier, som bør defineres meget præcist.
80. Et andet problem i relation til indrejsepolitikken, som heller ikke er blevet løst, er spørgsmålet om indrejsetilladelse af humanitære hensyn. Som det blev forklaret i 1991-arbejdsprogrammet, er det vanskeligt at harmonisere dette politiske område, eftersom indrejsetilladelse af humanitære hensyn per definition er baseret på de særlige omstændigheder ved hver enkelt sag. Det vil dog på dette stadium være en god idé at undersøge, i hvilket omfang medlemsstaternes nuværende praksis giver mulighed for indrejsetilladelse til særligt sårbare grupper i denne forbindelse. Man kunne f.eks. rette opmærksomheden mod kvinder, som er ofre for menneskehandel eller seksuelle overgreb, som en sådan kategori. Europa-Parlamentet har for nylig givet udtryk for bekymring for netop denne gruppes situation.

III.3.3. Flygtninge og andre personer med behov for international beskyttelse

81. Set ud fra et analyse-mæssigt synspunkt burde alle former for migrationsbevægelser og migrationspres undersøges, uanset om de er relateret til asyllovgivningen eller ej, men samtidig er de argumenter, der blev fremført i meddelelsen fra 1991 om asylret, stadig gyldige: Asylpolitikken adskiller sig fra indvandrerpolitikken ved, at den tager sigte på at imødekomme et humanitært behov. Princippet om ikke-afvisning, som er stadfæstet i Geneve-konventionen fra 1951, kræver, at de kontraherende stater er meget omhyggelige med at fastslå, hvilke asylansøgere der er flygtninge i den i Geneve-konventionens artikel 1A anførte betydning. Flygtninge har krav på beskyttelse. Ved ikke at yde en sådan beskyttelse ville de kontraherende stater krænke det mest grundlæggende princip i Geneve-konventionen og, eftersom denne konvention er udtrykkeligt nævnt i artikel K.2 i unionstraktaten, også krænke selve traktaten. Det er per definition umuligt at reducere antallet af flygtninge, som medlemsstaterne er forpligtet til at give beskyttelse. Asylpolitikken adskiller sig derfor fra flygtningepolitikken, idet den tager sigte på at styre behandlingen af asylansøgninger på en sådan måde, at alle ansøgninger kan behandles retfærdigt og effektivt.
82. I 1991-arbejdsprogrammet og i meddelelsen fra 1991 om asylret analyserede man de forskellige aspekter af asylpolitikken, som måtte harmoniseres. Der er gjort betydelige fremskridt med hensyn til fastlæggelsen af retningslinjer i forskellige resolutioner. I den handlingsplan, som Det Europæiske Råd godkendte på samlingen i Bruxelles i december 1993, nævnes følgende spørgsmål som de vigtigste emner for drøftelserne i 1994:
- (a) harmoniseret anvendelse af flygtningedefinitionen i artikel 1A i Geneve-konventionen;
 - (b) fastsættelse af minimumskrav til asylprocedurer.

Forudsætningerne for at opnå resultater på disse to områder gennemgås nærmere i de følgende punkter, som også indeholder nogle forslag til aktioner på andre beslægtede områder.

(a) *Harmoniseret anvendelse af definitionen af begrebet "flygtning"*

83. Skal anvendelsen af flygtningedefinitionen harmoniseres, skal man være opmærksom på to forskellige aspekter: Der må opstilles generelle indikatorer for de retlige aspekter af flygtningebegrebet, og samtidig er der brug for indikatorer for situationen i hjemlandet som et supplement til disse generelle indikatorer, så de kan anvendes på individuelle tilfælde. Rådet har derfor besluttet, at de relevante ekspertgrupper i Rådets regi skal føre de videre drøftelser om begge disse aspekter. UNHCR har allerede erklæret sig rede til at bidrage til dette arbejde. Kommissionen ser med glæde på denne udvikling, som muligvis kan bane vejen for vedtagelsen af fælles krav og retningslinjer, også på andre områder.

(b) *Minimumskrav til asylprocedurer*

84. Stigningen i antallet af asylansøgere har fået medlemsstaterne til at gøre en indsats for at udvikle mere effektive asylprocedurer og indføre et fælles system for fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der skal behandle en given asylansøgning (Dublin-konventionen). Denne konvention er samtidig en vigtig kompensatorisk foranstaltning i forbindelse med afskaffelsen af de indre grænser i Europa.
85. De foreslåede fremgangsmåder kan være nok så hensigtsmæssige, men indførelsen af en form for "sorteringsprocedure", der tager sigte på at udelukke visse kategorier af asylansøgninger fra at nå videre til den egentlige substansbehandling, specielt med det formål at identificere klart grundløse ansøgninger, indebærer risiko for, at medlemsstaterne, medmindre de er meget omhyggelige, ufrivilligt kan komme til at krænke princippet om ikke-afvisning. Det bliver derfor vanskeligt at udelukke hele kategorier fra den mere substantielle del af asylproceduren. Som det fastslås i resolutionen fra 1992 om klart grundløse asylansøgninger, bør hver ansøgning behandles individuelt, eftersom asylansøgeren skal have mulighed for at forklare, hvorfor vedkommende skulle udgøre en undtagelse fra den generelle regel om afvisning, også selv om vedkommende kommer fra et land, hvor der generelt ikke er grund til at frygte forfølgelse, eller hvis der findes et tredje modtagerland.
86. De resolutioner, der blev vedtaget i 1992, om klart grundløse asylansøgninger og om begrebet "tredje modtagerland", var første skridt for ministrene med ansvar for indvandring på vejen mod harmoniserede regler for asylproceduren. Det er Kommissionens opfattelse, at hvis både asylansøgernes og medlemsstaternes retssikkerhed på dette område skal sikres, kræver det, at emnerne for de nævnte resolutioner behandles i en bredere sammenhæng i forbindelse med indgåelse af en konvention om spørgsmålet.

87. Derudover forudsætter fastlæggelsen af retfærdige og effektive procedurer, at medlemsstaterne bliver enige om de grundlæggende principper for asylproceduren i de respektive lande. Selv om dette følsomme spørgsmål vedrører hver enkelt medlemsstats grundlæggende retstraditioner, bør det overvejes, om der kan fastlægges objektive kriterier for retfærdighed og effektivitet, som kan udgøre en form for generel ramme, mens det overlades til de enkelte medlemsstater selv at fastlægge de nøjagtige detaljer i asylproceduren. Med hensyn til de principielle spørgsmål kan der henvises til de forskellige EXCOM(5)-konklusioner samt til UNHCR's vejledning i procedurer og kriterier for fastlæggelse af flygtningestatus.
88. Kriterierne for effektivitet kommer til at vedrøre adgangen til og varigheden af de forskellige etaper i asylproceduren. Udgangspunktet må være, at der fortsat skal være adgang til at søge asyl. Bortset fra ovennævnte hensyn, som er baseret på internationalt godkendte tekster, kræver styringen af indvandringen også en sådan strategi. I mangel af aktive foranstaltninger til mindskelse af migrationspresset vil potentielle asylansøgere i stedet forsøge illegal indvandring, hvis der ikke længere er adgang for alle til at få behandlet en asylansøgning. Det er usandsynligt, at omkostningerne ved en effektiv bekæmpelse af en sådan illegal indvandring skulle være lavere end de faktiske omkostninger ved at behandle asylansøgningerne. Fordelen ved asylproceduren er imidlertid, at i de fleste tilfælde, og specielt hvor det drejer sig om klart grundløse ansøgninger, ved man, hvor asylansøgerne opholder sig, medens det ved illegal indvandring næsten per definition kræver en betydelig indsats at lokalisere de pågældende.
89. Kriterierne for retfærdig behandling vedrører bl.a. retten til at appellere en afgørelse samt vilkårene for modtagelse af ansøgninger til behandling. Med hensyn til sidstnævnte vilkår adskiller medlemsstaternes praksis sig fortsat ganske meget fra hinanden, og det kan muligvis blive vanskeligt at opnå en fuld harmonisering: Det anføres dog i 1991-arbejdsprogrammet og i meddelelsen fra 1991 om asylret, at det skulle være muligt at foretage en tilnærmelse af betingelserne for modtagelse af ansøgninger til behandling. Man bør desuden ved fastlæggelsen af disse kriterier være særligt opmærksom på de procedurer, som i givet fald skulle gælde for specielt sårbare grupper, som f.eks. kvinder og (uledsagede) børn. Disse grupper kræver ofte særbehandling, eftersom de kan have specielt vanskeligt ved selv at forelægge deres asylsag.
90. Vedtagelse af kriterier for retfærdige og effektive procedurer, der skal anvendes overalt i Unionen, ville være et vigtigt skridt fremad i retning af en fælles asylpolitik.

(c) *Andre nødvendige foranstaltninger*

91. Udover de opgaver, som Det Europæiske Råd umiddelbart prioriterede som de vigtigste, bør man også være opmærksom på det i 1991-arbejdsprogrammet nævnte problem med tilfælde, som ikke falder ind under artikel 1A i Geneve-konventionen, men hvor det er medlemsstaternes generelle politik - dog ikke altid med samme begrundelse - ikke at sende de pågældende tilbage til hjemlandet.

Eftersom der i praksis er tale om ganske mange tilfælde, forekommer det hensigtsmæssigt at tilstræbe en vis grad af harmonisering på dette område.

92. Desuden viser de seneste erfaringer, specielt i relation til tragedien i det tidligere Jugoslavien, at spørgsmålene om midlertidig beskyttelse og midlertidigt ophold også bør drøftes.
93. Medlemsstaterne har reageret på forskellige måder på problemet omkring flygtninge fra det tidligere Jugoslavien, i mange tilfælde ved indførelse af regler om midlertidig beskyttelse for udsatte grupper, hvorved man undgår at skulle anvende asylprocedurerne i større omfang. Disse regler må naturligvis ses som en positiv indsats til imødegåelse af situationer med massetilstrømning af flygtninge. Nogle medlemsstater har vedtaget en særlovning for at tilvejebringe et solidt retsgrundlag; andre medlemsstater har benyttet sig af muligheden for at forlænge midlertidigt ophold. Mindst to medlemsstater er gået endnu videre ved at behandle de individuelle asylansøgninger og give en stor del af de pågældende status som flygtninge eller give indrejse- og opholdstilladelse af humanitære grunde. Det skulle være muligt at bygge videre på disse erfaringer og harmonisere de forskellige regler med henblik på at etablere ensartede europæiske regler for midlertidig beskyttelse. Med en sådan harmonisering undgår man en omdirigering af denne form for migrationsbevægelser på grundlag af forskelle i medlemsstaternes lovgivning. Det ville også garantere et mindstemål af beskyttelse for de pågældende personer, uanset hvilken medlemsstat der tilbyder denne beskyttelse.
94. En sådan harmoniseret strategi forudsætter svar på følgende spørgsmål:
- hvordan identificeres en given situation som værende årsag til behov for midlertidig beskyttelse?
 - hvilke juridiske rettigheder har de mennesker, der har fået tilbudt midlertidig beskyttelse?
 - hvor lang tid skal der gå, før de pågældende kan få tilladelse til længerevarende ophold?
95. Med hensyn til det første spørgsmål er der følgende faktorer at tage hensyn til: forekomsten af massetilstrømning af flygtninge eller forventninger om, at en sådan massetilstrømning til Unionen vil forekomme; en angivelse fra UNHCR om, at der ikke kan ydes tilstrækkelig hjælp og beskyttelse i den pågældende region, eller at Unionen selv kunne betragtes som værende en del af den pågældende region, som det er tilfældet med det tidligere Jugoslavien. Hvis det beslutes, at en given situation forårsager behov for midlertidig beskyttelse, må det også fremgå, hvem der har krav på en sådan beskyttelse. I nogle tilfælde må den midlertidige beskyttelse omfatte alle involverede grupper, i andre tilfælde vil der muligvis kan opstilles kriterier for særligt udsatte grupper, og endelig kan der være situationer, hvor reglerne om midlertidig beskyttelse kun skal gælde for de grupper, som er udpeget af UNHCR eller andre hjælpeorganisationer.
96. I forbindelse med regler om midlertidig beskyttelse er det nødvendigt at fastlægge de pågældende flygtninges juridiske rettigheder. Det særegne ved reglerne er netop beskyttelsens midlertidige karakter, men beskyttelsesperiodens samlede længde afhænger af udviklingen i hjemlandet. Det bliver derfor nødvendigt med regelmæssige mellemrum at vurdere, hvorvidt der fortsat skal ydes beskyttelse, eller hvorvidt der kan iværksættes programmer for flygtningenes tilbagevenden. Her er det nødvendigt at finde en rimelig balance mellem flygtningenes og medlemsstaternes interesser.

97. Det tredje spørgsmål opstår, såfremt situationen i hjemlandet forbliver af en sådan karakter, at der er behov for midlertidig beskyttelse i en længere periode. Så bliver spørgsmålet, hvorvidt det fortsat er berettiget at sende personer med behov for international beskyttelse tilbage til hjemlandet, når situationen i det pågældende land omsider bedres. Det er uundgåeligt, at jo længere en person opholder sig i et land, jo stærkere bånd knytter vedkommende til det. Hvis den midlertidige beskyttelse strækker sig over en periode på flere år, vil den sandsynligvis være ledsaget af en vis grad af integrering, indtil man når det punkt, hvor det ikke længere er rimeligt at forlange, at den pågældende rejser tilbage til et land, som vedkommende måske ikke længere føler sig knyttet til, selv om det er hjemlandet.
98. Et andet spørgsmål, der skal tages op i forbindelse med styring af migrationsbevægelserne, er, hvordan man mest effektivt håndterer midlertidige modtagelsesproblemer. Erfaringen viser, at når der sker pludselige massetilstrømninger af folk med behov for international beskyttelse, kan der opstå midlertidige indkvarteringsproblemer og mangel på andre faciliteter. Hidtil har man ikke haft nogen form for konsekvent registrering af modtagelsesproblemer. Her kan Unionen føre an ved at oprette et sådant registrerings- og tilsynssystem på grundlag af udveksling af synspunkter og informationer om de mest effektive fremgangsmåder baseret på tidligere erfaringer. Der kunne etableres en permanent form for samordning mellem de forskellige involverede forvaltningsgrene. Dermed ville det blive muligt at træffe de nødvendige foranstaltninger på grundlag af overslag over behovene både med hensyn til antal og omkostninger og at udarbejde beredskabsplaner for nødsituationer. Unionen kunne på grundlag af disse informationer forsøge at gennemføre en form for "matching" af medlemsstaternes modtagelseskapacitet.
99. Et sådant "matching"-system skulle ikke nødvendigvis være ensbetydende med en officielt byrdefordelingsordning, men kunne give medlemsstaterne en gensidig forsikring om, at de i tilfælde af alvorlige problemer med gennemførelsen af deres modtagelsespolitik ikke stod alene, men kunne regne med aktiv støtte fra andre medlemsstater og fra Unionen selv.
100. Apropos et sådant "matching"-system er det værd at bemærke, at Europa-Parlamentet har anmodet Kommissionen om at forelægge et udkast til en Europæisk Fond for Flygtninge(6). Det forekommer rimeligt at gøre brug af en sådan fond i nødsituationer i medlemsstaterne, f.eks. i tilfælde af massetilstrømning af flygtninge, hvor en medlemsstat enten på rent frivilligt grundlag og/eller af geografiske årsager påtager sig ansvar for flere personer med behov for international beskyttelse, end den ville have været nødsaget til i henhold til kriterierne i Dublin-konventionen. Fonden kunne også bruges til at bistå medlemsstater, som mangler den nødvendige modtagelseskapacitet, når der opstår nye flygtningepres.

(6) Punkt 7 i Europa-Parlamentets beslutning A3-0280/92 af 18. november 1992.

101. Unionen og dens medlemsstater bør ikke kun koncentrere sig om deres egne forhold. Anvendelsen af princippet om tredje modtagerland på transitlande vil især få betydning for de central- og østeuropæiske nabolande, som i mange tilfælde viser sig at være transitlande. Drøftelser i Europarådet og en rapport fra UNHCR for nylig viser, at iværksættelsen af asylpolitikken indebærer alvorlige budgetmæssige og praktiske problemer for disse lande. For at hjælpe dem har UNHCR engageret sig i opbygningen af et institutionelt system med hovedvægten lagt på etablering af retfærdige og effektive asylprocedurer. Unionen bør deltage aktivt i disse aktiviteter, eftersom en effektiv anvendelse af princippet om tredje modtagerland på de central- og østeuropæiske lande afhænger af, om disse lande kan klare de dermed forbundne problemer. En Europæisk Fond for Flygtninge kan bidrage til at finansiere projekter, hvori deltager ikke-statslige organisationer, der opererer i Central- og Østeuropa.

III.3.4. Illegal indvandring

102. Med det voksende migrationspres og stadigt færre muligheder for legal indvandring må det forventes, at folk, der ønsker at komme ind i Unionen, fortsat vil benytte sig af illegal indvandring. Den helhedspolitik, der slås til lyd for i denne meddelelse, kræver en fast og klar politik til imødegåelse af denne indvandring. Illegal indvandring underminerer virkningerne af indrejsepolitikken, er til skade for integreringspolitikken over for legale indvandrere og bringer samtidig de illegale indvandrere i en meget udsat position. Unionen kræver derfor en aktiv politik til forebyggelse og bekæmpelse af illegal indvandring.
103. Illegal indvandring kan antage flere former. Folk kan forsøge at komme ind på Unionens område ulovligt ved at undgå immigrationskontrollen eller ved hjælp af falske papirer. I andre tilfælde kan personer, som er kommet lovligt ind i Unionen, blive til illegale indvandrere ved at blive i landet efter opholdstilladelsens udløb eller ved på anden måde at tilsidesætte vilkårene for deres indrejsetilladelse (f.eks. ved at påtage sig arbejde).
104. Drøftelserne om de relevante foranstaltninger, der er nævnt i 1991-arbejdsprogrammet, har været centreret omkring udvisning. Ministrene med ansvar for indvandring vedtog i juni 1993 en henstilling vedrørende kontrol med og udvisning af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig eller arbejder i medlemsstaterne uden tilladelse. Helhedsstrategien til imødegåelse af problemet omkring illegal indvandring kræver en indsats på flere planer. Der kan skelnes mellem fire hovedelementer:
- (a) Foranstaltninger til at forhindre de illegale indvandrere i at komme ind på Unionens område;
 - (b) foranstaltninger til at identificere personer, der opholder sig illegalt i Unionen;
 - (c) fastlæggelse af minimumskrav til behandlingen af illegale indvandrere, og
 - (d) foranstaltninger til at lette hjemsendelsen af illegale indvandrere.

(a) Forebyggende foranstaltninger

105. Foranstaltninger til afhjælpning af de grundlæggende årsager til migrationspres er omhandlet i kapitel III.2.2. Udover disse foranstaltninger kræver bekæmpelsen af den illegale indvandring en forebyggende indsats, før de pågældende når frem til Unionen. Rådet drøfter i øjeblikket mulighederne for udveksling af informationer om rejseruter og mellemænd, men en sådan informationsudveksling må foregå mere systematisk. I denne henseende ville et nært samarbejde med transitlandene og hjemlandene være en værdifuld hjælp til at opnå de nødvendige informationer, så man kan skride ind over for de pågældende menneskesmuglere. Når man vil stoppe folk, der er blevet afsløret som menneskesmuglere, skal man passe på ikke samtidig at lukke af for de eneste muligheder, som personer med behov for international beskyttelse har for at flygte fra et land.
106. Streng kontrol ved de ydre grænser og en konsekvent visumpolitik kan også bidrage til at forebygge og bekæmpe illegal indvandring. Det reviderede udkast til konvention om passage af de ydre grænser, som Kommissionen forelagde for nylig, fastsætter en klar ramme for systematisk og effektiv grænsekontrol. Det vigtigste bliver nu at få vedtaget denne konvention. Det bliver på længere sigt også nødvendigt at føre tilsyn med konventionens gennemførelse. Der bør også overvejes foranstaltninger til støtte for specifikke projekter til fordel for medlemsstater, som får problemer på grund af deres særlige geografiske beliggenhed.

(b) Foranstaltninger til identifikation af personer, der opholder sig illegalt i Unionen

107. Forebyggende foranstaltninger og mere systematisk grænsekontrol af den art, der er nævnt i det foregående, vil være vigtige elementer i bekæmpelsen af illegal indvandring, men er ikke i sig selv tilstrækkeligt til at standse den. Det er derfor vigtigt, at der også overvejes foranstaltninger, som giver mulighed for at identificere personer, som opholder sig ulovligt på Unionens område. Dette spørgsmål er også omhandlet i henstillingen fra 1993 om udvisningspolitikken, som bl.a. nævner betydningen af intern kontrol i medlemsstaterne. Dette er utvivlsomt et følsomt område, eftersom lokaliseringen af illegale indvandrere normalt er en opgave for politiet, som skal ses i sammenhæng med politiets øvrige opgaver, hvoraf bekæmpelsen af kriminalitet formentlig er den vigtigste.
108. 1991-arbejdsprogrammet og meddelelsen fra 1991 om indvandring indeholdt også forslag til andre løsninger på dette komplicerede problem. Man koncentrerede sig især om, hvordan man i praksis kan gøre det vanskeligt for illegale indvandrere at forblive i landet. Sådanne personers forskellige indkomstkilder er et brugbart udgangspunkt. Der er normalt to hovedindkomstkilder: forskellige former for ydelser fra det offentlige og indtægter fra ulovlig beskæftigelse. I indledningen til 1991-arbejdsprogrammet anføres det for det første, at det må sikres, at sociale foranstaltninger ikke bliver en opfordring til at bosætte sig illegalt, såfremt illegalt bosiddende personer af humane årsager eller i en nødsituation vil være omfattet af sådanne foranstaltninger, og for det andet, at man må intensivere indsatsen for at begrænse ulovlig beskæftigelse. Her bør man især have blikket rettet imod arbejdsgiverens rolle som den skyldige part, der udnytter en illegalt bosiddende udlændings usikre situation. Meddelelsen fra 1991 om indvandring var endnu mere entydig i relation til sidstnævnte spørgsmål:

"Parallelt med gennemførelsen af konventionen om passage af de ydre grænser er Kommissionen rede til, for at styrke indsatsen mod illegal indvandring, at fremsætte et revideret forslag til indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes lovgivning vedrørende bekæmpelse af illegal indvandring og dermed forbundet ulovligt arbejde. I denne forbindelse kunne man dels forlange, at firmaer, der tildeles offentlige entrepriser, skal dokumentere, at de overholder reglerne om arbejdstilladelser, dels at en virksomhed skal være ansvarlig, hvis de underleverandører eller vikarbureauer, som den benytter, ikke overholder reglerne vedrørende ulovligt arbejde."

Europa-Parlamentet anfører i sin beslutning af 18. november 1992 også bekæmpelse af ulovligt arbejde som et vigtigt element i kampen mod illegal indvandring. Kommissionen mener fortsat, at en tilnærmelse af lovgivningen om bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse ville bidrage til kampen mod illegal indvandring. Kommissionen vil fremlægge forslag med henblik herpå.

(c) *Fastlæggelse af minimumskrav til behandlingen af illegale indvandrere*

109. Der vil af ovennævnte årsager generelt være behov for en fast og effektiv indsats imod illegal indvandring, men det bør ikke glemmes, at de pågældende personer kan være ofre for udnyttelse og befinde sig i en særdeles sårbar position. Der bør derfor tages hensyn til, at de har krav på en retfærdig behandling, der sikrer fuld overholdelse af menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder i henhold til international ret. I denne forbindelse bliver det nødvendigt at fastlægge nogle minimumskrav til en sådan behandling, hvilket samtidig vil gøre en restriktiv politik til bekæmpelse af illegal indvandring langt mere troværdig.
110. Et konkret udtryk for en sådan indsats ville være medlemsstaternes undertegnelse og ratifikation af FN-konventionen om vandrende arbejdstagere og deres familie-medlemmer(7). Denne konvention udmærker sig ved at fastslå, at menneskerettighederne også gælder for vandrende arbejdstagere, selv om de opholder sig ulovligt i et land. Konventionen gør det klart, at menneskerettighederne og de grundlæggende frihedsrettigheder er gældende uden hensyn til den pågældende vandrende arbejdstagers retlige status. Dette kunne om nødvendigt suppleres med et for Unionen gældende retligt instrument.

(d) *Foranstaltninger til at lette hjemsendelsen af illegale indvandrere*

111. Det fjerde element er hjemsendelse af personer, der afsløres som illegale indvandrere. Den bedste form for hjemsendelse er fortsat frivillig tilbagevenden, og programmer som dem, der gennemføres i visse medlemsstater, i mange tilfælde i nært samarbejde med IOM, med henblik på at støtte frivillig tilbagevenden, er en mulighed i så henseende. Disse programmer kan være omkostningseffektive sammenholdt med omkostningerne ved at tilbagesende personer imod deres vilje og kan derfor være attraktive både for myndighederne og for de pågældende selv. Det er dog vigtigt, at sådanne programmer ikke får den utilsigtede virkning at tilskynde til illegal indvandring. Der er ikke gjort noget for at harmonisere sådanne programmer mellem medlemsstaterne indbyrdes, men det forekommer hensigtsmæssigt at gøre det for at undgå skævheder på dette område.

(7) Den konvention bør også ratificeres af hensyn til beskyttelsen af rettighederne for tredjelandstatsborgere, der er legalt bosiddende i Unionen (se kapitel III.4.).

112. Udvisning er den sidste udvej over for personer, som opholder sig ulovligt i et land, og som ikke er indstillet på at forlade det pågældende land frivilligt. Udvisning er et nødvendigt middel til at gøre det klart, at illegal indvandring ikke tolereres. Medlemsstaterne har dog haft visse praktiske vanskeligheder med at foretage hjemsendelser i specielle tilfælde. Sådanne vanskeligheder kan opstå, hvis der ikke findes direkte transportforbindelser mellem medlemsstaten og det pågældende hjemland, eller hvis hjemlandet ikke er villigt til at samarbejde.
113. Ministrene med ansvar for indvandring tænkte utvivlsomt på det førstnævnte problem, da de i november 1992 vedtog en henstilling vedrørende transit med henblik på udvisning. Ifølge denne henstilling har medlemsstaterne forpligtet sig til at lette transit gennem deres område, så udvisningen kan gennemføres. Det bør overvejes, hvorvidt der kan indgås tilsvarende ordninger med tredjelande.
114. Aftaler med tredjelande om tilbagevenden nævnes i meddelelsen fra 1991 om indvandring og i 1991-arbejdsprogrammet som et middel til at løse de problemer, der kan opstå med hjemlande eller transitlande. Rådet (justits- og indenrigsministrene) har for nylig godkendt en række konklusioner vedrørende retningslinjer for udarbejdelse af sådanne aftaler med tredjelande. Disse principper skal nu udmøntes i formelle aftaler mellem medlemsstaterne og de relevante tredjelande. I denne henseende er det glædeligt, at der på Budapest-konferencen, som fandt sted i februar 1993, og hvori næsten alle de central- og østeuropæiske lande deltog, var enighed om, at sådanne aftaler om tilbagevenden er relevante i en europæisk kontekst.
115. Rådet godkendte også princippet om, at der, hvor det overhovedet kan lade sig gøre, skal etableres en sammenhæng mellem på den ene side aftaler og praksis vedrørende tilbagevenden og på den anden side Unionens og dens medlemsstaters aftaler med tredjelande. Dette kunne lette indgåelsen og gennemførelsen af sådanne aftaler om tilbagevenden. Skal denne beslutning have praktisk betydning, skal den følges op både af Kommissionen og af Rådet.
116. Aftaler om tilbagevenden kan have store konsekvenser for de pågældende lande. Som transitlande kan de blive stillet over for ganske store belastninger, ikke blot af finansiell art, men også af teknisk art, hvis de skal påtage sig ansvaret for de pågældende personers tilbagevenden. Selve reintegrationen af landets egne statsborgere kan indebære en ekstra belastning af dets arbejdsmarked og det offentlige bistandsprogrammer. Unionen må vise forståelse for disse aspekter og føre en aktiv støttepolitik, som kan indarbejdes i den generelle politik for indgåelse af sådanne aftaler med de pågældende lande.
117. Der bør også overvejes særlige regler for visse udsatte grupper. Et eksempel på en sådan gruppe er uledsagede børn. Mange medlemsstater har indført regler, hvorefter børn under en vis alder ikke tilbagesendes, hvis der ikke er nogen slægtninge eller værger, der vil sørge for dem, når de vender hjem. Andre medlemsstater hjemsender derimod jævnligt børn også uden sådanne garantier. Det er derfor et andet område, hvor det ville være ønskeligt at få fastlagt minimumsregler. Ligeledes bør praksis i relation til ofre for seksuelle overgreb sikre, at hjemsendelse af ofrene ikke forhindrer retsforfølgning af de ansvarlige for overgrebene.

III.4. Styrkelse af integreringspolitikken over for legale indvandrere

118. Det er Kommissionens opfattelse, at integreringspolitik og indvandrerpolitik hænger nøje sammen. Samfundets vilje til at acceptere tilstrømningen af nye indvandrere afhænger af, hvordan det opfatter regeringens evne til at styre fænomenet. I den forbindelse kan man citere Braun-rapporten(8):

"Det er ikke muligt at tale om integrering af den allerede indvandrede befolkning uden også at berøre spørgsmålet om nye indvandrere - arbejdstagere, forældre, asylansøgere, personer med ugyldige papirer og illegale indvandrere. Det tempo, hvori indvandringen foregår, vil helt sikkert påvirke integreringsprocessen".

En endnu mere afgørende faktor er det, at næsten alle EU-landene nu er blevet indvandningslande. Indvandrerbefolkningen anslås til næsten 10 mio. legalt bosiddende tredjelandstatsborgere i medlemsstaterne. Følgende nationaliteter var hver især repræsenteret med en befolkning inden for Unionen på over 100 000 personer: Østrig, Tyrkiet, Jugoslavien, Algeriet, Marokko, Tunesien, USA og Indien(9).

119. Spørgsmålet om integrering vedkommer derfor alle medlemsstaterne. Det er ensbetydende med, at indvandrerne og deres børn får mulighed for at leve "normalt" i værtslandet. Det forudsætter, at indvandrerne får tilstrækkelige ressourcer (kendskab til det lokale sprog, boliger, skolegang, erhvervsuddannelse osv.), så de gradvis bliver "ligestillet" med landets egen befolkning. Fra indvandrerne selv kræver det vilje til at tilpasse sig livsformen i værtssamfundet, uden at de mister deres kulturelle identitet, og accept af, at ligestilling med hensyn til rettigheder også indebærer ligestilling med hensyn til pligter. Denne model synes nu at være den foretrukne i alle EU-landene.
120. Der er bred enighed om, at der er behov for en aktiv integreringspolitik i alle medlemsstaterne, men en sådan politik må nødvendigvis løbende overvåges og justeres, hvis den skal kunne reagere effektivt på ændringer i forudsætningerne og behovene dels hos de indvandrersamfund, som allerede er etableret inden for Unionen, dels hos nye indvandrere. Det er grunden til, at integreringspolitikken er et helt centralt punkt i den politiske debat.
121. Tendensen i medlemsstaterne går i retning af, at forskellige organer på både centralt og lokalt plan får ansvar for integreringspolitikken gennemførelse, og disse organer støttes af en række forskellige frivillige sammenslutninger. Jo flere aktører, der er involveret, jo vanskeligere bliver det at gennemføre en sammenhængende og konsekvent politik. Anvisning af boliger i socialt boligbyggeri, som ofte involverer både staten, de lokale myndigheder og specialiserede organer, er et sådant eksempel. Integreringspolitikken effektivitet kan også bringes i fare af folk, der forsøger at udnytte indvandrerspørgsmålet i politisk øjemed. Sådanne vanskeligheder må dog ikke overskygge fordelene både for de enkelte medlemsstater og for Unionen ved en vellykket integreringspolitik.

(8) "Indvandrerpolitik og social integrering af indvandrere i Det Europæiske Fællesskab", SEK(90) 1813 endelig udg., punkt 21.

(9) Se bilag I, tabel 8 A, B og C.

122. Europa-Parlamentet har ved flere lejligheder, siden Kommissionen i 1991 offentliggjorde meddelelsen om indvandring, opfordret denne til at udarbejde og fremlægge forslag til rammedirektiver vedrørende integreringspolitikken for indvandrere fra tredjelands og resolutioner om bekæmpelse af racisme og fremmedhad. Kommissionen ser det som en stor fordel at udnytte de muligheder, der ligger i unionstraktaten, herunder traktatens kapitel VI, som åbner mulighed for en fælles indsats omkring politikken over for tredjelandsstatsborgere med henblik på udvikling af fælles strategier om disse spørgsmål. De følgende punkter i dette kapitel indeholder nogle specifikke forslag til en sådan strategi.
123. I denne forbindelse er det hensigtsmæssigt at sondre mellem politiske tiltag, der tager sigte på at forbedre forholdene for tredjelandsstatsborgere, politiske tiltag, der skal skabe de rette økonomiske og sociokulturelle forudsætninger for en vellykket integrering, politiske tiltag, der skal dække informationsbehov og fremme dialogen, og endelig politiske tiltag, der tager sigte på at bekæmpe racisme og fremmedhad.

III.4.1. Forbedring af vilkårene for tredjelandsstatsborgere, der er lovligt bosiddende i Unionen

124. Enhver form for effektiv integreringspolitik må nødvendigvis omfatte flere elementer. Det første væsentlige element er udsigt til og sikkerhed for permanent opholdstilladelse. Sikkerhed for at kunne forblive og tage permanent ophold i en medlemsstat for alle, der opfylder visse stabilitetskriterier, er en grundlæggende forudsætning for en vellykket integrering. Uden dette grundlag vil der også opstå usikkerhed med hensyn til andre aspekter af integreringsprocessen, som f.eks. familiesammenføring, adgang til beskæftigelse, bolig, sundhedsvæsen, skolegang og erhvervsuddannelse m.m. Desuden afhænger en indvandrers eget engagement i integreringsprocessen i vidt omfang af, hvorvidt vedkommende føler sig sikker på at kunne forblive i landet. Derfor foreslog Kommissionen i sin meddelelse fra 1991, at man i fællesskab overvejer at indføre en permanent opholdsret, som tildeles efter en nærmere fastsat periode.
125. Desuden skal man være særlig opmærksom på problemet omkring opholdstilladelse til lovligt bosiddende indvandreres familiemedlemmer. Det er uacceptabelt, at familiemedlemmer fortsat skal være afhængige af indvandrerens status, selv efter lang tids ophold. Indvandreres børn og børnebørn, som ikke er blevet statsborgere i den medlemsstat, hvori de bor, men som selv har opholdt sig i den pågældende medlemsstat tilstrækkeligt længe, burde være sikret permanent ophold, når de er kommet ud over skolealderen. Tilsvarende bør udenlandsk fødte ægtefæller til fastboende indvandrere eller statsborgere efter en vis periode have selvstændig opholdstilladelse. Disse personer bør med rimelighed kunne forvente at forblive i landet, hvis forsørgeren afgår ved døden, får skilsmisse eller forlader landet.

126. Et andet område, der fortjener opmærksomhed, er det krav, som visse medlemsstater stiller om en særskilt opholdstilladelse, selv om der allerede er givet tilladelse til at udøve økonomisk aktivitet. Sådanne krav overlapper hinanden og skaber usikkerhed for indvandrerne. Overlapningerne er omkostningsfulde og unødvendige, og usikkerheden modvirker målet om integrering.
127. Kommissionen gav i sin meddelelse fra 1991 også udtryk for den opfattelse, at selve grundidéen i det indre marked indebærer, at man må afskaffe kravet om at skulle have statsborgerskab for at kunne udøve visse rettigheder. Et første skridt i denne retning ville være at give tredjelandssstatsborgere mulighed for at bevæge sig frit inden for Unionen på grundlag af deres opholdstilladelse, som skulle erstatte det visum, der eventuelt kræves. Schengen-aftalen indebærer en sådan ret til fri bevægelighed, men den gælder kun for Schengen-landene. Kommissionen mener, at denne ret bør dække hele Unionen. For så vidt angår passage af de ydre grænser har Kommissionen foreslået at sidestille opholdstilladelserne for tredjelandssstatsborgere, der er lovligt bosiddende i en medlemsstat, med et visum. Dette forslag indgår i udkastet til konvention om passage af medlemsstaternes ydre grænser, som Kommissionen har forelagt Rådet(10). Med henblik på at give tredjelandssstatsborgere, der er lovligt bosiddende i en medlemsstat, mulighed for at bevæge sig frit inden for Unionen i forbindelse med kortvarige ophold vil Kommissionen forelægge et forslag, som skal give sådanne indvandrere ret til at rejse ind på en anden medlemsstats område uden visum, også selv om medlemsstaten ellers kræver visum for statsborgere fra de pågældende tredjelande.
128. Et andet element, der bør overvejes, er fri bevægelighed med henblik på at udøve økonomiske aktiviteter. Arbejdsmarkedets parter i Det Stående Udvalg for Beskæftigelse anmodede den 14. maj 1992 om, at man afskaffede de betingelser, der hindrer tredjelandssstatsborgere med permanent opholdstilladelse i en medlemsstat i at tage beskæftigelse i en anden medlemsstat. Denne tanke indgik allerede i 1991-arbejdsprogrammet, som indeholdt forslag til "drøftelse i de relevante fora af muligheden forat give tredjelandssstatsborgere, der har opholdt sig længe i en medlemsstat, visse rettigheder eller muligheder, f.eks. i forbindelse med adgangen til arbejdsmarkedet"(11).
129. Nu bør der tages skridt til at opfylde denne målsætning. En første forbedring på dette område ville være, at medlemsstaterne gav tredjelandssstatsborgere med permanent og lovligt ophold i en anden medlemsstat fortrinsstilling til ledige jobs, som ikke kan besættes med EU-statsborgere. Tilladelse til at lade sådanne tredjelandssstatsborgere tage beskæftigelse i en anden medlemsstat, hvis de får tilbudt arbejde, ville være et yderligere skridt i den rigtige retning. Desuden må man også se på vilkårene for selvstændige erhvervsdrivende, der søger tilladelse til at etablere sig i en anden medlemsstat.

(10) KOM(93) 684 endelig udg., som blev forelagt for Rådet den 10. december 1993.

(11) WGI 930, s. 6.

130. I indledningen til 1991-arbejdsprogrammet stod der følgende: "... ud fra et socialt retfærdighedssynspunkt må det generelle udgangspunkt være at undersøge, hvilke rettigheder der gælder for EF-statsborgere, som også skal gælde for tredjelandsstatsborgere".(12). Kommissionen anførte i sin meddelelse fra 1991 om indvandring, at "..... ligebehandling af legale indvandrere er et grundlæggende mål for hele samfundet."(13). Medlemsstaterne bør nu tage deres lovgivning op til revision for at afskaffe de krav om statsborgerskab som forudsætning for udøvelse af visse rettigheder eller tildeling af ydelser, som ikke længere er berettigede af objektive grunde.
131. Kommissionen anførte i sin meddelelse fra 1991, at det er vigtigt at sikre overholdelsen af forpligtelser, der er indgået i forbindelse med aftaler med tredjelandslande, og som går ud på ikke at diskriminere statsborgere fra de pågældende lande med hensyn til løn, arbejdsvilkår og social sikring. Kommissionen vil fortsat benytte de midler, den har til rådighed, til nøje at overvåge overholdelsen af bestemmelserne i disse aftaler i medlemsstaterne på grundlag af Domstolens retspraksis.
132. Den internationale konvention om beskyttelse af vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder, som FN's Generalforsamling vedtog den 18. december 1990, kræver tyve ratifikationer for at kunne træde i kraft. Medlemsstaternes ratifikation af denne konvention ville være et udtryk for, hvor stor værdi Unionen tillægger det at forbedre vilkårene for de vandrende arbejdstagere og deres familier med fast bopæl i Unionen og sikre, at deres rettigheder er i overensstemmelse med de højeste internationale normer.
133. Lovene om naturalisering og statsborgerskab er meget forskellige medlemsstaterne imellem og afspejler historiske og filosofiske holdninger til begrebet statsborgerskab. Som det fremgår af den "Erklæring om statsborgerskab i en medlemsstat", som er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union, afgøres spørgsmålet om, hvorvidt en person har en medlemsstats nationalitet, udelukkende under henvisning til den pågældende medlemsstats egen lovgivning. Naturalisering er ikke desto mindre et potentielt meget vigtigt retsinstrument til at lette integreringen af fastboende indvandrere og senere generationer, der fødes i landet. Fordelene ved naturalisering for lovligt bosiddende indvandrere omfatter permanent opholdstilladelse, ret til at bevæge sig frit i Unionen og alle borgerlige og politiske rettigheder. De kan også være en vigtig faktor for motiveringen af indvandrere til at lære landets sprog og skikke og bidrage til de nationale og sociale institutioner.

III.4.2. Tilvejebringelse af de rette økonomiske og sociokulturelle forudsætninger for vellykket integrering

134. Indvandreres og etniske mindretals beskæftigelse hæmmes fortsat af skævheder på arbejdsmarkedet, som skyldes flere ting: Mange af dem har ingen kvalifikationer overhovedet, og de industrier, hvor indvandrerne traditionelt har fundet beskæftigelse, er særligt hårdt ramt af den økonomiske krise; mange indvandrere har utilstrækkelige skolekundskaber og ringe kendskab til sproget i den medlemsstat, hvori de bor; beskæftigelses- og karrieremulighederne for indvandrere er generelt begrænsede, og der udøves forskelsbehandling (normalt skjult) ved ansættelse af nye medarbejdere. Der bør

(12) WGI.930, s. 28.

(13) SEK(91) 1855 endelig udg., punkt 59.

i Unionens forskellige programmer og politik til bekæmpelse af arbejdsløshed og social udelukkelse tages særligt hensyn til indvandrerne situation. Også i forbindelse med de foranstaltninger, der gennemføres under Socialfonden, bør man være opmærksom på indvandrerne særlige behov.

135. Andre elementer, der er af betydning for en vellykket integrering, er bolig- og sundhedsforhold. Dårlige boligforhold og vanskelig adgang til sundhedstjenester er dog ikke kun begrænset til indvandrerne. Disse spørgsmål er derfor behandlet i Unionens program til bekæmpelse af social udelukkelse.
136. Indvandrere mærker det samme pres på arbejdsmarkedet som medlemsstaternes egne statsborgere, men kan derudover have en række særlige problemer. De problemer, som indvandrerne møder på arbejdsmarkedet, varierer også afhængigt af alder og køn. Gruppen af 15-25-årige nyder godt af en række specifikke foranstaltninger og erhvervsuddannelsestilbud, men sådanne tilbud bør også tage hensyn til indvandreres og etniske mindretals særlige behov. På samme måde kan personer i aldersgruppen 23-30 år være særligt sårbare: I mange tilfælde er de ankommet for at slutte sig til familien og er begyndt skolegangen på et sent stadium. I så tilfælde er deres kvalifikationer måske utilstrækkelige, og de taler måske heller ikke sproget særligt godt. Denne aldersgruppe tilligemed førstegenerations arbejdsløse har ikke store chancer for at finde et passende job og har derfor behov for særlige foranstaltninger. Indvandrerkvinder og unge piger kan have endnu større problemer med hensyn til erhvervsuddannelse, beskæftigelse og i sidste ende også forfremmelse. Disse problemer er dog kun en del af det samlede billede. Størsteparten af indvandrerne er naturligvis velintegrerede på arbejdsmarkedet og yder fortsat et væsentligt bidrag til de nationale økonomier som arbejdstagere, folk i liberale erhverv og selvstændige erhvervsdrivende med små eller mellemstore virksomheder.
137. Artikel 2, stk. 3, i aftalen om socialpolitikken, som giver Unionen mulighed for at lovgive omkring beskæftigelsesvilkårene for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på Unionens område, udgør et nyt grundlag for forslag fra Kommissionens side på dette område.(14)
138. Direktivet om uddannelsesmulighederne for vandrende arbejdstageres børn(15) er det grundlæggende udgangspunkt, selv om det kun finder anvendelse på børn af medlemsstaternes statsborgere, som flytter inden for Unionen. I en erklæring i Rådets protokol har medlemsstaterne dog givet udtryk for politisk vilje til at lade de af dem truffne foranstaltninger imødekomme behovene også hos børn af tredjelandsstatsborgere.

(14) Se meddelelsen om anvendelsen af aftalen om socialpolitikken, som Kommissionen har forelagt Rådet og Europa-Parlamentet - KOM(93) 600 endelig udg. af 14. december 1993.

(15) Direktiv af 25. juli 1977, EFT nr. L 199 af 6.8.1977.

139. Derudover har Kommissionen siden 1976 i samarbejde med medlemsstaterne støttet pilotprojekter for undervisning af indvandrerbørn, herunder også børn fra tredjelande. Disse projekter gik først og fremmest ud på at forbedre skoleundervisningen for indvandrerbørn i værtslandet samt på uddannelse af lærere til undervisning af indvandrerbørn, hvilket blev betragtet som en absolut forudsætning for en vellykket uddannelsesmæssig integrering af de unge indvandrere, herunder også andengenerationsindvandrere, hvoraf mange fortsat har behov for særlig sprogundervisning. Desuden blev der lagt vægt på modersmålsundervisningen for indvandrere for at underbygge deres selvopfattelse, støtte deres intellektuelle udvikling og bidrage til medlemsstaternes bestræbelser på at differentiere sprogundervisningstilbuddene. Det forventes, at dette samarbejde vil blive yderligere udbygget i forbindelse med det nye handlingsprogram, SOCRATES. Kommissionens forslag til et program for erhvervsuddannelse, LEONARDO, omfatter aktiviteter med henblik på at fremme lige adgang til forberedende uddannelse og videreuddannelse for særligt vanskeligt stillede grupper. Dette åbner mulighed for, at sådanne foranstaltninger kan gøres mere målrettede med specifikt sigte på unge indvandrere, specielt fordi Kommissionens politik går ud på at sikre en koordinering både på politisk og på operationelt plan af strategierne for opfyldelse af de politiske målsætninger i artikel 126 og 127 i unionstraktaten. ELAINE (se nedenfor) er også med i et byprojekt om uddannelsessamarbejde, som tager sigte på sprogundervisning i multikulturelle miljøer, og som EuroCity-nettet gennemfører med støtte fra Kommissionen.

III.4.3. Information og dialog

140. Informationsformidlingen via ekspertnet er af stor værdi for de personer, der beskæftiger sig med indvandrernes integrering. Kommissionen støtter to sådanne net, hvoraf det ene RIMET (Réseau d'Information sur les Migrations des Etats Tiers) offentliggør en årsrapport om situationen i medlemsstaterne. I rapporten fra 1992 redegøres der for holdningerne til kontrol, arbejdsmarkedsmæssige krav og problemerne i relation til integrering(16). Det andet net, ELAINE (European Local Authorities Interactive Network for Ethnic Minorities Policies), bidrager til udveksling af erfaringer mellem medarbejdere i de lokale forvaltninger, som beskæftiger sig med indvandrere på lokalt plan. Disse net vil blive benyttet i endnu højere grad fremover.
141. Et system på unionsplan, som gav de organer, der er ansvarlige for samordningen af integreringspolitikken på nationalt plan, og andre med ansvar for dette område inden for de nationale forvaltninger, mulighed for at følge udviklingen og udveksle informationer og erfaringer, ville være af stor værdi. Et sådant net kunne etableres inden for rammerne af den samordningsprocedure, der er indført ved Kommissionens beslutning af 8. juni 1988.(17).

(16) V/5819/93, juni 1993.

(17) 88/384/EØF.

142. Rådet erkendte i sin resolution af 16. juli 1985 om retningslinjer for Fællesskabets indvandrerpolitik(18), at der var behov for en dialog på fællesskabsplan med de vandrende arbejdstagers organisationer. Med henblik herpå oprettedes det såkaldte Indvandrerforum på initiativ af Europa-Parlamentet og med økonomisk støtte fra Kommissionen, men politisk uafhængigt.

Indvandrerforum har sat sig følgende målsætninger:

- Etablering af en dialog og udveksling af informationer mellem Den Europæiske Unions institutioner og indvandrerbefolkningerne;
- forbedring af relationerne mellem forskellige etniske grupper og mellem grupper i forskellige EU-lande via en række EU-initiativer;
- varetagelse af indvandreres og flygtninges interesser i almindelighed, og her tænkes på personer fra tredjelande;
- opnåelse af ligeret og ret til at bevæge sig frit, herunder også retten til arbejde og retten til at etablere sig samt stemmeret for indvandrere.

Støttegrupper er allerede oprettet eller er ved at blive det i alle medlemsstaterne med det formål at styrke Indvandrerforums demokratiske grundlag, strukturer og repræsentation. Kommissionen vil fortsat støtte Indvandrerforum.

III.4.4. Bekæmpelse af racediskrimination og håndtering af problemet omkring racisme og fremmedhad

143. Som det fremgår af Europarådets medlemslandes stats- og regeringscheferes vedtagelse af en officiel erklæring og en handlingsplan i Wien i oktober 1993, er behovet for initiativer til bekæmpelse af diskrimination blevet endnu mere påtrængende nødvendige med den seneste bølge af voldshandlinger forårsaget af racisme og fremmedhad. Racismen og fremmedhadet har manifesteret sig i flere medlemsstater i form af fysiske overgreb, ildspåsættelser og mord, og det må der reageres imod. Selv om ansvaret for håndteringen af dette problem ligger hos medlemsstaterne selv, har Kommissionen søgt at fremme og bidrage til debatten på unionsplan. I den forbindelse foretog Kommissionen en omfattende vurdering af de retlige instrumenter, der anvendes i de forskellige medlemsstater til at bekæmpe alle former for diskrimination, racisme og fremmedhad. Resultaterne af undersøgelsen blev offentliggjort med titlen "Retlige instrumenter til bekæmpelse af racisme og fremmedhad". I denne undersøgelse konkluderes det, at medlemsstaterne er nødsaget til at se nærmere på deres regler for retsforfølgning af personer for racistiske handlinger, at skabe mulighed for retsforfølgning i de tilfælde, hvor det med det nuværende system ikke kan lade sig gøre at sikre, at reglerne håndhæves strengt, og at arbejde på at overbevise både ofre og lovbrydere om, at overtrædelser af reglerne vil blive straffet. Kommissionen har til hensigt at lade denne undersøgelse revidere og ajourføre i 1994.

(18) EFT C 186 af 26.7.1985.

144. Kommissionen søger også at tilskynde til en indsats på andre planer og yder økonomisk støtte til mange ikke-statslige organisationers projekter, som skal sikre menneskerettighederne og bidrage til integreringen af indvandrere, og som enten direkte eller indirekte bekæmper diskrimination eller fremmer integreringen. Kommissionen vil fortsat benytte sig af de forskellige instrumenter, den har til rådighed, for at fremme initiativer af denne art.
145. Der er behov for nationale systemer til registrering af racistiske overgreb og tilvejebringelse af pålidelige statistiske informationer om tendenserne. Parallelt hermed bør der sættes på en bedre uddannelse af de ansatte i de offentlige forvaltninger, der kommer i kontakt med etniske mindretalsgrupper, og her tænkes specielt på lærere, politi og ansatte i de forvaltninger, der beskæftiger sig med indvandring, boliger, sundhedsvæsen og social sikring. De ansvarlige for informationsformidlingen skal være opmærksomme på, at de kan bidrage til at bekæmpe racefordomme gennem vedtagelse af fælles retningslinjer for god praksis.
146. Også arbejdsmarkedets parter bør inddrages i denne proces og tilskyndes til at udarbejde fælles retningslinjer for god praksis vedrørende relationerne på arbejdspladsen, som f.eks. en unionskodeks for god praksis til imødegåelse af racediskrimination på beskæftigelsesområdet, som kunne tage udgangspunkt i den sociale dialog, der er etableret ved den aftale om socialpolitikken, som er knyttet til unionstraktaten. Formålet med en sådan kodeks skulle være at bekæmpe racisme på arbejdspladsen gennem fastsættelse på unionsplan af retningslinjer for imødegåelse af racediskrimination samt tilbud om vejledning til arbejdsmarkedets parter om god praksis. Det forberedende arbejde i denne forbindelse er allerede i gang i samråd med arbejdsmarkedets parter og under medvirken af nationale eksperter og forskere.
147. Racisme og fremmedhad var emnet for en fælleserklæring fra Parlamentet, Rådet og Kommissionen i 1986. Siden da er bekæmpelse af racisme og fremmedhad blevet betragtet som en prioriteret målsætning af Det Europæiske Råd, og Europa-Parlamentet har adskillige gange opfordret til en indsats på dette område. For at tilskynde de unge til at blive mere bevidste om og erkende den værdi, der ligger i kulturel mangfoldighed, omfatter Kommissionens forslag for nylig til et handlingsprogram for unge (Ungdom for Europa III) støtte til projekter, der tager sigte på at bekæmpe racisme og fremmedhad og henvender sig til alle unge i medlemsstaterne.
148. Rådet (justits- og indenrigsministrene) vedtog for nylig en række konklusioner, hvori de anerkender betydningen af Europa-Parlamentets indsats på dette område og giver deres tilslutning til en række foranstaltninger, der er tænkt som et første skridt i retning af et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne for at forhindre racistiske handlinger. Rådet erkendte også, at der kunne blive behov for yderligere konkrete foranstaltninger.
149. Det er Kommissionens opfattelse, at der er mulighed for at forbedre samarbejdet på unionsplan omkring bekæmpelse af racisme og fremmedhad. Rådet erkender i sine konklusioner, at der er behov for en massiv indsats, der også omfatter en strategi baseret på mange forskellige organers deltagelse samt en række forskellige andre elementer, som f.eks. forbedret dataindsamling, uddannelse og tværnationalt samarbejde. Nu bør der sættes på at udarbejde forslag inden for dette og andre områder til imødegåelse af racistiske holdninger, handlinger og tendenser, så det sikres, at alle de muligheder, der ligger i den nye unionstraktat, udnyttes fuldt ud.

IV. RESUMÉ : ET NYT GRUNDLAG FOR UNIONENS INDSATS

150. Kapitel III indeholder en række forslag, der tager sigte på at udvikle en europæisk indvandrer- og asylpolitik. Disse forslag er tænkt som idéer, der skal drøftes og videreudvikles. De skal ikke opfattes som en endelig arbejdsplan på dette stadium, men udgør i stedet en ramme, som medlemsstaterne og Kommissionen selv kan benytte som udgangspunkt for udarbejdelsen af det nye handlingsprogram, der er behov for, hvis de muligheder, som ligger i Den Europæiske Union, skal udnyttes, så der kan føres en aktiv og bredt dækkende indvandrerpolitik. I dette afsluttende kapitel opsummeres de forskellige forslag.

IMØDEGÅELSE AF MIGRATIONSPRES

1. Forbedring af indsamlingen af præcise informationer om f.eks. følgende:
 - migrationsbevægelser ind i Unionen,
 - de grundlæggende årsager til disse bevægelser,
 - prognoser for kommende migrationspres og de dertil svarende migrationsbevægelser.
2. Overvejelser omkring oprettelse af et "overvågningsorgan" for migration og drøftelse af, hvordan et sådant organ kan bidrage til at imødekomme informationsbehovene i forbindelse med en helhedsstrategi for løsningen af problemerne omkring indvandring og asylret.
3. Fastlæggelse af, hvad der kan gøres for at afhjælpe de grundlæggende årsager til forskellige former for migrationsbevægelser med udgangspunkt i Det Europæiske Råds erklæring fra 1992 om principper for de eksterne aspekter af indvandrerpolitikken. Det kunne involvere følgende områder :
 - menneskerettighedspolitikken,
 - humanitær bistand,
 - sikkerhedspolitikken,
 - befolkningspolitikken,
 - handelspolitikken og politikken for udviklingssamarbejde,
 - udvekslingsprogrammer til fordel for bestemte målgrupper fra udvandringslande, specielt blandt Unionens nabolande,
 - i givet fald mere specifikke programmer for bestemte udvandringslande eller -regioner.

STYRING AF MIGRATIONSBEVÆGELSERNE

Den generelle indrejsepolitik

4. Fuldførelse af 1991-arbejdsprogrammet med særlig vægt på følgende :
 - udarbejdelse af en konvention om familiesammenføring,
 - færdiggørelse af det påbegyndte arbejde vedrørende indrejsetilladelse til arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og studerende og behandlingen af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i Unionen.
5. Tilnærmelse eller om muligt harmonisering af betingelserne for indrejsetilladelse af humanitære hensyn med særlig opmærksomhed rettet imod visse sårbare grupper, som f.eks. kvinder, der er ofre for menneskesmugling.

Flygtninge og andre med behov for international beskyttelse

6. Gennemførelse af den handlingsplan, som Det Europæiske Råd godkendte i december 1993 :
 - harmoniseret anvendelse af flygtningedefinitionen artikel 1 A i Genevekonventionen,
 - udvikling af minimumskrav til retfærdige og effektive asylprocedurer.
7. Udarbejdelse af en konvention om klart grundløse asylansøgninger og anvendelse af princippet om "tredje modtagerland".
8. Harmonisering af praksis i relation til personer, som ikke kan modtages som flygtninge, men som medlemsstaterne alligevel ikke forlanger tilbagesendt til hjemlandet på baggrund af den generelle situation i det pågældende land.
9. Harmonisering af reglerne om midlertidig beskyttelse.
10. Udvikling af et overvågningssystem for modtagelseskapacitet og indførelse af en ordning, som gør det muligt at støtte medlemsstater, som er villige til at bistå andre medlemsstater, der oplever massetilstrømning af flygtninge; ligeledes skal der kunne ydes støtte til projekter i medlemsstater eller transitredjelande, der udsættes for pludseligt opståede indvandningspres.

Illegal indvandring

11. Forbedring af procedurerne for udveksling af informationer om rejseruter og transportmidler og indførelse af hensigtsmæssige opfølgende foranstaltninger af forebyggende karakter.
12. Vedtagelse og gennemførelse af det reviderede udkast til konvention om passage af de ydre grænser.
13. Udvikling af foranstaltninger med henblik på at afsløre personer, der opholder sig ulovligt i Unionen med særlig fokus på bekæmpelse af ulovlig beskæftigelse.

14. Fastsættelse af minimumskrav til behandlingen af personer, der afsløres som illegale indvandrere (se også punkt 22).
15. Fastsættelse af retningslinjer for praksis for hjemsendelse af særligt udsatte grupper, som f.eks. uledsagede børn.
16. Tilnærmelse af reglerne for illegale indvandreres frivillige tilbagevenden til hjemlandet og intensivering af samarbejdet mellem medlemsstaterne for at lette indvandreres tilbagevenden i de tilfælde, hvor det vil være hensigtsmæssigt, og udvidelse af dette samarbejde til at omfatte relevante tredjelande.
17. Indgåelse af aftaler om tilbagevenden med relevante tredjelande og etablering af den nødvendige sammenhæng mellem sådanne aftaler og Unionens øvrige aftaler med tredjelande samt undersøgelse af konsekvenserne af sådanne aftaler om tilbagevenden for visse relevante hjemlande og transitlande.

STYRKELSE AF INTEGRERINGSPOLITIKKEN OVER FOR LEGALE INDVANDRERE

Forbedring af vilkårene for tredjelandstatsborgere i Unionen

18. Harmonisering af den retlige status for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i Unionen, med henblik på at sikre retten til permanent ophold til indvandrere og deres familiemedlemmer, som opfylder visse stabilitetskriterier.
19. Skridt til at opfylde målsætningen om fri bevægelighed for lovligt bosiddende tredjelandstatsborgere.
20. Revision af medlemsstaternes lovgivning for at afskaffe de krav om statsborgerskab som forudsætning for udøvelse af rettigheder eller modtagelse af ydelser, som ikke er objektivt begrundede.
21. Overvågning af medlemsstaternes opfyldelse af aftaler med tredjelande om ligebehandling af disse landes arbejdstagere.
22. Ratifikation fra medlemsstaternes side af den internationale konvention om beskyttelse af alle vandrede arbejdstageres og deres familiemedlemmers rettigheder, som FN vedtog den 18. december 1990.

Tilvejebringelse af de rette økonomiske og sociokulturelle forudsætninger for vellykket integrering

23. Foranstaltninger til bekæmpelse af arbejdsløsheden blandt tredjelandstatsborgere.
24. Foranstaltninger i relation til beskæftigelsesvilkårene for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt på Unionens område.

25. Videreudvikling af særlige programmer i forbindelse med det nye handlingsprogram på uddannelsesområdet (SOCRATES) og erhvervsuddannelsesprogrammet (LEONARDO).

Information og dialog

26. Udbygning af RIMET- og ELAINE-nettene.
27. Udvidelse af den samrådsprocedure, der er fastsat i Kommissionens beslutning 88/384, for at sikre inddragelse af alle parter med ansvar for integreringspolitikken i de nationale forvaltningsgrene.
28. Fortsat støtte til Indvandrerforum.

Bekæmpelse af racediskrimination og imødegåelse af racisme og fremmedhad

29. Revision og ajourføring af rapporten om "Retlige instrumenter til bekæmpelse af racisme og fremmedhad".
30. Indførelse af systemer til registrering af racistisk motiverede episoder og overgreb.
31. En EU-adfærdskodeks om forbud mod racediskrimination i forbindelse med beskæftigelse.
32. Udarbejdelse af forslag inden for uddannelse, information og lovgivning for at fremme et tættere samarbejde mellem medlemsstaterne om imødegåelse af fremmedhad.

BILAG I: REDEGØRELSE FOR DE VIGTIGSTE MIGRATIONS- BEVÆGELSER

Samlede tal for ind- og udvandring

1. De følgende tabeller viser de samlede ind- og udvandningsmønstre for medlemsstaterne i perioden fra 1989 til 1992. Selv om meddelelsen ikke vedrører EU-borgernes migrationsbevægelser, er tabellerne særdeles oplysende, idet de viser, at disse migrationsbevægelser er langt mere omfattende rent kvantitativt end tredjelandstatsborgeres migrationsbevægelser. Desværre foreligger der ikke statistikker for alle medlemsstaterne i hele den relevante periode. Det har specielt betydning for tallene under "i alt", som følgelig kun er samlede tal for en række medlemsstater og ikke udtryk for den samlede ind- og udvandring til og fra hele Unionen. Det samlede indvandringstal for 1992 anslås f.eks. af EUROSTAT til ca. 2 mio personer, mens tabellerne angiver et langt lavere tal, fordi der mangler komplette data fra alle medlemsstaterne. Desuden skal man være opmærksom på følgende, når man læser tabellerne:

- 1992-tallene for Tyskland vedrører kun årets første halvdel;
- indvandringsdata for Frankrig omfatter ikke franske statsborgere, der vender tilbage til Frankrig;
- udvandringsdata for Spanien vedrører kun spanske statsborgere;
- tallene for Irland, Portugal og Storbritannien er rent foreløbige og afrundede. Indvandringsdata for Portugal omfatter ikke portugisiske statsborgere, der vender tilbage til Portugal.

Tabel 1A : Samlet indvandring i EU-landene

EU-land	1989	1990	1991	1992
Belgien	54 149	62 682	67 460	66 763
Danmark	38 391	40 715	43 567	43 337
Tyskland	1 522 190	1 256 250	1 182 027	666 585
Grækenland	38 644	42 021	24 346	32 132
Spanien	33 910	33 988	24 320	38 882
Frankrig		94 855	102 108	110 867
Irland		33 300	40 800	
Italien	81 201	168 754	128 935	
Luxembourg	9 143	10 281	10 913	10 698
Nederlandene	98 916	117 350	120 237	116 928
Portugal				13 700
Storbritannien	249 752	288 787	288 522	215 900
"I alt"	2 128 285	2 159 973	2 035 226	1 317 784

Kilde : EUROSTAT

Tabel 1B : Indvandring af tredjelandstatsborgere i EU-landene

EU-land	1989	1990	1991	1992
Belgien	21 071	25 837	29 294	27 971
Danmark	15 977	16 283	18 457	17 708
Tyskland	649 213	328 800	792 737	
Grækenland	22 081	19 760	10 374	11 235
Spanien	7 880	8 381	7 273	12 735
Frankrig		85 339	92 789	88 470
Irland			3 200	4 600
Italien	20 571	89 020	83 977	
Luxembourg	1 585	1 938	2 321	2 887
Nederlandene	50 318	83 301	84 285	
Portugal				12 200
Storbritannien	115 917	128 404	116 938	95 000
"I alt"	906 602	789 053	1 243 636	274 798

Kilde : EUROSTAT

Tabel 1C : Samlet udvandring fra EU-landene

EU-land	1989	1990	1991	1992
Belgien	33 458	32 502	33 752	33 707
Danmark	34 949	32 383	32 629	31 915
Tyskland	544 987	610 595	582 240	321 472
Grækenland				
Spanien		12 044	9 149	
Frankrig				
Irland				
Italien				
Luxembourg	6 288	6 339	6 740	6 441
Nederlandene	47 485	45 321	45 297	
Portugal				25 700
Storbritannien	142 081	163 884	168 515	149 700
"I alt"	811 237	905 058	880 313	570 927

Kilde : EUROSTAT

Tabel 1D : Udvandring af tredjelandstatsborgere fra EU-landene

EU-land	1989	1990	1991	1992
Belgien	7 342	8 949	8 014	8 328
Danmark	6 773	6 369	7 639	8 330
Tyskland	348 371	380 930	400 897	
Grækenland				
Spanien				
Frankrig				
Irland				
Italien	3 340	4 172	3 913	
Luxembourg	1 172	1 215	1 221	1 195
Nederlandene	12 242	12 023	12 150	
Portugal				900
Storbritannien	62 447	67 131	70 425	77 300
"I alt"	443 676	482 779	506 250	98 045

Kilde : EUROSTAT

Ind- og udvandring i Europa

2. Med hensyn til tredjelandstatsborgeres migrationsbevægelser inden for Europa kan der iagttages to hovedtendenser. For det første er de centraleuropæiske lande blevet vigtige transitlande. For det andet har etniske konflikter og mindretalsgruppers udsatte position medført omfattende udvandring fra visse østeuropæiske lande. Borgerkrigen i det tidligere Jugoslavien har betydet, at millioner af mennesker har måttet forlade deres hjem, men også andre mindretalsgrupper, som f.eks. sigøjnerne i Rumænien, er udvandret i stort tal.
3. Den forventede omfattende udvandring fra det tidligere Sovjetunionen til Vesteuropa har ikke fundet sted. Forskellige etniske mindretalsgrupper er udvandret (etniske tyskere, etniske grækere, etniske jøder, armenier, polakker, bulgarere og ungarere) som de første til at benytte sig af de nye udvandringsmuligheder efter de politiske omvæltninger i 1989 og 1990. De udvandrede både til USA, Canada og Israel og til EU-landene. Der indkom dog kun 12 000 asylansøgninger i EU-landene i 1992 fra borgere fra det tidligere Sovjetunionen, og heraf fik Tyskland langt størstedelen, nemlig 84 %.
4. Der har været en markant stigning i antallet af personer, der rejste ud fra det tidligere Sovjetunionen for kortere perioder, tilsyneladende som turister. Disse besøg, f.eks. til Polen (som i 1991 modtog 7 mio turister fra det tidligere Sovjetunionen), er i realiteten for hovedpartens vedkommende forretningsbesøg og vedrører handel med forbrugsvarer som f.eks. vodka. Det volder visse problemer, når "turisterne" bliver i landet i håb om at finde arbejde.
5. De største migrationsbevægelser i relation til det tidligere Sovjetunionen vil dog foregå mellem de tidligere sovjetrepublikker. Statistikker fra Rand Corporation viser, at mange russere vil vende hjem fra andre republikker i det tidligere Sovjetunionen. F.eks. har 81 % af de russere, der lever i Tadsjikistan i sinde at vende hjem. Ønsket om at rejse væk kan være begrundet i etniske spændinger (diskrimination imod russere) eller økonomiske faktorer (alvorlig overbefolkning i landbrugsområderne i f.eks. Centralasien, Kaukasus og Moldova). Eftersom mere end 25 mio russere lever uden for Rusland, udgør dette en enorm potentiel migrationsfaktor. Rusland har også haft problemer med modtagelsen af de russiske soldater, der var stationeret i Østeuropa.
6. Tabel 2 viser, hvor mange asylansøgere i EU-landene, der stammer fra Central- og Østeuropa (ekskl. det tidligere Jugoslavien). Hvis man ser bort fra antallet af polske statsborgere, er antallet af statsborgere fra hvert af disse lande, som søgte asyl i EU-landene, næsten fordoblet. Tyskland modtog ca. 60-80 % af disse asylansøgninger, men antallet af ansøgninger er dog faldet markant efter de seneste ændringer i den tyske asyllovgivning. Det er stadig for tidligt at sige noget om, hvorvidt der er tale om en mere vedvarende tendens, eller hvorvidt disse asylansøgninger blot vil blive omdirigeret til andre EU-lande. I øjeblikket forekommer det dog for risikabelt at ekstrapolere tallene for 1991 og 1992 til 1994 og videre frem.

Tabel 2 : Antallet af asylansøgere fra Central- og Østeuropa (ekskl. det tidligere Jugoslavien) i EU-landene

Oprindelsesland	1991	1992
Bulgarien	15 094	33 203
Tjekkoslaviet	1 873	3 109
Ungarn	646	1 163
Polen	5 899	5 979
Rumænien	50 872	111 346
I alt	76 375	156 792

Kilde: EU-landene

7. De Central- og Østeuropæiske lande er i den senere tid også blevet vigtige transitlande. Det er vanskeligt at få pålidelige tal, men det anslås, at det drejer sig om ganske omfattende migrationsstrømme. Det står f.eks. klart, at somaliere og kinesere benytter disse lande til transit. Polen har oplevet omfattende migrationsbevægelser fra Rumænien, Tjekkoslaviet, Bulgarien og Vietnam. I 1992 kunne både Ungarn og Polen registrere en voldsom stigning i antallet af forsøg på ulovlig passage af grænserne.
8. Situationen i det tidligere Jugoslavien har forårsaget de voldsomste migrationsbevægelser inden for Europa. Ifølge UNHCR var antallet af personer, der var blevet hjemløse, og andre ofre for borgerkrigen med behov for beskyttelse steget til 3,8 mio i marts 1993. Det viser klart, at inden for Europa kan voldsomme etniske konflikter meget hurtigt afføde massive migrationsbevægelser. Tallene fra UNHCR viser, at det er forholdsvis få lande, der har modtaget størsteparten af flygtningene fra det tidligere Jugoslavien (1). Nedenstående tabel indeholder tal for, hvor mange personer, der har fået særlig beskyttelse, fordi de anses for hørende til særligt udsatte grupper. Disse tal repræsenterer kun en lille del af det samlede antal tidligere jugoslaver, der opholder sig legalt i Unionen, idet antallet af asylansøgere og personer, der har fået midlertidig beskyttelse (over 400 000 alene i Den Europæiske Union) ikke er medregnet.

(1) "Survey of Implementation of Temporary Protection" - arbejdsdokument fra mødet i arbejdsgruppen for humanitære anliggender på den internationale konference om det tidligere Jugoslavien, Geneve, juli 1993.

Bilag 1 - 6 -

Tabel 3 A og 3 B: Antallet af personer fra særligt udsatte grupper fra det tidligere Jugoslavien, som var modtaget i EU og andre lande ved udgangen af april 1993 (tal markeret med + omfatter ikke familiemedlemmer)

	LAND
Belgien	200
Danmark	200
Frankrig	1 320
Tyskland	17 000
Grækenland	150
Irland	340
Italien	400
Luxembourg	10
Nederlandene	200+
Spanien	1 000
Storbritannien	1 000+

LAND	Antal personer
Australien	250
Østrig	200+
Canada	500
Tjekkoslaviet	500
Finland	72+
Malaysia	100
New Zealand	50+
Sverige	150+
Schweiz (inkl. personer med flygtningestatus og status som midlertidigt beskyttede)	5 635
Tyrkiet	270
USA	1 000

9. I øjeblikket har personer fra det tidligere Jugoslavien, som har måttet forlade deres hjem, søgt tilflugt i mange forskellige lande. Selv om de fleste af dem er forblevet i et europæisk land, har lande som USA, Australien, Canada, Pakistan og Malaysia også taget imod jugoslaviske flygtninge. Visse steder, som f.eks. i Pakistan, har den pågældende regering antydnet, at den regner med at de tidligere jugoslaver vender tilbage til deres hjemegn, men der er alligevel næppe nogen risiko for, at disse mennesker bliver nødsaget til at vende tilbage, før situationen i det tidligere Jugoslavien har bedret sig. I nogle af nabolandene ser det måske lidt anderledes ud. Det står f.eks. ikke klart, hvordan de næsten 300 000 muslimer fra Bosnien-Herzegovina, der i øjeblikket opholder sig i Kroatien, er stillet nu, hvor kroaterne og muslimer bekæmper hinanden direkte i Bosnien-Herzegovina. Selv om der skulle ske et gennembrud i fredsprocessen, kan man ikke være sikker på, at flygtningene fra det tidligere Jugoslavien kan vende tilbage omgående på en værdig og velordnet måde: For det første vil man mangle alle nødvendige faciliteter i de områder, som har været direkte ramt af konflikten; for det andet er der nogle af de tidligere jugoslaver, som allerede har opholdt sig så længe i værtslandet, at de er blevet integreret og ikke ønsker at vende tilbage til hjemlandet. Det afhænger af værtslandets politik, om de vil få tilladelse til at forblive i landet. Det kan derfor konkluderes, at med den jugoslaviske krise har Europa oplevet massive migrationsbevægelser, som i sidste ende kan medføre en deling af befolkningen i det tidligere Jugoslavien.

Migrationsbevægelser fra Nordafrika og Tyrkiet

10. Migrationsbevægelserne fra Nordafrika ind i Unionen er af en helt anden karakter end bevægelserne inden for Europa. Mens migrationsbevægelserne fra Central- og Østeuropa på nogle få undtagelser nær er af forholdsvis nyere dato, er indvandring fra Nordafrika et langt ældre fænomen. Det hænger til dels sammen med, at nogle af medlemsstaterne tidligere havde kolonier der. Som eksempel kan nævnes indvandringen i Frankrig fra Algeriet. Størsteparten af de almindelige migrationsbevægelser går dog tilbage til de rekrutteringskampagner, som flere europæiske medlemsstater gennemførte mellem 1960 og 1973. Da det stod klart, at "gæstarbejderne" rent faktisk ville blive rigtige indvandrere og ikke kun midlertidige gæster, fik de ret til familiesammenføring, hvilket resulterede i en fortsat "afledt" indvandring.
11. Antallet af personer med lovlig bopæl i medlemsstaterne i 1992 fremgår af tabel 8. Tallene skal dog tages med et vist forbehold. Specielt skal der tages hensyn til virkningen lovgivningen omkring statsborgerskab. Hvis territorialprincippet gælder, som det f.eks. er tilfældet i Frankrig, bliver børn af førstegenerationsindvandrere automatisk statsborgere i værtslandet og tæller ikke længere som tredjelandstatsborgere. Tallene i tabel 8 kan derfor ikke bruges som indikatorer for den faktiske befolkning med oprindelse i de nævnte lande. Sammenholdt med 1980 har der dog i de fleste medlemsstater været en stigning i antallet af legale indvandrere fra Maghreb-landene og Tyrkiet. Denne stigning kan næsten udelukkende tilskrives familiesammenføringer. Denne form for indvandring skulle normalt forventes at blive mindre efterhånden, da familiesammenføringer for første generation allerede er fuldført. Nedgangen kan dog blive mindre end forventet, hvis anden- og tredjegenerationsindvandrere også gifter sig med personer fra hjemlandet.

12. Selv om den almindelige indvandring fra Nordafrika og Tyrkiet til Europa må forventes at falde i de kommende år, er der grund til at tro, at den illegale indvandring fra disse lande fortsat vil stige. "Push and pull"-faktorerne er alt for markante til, at man kan formode, at indvandringspresset ikke vil øges ganske betydeligt i fremtiden. For at følge meddelelsen fra 1991 om indvandring op med hensyn til dette spørgsmål lod Kommissionen to lokale institutter undersøge karakteren af de aktuelle migrationsbevægelser fra Algeriet, Marokko, Tunesien og Tyrkiet samt deres årsager og virkninger på de respektive nationale økonomier. På grundlag af disse undersøgelser afholdtes et seminar om emnet den 2. april 1993, som også skulle danne udgangspunkt for yderligere eventuelle undersøgelser af spørgsmålet. Desuden skal nævnes det seminar, som IOM afholdt om samme emne den 19.-22. april 1993, hvor der også blev fremlagt vigtige supplerende data.
13. De nævnte undersøgelser bekræftede, at familiesammenføringer siden midten af 1970'erne har været hovedårsagen til den legale indvandring fra de lande, der var omfattet af undersøgelserne. Siden midten af 1980'erne har den illegale indvandring rent kvantitativt været større end den legale indvandring, og det har haft betydning for de sydeuropæiske lande, specielt Spanien og Italien. Et andet interessant resultat af undersøgelserne var, at størsteparten af dem, der udvandrede fra de pågældende lande, var forholdsvis højt kvalificerede og forlod et job i hjemlandet. Antallet af arbejdsløse, der udvandrede, var langt mindre. Med hensyn til de involverede "push and pull"-faktorer kunne det konkluderes, at udbuddet af (illegale) jobs i Unionen var den vigtigste "pull"-faktor, medens den befolkningsmæssige situation i hjemlandene og dens økonomiske konsekvenser blev anset for at være den vigtigste "push"-faktor.
14. Ifølge overslag fra ILO og UNFPA skulle befolkningen i Maghreb-landene næsten fordobles mellem 1990 og 2025. I Tyrkiet skulle befolkningen i samme periode forøges med ca. 70%. Den demografiske udvikling vil også få kraftig indvirkning på befolkningens aldersstruktur. Disse lande er kendetegnet ved følgende: En forholdsvis ung befolkning, en meget stor arbejdsstyrke og høj arbejdsløshed. Men der kan registreres forskellige "push"-faktorer: I Marokko er der f.eks. en kraftig afvandring fra länddistrikterne og store skævheder mellem de forskellige regioner, medens etniske spændinger spiller en vigtig rolle i Tyrkiet. Desuden er de migrationsbevægelser, der skyldes disse faktorer, ikke alle rettet mod de samme lande. F.eks. rejser 97% af de algeriere, som udvandrer, til Frankrig, mens 59% af de tunesiske udvandrere rejser til Libyen.
15. Det faktum, at man i de foregående punkter har koncentreret sig om specielt fire lande, skal ikke opfattes som udtryk for, at situationen er bedre i nogen af de andre nordafrikanske lande. Egypten oplever f.eks. de samme demografiske skævheder som Tyrkiet og havde en arbejdsløshed på 14% eller 2 mio mennesker. Oven i det har Egypten måttet modtage en halv million egyptere, som arbejdede i Irak og Kuwait, men som måtte opgive deres jobs og rejse hjem under Golfkrigen.
16. På grundlag af disse resultater må det konkluderes, at der er tale om demografiske skævheder i alle de ovennævnte lande. Hidtil har disse skævheder ført til både legal og illegal indvandring i Europa på grundlag af økonomiske "push and pull"-faktorer. Det må dog forventes, at hvis disse demografiske skævheder fortsætter - og man skal være klar over, at den demografiske udvikling kun kan påvirkes på lang sigt - kan "push"-faktorerne forventes at blive stærkere. De kan også føre til social og økonomisk ustabilitet med deraf følgende politiske konsekvenser for de pågældende lande. Det kan igen få betydning for indvandringspresset via flere asylansøgninger m.m.

Denne udvikling er til en vis grad allerede startet: Antallet af asylansøgninger fra algeriske statsborgere, der ankom til EU-lande, steg fra 1 730 i 1991 til 8 158 i 1992.

Migrationsbevægelser fra andre egne af verden

17. Migrationsbevægelserne fra andre lande kan opdeles i to kategorier: For det første den indvandring, der hænger sammen med visse EU-landes traditionelle tætte forbindelser med deres tidligere kolonier i visse egne af verden, og for det andet den asylrelaterede indvandring. Det er først for nylig, at illegal indvandring fra fjernereliggende lande har fået nogen betydning overhovedet, men foreløbig er den stadig ret tilfældig, eftersom de lange afstande, det drejer sig om, normalt vil gøre det vanskeligt at nå frem til EU-landene på lovlig vis.
18. EU-landene har traditionelt haft indvandring fra en lang række forskellige lande som en næsten logisk konsekvens af disse landes tidligere kolonistatus. I næsten alle disse tilfælde er indrejsepolitikken over for statsborgere fra de tidligere kolonier blevet mere restriktiv, således at den legale indvandring gradvis er blevet reduceret. På den anden side kan der stadig være visse bestemmelser i udlændingelovgivningen eller loven om statsborgerskab, som giver disse statsborgere en fortrinsstilling. Desuden er der fortsat mulighed for midlertidigt ophold for f.eks. studerende, hvilket netop disse lande muligvis benytter sig af i større omfang, fordi de pågældende EU-lande ifølge traditionerne vil være det mest oplagte land at vælge for de studerende.
19. I Storbritannien kommer størsteparten af de indvandrere, der falder ind under denne kategori, fra Indien, Pakistan, Vestindien og visse afrikanske lande. For Nederlandenes vedkommende stammer de fra Indonesien og Surinam. Belgien og Frankrig har oplevet indvandring fra deres tidligere kolonier i Vest- og Centralafrika. I Spanien kommer disse grupper hovedsagelig fra Latinamerika og i visse tilfælde fra Filippinerne, og i Portugal stammer de fleste fra Brasilien, Angola, Kap Verde og Mozambique.
20. Det er vanskeligt at forudsige, hvordan indvandringspresset fra disse lande vil udvikle sig fremover. For det første har nogle af EU-landene først for nylig indført en mere restriktiv indrejsepolitik, enten fordi deres tidligere kolonier først for nylig er blevet selvstændige, eller fordi regeringerne af politiske årsager ikke ønsker at forhindre indvandring fra de pågældende lande. For det andet hører oversøiske territorier i visse tilfælde formelt fortsat ind under et EU-land, f.eks. de franske oversøiske departementer og de Nederlandske Antiller; i disse tilfælde ville det være utænkeligt at indføre en restriktiv indrejsepolitik for personer, der er født eller bosiddende i disse områder, så længe de er statsborgere i det pågældende EU-land.

21. Derudover gælder det, at de faktiske "push and pull"-faktorer bliver bestemmende for, hvorvidt illegal indvandring fra tidligere kolonier bliver en vigtig faktor fremover. Det tidligere kolonitilhørsforhold kan på flere områder bidrage til at stimulere migrationsbevægelserne eller fungere som "pull"-faktorer: fortroligheden med sproget, direkte transportforbindelser og tilstedeværelsen af landsmænd i det pågældende EU-land, som løbende kan levere informationer om indvandrings- og beskæftigelsesmuligheder, og som kan yde praktisk assistance ved ankomsten. Med hensyn til "push"-faktorer er demografiske og socioøkonomiske faktorer af stor betydning tillige med det generelle politiske klima. Et slående eksempel i så henseende er Indien, hvor den demografiske udvikling ifølge UNFPA er foruroligende; hertil kommer, at den økonomiske udvikling synes at være gået i stå, og etniske/religiøse spændinger bliver stadig mere udtalte. Alt dette kan skabe et klima, hvor udvandring tilsyneladende er en mulighed for at undgå problemerne i hjemlandet. Men selv om "push and pull"-faktorerne er af en sådan art, at indvandringspresset i EU-landene må forventes at stige, vil der ikke blive tale om migrationsbevægelser i større målestok, før der er fundet praktiske løsninger på problemet omkring den store afstand mellem hjemlandet og EU-landene. Her kommer mellemmandene ind og kan tilbyde de nødvendige arrangementer. Dette kan illustreres med den seneste indvandring af kinesiske statsborgere. Med store omkostninger for de pågældende indvandrere har mellemmand sørgt for den nødvendige transport og papirer, og illegal indvandring fra Kina til Den Europæiske Union og USA har fulgt disse på forhånd planlagte mønstre.
22. Det andet fænomen, der kan sætte gang i indvandringen fra fjerntliggende lande, er strømmen af asylansøgere og flygtninge. Tabel 4 viser, hvilke statsborgere der har været tale om i den seneste tid. Det er særdeles vanskeligt at udarbejde pålidelige prognoser på grundlag af disse tal. For det første er tallene i sig selv vanskelige at sammenligne, eftersom EU-landene endnu ikke har harmoniseret deres statistiske metoder i denne henseende, hvorfor selve grundlaget for beregningerne kan variere. For det andet er der ingen migrationsbevægelser, der er så uforudsigelige som indvandring i forbindelse med asylansøgninger. I 1992 har der, sammenholdt med 1991, generelt været tale om et vist fald i antallet af asylansøgninger fra de nævnte lande; hvis de generelle asylansøgertal er steget i nogle EU-lande, kan det normalt tilskrives asylansøgninger fra tidligere jugoslaver (se punkt 9), men ikke en pludselig stigning i asylansøgninger fra andre kategorier. Der er endnu ikke foretaget nogen systematiske undersøgelser af, hvad der har forårsaget et sådant fald i antallet af asylansøgninger fra statsborgere fra fjernereliggende lande. I nogle tilfælde kan menneskerettighedssituationen i hjemlandet være blevet bedre, men det kan næppe forklare den generelle nedadgående tendens. Ifølge de vigtigste migrationsteorier er beskæftigelsesmulighederne i modtagerlandene den vigtigste "pull"-faktor, så den recession, Europa har oplevet siden anden halvdel af 1992, kan være en del af forklaringen. Men på den anden side er recessionen fortsat og endda blevet stærkere i 1993, og alligevel har visse EU-lande kunnet registrere pludselige og markante stigninger i antallet af asylansøgninger.

Tabel 4 : Antallet af asylansøgere i EU-landene fra fjernereleggende lande

OPRINDELSESLAND	1991	1992
Afghanistan	9 740	7 362
Angola	10 322	2 056
Etiopien	6 626	3 194
Ghana	9 739	9 989
Indien	10 380	8 725
Iran	12 031	6 036
Irak	6 816	6 032
Nigeria	10 284	11 426
Pakistan	10 919	8 330
Somalia	7 896	10 449
Sri Lanka	15 205	10 957
Zaire	16 123	15 431

Kilde : EU-landene.

23. 1993-tallene for antallet af asylansøgninger, der er indgivet i EU-landene, udviser rent faktisk meget forskelligartede tendenser. I nogle EU-lande er tallet faldet yderligere, mens det i andre EU-lande er mere end tredoblet i forhold til 1992. Tabel 5 viser antallet af asylansøgninger i hvert enkelt EU-land i henholdsvis 1991, 1992 og 1993. Lavere tal i ét EU-land og højere tal i et andet EU-land viser, at der ikke er noget ensartet mønster. Det markante fald i Tyskland påvirker dog det samlede billede og er årsagen til en vis faldende tendens efter 1992 for hele Unionen.

Tabel 5 : Antallet af asylansøgere i EU-landene

EU-LAND	1991	1992	1993
Belgien	15 354	17 647	22 039
Tyskland	256 112	438 191	322 599
Danmark	4 609	13 884	6 121
Spanien	8 138	11 708	5 778
Frankrig	47 380	27 000	
Grækenland	5 944	4 000	827
Irland	31	250	65
Italien	28 000	2 500	1 075
Luxembourg	238	2 000	381
Nederlandene	21 615	20 346	35 399
Portugal	163	200	2 091
Storbritannien	57 700	32 000	22 350
" I alt"	447 275	571 718	420 718

Kilde : 1991 og 1992 : NIDI-rapporten "Asylum-seekers and Refugees - Statistics and Backgrounds ind the Twelve EC-countries".
 1993 : EU-landene

I tallene for 1991 og 1992 er der for Belgiens, Frankrigs, Italiens og Portugals vedkommende ikke medregnet mindreårige børn. Desuden er der i tallene for Danmark ikke medregnet ansøgninger, der er indgivet uden for Danmark, og ansøgninger, der afvises ved grænsen. I tallene for Portugal er ikke medregnet klart grundløse asylansøgninger.

24. Endelig viser tabel 6A og 6B EU-landenes andel i asylansøgere fra de vigtigste fjernereliggende oprindelseslande. Tabel 7A, 7B og 7C viser de absolutte tal for de største grupper af asylansøgere. Det fremgår af disse tabeller, at der i absolutte tal ikke er tale om en ligelig fordeling mellem EU-landene, og at fordelingen varierer ganske betydeligt for de enkelte nationaliteter. Traditionelle forbindelser mellem et EU-land og et oprindelsesland synes at spille en vis rolle af migrationsbevægelsernes retning, men der er ikke tale om nogen afgørende effekt: Det fremgår f.eks., at asylansøgere i Storbritannien fra Indien og Pakistan udgør en større andel end gennemsnittet, men Tyskland er stadig det mest populære land for disse asylansøgere. Der er to grunde til, at Tyskland generelt er det mest populære modtagerland: For det første dets forholdsvis liberale asylpolitik (selv om stramningen af lovgivningen har medført et fald i antallet af asylansøgere) og for det andet dets økonomiske velstand.

Tabel 6A og 6B : Den procentvise andel af asylansøgere fra visse oprindelseslande i EU-landene - 1992

EU-land	Afghani- stan	Angola	Etiopien	Ghana	Indien	Iran
B	0,23	0,72	0,75	9,35	12,53	1,90
D	86,27	94,01	49,80	70,00	66,45	63,51
DK	8,41	0,07	6,47	0,22	0,45	4,46
E	0,16		0,31	0,62		
F		3,35	0,50	2,21	2,73	1,42
GR			0,16		0,02	0,13
IRL						0,02
I	0,15	0,02	11,26	0,03	0,06	0,27
L		0,02				0,05
NL	4,78	1,80	9,32	1,40	1,08	21,50
P				0,10	0,07	0,03
UK			21,43	16,06	16,62	6,71
I alt	100,00	99,99	100,00	99,99	100,01	100,00

EU-land	Irak	Nigeria	Pakistan	Somalia	Sri Lanka	Zaire
B	1,66	4,99	8,58	1,02	1,31	24,21
D	22,81	91,77	62,61	26,33	48,40	53,63
DK	23,67	0,46	0,55	13,00	4,14	0,32
E	6,29	0,25	0,90			1,70
F	1,44	0,39	5,29	0,38	17,37	9,32
GR	21,10		0,06	0,01	0,02	
IRL	0,02			0,01		
I	0,46		0,20	3,56	0,27	0,15
L	0,09	0,07	0,02	0,03		0,12
NL	11,83	2,04	1,30	40,64	9,44	3,08
P		0,04	0,07		0,02	1,78
UK	10,68		20,41	15,03	19,03	5,68
I alt	100,05	100,01	99,99	100,01	100,00	99,99

Kilde : EU-landene

Tabel 7A, 7B og 7C : Asylansøgninger fra de vigtigste oprindelseslande

	Albanien		Bulgarien		Indien	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Belgien	203	93	407	503	1 291	1 093
Tyskland	4 227	5 957	12 056	31 540	5 523	5 798
Danmark	26	10	41	19	36	39
Spanien	27	-	522	426	1	-
Frankrig	247	37	569	41	1 128	238
Grækenland	494	3	3	-	29	2
Irland				1		
Italien	18 723	161	629	297	2	5
Luxembourg	5	3	1	-	-	-
Nederlandene	215	138	440	197	318	94
Portugal			1		7	6
Storbritannien			370	180	2 045	1 450
EU	26 158	8 394	17 030	35 196	12 371	10 717

Kilde : EU-landene

	Iran		Nigeria		Pakistan	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Belgien	165	115	743	570	913	715
Tyskland	8 643	3 834	8 355	10 486	4 364	5 215
Danmark	463	269	35	52	68	46
Spanien	47	-	287	28	55	75
Frankrig	305	86	211	44	1 892	441
Grækenland	115	8	3	0	185	5
Irland	-	1	-	-	-	-
Italien	26	16	2	-	23	17
Luxembourg	6	3	1	8	2	2
Nederlandene	1 726	1 298	640	233	218	108
Portugal	.	1	4	5	4	6
Storbritannien	535	405			3 195	1 700
EU	14 022	8 028	12 272	13 418	12 910	10 322

Kilde : EU-landene

	Rumænien		Sri Lanka		Zaire	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
Belgien	2 418	3 463	29	144	1 960	3 749
Tyskland	40 504	103 787	5 628	5 303	2 134	8 305
Danmark	135	98	340	454	18	50
Spanien	718	868	24		164	264
Frankrig	2 486	710	3 400	1 903	4 402	1 443
Grækenland	35	0	78	2	1	
Irland		12				
Italien	2 164	942	138	30	36	23
Luxembourg	45	15			16	19
Nederlandene	1 662	960	1 821	1 034	297	477
Portugal	53	160	3	2	85	221
Storbritannien	552	305	3 750	2 085	7 010	880
EU	52 763	113 312	17 202	12 949	18 114	17 423

Kilde : EU-landene

25. En kort opsummering: Udover de traditionelle bånd til tidligere kolonier er de andre faktorer, der influerer på migrationsbevægelserne, tilstedeværelsen af landsmænd i et EU-land, et lands generelle omdømme som værende velhavende eller havende en relativt liberal asyl- og/eller indvandrerpolitik, tilstedeværelsen af mellem-mænd, der sørger for transport og papirer. Sidstnævnte faktor kan være årsagen til, at visse migrationsbevægelser ved første øjekast kan forekomme helt tilfældige: mellem-mændene tilbyder normalt deres tjenester til en bestemt rute, som eventuelt kun involverer ét eller i hvert fald kun nogle få EU-lande.

Tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i EU-landene

26. Udover tallene for migrationsbevægelserne, som er kommenteret i de foregående punkter, fortjener tallene for, hvor mange tredjelandstatsborgere der opholder sig lovligt i EU-landene særlig opmærksomhed. Antallet af tredjelandstatsborgere med lovlig bopæl i et EU-land, kan også sige noget om det pågældende lands kapacitet med hensyn til yderligere indvandring. Tallene er også særdeles vigtige for fastlæggelsen af en hensigtsmæssig integreringspolitik.

27. Tabel 8 og 9 indeholder de pågældende tal. Tabel 8A, 8B og 8C indeholder de absolutte tal for de største tredjelandsbefolkninger i EU-landene. Tabellerne viser, hvilke nationaliteter der er repræsenteret med over 100 000 personer inden for Unionen pr. 1. januar 1992. Tabel 8D indeholder samlede tal for tredjelandstatsborgere med lovlig bopæl i Unionen pr. 1. januar 1991 opdelt efter, hvilket kontinent de stammer fra. Det skal bemærkes, at tallene for Frankrigs vedkommende i disse tabeller refererer til folketællingen i 1990.

Tabel 8A : Antallet af statsborgere fra andre europæiske lande pr. 1. januar 1992

	Østrig	Polen	Rumænien	Tyrkiet	Tidl. Jugoslavien
Belgien	1 073	4 821		88 365	6 459
Danmark	588	4 868	920	32 018	10 719
Tyskland	188 885	271 198	92 135	1 779 586	775 082
Grækenland	2 149	11 393	4 620	2 303	3 052
Spanien	1 458	3 122	179*		584*
Frankrig	3 280	47 127	5 114	197 712	52 453
Irland	300*	100*			
Italien	4 878	9 073	5 155	2 767	20 735
Luxembourg	420			218	3 110
Nederl anden e	2 896	4 636	1 954	214 830	15 148
Portugal	274*	107*	28	35*	80*
Storbritann ien	4 800	29 400		29 400	9 000
EU	211 001	385 845	110 105	2 347 234	896 422

Kilde : EUROSTAT (tallene markeret med * er fra 1. januar 1991).

Tabel 8B : Antallet af statsborgere fra afrikanske lande pr. 1. januar 1992

	Algeriet	Marokko	Tunesien
Belgien	10 971	145 800	6 385
Danmark	347	3 170	342
Tyskland	9 073	75 145	27 205
Grækenland	269	387	408
Spanien	2 263	49 513	355*
Frankrig	614 207	572 652	206 336
Irland			
Italien	2 592	81 695	30 374
Luxembourg			
Nederlandene	809	163 697	2 576
Portugal	33*	71*	17*
Storbritannien	2 000*	9 500	1 600
EU	642 564	1 101 630	275 598

Kilde : EUROSTAT (tallene markeret med * er fra 1. januar 1991).

Tabel 8C : Antallet af udenlandske statsborgere fra Amerika og Asien pr. 1. januar 1992

	USA		Indien
Belgien	11 697		3 024
Danmark	4 358		932
Tyskland	99 712		32 769
Grækenland	19 699		2 121
Spanien	13 184		5 352
Frankrig	24 236		4 579
Irland	9 274		
Italien	19 610		6 625
Luxembourg	1 385		
Nederlandene	12 093		3 293
Portugal	7 210		600*
Storbritannien	117 300		151 500
EU	339 758		210 795

Kilde : EUROSTAT (tallene markeret med * er fra 1. januar 1991).

Tabel 8D : Antallet af udenlandske statsborgere pr. 1. januar 1991 / Samlede tal for Europa/Afrika/Amerika/Asien

	Europa (ikke-EU)	Afrika	Amerika	Asien
Belgien	107 227	181 284	19 348	22 205
Danmark	71 271	7 063	7 920	38 247
Tyskland	3 016 091	197 974	144 633	513 420
Grækenland	40 213	19 117	28 647	36 130
Spanien	33 336	39 875	98 438	36 130
Frankrig	349 594	1 633 142	72 758	226 956
Irland	1 800		7 600	
Italien	118 024	238 565	128 362	140 279
Luxembourg	5 132	1 724	1 836	1 612
Nederlandene	234 210	186 225	42 153	52 956
Portugal	2 646	45 255	26 369	4 154
Storbritannien	149 000	148 000	221 000	453 000
EU	4 128 544	2 698 224	799 064	1 525 089

Kilde : EUROSTAT

28. Tabel 9 viser den procentvise andel af tredjelandstatsborgere med lovlig bopæl i EU-landene. Der kan registreres en stigning i visse lande, specielt Tyskland, men også et fald i andre lande (Frankrig, Grækenland) mellem 1986 og 1992. Det vil dog ikke sige, at der har været tale om en nettoudvandring fra Frankrig og Grækenland; en del af nedgangen kan også tilskrives det faktum, at visse tredjelandstatsborgere har opnået fransk eller græsk statsborgerskab. Desuden siger tallene ikke noget om, hvor mange tredjelandstatsborgere der opholder sig illegalt i EU-landene. Sådanne tal ville være af interesse for formuleringen af en integreringspolitik - specielt eftersom tilstedeværelsen af illegale indvandrere kan have en negativ indvirkning på lovligt bosiddende tredjelandstatsborgeres situation - men der kan næppe fremskaffes pålidelige tal.

Tabel 9 : Samlede befolkningstal for EU-landene og antallet af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i EU-landene (x1000)

EU-land	1986			1992		
	Samlet befolk.	Ikke-EU statsb.	%	Samlet befolk.	Ikke-EU statsb.	%
Belgien	9 858,9	308,4	3,13	10 022,0	367,9	3,67
Danmark	5 116,3	91,1	1,78	5 162,1	141,1	2,73
Frankrig	53 173,9	2 285,7	4,30	56 163,2	2 357,7	4,14
Tyskland	61 020,5	3 022,3	4,95	64 484,8	4 395,0	6,82
Grækenl.	9 949,1	185,3	1,86	10 120,0	174,9	1,73
Irland	3 541,3	17,9	0,51	3 524,0	-	-
Italien	57 202,4	-	-	56 757,0	425,9	0,75
Luxemb.	367,2	-	-	389,8	13,9	3,56
Nederland.	14 529,4	391,0	2,69	15 129,2	557,4	3,68
Portugal	10 185,0	59,0	0,58	9 846,0	83,9	0,85
Spanien	38 542,1	121,9	0,32	39 055,9	202,4	0,52
Storbrit.	55 913,6	1 052,1	1,88	56 960,3	1 207,2	2,12

Kilde : EUROSTAT

29. På trods af disse mangler fremgår det tydeligt af tabel 9, at der er tale om store forskelle EU-landene imellem med hensyn til den procentvise andel af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i EU. Medens procentsatsen i Tyskland er 6,82, udgør tredjelandsstatsborgere i Italien kun 0,75% af den samlede befolkning. For at kunne udarbejde en effektiv integreringspolitik er man nødt til at have yderligere data. Det er f.eks. af stor betydning, om tredjelandsstatsborgerne er jævnt fordelt i hele landet eller koncentreret i bestemte byer eller regioner. Integreringspolitikken må også tage hensyn til forskellige sociale data, som f.eks. arbejdsløshedsniveauet og uddannelsesniveaue. I praksis vil indvandrerbefolkningerne ofte søge sammen i de store byer, og f.eks. udgør etniske mindretal 25,7% af befolkningen i det indre London, medens tredjelandsstatsborgere ifølge tabel 9 kun udgør 2,12% af den britiske befolkning som helhed. 1992-RIMET-rapporten indeholder nyttige oplysninger om disse mere specifikke data (2).

(2) Kommissionen for De Europæiske Fællesskaber - GD for Beskæftigelse, Arbejdsmarkedsrelationer og Sociale Anliggender. Generel rapport fra Informationsnettet i Ikke-EF-lande: Indvandring - situationen i EF-landene i 1992.

**BILAG II : IVÆRKSÆTTELSEN AF 1991-ARBEJDSPROGRAMMET
OM ASYL- OG INDVANDRERPOLITIKKEN**

1. Efter forelæggelsen i 1991 af meddelelserne om henholdsvis indvandring og asylret intensiverede ministrene med ansvar for indvandring forhandlingerne om harmonisering af indvandrer- og asylpolitikken. Noget af det første, de gjorde i denne forbindelse, var i 1991 at forelægge Det Europæiske Råd i Maastricht et arbejdsprogram om harmonisering af indvandrer- og asylpolitikken, som skulle være gennemført inden udgangen af 1993. Arbejdsprogrammet blev vedtaget af Det Europæiske Råd, hvorefter ministrene med ansvar for indvandring også i 1991 enedes om et endnu mere detaljeret arbejdsprogram om harmonisering af asylpolitikken. I dette arbejdsprogram blev der redegjort detaljeret for de spørgsmål, der skulle behandles.
2. De følgende afsnit indeholder en oversigt over, hvor langt man er nået siden vedtagelsen af arbejdsprogrammet.

Asylpolitikken

3. Situationen med hensyn til de forskellige elementer i 1991-arbejdsprogrammet om asylpolitik er følgende:
 - a. **Dublin-konventionen**
 - Forberedende foranstaltninger med henblik på anvendelse og iværksættelse af Dublin-konventionen. Der er opnået enighed om størsteparten af disse foranstaltninger, som bl.a. vedrører bevismidler, kontaktpersoner og en grafisk fremstilling af konventionens kriterier. Et tilbageværende punkt er spørgsmålet om etablering af et system til sammenligning af fingeraftryk til afsløring af asylansøgninger, der er indgivet under falsk identitet eller under flere forskellige identiteter (EURODAC). Man har endnu ikke påbegyndt feasibility-undersøgelsen omkring et sådant system.
 - b. **Harmonisering af substansen i asyllovgivningen**
 - Formulering af entydige vilkår for vurderingen af, hvilke asylansøgninger der er klart grundløse. I november 1992 vedtog ministrene med ansvar for indvandring en resolution om klart grundløse asylansøgninger. Resolutionen fastsætter de vilkår, der refereres til i arbejdsprogrammet, men kræver ikke specifikke hasteprocedurer for denne form for ansøgninger. Der opfordres dog i resolutionen til hurtig behandling af klart grundløse asylansøgninger, hvilket er ensbetydende med, at den første afgørelse skal træffes inden en måned.

- Definition og harmoniseret anvendelse af princippet om første modtagerland. I denne forbindelse vedtog ministrene med ansvar for indvandring på samlingen den 30. november 1992 en resolution om de grundlæggende principper for begrebet "første modtagerland". Resolutionen er i realiteten mere omfattende end det tilsvarende punkt i arbejdsprogrammet, eftersom den også omhandler princippet om tredje modtagerland, dvs. lande, som en asylansøger ikke nødvendigvis har passeret igennem, men som alligevel ville være det mest oplagte land til at behandle asylansøgningen, f.eks. hvis det har udstedt et visum til asylansøgeren. På den anden side indebærer resolutionen ikke fuld harmonisering, da medlemsstaterne bevarer retten til af humanitære hensyn ikke at sende asylansøgeren til et tredjeland. Endelig skal det bemærkes, at der i resolutionen opfordres til at foretage en revision af, hvordan disse procedurer fungerer; det bør ske i samarbejde med Kommissionen og i samråd med UNHCR; desuden anbefales det at overveje de nødvendige supplerende foranstaltninger.
- Spørgsmålet om, hvilke lande der generelt kan betragtes som "sikre" (dvs. uden risiko for forfølgelse). Selv om ministrene med ansvar for indvandring ikke har udarbejdet en liste over sådanne lande, er de dog enige om en række grundlæggende kriterier. Konklusionerne blev vedtaget på Rådets samling i november 1992. Her blev det også besluttet regelmæssigt at udveksle informationer om dette spørgsmål.
- Fælles bedømmelse af situationen i hjemlande i relation til både modtagelse og udvisning. Dette arbejde varetages af det Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscenter for Asyl (CIREA), som ministrene med ansvar for indvandring oprettede på samlingen i Lissabon i 1992 (se nedenfor). CIREA er ansvarligt for gennemgangen af landerapporterne, men disse udarbejdes inden for rammerne af PESC. Selv om det er forholdsvis begrænset, hvor mange landerapporter der er udarbejdet på denne måde, vil proceduren formentlig blive anvendt mere eller mindre løbende fremover.
- Harmoniseret anvendelse af flygtningedefinitionen i artikel 1A i Geneve-konventionen. Ministrene med ansvar for indvandring har siden 1991 haft en undersøgelse til rådighed af de mest slående ligheder og forskelle i substansen i medlemsstaternes asyllovgivning. Rådet (justits- og indenrigsministrene) har nu besluttet at prioritere dette spørgsmål højt.

c. Harmonisering af reglerne om udvisning

Ministrene med ansvar for indvandring vedtog på samlingen i København i juni 1993 en henstilling vedrørende kontrol med og udvisning af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig eller arbejder i et EU-land uden tilladelse. Henstillingen omhandler i hvert fald nogle af de forskellige aspekter af en egentlig udvisningspolitik, således som arbejdsprogrammet kraftigt opfordrede til, men den omhandler også mere end spørgsmålet om afviste asylansøgere. Desuden vedtog ministrene med ansvar for indvandring på samlingen i London en henstilling vedrørende transit med henblik på

udvisning. Denne henstilling skal sikre, at udvisning via en anden medlemsstats område kan foregå uden alt for mange formaliteter. Et tillæg til denne henstilling, som åbnede mulighed for endnu mere fleksible regler i så henseende, blev vedtaget af ministrene med ansvar for indvandring på samlingen i København i juni 1993. Også i dette tilfælde vedrører henstillingen udvisningspolitik generelt, dvs. uanset om myndighederne har at gøre med afviste asylansøgere eller andre.

d. Etablering af en clearingcentral

Oprettelsen af CIREA er et væsentligt led i gennemførelsen af denne del af arbejdsprogrammet. CIREA har kun været i funktion siden midten af 1992, men man er gradvis ved at påbegynde den nødvendige udveksling af informationer. Samarbejdet mellem CIREA og CDR under UNHCR kan muligvis snart føre til udveksling af elektroniske data om lovgivningen og om landerapporterne. Desuden har Rådssekretariatet forbedret systemerne til indsamling af statistiske data, selv om der fortsat er visse uløste definitionsmæssige problemer. Man har endnu ikke påbegyndt gennemgangen af retspraksis, men CIREA har mandat til at foretage en sådan undersøgelse.

e. Garanti for harmoniseret anvendelse af asylpolitikken

Dette spørgsmål blev behandlet mere eksplicite i Kommissionens meddelelse om asylret. I denne meddelelse konkluderes det, at det bør undersøges, hvilken rolle et eventuelt fælles retsmaskineri kan spille, hvordan det skal være struktureret, og hvordan det skal fungere. Formålet er at udjævne forskellene mellem medlemsstaterne med hensyn til fortolkningen af asyllovgivningen og samtidig - som en indirekte virkning - harmonisere administrativ praksis. Det skal understreges, at man endnu ikke har indledt en sådan gennemgang eller sådanne undersøgelser.

f. Vilka'rene for modtagelsen af asylansøgere

Med henblik på gennemførelsen af denne del af arbejdsprogrammet godkendte ad hoc-gruppen om indvandring et spørgeskema, hvortil besvarelsene i øjeblikket er ved at blive analyseret. Der er endnu ikke fremsat forslag om tilnærmelse af modtagelsesvilkårene.

4. Kommissionens meddelelse fra 1991 indeholder også forslag til yderligere samarbejde på nogle få andre områder. Der er bl.a. tale om harmonisering af regler og praksis vedrørende de facto-flygtninge. Ministrene med ansvar for indvandring har endnu ikke vedtaget specifikke forslag på dette område. På samlingen i København i juni 1993 vedtog de dog en resolution om beskyttelse af særligt udsatte grupper fra det tidligere Jugoslavien. Eftersom mange af de mennesker, der tilhører disse grupper, ville falde ind under ovennævnte definition af begrebet "de facto-flygtninge", kan man hævde, at den midlertidige beskyttelse, der tilbydes disse grupper fra det tidligere Jugoslavien, er et specielt eksempel på, hvordan man håndterer en pludselig massetilstrømning af personer med behov for international beskyttelse. Det tilstræbes dog ikke i resolutionen at harmonisere den form for midlertidig beskyttelse, der opereres med i de enkelte medlemsstaters lovgivning.

Regler for indrejsetilladelse

5. 1991-arbejdsprogrammet omfattede også en lang række spørgsmål om harmonisering af de generelle regler for indrejsetilladelse. Her står der dog mange uløste problemer tilbage.

Harmonisering af reglerne om indrejsetilladelse med henblik på familiesammenføring og ægteskab samt modtagelse af studerende. Ministrene med ansvar for indvandring vedtog på samlingen i København i juni 1993 en resolution om tilladelse til indrejse med henblik på familiesammenføring. Resolutionen indebærer dog ikke fuld harmonisering på dette område. For det første er der ikke i resolutionen fastsat kriterier for tilladelse til familiesammenføring. For det andet omhandler resolutionen kun indrejsetilladelse til ægtefæller og børn og overlader det til medlemsstaterne at fastsætte regler for indrejsetilladelse til andre familiemedlemmer. For det tredje er det ikke alle kriterierne for tilladelse til familiesammenføring, der er blevet harmoniseret; i visse tilfælde indeholder resolutionen kun forslag, som det f.eks. er tilfældet med den øvre aldersgrænse for modtagelse af børn med henblik på familiesammenføring. For så vidt angår modtagelsen af studerende godkendte ministrene med ansvar for indvandring et spørgeskema om den eksisterende nationale lovgivning. Der er foretaget en bearbejdning af besvarelserne på dette spørgeskema, som eventuelt kan danne grundlag for harmoniseringsforslag.

Harmonisering af reglerne om indrejsetilladelse med andre formål, som f.eks. humanitære formål og arbejde som lønmodtagere eller selvstændige erhvervsdrivende. Det belgiske formandskab var det første til at forsøge at få løst dette problem gennem afholdelse af et seminar om spørgsmålet. Drøftelserne om harmonisering af reglerne om indrejsetilladelse med henblik på beskæftigelse indledtes i 1992, da det britiske formandskab forelagde et første forslag til en resolution om spørgsmålet. Men der kunne ikke opnås enighed om ordlyden af den foreslåede resolution. Drøftelserne om harmonisering af reglerne for indrejsetilladelse til selvstændige erhvervsdrivende er indledt på grundlag af et forslag fra det belgiske formandskab, men også her er der for mange uløste problemer til, at der har kunnet opnås enighed om en tekst.

Harmonisering af lovgivningen omkring personer, der har fået opholdstilladelse. Der er endnu ikke gjort nogen fremskridt på dette område.

Illegal indvandring

6. Afsnit B i arbejdsprogrammet om indvandrerpolitikken vedrører et spørgsmål, som også er grundigt behandlet i meddelelsen fra 1991 om indvandring, nemlig udvikling af en fælles holdning til spørgsmålet om illegal indvandring. Der er gjort visse fremskridt på dette område, men der er fortsat en række punkter, der skal drøftes yderligere.

Samarbejde om grænsekontrol inden for rammerne af konventionen om passage af de ydre grænser. Kommissionen har for nylig forelagt et revideret udkast til konvention om passage af de ydre grænser for at tage højde for unionstraktatens ikrafttræden.

Uformelle udvekslinger af informationer foregår dog også inden for rammerne af Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscentret for Indvandring (CIREFI), som ministrene med ansvar for indvandring oprettede på samlingen i London i november 1992. Centret svarer til CIREA, men beskæftiger sig udelukkende med de spørgsmål, der ikke er relateret til asylret. Der udveksles informationer om menneskesmuglere, mellemænd og de transportmidler, der benyttes, samt om de illegale indvandreres rejseruter.

Harmonisering af vilkårene for bekæmpelse af illegal indvandring og illegal beskæftigelse samt kontrol med henblik herpå på EU-landenes område og ved grænserne. Som tidligere nævnt vedtog ministrene med ansvar for indvandring i juni 1993 en henstilling vedrørende kontrol med og udvisning af tredjelandstatsborgere, der opholder sig eller arbejder i et EU-land uden tilladelse. Henstillingen kan betragtes som et første skridt fremad i retning af den harmonisering, der anbefales i arbejdsprogrammet. Der er dog tale om et meget omfattende område, og henstillingen indeholder kun nogle foreløbige retningslinjer. Man skal desuden være opmærksom på den tidligere nævnte henstilling vedrørende transit med henblik på udvisning.

Harmonisering af reglerne om udvisning, herunder rettighederne for personer, der står foran udvisning. Der blev gjort visse forsøg under det portugisiske formandskab på at definere rettighederne for personer, der står foran udvisning, men det var tilsyneladende et vanskeligt forehavende, da det også omfattede ændringer i ordlyden af internationale instrumenter vedrørende menneskerettigheder. Der er endnu ikke fundet en løsning på dette specifikke punkt i arbejdsprogrammet.

Fastsættelse af vejledende principper for, hvilke regler der skal gælde over for tredjelandstatsborgere, der opholder sig illegalt i medlemsstaterne. Selv om dette spørgsmål ved første øjekast synes at overlappes de tidligere nævnte punkter i dette afsnit, gøres det i indledningen til arbejdsprogrammet klart, at der bag denne formulering ligger et ønske om at få vedtaget en fælles holdning til principperne for lovliggørelse af sådanne forhold. Selv om dette aspekt ikke er behandlet eksplicite, tager henstillingen vedrørende udvisning udgangspunkt i det generelle princip, at ulovligt bosiddende tredjelandstatsborgere bør udvises. Kun i individuelle tilfælde bør det overvejes at lade den pågældende forblive af humanitære hensyn.

Samarbejde med hjemlandene og transitlandene omkring bekæmpelse af illegal indvandring, specielt med henblik på at give de pågældende mulighed for at vende tilbage. Rådet (justits- og indenrigsministrene) vedtog en række principper, som skulle ligge til grund for eventuelle aftaler med tredjelande om illegale indvandreres tilbagevenden. Det samme Råd vedtog også en række

konklusioner om det ønskelige i, hvor det overhovedet er muligt, at sammenkæde Unionens aftaler med tredjelands med aftaler eller praksis vedrørende illegale indvandreres tilbagevenden.

Indvandring med henblik på beskæftigelse

7. Et andet afsnit i 1991-arbejdsprogrammet drejer sig om udarbejdelse af regler for indvandring med henblik på beskæftigelse. Dette afsnit involverer til dels fællesskabslovgivningen, og arbejdsministrene interesserer sig derfor naturligt nok også for spørgsmålet.

Harmonisering af medlemsstaternes politik for indrejsetilladelse i beskæftigelsesøjemed for tredjelandsstatsborgere under hensyntagen til eventuelle arbejdskraftbehov i medlemsstaterne i de kommende år. Som tidligere nævnt forhandles der i øjeblikket om en resolution om dette spørgsmål. Denne resolution vil dog ikke komme til at dække hele området for indrejsetilladelse i beskæftigelsesøjemed. Specielt kommer den ikke til at omfatte arbejdstagere med midlertidigt arbejde eller sæsonarbejde og grænsearbejdere.

Øget bevægelighed for EU-statsborgere, specielt via en forbedring af SEDOC-systemet. Kommissionen har oprettet et nyt edb-system, EURES, som allerede har givet gode resultater.

Tredjelandsstatsborgeres vilkår

8. Dette afsnit i 1991-arbejdsprogrammet omhandler kun ét enkelt emne, nemlig undersøgelse i de rette fora af muligheden for at give tredjelandsstatsborgere med længerevarende ophold i en medlemsstat visse rettigheder eller muligheder på lige fod med medlemsstatens egne statsborgere, f.eks. med hensyn til adgang til arbejdsmarkedet, hvis de tolv medlemsstaters statsborgere får samme ret til fri bevægelighed og adgang til arbejdsmarkedet i de pågældende lande. Der er endnu ikke indledt nogen undersøgelse af dette spørgsmål, men Rådet (justits- og indenrigsministrene) har antydnet, at det skal drøftes i 1994.
9. Udover de specifikke punkter vedrørende indvandrer- og asylpolitikken omhandler arbejdsprogrammet også en række mere generelle spørgsmål af interesse:
 - analyse af årsagerne til migrationspres;
 - imødegåelse af årsagerne til migrationsbevægelser via en samordnet strategi inden for udviklingsbistand, handelspolitik, menneskerettigheder, fødevarehjælp, miljøpolitik og befolkningspolitik;
 - øget støtte til flygtninges tilbagevenden til hjemlandet;
 - inddragelse af indvandringsaspektet i det økonomiske, finansielle og sociale samarbejde.

Disse forskellige områder er behandlet mere detaljeret i meddelelsen fra 1991 om indvandring. Det blev i denne meddelelse påpeget, at sådanne spørgsmål bør kædes sammen med Unionens forbindelser med tredjelande. Der er ikke i forbindelse med det mellemstatslige samarbejde truffet specifikke foranstaltninger vedrørende de spørgsmål, der er nævnt i dette afsnit i arbejdsprogrammet.

BILAG III : DEN SENESTE UDVIKLING INDEN FOR UNIONEN

1. Siden 1991 har de største fremskridt med hensyn til harmonisering af indvandrer- og asylpolitikken fundet sted først inden for rammerne af det mellemstatslige samarbejde (ministrene med ansvar for indvandrerspørgsmål) og senere inden for rammerne af afsnit VI i unionstraktaten. Disse fremskridt er beskrevet i bilag II. I de følgende punkter redegøres der for andre fremskridt inden for Unionen, som er af betydning for indvandrer- og asylpolitikken i bredeste forstand.

Erklæring om principperne for de eksterne aspekter af migrationspolitikken: indhold og opfølgning

2. Den 12. december 1992 vedtog Det Europæiske Råd i Edinburgh en række konklusioner, som udgør principperne for de eksterne aspekter af migrationspolitikken. Disse principper udgør i vidt omfang den ramme for en mere omfattende migrationspolitik, der blev slået til lyd for både i 1991-arbejdsprogrammet om indvandrerpolitikken og i meddelelsen fra 1991 om indvandring.
3. I erklæringen nævnes følgende faktorer som værende af betydning for begrænsningen af migrationsbevægelserne ind i EU-landene:
 - bevaring af freden og væbnede konflikters ophør;
 - fuld respekt for menneskerettighederne
 - etablering af demokratiske samfund og rimelige sociale vilkår;
 - en liberal handelspolitik, som kan bidrage til at forbedre de økonomiske vilkår i udvandringslandene;
 - en samordning af indsatsen fra Fællesskabets og dets medlemsstaters side inden for udenrigspolitik, økonomisk samarbejde og indvandrer- og asylpolitik.
4. Erklæringen er af stor politisk betydning, da den er udtryk for, at det nu på højeste niveau erkendes, at det er nødvendigt at udvikle en helhedsstrategi på indvandrings- og asylområdet og at udnytte Unionens forbindelser med tredjelande i denne kontekst.

Befolkningspolitik

5. Kommissionen forelagde i november 1992 Rådet og Europa-Parlamentet en meddelelse om demografi, familieplanlægning og samarbejde med udviklingslande. På grundlag af denne meddelelse vedtog Rådet (udviklingsministrene) og regeringsrepræsentanter for medlemsstaterne den 18. november 1992 en resolution. I denne resolution erindrer Rådet om sin tidligere resolution af 11. november 1986 om befolkning og udvikling, hvori Fællesskabet gav udtryk for sin vilje til at bistå udviklingslandene på dette område. I 1992-resolutionen understreger Rådet, at den voldsomme befolkningsmæssige udvikling i landene i den tredje verden har alvorlige konsekvenser for bestræbelserne på at

forbedre levestandarden overalt i den tredje verden. Rådet anfører endvidere, at sammenhængen mellem demografiske tendenser og faktorer og ændringer i miljøet bør analyseres løbende.

6. I resolutionen henvises der desuden til nogle områder, hvor der kan ydes bistand med det formål at bidrage til en mere afbalanceret befolkningsudvikling. Der nævnes specielt: politiske tiltag med henblik på fremme af kvinders og børns sundhedstilstand, politiske tiltag med henblik på at forbedre kvindernes vilkår i de pågældende samfund, øget undervisning i skrivning og læsning og politiske tiltag med henblik på at forbedre kvaliteten af de sociale serviceydelser, der er til rådighed for lokalsamfundene. Desuden peges der i resolutionen på behovet for familieplanlægningstjenester som en absolut nødvendig forudsætning for at kunne forbedre de sociale serviceydelser til befolkningen i udviklingslandene. Samtidig lægger Rådet vægt på, at der ikke må ydes bistand til programmer, som på nogen måde kan virke som tvangsforanstaltninger eller være diskriminerende eller krænkende for de grundlæggende menneskerettigheder.
7. Med hensyn til familieplanlægning peger Rådet på, at det er påtrængende nødvendigt at imødekomme det store udækkede behov for sådanne tjenester i udviklingslandene. Det anslås, at 300 mio mænd og kvinder i hele verden gerne ville - men ikke har mulighed for - selv at planlægge, hvor mange børn de skal have og hvornår. Programmer til forbedring af familieplanlægningstjenester bør dog, hvor det overhovedet kan lade sig gøre, kombineres med andre familiesundhedsforanstaltninger og tilbyde kvinder og mænd alle egnede svangerskabsforebyggende metoder og midler, oplyse dem om deres respektive fordele og risici og omfatte undervisning i sundhed og hygiejne og menneskelige relationer. Unionen og dens medlemsstater har indvilget i at overveje, hvordan de bl.a. gennem en omfordeling af eksisterende ressourcer kan bidrage yderligere til udviklingslandenes bestræbelser på at styrke familieplanlægningstjenesterne.
8. Efter resolutionens vedtagelse afholdtes to ekspertmøder, hvor man drøftede den operationelle opfølgning. Ekspertterne pegede på en række specifikke emner, der bør overvejes, og påbegyndte nogle undersøgelser af forholdene i bestemte lande. Det forventes, at eksperterne på grundlag af disse yderligere informationer vil fremkomme med forslag til et mere specifikt handlingsprogram.
9. Problemerne omkring den befolkningsmæssige udvikling indgår også i Unionens forslag vedrørende midtvejsrevisionen af Lomé IV.

Bestræbelser på at skabe fri bevægelighed mellem Unionen og andre europæiske stater

10. Størsteparten af de foranstaltninger, der er omtalt i de foregående punkter, tog sigt på at dæmpe migrationspresset. De følgende punkter omhandler en række andre foranstaltninger fra Unionens og dens medlemsstaters side, som har til formål at skabe fri bevægelighed i hele Europa, og som derfor er baseret på en positiv i stedet for en negativ opfattelse af migrationsfænomenet.

11. I denne sammenhæng skal allerførst nævnes undertegnelsen den 2. maj 1992 af EØS-aftalen mellem på den ene side Fællesskabet og dets medlemsstater og på den anden side EFTA-landene. På grundlag af artikel 28 i denne aftale og på grundlag af Domstolens retspraksis i relation til den tilsvarende artikel 48 i EØF-traktaten får statsborgere fra de deltagende stater ret til at bevæge sig frit på disse staters område for at søge arbejde samt ret til at opholde sig der for at udføre det job, de måtte have fundet. EØS-aftalen kopierer også artikel 59 og 60 i EØF-traktaten om fri udveksling af tjenesteydelser. Disse friheder vil også medføre en vis fri bevægelighed, specielt på baggrund af Domstolens fortolkning af de respektive artikler. Bestemmelserne vil også få betydning for grænsekontrollen for statsborgere fra de deltagende stater, idet den skal begrænses til kontrol med den pågældende persons identitet og tilstedeværelsen af eventuelle risici for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed i overensstemmelse med reglerne i direktiv 64/221.
12. Dernæst danner Europa-aftalerne med en række central- og østeuropæiske lande også grundlag for at give bestemte kategorier af personer fri bevægelighed. Det gælder specielt med hensyn til fri udveksling af tjenesteydelser.

Europa-Parlamentets aktiviteter

13. Også Europa-Parlamentet har siden 1991 lavet en række undersøgelser om indvandrer- og asylpolitikken og vedtaget flere beslutninger. I oktober 1992 forelagde parlamentsmedlem fr. van den Brink en betænkning om europæisk indvandrerpolitik udarbejdet af Udvalget for Borgerlige Rettigheder og Indre Anliggender. I november 1992 forelagde parlamentsmedlem hr. Cooney en betænkning fra samme udvalg om harmonisering inden for Det Europæiske Fællesskab af asyllovgivningen og -politikken. På grundlag af disse to betænkninger vedtog Parlamentet på plenarmødet den 18. november 1992 to beslutninger, A3-0280/92 og A3-0337/92.
14. Disse beslutninger udgør tilsammen et helt handlingsprogram for indvandrer- og asylpolitikken. Den grundlæggende idé er, at medlemsstaterne bør indtage en så liberal holdning som muligt til personer med behov for international beskyttelse og styrke den retlige status for personer, som har opholdt sig lovligt i Unionen i nogen tid. Dette indebærer bl.a. indførelse af liberale regler for familiesammenføring. Samtidig opfordrer beslutningerne til en mere konsekvent indsats over for illegal indvandring.
15. Det falder uden for denne meddelelses emneområde at behandle alle de forskellige foranstaltninger, der er foreslået i disse beslutninger; i det følgende er derfor kun nævnt nogle af de vigtigste forslag:

- oprettelse af et europæisk observatørorgan med henblik på at kontrollere ind- og udvandringsstrømmene;
 - indgåelse af aftaler mellem unionslandene og indvandrernes hjemlande om det forventede udbud af og efterspørgsel efter beskæftigelse;
 - indførelse af EF-bestemmelser om kontrol med illegal beskæftigelse og omfattende sanktioner mod arbejdsgivere, der beskæftiger illegale indvandrere;
 - gennemførelse af oplysningskampagner over for befolkningen i indvandrernes hjemlande om de risici og problemer, der er forbundet med illegal indvandring;
 - indgåelse af aftaler med de vigtigste oprindelseslande for illegale indvandrere om de pågældende borgeres tilbagevenden;
 - koordinering mellem indvandrerpolitikken, politikken for international udviklingsbistand, handelspolitikken og det økonomiske og sociale samarbejde med tredjelande fra EU's og medlemsstaternes side;
 - udarbejdelse af forslag med henblik på at udvide retten til fri bevægelighed, etablering og adgang til arbejdsmarkedet, som gælder for EU-borgere, til også at omfatte alle borgere fra tredjelande, som opholder sig legalt i EU;
 - oprettelse af en europæisk fond for flygtninge;
 - udarbejdelse af fælles regler for personer, der flygter på grund af fattigdom eller sult, krigshandlinger eller katastrofer, og som ikke falder ind under Geneve-konventionen eller New York-protokollen;
 - vedtagelse af en politik vedrørende beskyttelse af de facto-flygtninge;
 - udarbejdelse af formaliserede regler om, at medlemsstaterne skal hjælpe den medlemsstat, der modtager et stort antal flygtninge;
 - nedsættelse på ad hoc-basis af en gruppe eksperter fra medlemsstaterne, som sammen med en repræsentant for Kommissionen og for UNHCR kan rådgive i nye sager, samt opbygning af et katalog over fortilfælde;
 - nedsættelse af en europæisk asyl- og flygtningekomité med det formål at tilvejebringe foreløbige regler for spørgsmål om oprindelsesland;
 - overdragelse af beføjelserne om at træffe den endelige afgørelse om fortolkning af EU-landenes asyllovgivning og de forskellige konventioner (menneskerettighedskonventionen, Geneve-flygtningekonventionen) til en international domstol.
16. Europa-Parlamentet har været særdeles betænkeligt ved, at indvandrer- og asylpolitikken hidtil har været behandlet i et samarbejde på regeringsplan mellem medlemsstaterne. Parlamentet havde foretrukket, at denne politik var omfattet af unionsprocedurer. Det fremgik ikke blot af ovennævnte beslutninger og de til grund liggende betænkninger, men også af betænkningen fra parlamentsmedlem hr. Robles Piquer, som blev forelagt for Parlamentet den 12. maj 1993. I den beslutning, som Parlamentet vedtog på grundlag af betænkningen, slås der kraftigt til lyd for en EU-styret strategi på dette område. Ikke desto mindre viste forhandlingerne om betænkningen den 13. juli

1993, at mange parlamentsmedlemmer accepterer, at samarbejdet inden for Unionen om indvandrer- og asylpolitikken i henhold til traktaten om Den Europæiske Union foregår på grundlag af de særlige ordninger, der er fastsat i traktatens afsnit VI. De synspunkter, som disse parlamentsmedlemmer gav udtryk for, viser, at de ønsker at udnytte ordningerne fuldt ud, idet de opfordrede til følgende:

- fuld udnyttelse af Kommissionens nye initiativret, som den deler med medlemsstaterne;
- indførelse af de nødvendige bestemmelser til at give Domstolen kompetence i relation til de konventioner, der skal vedtages af justits- og indenrigsministrene;
- udnyttelse af den mulighed, der ligger i artikel K.9 for at lade indvandrer- og asylpolitikken være omfattet af traktatens artikel 100 C.

Desuden håber Parlamentet på, at der vedtages nye EU-procedurer på den regeringskonference, som efter planerne skal finde sted i 1996.

BILAG IV : DEN SENESTE UDVIKLING I INTERNATIONALE FORA

Opfølgning af konferencen i Wien om udvandring fra øst til vest

1. I 1991 tog Østrig initiativ til en ministerkonference i Wien den 24. og 25. januar 1991 om udvandring fra de central- og østeuropæiske lande. I alt deltog 32 europæiske lande samt Australien, Canada og USA i konferencen, som behandlede en lang række forskellige emner omkring udvandringen fra øst til vest. Europarådet deltog også helt fra starten i konferencen, og det opfølgende arbejde er foregået i denne organisations regi. Initiativet til konferencen var begrundet i voksende bekymring for eventuelle massive migrationsbevægelser fra Central- og Østeuropa til de øvrige europæiske lande.
2. I det slutkommuniké, som konferencen vedtog, bekræftes det endnu engang, hvor vigtige de eksisterende internationale menneskerettighedsinstrumenter er, og alle de deltagende stater opfordres til at tilslutte sig Geneve-konventionen og New York-protokollen, hvis de ikke allerede har gjort det. Det generelle budskab i kommunikéet var, at der er behov for et tættere samarbejde mellem de deltagende stater på et solidarisk grundlag.
3. Selv om de frygtede massive migrationsbevægelser fra Central- og Østeuropa ikke er blevet en realitet, når man ser bort fra strømmen af fordrevne personer fra det tidligere Jugoslavien, blev Wien-konferencen fulgt op af en række møder. Dette kan tilskrives den kendsgerning, at en række central- og østeuropæiske lande har oplevet alvorlige problemer som transitlande for indvandrere, der søger til Vesteuropa, og at man fandt det i alle deltagende landes interesse, i øjeblikket 37, at drøfte disse problemer og overvåge den potentielle og faktiske udvandring fra øst til vest. Til dette formål blev der oprettet en gruppe af højtstående embedsmænd, som afholdt fem møder mellem januar 1991 og december 1993. Denne gruppe af højtstående embedsmænd oprettede selv en række arbejdsgrupper, der skulle undersøge følgende emner:
 - fri bevægelighed for personer,
 - international udveksling af oplysninger om ind- og udvandring,
 - potentielle migranternes profil,
 - asylret,
 - visumpraksis,
 - byrdefordeling.
4. Gruppen af højtstående embedsmænd gjorde på mødet i juli 1993 status over de hidtidige resultater i forbindelse med Wien-konferencen. Wien-konferencen udgjorde en mere velafbalanceret ramme end Berlin- og Budapest-konferencerne, idet den mere klart afdækkede de central- og østeuropæiske landes grundlæggende behov og problemer, medens de to sidstnævnte konferencer hovedsagelig drejede sig om bekæmpelse af illegal indvandring og menneskesmugling.

5. Højtstående embedsmænd har besluttet at oprette en uformel rådgivende gruppe, der skal tage initiativ til de nødvendige opfølgende aktiviteter. Desuden blev de højtstående embedsmænds rapport forelagt for den konference for Europarådets medlemslandes stats- og regeringschefer, som afholdtes i Wien den 8. og 9. oktober 1993.
6. Det er vanskeligt at forudsige, hvor mange yderligere resultater der kan forventes af Wien-konferencen. På den ene side har stadig flere lande tilsluttet sig konferencen, men samtidig peger stadig flere delegationer på, at samordningen med de internationale organisationer såsom Europarådet, CSCE, IOM og UNHCR er af den største betydning. Delegationerne fra visse lande, specielt Sverige, Polen, USA og Canada, har gjort det klart, at de foretrækker at forstærke CSCE's rolle i denne kontekst. Andre delegationer har fremhævet betydningen af en bedre samordning med og eventuel overførsel af beføjelser til de eksisterende organer i Europarådet. Der er således en tendens til at bringe det uformelle samarbejde, der er opstået i kølvandet på Wien-konferencen, ind i mere traditionelle internationale rammer.

Opfølgning af konferencen i Berlin

7. Indbudt af den tyske regering mødtes indenrigs- eller justitsministrene fra 27 europæiske lande i Berlin den 30. og 31. oktober 1991 for at drøfte problemet omkring illegal indvandring fra og gennem Central- og Østeuropa. Slutkommunikéet fra denne konference indeholdt en liste over foranstaltninger, der skulle forbedre samarbejdet omkring afsløringen af illegal indvandring og i et vist omfang også afstedkomme supplerende lovgivningsmæssige ændringer. En arbejdsgruppe med betegnelsen Berlin-gruppen blev oprettet for at iværksætte disse anbefalinger.
8. Arbejdsgruppen holdt sit første møde i Graz i januar 1992 under østrigsk formandskab. Arbejdsgruppen enedes om at oprette ni undergrupper, der skulle behandle følgende emner:
 - a. harmonisering af sanktioner imod indsmugling af illegale indvandrere;
 - b. gensidig juridisk bistand ved retsforfølgning af personer, der forsøger at indsmugle illegale indvandrere;
 - c. oprettelse af særlige korps til bekæmpelse af illegale indvandernetværk;
 - d. udveksling af informationer om illegal indvandring;
 - e. procedurer og regler med henblik på at forbedre grænsekontrollen;
 - f. aftaler med hjemlandene om de illegale indvandreres tilbagevenden;
 - g. tilbagesendelse af illegale indvandrere;
 - h. sikring af de ydre grænser også uden for de autoriserede grænsesteder;
 - i. forpligtelse for transportselskaber til at forhindre illegal indrejse.

9. Berlin-gruppens to plenarmøder fandt sted henholdsvis i maj 1992 og januar 1993, hvor man hovedsagelig beskæftigede sig med udformningen af de rekommendationer, der skulle vedtages på ministerplan. Den 15. og 16. februar 1993 afholdtes en ministerkonference i Budapest, hvor man vedtog resultaterne af alle disse forudgående overvejelser i form af en rekommendation, som iøvrigt fulgte arbejdsgruppens opdeling i delemer.
10. Udover ovennævnte rekommendation behandlede konferencen også et østrigsk forslag til en konvention om en række spørgsmål i relation til indvandrer- og asylpolitik. Dette forslag blev dog ikke vedtaget. Der blev heller ikke opnået enighed om et tysk forslag om byrdefordelingen. Med hensyn til den videre opfølgning af konferencen blev det besluttet, at en arbejdsgruppe skulle mødes, når det fandtes nødvendigt, men hidtil har der ikke været afholdt nogen møder. En række delegationer på konferencen pegede dog også på, at mange af de aspekter, som Berlin-gruppen havde beskæftiget sig med, muligvis ville blive taget op af Wien-gruppen fremover.
11. Berlin- og Budapest-konferencerne har helt klart skabt opmærksomhed om vigtige spørgsmål i relation til bekæmpelsen af illegal indvandring. De var en god lejlighed til at stimulere dialogen mellem de vesteuropæiske og de central- og østeuropæiske lande om disse spørgsmål.

Europarådet

12. Europarådets vigtigste fora for indvandrer- og asylpolitik er den såkaldte *Steering Committee on Intra-European Migration* (CDMG) og *Ad Hoc Expert Committee on the Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons* (CAHAR). Desuden skal nævnes konventionen om vandrende arbejdstageres retlige status. De EU-landene, der har ratificeret denne konvention, er Frankrig, Nederlandene, Portugal og Spanien, mens Belgien, Tyskland, Grækenland, Italien og Luxembourg har undertegnet den. I henhold til konventionen oprettes der et rådgivende udvalg, som bl.a. skal drøfte de deltagende staters iværksættelse af konventionen. Udvalget har forelagt fire periodiske rapporter for ministerudvalget.
13. En af CDMG's opgaver har været at forberede de periodiske ministerkonferencer mellem europæiske ministre med ansvar for indvandrerspørgsmål. Den fjerde af disse konferencer fandt sted den 17. og 18. september 1991 i Luxembourg, og den femte afholdtes i Athen den 18. og 19. november 1993. Ligesom CDMG's egne drøftelser drejede disse konferencer sig om indvandrerpolitik og migrationsbevægelser som helhed, men fokuserede også på vilkårene for integreringen af indvandrere, som i forvejen opholder sig legalt på medlemsstaternes område, og på relationerne mellem indvandrerbefolkningerne og det øvrige samfund i værtslandet. Konferencen i Luxembourg var f.eks. centreret omkring den aktuelle og fremtidige udvikling af migrationsfænomener af betydning for Europa og om evalueringen af Europarådets såkaldte *Community Relations Project*. Konferencen i Athen fokuserede på, hvordan man kan håndtere migrationsbevægelserne og bekæmpe racisme, fremmedhad og intolerance.

14. CDMG's arbejdsprogram omfatter desuden følgende: I 1991 lancerede CDMG sammen med Den Europæiske Befolkningskomité et projekt med betegnelsen *Migration, Demography and Employment*. I den indledende fase er der gennemført tre undersøgelser om migration fra syd til nord, om statistiske spørgsmål i relation til migrationsbevægelser og talmæssige data og om konflikten mellem humanitære og økonomiske hensyn i bestræbelserne på at imødegå migrationspres. Anden fase af dette projekt kommer til at omfatte en komparativ undersøgelse af de forskellige landes integreringspolitik. For det andet har CDMG undersøgt vandrende arbejdstageres og deres familiemedlemmers retlige, sociale og økonomiske vilkår. For det tredje iværksatte CDMG i 1987 det såkaldte *Community Relations Project*, som drejer sig om integreringspolitikken. Dette projekt var fuldført i 1991, da slutrapporten om projektet blev forelagt på ministerkonferencen i Luxembourg. Rapporten blev drøftet mere detaljeret på den særlige afslutningskonference i Haag i november 1991. De vigtigste elementer fra rapporten er efterfølgende blevet indarbejdet i en rekommendation, som Europarådets ministerudvalg vedtog i 1992. *Community Relations Project* er nu blevet efterfulgt af et projekt, der tager sigte på at opnå ligestilling for indvandrere. Det vedrører specielt indvandrernes vilkår på arbejdsmarkedet, deres muligheder for at få ordentlige boliger og rettigheder på det kulturelle område samt bekæmpelsen af fremmedhad. Endelig har CDMG iværksat undersøgelser omkring korterevarende migration og reintegrering af udvandrere i hjemlandet.
15. CAHAR's aktiviteter er blevet overskygget af den seneste voldsomme stigning i antallet af fora, der beskæftiger sig med asylpolitik. Selv om CAHAR tidligere fremkom med flere kreative idéer og forslag på dette område, er udvalgets hovedopgave nu at sikre udvekslingen af informationer om asylpolitikken. Nu, hvor de central- og østeuropæiske lande i stigende grad er repræsenteret ved disse møder, kan CAHAR blive ét af de fora, hvor drøftelserne med disse lande kan blive yderligere udbygget.
16. Siden vedtagelsen for 30 år siden af konventionen om begrænsning af dobbelt statsborgerskab og spørgsmålet om militærtjeneste i tilfælde af dobbelt statsborgerskab, går mange stater nu ind for en mere liberal holdning til begrebet dobbelt statsborgerskab. Et ekspertudvalg er i øjeblikket i færd med at gennemgå konventionen i lyset af den seneste udvikling i de europæiske landes lovgivning og praksis og i lyset af de seneste migrationsbevægelser i Europa og Europarådets åbning over for de central- og østeuropæiske lande. Udvalget har fremsat forslag til udarbejdelse af en ny konvention om statsborgerskab.
17. Efter at stats- og regeringscheferne fra Europarådets medlemslande den 9. oktober 1993 i Wien vedtog en erklæring og en handlingsplan om bekæmpelse af racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance, har Europarådet indledt en omfattende europæisk ungdomskampagne, der skal mobilisere offentligheden til fordel for et tolerant samfund baseret på ligestilling for alle dets medlemmer og imod udslag af racisme, fremmedhad, antisemitisme og intolerance; kampagnen skal kulminere i midten af 1995. Desuden har Europarådet nedsat et udvalg af regeringsekspertter med følgende mandat: 1) gennemgang af medlemsstaternes lovgivning, politikker og andre foranstaltninger til bekæmpelse af racisme, fremmedhad, antisemitisme og

intolerance samt vurdering af disse foranstaltningers effektivitet; 2) forslag til yderligere aktioner på lokalt, nationalt og europæisk plan; 3) udformning af generelle anbefalinger til medlemsstaterne desangående; 4) undersøgelse af internationale retlige instrumenter, der finder anvendelse på dette område, med henblik på i givet fald at styrke dem. Af samme grund blev det besluttet at indlede aktiviteter omkring historieundervisningen og holdningsbearbejdning over for fagfolk i medierne.

18. Desuden skal omtales retspraksis i forbindelse med den europæiske menneskerettighedskonvention. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har lagt særlig vægt på princippet om familiens enhed, som er sikret i henhold til konventionens artikel 8, hvortil der kan henvises i forbindelse med beskyttelse af vandrede arbejdstagere, der udvises eller nægtes indrejse med henblik på familiesammenføring i et europæisk land. I forbindelse med Unionens drøftelser om familiesammenføring refereres der udtrykkeligt til Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis. Allerede i nogen tid har konventionens og specielt Domstolens organer kunnet anvende artikel 3 i konventionen, som forbyder umenneskelig eller nedværdigende behandling af personer, der hævder, at de ved tilbagevenden til hjemlandet vil blive udsat for forfølgelse; Domstolen har således fundet det nødvendigt endnu engang at slå fast, at selv om asylretten som sådan ikke er garanteret i konventionen, vil sådanne hjemsendelsesforanstaltninger kunne medføre problemer i relation til artikel 3 (samt artikel 13, der garanterer retten til en effektiv imødegåelse af denne situation).

Den europæiske befolkningskonference

19. Den europæiske befolkningskonference fandt sted i Geneve fra den 23. til den 26. marts 1993 i forbindelse med forberedelsen af De Forenede Nationers internationale konference i 1994 om befolkning og udvikling. Konferencen var arrangeret af FN's Økonomiske Kommission for Europa, Europarådet og FN's Fond for Befolkningsaktiviteter. I konferencen deltog repræsentanter for 39 europæiske lande, Israel, Canada og USA samt repræsentanter for EF. Da det var en regional konference, drejede den sig udelukkende om situationen i Europa og Nordamerika, men naturligvis under skyldig hensyntagen til mere globale forhold. Konferencen vedtog en række vigtige rekommendationer, som ikke blot omfattede befolkningspolitikken i snævreste forstand, men også indvandrer- og asylpolitikken. I de følgende punkter redegøres der for de vigtigste af disse rekommendationer.
20. Konferencen vedtog følgende rekommendationer om familieplanlægning: For det første anbefaledes det, at regeringerne træffer foranstaltninger til at sætte enkeltpersoner og par i stand til at udøve deres ret til frit og ansvarligt at bestemme, hvor mange børn de vil have, og på hvilket tidspunkt. Disse foranstaltninger skulle give både enkeltpersoner og par øget adgang til undervisning og oplysning om familieplanlægning og midler til at styre fertiliteten, herunder også behandling mod barnløshed, uanset de overordnede befolkningsmæssige mål. Der bør tilbydes rådgivning og familieplanlægning af tilstrækkelig høj kvalitet for at nedbringe antallet af aborter. De offentlige myndigheder på nationalt og lokalt plan, ikke-statslige organisationer og andre

involverede institutioner bør støtte familieplanlægningstjenesternes frivillige tilbud, som respekterer målgruppens værdinormer. Desuden bør man støtte sundhedsprogrammer for mødre med småbørn og de dertil knyttede sundhedstjenester.

21. På denne baggrund anbefales det, at både udviklingslandene og de udviklede lande i højere grad forpligter sig politisk til at gennemføre befolkningsrelaterede programmer og politikker i overensstemmelse med deres nationale prioriteter og mål og i fuld respekt for de grundlæggende menneskerettigheder. Befolkningsrelaterede programmer og planer bør således være en integreret del af de nationale udviklingsstrategier.
22. Der blev vedtaget nogle meget forsigtige rekommendationer om forholdet mellem de demografiske tendenser i Europa og Nordamerika og et eventuelt behov for indvandring. Det anføres i disse rekommendationer, at regeringerne skal holde sig for øje, at selv om visse skævheder på arbejdsmarkedet muligvis kan rettes op ved hjælp af indvandring, vil indvandring næppe være en effektiv løsning på problemet omkring tilpasning af befolkningens aldersstruktur. Hvis man i vidt omfang benytter indvandring som et middel til at løse demografiske skævheder, kan det på lang sigt føre til ganske store fluktuationer i de nationale befolkningers aldersstruktur.
23. Med hensyn til migration og udvikling anbefales det, at regeringerne i indvandrerens hjemlande og i modtagerlandene forsøger at imødegå årsagerne til udvandring for at lette det massive og ukontrollerede internationale migrationspres. Skal der gøres noget ved de grundlæggende årsager, må der satses mere på at:
 - opnå en bæredygtig økonomisk og social udvikling,
 - undgå internationale og indenlandske konflikter,
 - skabe retssamfund,
 - fremme en effektiv national styring og ledelse,
 - styrke demokratiet,
 - fremme menneskerettighederne,
 - støtte uddannelses-, ernærings-, sundheds- og befolkningsprogrammer,
 - sikre en effektiv miljøbeskyttelse.
24. Set ud fra et befolkningsmæssigt synspunkt lykkedes det konferencen at formulere ganske vidtrækkende rekommendationer, som skal drøftes yderligere på den globale konference om disse emner i Kairo i 1994.

Den transatlantiske dialog

25. De europæiske landes indvandrer- og asylpolitik har traditionelt været meget forskellig fra den strategi, der har været fulgt på det nordamerikanske kontinent. USA og Canada har altid opfattet sig selv om indvandrerlande, hvilket ikke er tilfældet med de europæiske lande. Men holdningerne har ændret sig på begge sider af Atlanten i de seneste år.
26. Medens næsten alle de europæiske lande må erkende, at de i hvert fald de facto er blevet nettoindvandringslande, er der i USA og Canada en voksende følelse af, at ukontrolleret indvandring ikke længere kan tolereres, da der er grænser for, hvor stor en indvandring disse lande kan absorbere. Denne udvikling har ført til et vist sammenfald i de to kontinenters indvandrerpolitik og til øget gensidig interesse for den anden parts strategier. Den canadiske regering og for nylig også den amerikanske har selv givet udtryk for en sådan interesse i et tættere samarbejde omkring indvandrer- og asylpolitik.
27. Der er ved flere lejligheder udtrykt ønske om en tættere form for samarbejde. Helt tilbage i 1990 indgik der i erklæringen om forbindelserne mellem EF og Canada forslag om en fælles indsats til imødegåelse af de transnationale udfordringer, som den illegale indvandring indebar. I december 1992 blev det foreslået på Det Transatlantiske Topmøde i Ottawa at nedsætte en EF-Canada-arbejdsgruppe om dette spørgsmål. Tilsvarende har den amerikanske regering for nylig nævnt indvandring og asyl som ét af de emner, der skal drøftes inden for rammerne af den transatlantiske erklæring, som i 1991 skabte grundlag for en regelmæssig dialog mellem EU og USA.
28. Før traktaten om Den Europæiske Union trådte i kraft, blev indvandrer- og asylpolitikken hovedsagelig drøftet på regeringsplan, hvorfor det har været vanskeligt at etablere de nødvendige kontakter inden for disse strukturer. Der har dog været andre kommunikationskanaler. En af disse er det regelmæssige trojka-møde med repræsentanter for en række tredjelande under de officielle TREVI-ministermøder. Forslag til yderligere styrkelse af disse strukturer er under overvejelse i forbindelse med specifikke områder af interesse, som USA og Canada ønsker behandlet.
29. De drøftelser, der foregår inden for rammerne af regeringskonsultationerne om asyl-, flygtninge- og indvandrerpolitikken i Europa, Nordamerika og Australien, er af mere uformel karakter, og hverken alle EU-landene eller Kommissionen og Rådssekretariatet er repræsenteret.
30. De vigtigste områder, som Canada og USA er interesseret i, er udviklingen af en helhedsstrategi for indvandring og asylret, bekæmpelse af illegal indvandring og indførelse af retfærdige og effektive asylprocedurer.

31. Både Canada og USA har voksende problemer med illegal indvandring. I Canada udsendte *Immigration Policy Group*(1) en rapport, hvori det anføres, at opbakningen bag Canadas traditionelle indvandrepolitik kan blive truet, hvis canadierne får den opfattelse, at regeringen ikke har kontrol med, hvem og hvor mange der rejser ind i Canada. Udover de modforanstaltninger, der kan træffes på nationalt plan, konkluderer gruppen, at forebyggende foranstaltninger på lang sigt, som forudsætter et internationalt samarbejde med andre modtagerlande og med hjemlandene, kan vise sig at være lige så vigtige.
32. Med hensyn til asylpolitikken har USA et problem med ophobningen af ca. 200-250 000 asylsager. Med en årlig tilgang på ca. 100 000 sager og personale til at behandle 50 000 sager om året, vil denne pukkel nødvendigvis vokse sig endnu større i de kommende år. På denne baggrund har den amerikanske regering vist interesse for den harmoniseringsproces, som Unionen og dens medlemsstater har indledt omkring asyllovgivning og -politik. For det andet er den amerikanske regering ligesom den canadiske interesseret i et samarbejde omkring indsamling og analyse af informationer om hjemlandene.

Andre internationale fora

33. Det vil i denne sammenhæng være næsten umuligt at give en udtømmende liste over alle de internationale fora, der beskæftiger sig med indvandrerspørgsmål. Migration er blevet et så politisk relevant fænomen, at stort set alle større internationale organisationer har beskæftiget sig med emnet. Uden at gå for meget i detaljer bør nævnes de relevante aktiviteter inden for ILO, IOM og ECE, men selv organisationer, som traditionelt ikke har beskæftiget sig med migration, som f.eks. IMF, Verdensbanken og GATT, udviser nu stor interesse for disse spørgsmål.
34. OECD har traditionelt gjort et stort arbejde med indsamling af data om vandrende arbejdstagere (SOPEMI). Arbejdsgruppen om Migration har i mange år drøftet migrationsspørgsmål, oprindeligt i relation til samspillet mellem arbejdsmarkedet og migrationsbevægelser, og nu også i relation til mere generelle aspekter af indvandrepolitikken. For nylig har Komitéen for Udviklingsbistand også vist interesse for migration. OECD afholdt sammen med Canada i marts 1993 en konference i Madrid om migration og udvikling.
35. CSCE interesserer sig også i stigende grad for forskellige aspekter af migration. CSCE's *Human Dimension Implementation Meeting*, som fandt sted i Warszawa fra den 27. september til den 15. oktober 1993, omhandlede bl.a. ufrivillige migranter og flygtninge. Der skal tilsvarende afholdes et seminar om vandrende arbejdstagere i sidste uge af marts 1994. Selv om disse møder ikke når frem til formelle konklusioner, udgør de ikke desto mindre et interessant forum for udveksling af synspunkter mellem alle CSCE-partnerne. Specielt skal nævnes det arbejde, der udføres af Højkommissæren for

(1) *Employment and Immigration in Canada: An Approach to International migration*, januar 1993.

Mindretalgrupperes Rettigheder: Formålet er at forebygge massebevægelser af mindretalsgrupper gennem indførelse af et hensigtsmæssigt system til beskyttelse af etniske mindretal.

36. Stadigt flere organisationer under FN er blevet aktive på området for indvandrere- og asylpolitik. Af disse er UNHCR (FN's Højkommissær for Flygtninge) den mest direkte relevante organisation. På verdensplan har UNHCR siden 1952 udnyttet sit mandat til at beskytte og hjælpe flygtninge. I henhold til artikel 35 i 1951-konventionen har UNHCR desuden pligt til at overvåge anvendelsen af konventionens bestemmelser. EXCOM (Eksekutivkomitéen for Højkommissærens Flygtningeprogram) rådgiver UNHCR og det internationale samfund om håndtering af flygtningesituationer og iværksættelse af flygtninge- og asylpolitik. Eksekutivkomitéens konklusioner er blevet bekræftet af ECOSOC og De Forenede Nationers Generalforsamling og udgør dermed nogle grundlæggende principper for flygtningelovgivningen og -politikken, selv om de ikke er retligt bindende. Unionen og dens medlemsstater har et tæt samarbejde med UNHCR. Otte EU-lande er medlemmer af EXCOM. Det samlede bidrag fra Kommissionen og de enkelte medlemsstater beløb sig i 1993 til 450 mio US\$, hvilket er næsten halvdelen af de samlede bidrag til UNHCR. I december 1993 undertegnede Europa-Kommissionen og UNHCR en partnerskabsrammeaftale om finansieringen af det humanitære hjælpearbejde. På grundlag af denne aftale indleder Kommissionen en dialog med UNHCR inden for rammerne af en fælles gruppe med højtstående repræsentanter for Europa-Kommissionen og UNHCR; denne gruppe er oprettet efter anmodning fra FN's Højkommissær for Flygtninge, fr. Sadako Ogata.
37. Anerkendelsen af UNHCR's overordnede ansvar og rolle med hensyn til fastlæggelsen af principper for international flygtningeret er kommet til udtryk i den løbende uformelle dialog med UNHCR om spørgsmål vedrørende harmonisering af asylret og asylpolitik. UNHCR går ind for udvikling af en helhedspolitik på flygtningeområdet, som også omfatter forebyggelse, beskyttelse og varige løsninger baseret på et tæt internationalt og tværgående samarbejde med andre FN-organer og regionale institutioner. I denne forbindelse kunne UNHCR glæde sig over, at Det Europæiske Råd i Edinburgh erkendte, at der er behov for en sådan politik, og erklærede sig rede til at medvirke ved den konkrete udformning.

ISSN 0254-1459

KOM(94) 23 endelig udg.

DOKUMENTER

DA

06 05

Katalognummer : CB-CO-94-031-DA-C

ISBN 92-77-64710-8

**Kontoret for De Europæiske Fællesskabers Officielle Publikationer
L-2985 Luxembourg**