

# COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(94) 23 def.

Brussel, 23.02.1994

MEDEDELING VAN DE COMMISSIE AAN DE RAAD EN HET EUROPEES PARLEMENT

OVER IMMIGRATIE- EN ASIELBELEID

## VOORWOORD - DOEL EN INHOUD VAN DE MEDEDELING

Immigratie vormt samen met het afzonderlijke, maar daarmee verband houdende onderwerp asiel een steeds belangrijker punt op de politieke agenda van de Europese Unie en haar Lid-Staten. Ze zijn het onderwerp van steeds intensievere discussie bij het publiek en in de parlementen en zijn soms aanleiding tot gewelddadige reacties die volledig in strijd zijn met de tradities en wetten van Europa.

Tegelijkertijd wordt in toenemende mate erkend dat de betrokken kwesties in samenwerking moeten worden aangepast. Dit inzicht krijgt het meest concreet vorm in de bepalingen van het Verdrag betreffende de Europese Unie, dat deze onderwerpen formeel aanwijst als zaken van gemeenschappelijk belang die in de context van één institutioneel kader moeten worden aangepakt.

Dit is zoals het zou moeten zijn. De verdieping van het Europese integratieproces verlangt een geïntegreerde en samenhangende reactie, waarbij realisme met saamhorigheid wordt gecombineerd, op de uitdagingen die de migratiedruk en de integratie van legale migranten voor de Unie als geheel opleveren. Wanneer niet op deze uitdagingen zou worden ingegaan, zou dit nadelig zijn voor het streven om samenhang en saamhorigheid binnen de Unie te bevorderen en zou zelfs de toekomstige stabiliteit van de Unie zelf in gevaar kunnen komen.

De Commissie beschouwt deze Mededeling daarom als een uitgangspunt om een nieuwe en brede discussie op gang te brengen over de manier waarop de nieuwe mogelijkheden die het Verdrag betreffende de Europese Unie biedt kunnen worden gebruikt om tot de nodige gecoördineerde reactie, en het kader, te komen die de Unie bij haar toekomstige werk kunnen leiden.

Daarbij houdt de Commissie rekening met hetgeen reeds verricht is en met de lopende ontwikkelingen. Bovendien gaat zij uit van een aantal overeengekomen uitgangspunten die het resultaat zijn van eerdere discussies, met name de noodzaak van een brede aanpak dat de kernelementen van een doeltreffend immigratiebeleid omvat:

- actie gericht op beïnvloeding van de migratiedruk, in het bijzonder door samenwerking met de belangrijkste landen met potentiële emigratie naar Europa;
- actie gericht op beheersing van de immigratie ten einde deze binnen beheersbare structuren te houden;
- actie gericht op versterking van het beleid ten aanzien van legale immigranten.

Het voordeel van een dergelijke brede aanpak is dat hierdoor controle- en toelatingsmaatregelen kunnen worden aangevuld door samenwerking op lange termijn met landen en regio's van herkomst en met een actief beleid ter versterking van de rechten van onderdanen van derde landen die al op wettige wijze in de Unie verblijven.

De Mededeling gaat verder dan de bestaande werkprogramma's van de Unie op de betrokken gebieden en wil deze programma's aanvullen. Zij tracht realistisch te zijn en tegelijkertijd nieuwe ideeën naar voren te brengen en een nieuwe nadruk te leggen op de wijze waarop beleidsdoelstellingen kunnen worden nagestreefd in praktisch opzicht :

#### Actie betreffende de oorzaken van de migratiedruk

In de Mededeling wordt betoogd dat dit vereist dat het immigratie- en asielbeleid volledig wordt geïntegreerd in het buitenlands beleid van de Unie, en dat de diverse instrumenten voor het buitenlands beleid waarover de Unie beschikt worden gebruikt om het probleem van deze druk aan de wortel aan te pakken. Dit zou actie kunnen impliceren op een aantal verschillende niveaus, zoals op het gebied van het handels-, ontwikkelings- en samenwerkingsbeleid, de humanitaire bijstand en het beleid inzake mensenrechten.

Doeltreffende actie op dit gebied vereist tevens dat wordt gezorgd voor de beschikbaarheid van exacte informatie betreffende de huidige migratiepatronen en de waarschijnlijke ontwikkelingen in de toekomst.

#### Actie ter beheersing van de migratiestromen

Actie om de migratiestromen te beheersen zal tevens beleidsmaatregelen op een aantal niveaus vereisen. Dit zal inhouden dat er een gezamenlijke benadering wordt uitgestippeld en toegepast ten aanzien van het toelatingsbeleid voor wat betreft de toelating van werknemers, zelfstandigen en studenten en dat de verschillende vormen van toelatingsbeleid om humanitaire redenen van de Lid-Staten nader tot elkaar worden gebracht. Het impliceert een beleid om het probleem van de illegale immigratie doeltreffender aan te pakken via preventieve maatregelen en maatregelen ten aanzien van het vraagstuk van de illegaal in de Gemeenschap verblijvende personen, met bijzondere nadruk op de bestrijding van illegaal werk.

Ook zal het beleid ten aanzien van vluchtelingen en andere personen die internationale bescherming behoeven onder ogen moeten worden gezien, maar in de Mededeling wordt betoogd dat dit uiteraard vanuit een ander oogpunt moet worden gezien. In verband met het asielbeleid dient er vooral voor te worden gezorgd dat de behandeling van asielaanvragen ook in de toekomst op een eerlijke en doeltreffende manier kan worden uitgevoerd. De mededeling behandelt ook nieuwe vraagstukken die zijn ontstaan door de oorlog in het voormalige Joegoslavië, waarvoor regelingen voor tijdelijke bescherming worden ontwikkeld.

Volgens de Mededeling kan een Unie die zich verbonden heeft tot optreden in samenwerking nagaan op welke wijze het best blijk kan worden gegeven van saamhorigheid om Lid-Staten bij te staan die in de frontlinie met deze situaties worden geconfronteerd.

#### Actie ter versterking van het integratiebeleid ten behoeve van legale immigranten

In de Mededeling wordt er ook de nadruk op gelegd dat optreden op dit gebied nog steeds een essentieel aspect is van het ruimere streven om saamhorigheid en integratie in de Unie te bevorderen. Dit zal vereisen dat ervoor wordt gezorgd dat het integratiebeleid op zinvolle wijze wordt gericht op het verbeteren van de situatie van onderdanen van derde landen die wettig in de Gemeenschap verblijven, en wel door maatregelen te nemen ter verdere gelijkstelling van hun rechten met die van burgers van de Lid-Staten.

Versterking van het integratiebeleid zal tevens betekenen dat er maatregelen worden genomen om de juiste economische en sociaal-culturele omstandigheden te scheppen voor een succesvolle integratie, bijvoorbeeld via acties op het gebied van werkgelegenheid en onderwijs. Evenzo vereist dit bevordering van voorlichting en dialoog en bestrijding van rassendiscriminatie en alle andere vormen van racisme en vreemdelingenhaat.

De verschillende ideeën die de Commissie het Parlement en de Raad verzoekt te onderzoeken zijn in beknopte vorm weergegeven in hoofdstuk IV van de Mededeling, dat een mogelijk nieuw kader voor optreden door de Unie bevat. De hier uiteengezette ideeën zijn niet bedoeld als een definitief werkschema in dit stadium. Zij vertegenwoordigen echter wel een samenhangend geheel van voorstellen, die de Lid-Staten en de Commissie zelf zullen moeten overwegen bij het opstellen van een actieprogramma op lange termijn, dat thans vereist is met het oog op zowel de nieuwe uitdagingen als de nieuwe mogelijkheden die uit het bestaan van de Europese Unie voortvloeien. De in hoofdstuk IV vervatte voorstellen dienen daarom te worden beschouwd als ideeën die zouden moeten worden besproken en uitgewerkt in het debat dat de Commissie door deze Mededeling op gang zou willen zien gebracht.

Het omzetten van deze ideeën in actie zal de volgende fase uitmaken. De Commissie zal eveneens tot dit proces trachten bij te dragen door gebruik te maken van de diverse instrumenten waarover zij beschikt, zowel in verband met het door de Europese Raad in december 1993 goedgekeurde actieplan als met het nieuwe kader voor actie door de Unie dat in hoofdstuk IV wordt voorgesteld.

## INHOUD

I.	INLEIDING - ACHTERGROND VAN DE VOORBEREIDING VAN DE MEDEDELING	1
II.	FEITELIJKE ONTWIKKELINGEN	4
II.1.	Verandering van de manier waarop het publiek en de politiek aankijken tegen immigratie- en asielkwesities	4
II.2.	Het Verdrag betreffende de Europese Unie	5
II.3.	Veranderingen in de praktische situatie	7
II.4.	Veranderingen in de wetgeving van Lid-Statens	7
II.5.	Ontwikkelingen in verband met het werkprogramma uit 1991	9
III.	DE ONTWIKKELING VAN EEN EUROPEES IMMIGRATIE- EN ASIELBELEID	11
III.1.	Inleiding	11
III.2.	Beïnvloeding van de migratiedruk	12
III.2.1.	De noodzaak van nauwkeurige informatie	12
III.2.2.	De aanpak van grondoorzaken van migratiedruk	13
III.3.	Beheersing van de migratiestromen	20
III.3.1.	Inleiding	20
III.3.2.	Toelatingsbeleid	20
III.3.3.	Vluchtelingen en andere personen die internationale bescherming behoeven	22
III.3.4.	Illegale immigratie	27
III.4.	Versterking van het integratiebeleid ten behoeve van legale immigranten	32
III.4.1.	Verbetering van de situatie van onderdanen van derde landen die legaal in de Gemeenschap verblijven	33
III.4.2.	Het scheppen van de juiste economische en sociaal-culturele omstandigheden voor een succesvolle integratie	36
III.4.3.	Informatie en dialoog	37
III.4.4.	Bestrijding van rassendiscriminatie en aanpak van het probleem van racisme en vreemdelingenhaat	38
IV.	SAMENVATTING : EEN NIEUW KADER VOOR ACTIE DOOR DE UNIE	41
	BIJLAGE I : BESCHRIJVING VAN DE BELANGRIJKSTE MIGRATIESTROMEN	
	BIJLAGE II : TENUITVOERLEGGING VAN HET WERKPROGRAMMA VOOR 1991 INZAKE ASIEL- EN IMMIGRATIEBELEID	
	BIJLAGE III : RECENTE ONTWIKKELINGEN IN DE UNIE	
	BIJLAGE IV : RECENTE ONTWIKKELINGEN IN INTERNATIONALE FORA	

## I. INLEIDING - Achtergrond van de voorbereiding van de mededeling

1. In oktober 1991 diende de Commissie twee afzonderlijke mededelingen in, respectievelijk over asielrecht en over immigratie (SEC(91) 1855 def. en SEC(91)1857 def.). Het doel van deze mededeling is om de ideeën die vervat zijn in de mededelingen uit 1991, verder uit te werken tegen de achtergrond van de nieuwe mogelijkheden op het gebied van asiel en immigratie die geschapen zijn door het Verdrag betreffende de Europese Unie (TEU). Het besluit om in 1991 twee afzonderlijke mededelingen in te dienen werd ingegeven door de wens om te benadrukken dat asielrechten een humanitaire grondslag hebben en zich daardoor onderscheiden van de problemen van immigratie in het algemeen. Dit onderscheid heeft sindsdien niets aan geldigheid ingeboet, maar het is steeds moeilijker geworden een van beide onderwerpen los van het andere te bestuderen. Daarom worden in deze mededeling beide onderwerpen behandeld in één document, zonder dat de specifieke kenmerken waardoor zij zich van elkaar onderscheiden, uit het oog worden verloren.
2. De mededeling besteedt, net als de Mededeling over Immigratie uit 1991, ook aandacht aan het belangrijke punt van de maatregelen die nu noodzakelijk zijn om het integratiebeleid ten behoeve van legale immigranten te versterken. Er wordt al sinds lange tijd erkend dat immigratie geen tijdelijk verschijnsel is en dat veronderstellingen in die richting, die in de jaren vijftig en zestig wel werden geuit, gebaseerd waren op fundamentele misvattingen over de aard van de migratiepatronen die in de naoorlogse periode ontstonden. Bovendien - en dat is nog belangrijker - is immigratie altijd een positief proces geweest dat zowel de gastlanden als de immigranten zelf economische en ook bredere culturele voordelen heeft opgeleverd. Sommigen hebben ervoor gepleit de immigratie volledig een halt toe te roepen. Dit is niet mogelijk en ook niet wenselijk. Wat nodig is, is een goed beheer van het immigratiebeleid. De Gemeenschap heeft altijd een diversiteit aan culturen en volkeren gekend, en dit is altijd een verrijking geweest voor de Gemeenschap zelf en bood vele voordelen voor al haar burgers, maar plaatste tegelijkertijd de samenleving als geheel en haar immigrantengemeenschappen voor vele uitdagingen. Bij een brede aanpak moet daarom rekening worden gehouden met dat feit en moet de kwestie van de aanwezigheid van die onderdanen van derde landen en hun gezinnen - die overigens vaak ook een tweede generatie omvatten die in de Gemeenschap is geboren - en van recent gearriveerde immigranten, in de vorm van integratiebeleid worden aangepakt.
3. De eerdere mededelingen van de Commissie over immigratie en asiel waren ingediend naar aanleiding van de uitnodiging van de Europese Raad te Luxemburg in juni 1991 aan de met immigratie belaste ministers om bij de volgende vergadering van staatshoofden en regeringsleiders in Maastricht voorstellen in te dienen over de harmonisatie van beleid op deze terreinen. Dit besluit voegde een nieuwe dimensie toe aan de samenwerking tussen de Lid-Staten op deze terreinen. Tot dan toe waren de inspanningen van de Gemeenschap en haar Lid-Staten in de eerste plaats gericht geweest op de voorbereiding van nieuwe vormen van samenwerking op het gebied van immigratie- en asielbeleid die noodzakelijk zouden zijn om de ruimte zonder binnengrenzen, die op 1 januari 1993 een feit zou zijn, te beheren. Zij hadden de onderhandelingen hierover met succes afgesloten, hetgeen resulteerde in de ondertekening van de Overeenkomst van Dublin en de oplossing van alle kwesties in verband met de Overeenkomst betreffende het passeren van de buitengrens, met uitzondering van het probleem van de territoriale toepassing daarvan. Het verzoek van de Europese Raad te Luxemburg aan de ministers om verder te gaan dan deze belangrijke, maar duidelijk beperkte doelstelling, vloeyde niet alleen voort uit het feit dat het leeuwedeel van het werk voor deze eerste fase nu zo goed als voltooid was, maar hield ook een erkenning in van het feit dat de geopolitieke en sociaal-economische achtergrond waartegen immigratie- en asielkwesties moesten worden bezien, snel aan het veranderen was en een ander niveau van samenwerking noodzakelijk maakte dan

voorheen: het ging niet meer alleen om procedures, maar in toenemende mate om inhoudelijk beleid.

4. Het besluit van de Europese Raad te Luxemburg vormde een belangrijk keerpunt in de manier waarop de Gemeenschap en haar Lid-Staten de samenwerking op deze gebieden benaderden, maar de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie vormt een nog belangrijkere stap vooruit, omdat hiermee een verdragsverplichting wordt ingevoerd tot samenwerking binnen één institutionele structuur op terreinen die nu officieel worden erkend als terreinen van algemeen belang. De mogelijkheden die ontstaan door de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie werden door de Europese Raad erkend tijdens zijn bijeenkomst op 10 en 11 december in Brussel. Bij die gelegenheid sprak de Raad zijn vaste voornemen uit deze nieuwe mogelijkheden ten volle te benutten. De Raad keurde ook een door de Raad van ministers van Justitie en van Binnenlandse Zaken opgesteld actieplan, alsmede een werkprogramma met daarin een aantal maatregelen op het gebied van immigratie en asiel goed; deze beide zullen in 1994 prioriteit krijgen.
5. Naast deze belangrijke institutionele ontwikkelingen binnen de Unie zijn er sinds 1991 nog andere relevante veranderingen gekomen waardoor dit een geschikt tijdstip is om deze onderwerpen opnieuw onder de loep te nemen. De voortdurend grote politieke en publieke belangstelling voor deze kwesties, die zelfs nog toeneemt, is gebleven, maar afgezien daarvan hebben zich recentelijk enkele ontwikkelingen voorgedaan die de totstandbrenging van een doeltreffende aanpak van immigratie en asiel nog dringender noodzakelijk maken dan voorheen. De tragedie van het voormalige Joegoslavië heeft een reeks - oude en nieuwe - vraagstukken met betrekking tot vluchtelingen opgeworpen die slechts door samenwerking kunnen worden opgelost. De wetgeving in bepaalde belangrijke landen is of wordt gewijzigd. De publieke opinie is verder verontrust geraakt door en heeft sterker gereageerd op een aantal gewelddadige incidenten waarbij immigranten en asielzoekers betrokken waren en die veel aandacht hebben gekregen in de pers. Het onderwerp in het algemeen is nu een onderdeel van een veel bredere internationale discussie die verder gaat dan de Europese Unie en staat op de agenda van VN-instanties, de CVSE, de OESO, de Raad van Europa, de G-7 en de transatlantische dialoog.
6. Zoals de Commissie het juist achtte door haar mededelingen van oktober 1991 over immigratie en over het asielrecht bij te dragen tot de discussie die heeft geleid tot de goedkeuring van de huidige werkprogramma's op de Europese Raad te Maastricht, acht zij het nu passend deze nieuwe mededeling in te dienen bij het Europees Parlement en de Raad ten einde de discussie in het nieuwe kader van het Verdrag betreffende de Europese Unie te stimuleren. In de mededeling wordt de inventaris opgemaakt van wat tot nu toe is bereikt en wordt vastgesteld wat er nog moet gebeuren, zowel binnen de bestaande programma's als daarbuiten. Daarom bestrijkt de mededeling een groter gebied dan het actieplan dat in december 1993 door de Europese Raad is goedgekeurd en biedt zij een raamwerk voor een strategie op lange termijn ten aanzien van immigratie en asiel, in de overtuiging dat dit raamwerk de basis kan vormen voor het brede en actieve beleid waaraan de Unie op deze gebieden behoefte heeft. De mededeling beperkt zich tot de immigratie en integratie van onderdanen van derde landen. Wat betreft de burgers van de Lid-Staten, zou er in het algemeen geen aanleiding kunnen zijn voor asielverlening tussen Lid-Staten onderling, omdat alle Lid-Staten van de Unie zich ten volle hebben verbonden tot eerbiediging van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

7. De mededeling wordt in twee delen gepresenteerd: een gedeelte met feitelijke informatie en een gedeelte dat gericht is op beleid. In het gedeelte met feitelijke informatie komen de volgende onderwerpen aan de orde:
- (a) de verandering van de manier waarop het algemene publiek en de politiek aankijken tegen kwestie betreffende immigratie en asiel, en suggesties om deze minder negatief te maken;
  - (b) de institutionele veranderingen als gevolg van het Verdrag betreffende de Europese Unie;
  - (c) de veranderingen in de praktische situatie, dat wil zegen veranderingen in de migratiebewegingen en de mate waarin deze overeenkomen met de verwachtingen;
  - (d) veranderingen in de wetgeving en de houding tegenover deze kwesties in de Lid-Staten en elders;
  - (e) de voortgang die geboekt is in de tenuitvoerlegging van het werkprogramma dat in december 1991 is goedgekeurd door de Europese Raad.

Aan deze mededeling zijn de volgende bijlagen toegevoegd:

- Bijlage I: Beschrijving van de belangrijkste migratiestromen
- Bijlage II: Tenuitvoerlegging van het werkprogramma uit 1991 inzake asiel- en immigratiebeleid
- Bijlage III: Recente ontwikkelingen in de Unie
- Bijlage IV: Recente ontwikkelingen in internationale fora.



## II. FEITELIJKE ONTWIKKELINGEN

### II.1 Verandering van de manier waarop het publiek en de politiek aankijken tegen immigratie- en asielkwesties

8. Migratie is een verschijnsel dat al zo oud is als de wereld, omdat het onlosmakelijk verbonden is met de menselijke natuur. Europa zelf heeft tijden van omvangrijke emigratie gekend in de negentiende en het begin van de twintigste eeuw. De zeer grootschalige bewegingen die toen plaatsvonden zouden voordelig blijken voor zowel de landen van bestemming als voor Europa zelf.
9. De situatie sloeg om in de jaren vijftig en zestig, toen sommige Europese landen afhankelijk waren van immigratie uit Europa zowel als daarbuiten om te voorzien in hun behoeften aan arbeidskrachten. Die immigranten zouden op hun beurt een belangrijke bijdrage leveren aan de wederopbouw van Europa en de daarop volgende economische expansie. De immigratie van arbeidskrachten nam geleidelijk af toen Europa geconfronteerd werd met de recessies die veroorzaakt werden door de oliecrises in de jaren zeventig en de mogelijkheden voor legale immigratie in de Lid-Staten sterk werden verminderd. Desondanks ontwikkelden de voormalige emigratielanden van de EU zich langzaam tot immigratielanden. Wanneer we de ontwikkeling zo over een lange termijn bezien, mag niet worden uitgesloten dat dit proces ooit weer zou kunnen worden omgekeerd, en dat Europa op de lange duur, bijvoorbeeld om demografische redenen, de mogelijkheden voor legale immigratie zou moeten verruimen.
10. De huidige situatie, waarin het immigratiebeleid nog altijd een belangrijke plaats inneemt op de politieke agenda's, moet worden gezien tegen dat lange-termijnbeeld. West-Europa heeft een gevestigde, diep gewortelde traditie van respect voor menselijke waarden en maatschappelijke rechtvaardigheid. Tegelijkertijd heeft er een zekere polarisatie plaatsgevonden van de houding van verschillende sectoren van de samenleving tegenover de kwestie van nieuwe immigratie en ook tegenover gevestigde immigrantengemeenschappen. Deze ontwikkeling is nog ernstiger geworden door de huidige economische situatie, die gekenmerkt wordt door hoge werkloosheidscijfers die tot maatschappelijke spanningen leiden.
11. De grote meerderheid van de mensen staat nog altijd positief tegenover niet-onderdanen van het eigen land. Die houding komt beter tot uiting in protestmarsen tegen racistische aanslagen dan in dergelijke aanslagen zelf. Er zijn ook mensen die zich oprecht zorgen maken over de grote aantallen mensen die volgens hen naar Europa immigreren. Zij baseren zich daarbij echter meer op een beeld dat zij hebben dan op feiten. Maar dat beeld heeft misschien ook een rol gespeeld bij de toename van het aantal aanslagen met racistische motieven in het zeer recente verleden, en in de toenemende gewelddadigheid daarvan.
12. Dit stelt regeringen voor steeds grotere problemen. Zij moeten hun geloofwaardigheid bij gematigde mensen aan beide zijden van het conflict behouden in een situatie waarin antidemocratische elementen hebben getracht voordeel te behalen uit het immigratieprobleem. Om de gevaren hiervan te keren moeten regeringen vertrouwen op de traditie van tolerantie van het publiek en energieker de nadruk leggen op de economische zowel als sociale voordelen van immigratie en tegelijkertijd een coherente lange-termijnstrategie te ontwikkelen om te laten zien dat zij de immigratie kunnen beheersen.

13. Een essentieel element van een dergelijke strategie zou zijn ervoor te zorgen dat het publiek goed geïnformeerd wordt: het beeld dat het publiek heeft kan worden beïnvloed door het verschaffen van betrouwbare gegevens over de bestaande en de potentiële migratiestromen. Nu zijn dergelijke cijfers voornamelijk beschikbaar voor asielaanvragers. Als gevolg daarvan concentreert de openbare discussie zich in het algemeen in hoge mate op de asielkwestie, terwijl andere migratiebewegingen, zoals illegale migratie, over het algemeen omvangrijker zijn. Een goed voorlichtingsbeleid is daarom onontbeerlijk.
14. Deze nationale bezorgdheden zijn ook punten die op Europees niveau aandacht verdienen. Niet alleen hebben de Lid-Staten dit erkend door toenemende samenwerking en institutionele hervormingen, maar het Europees Parlement is op dit gebied ook actiever geworden. In november 1992 heeft het Parlement twee belangrijke resoluties aangenomen in antwoord op de mededelingen van de Commissie uit 1991 over immigratie en asiel<sup>1</sup>. Sindsdien heeft het nog een aantal rapporten behandeld over onderwerpen die in deze mededeling worden genoemd. Een van de meest recente resoluties in dit verband is de resolutie geweest die het Parlement op 19 januari 1994 heeft goedgekeurd op basis van het rapport Lambrias over een Europees vluchtelingenbeleid<sup>2</sup>.
15. De Unie dient deze kwesties aan te pakken en hoewel iedere nationale situatie een specifieke oplossing kan vereisen, dient de Unie na te gaan welke bijdrage zij zou kunnen leveren door een algemeen kader te bieden waarbinnen een Europees immigratie- en asielbeleid kan worden ontwikkeld.

## II.2 Het Verdrag betreffende de Europese Unie

16. Het Verdrag betreffende de Europese Unie biedt nieuwe mogelijkheden voor de ontwikkeling van beleid inzake immigratie en asiel, aangezien hierdoor aspecten van buitenlands en veiligheidsbeleid (Titel V) en van justitie en binnenlandse zaken (Titel IV) binnen het kader van het Verdrag worden gebracht. Zoals in Hoofdstuk III wordt gesteld, vereist de ontwikkeling van een brede aanpak een combinatie van beleidsmaatregelen: coördinatie van traditionele werkterreinen, zoals sociaal beleid, aspecten van gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid en handel, instrumenten voor samenwerking en ontwikkeling en beleid ten aanzien van migratie en migratiebeheersing. Het Verdrag betreffende de Europese Unie brengt al die beleidsonderdelen in één institutioneel kader en verschaft daardoor nieuwe mogelijkheden voor de ontwikkeling van de brede aanpak die nu vereist is.
17. Titel VI van het Verdrag legt de verplichting tot samenwerking op een aantal aangewezen gebieden van "gemeenschappelijk belang", waaronder met name asiel en immigratie, die de Lid-Staten van de Unie zijn aangegaan, vast in een bindend instrument. Tot op zekere hoogte is dit de consolidering en codificering van een samenwerking die al - meer op ad hoc basis - plaatsvond om kwesties aan te pakken die meer een gemeenschappelijk dan een verspreid antwoord vereisen. De overgang van ad hoc intergouvernementele samenwerking die in theorie ieder moment kan worden beëindigd, naar een Verdragsverbintenis tot samenwerking op

---

<sup>1</sup>Resoluties A3-0280/92 en A3-0337/92. Bijlage III bevat een samenvatting van de belangrijkste punten van deze resoluties

<sup>2</sup>A3-0402/93

permanente basis vormt desondanks een belangrijk politiek signaal aan zowel de publieke opinie in de Lid-Staten als de buitenwereld.

18. In Titel VI worden ook duidelijke regels en procedures vastgelegd voor samenwerking op deze nieuwe terreinen, waarbij de taken van respectievelijk de Lid-Staten, de Commissie en het Europees Parlement gedetailleerd worden aangegeven en wordt voorzien in de mogelijkheid een beroep te doen op het Hof van Justitie om bepalingen uit te leggen. Titel VI is weliswaar minder gestroomlijnd dan de meest uitgewerkte besluitvormingsprocedures van de Gemeenschap zoals die zijn ingevoerd krachtens de Europese Akte, maar biedt toch alle Lid-Staten en de Gemeenschap de mogelijkheid om initiatieven in te dienen; ook wordt hierin voorzien in regelmatige informatieverstrekking aan en raadpleging van het Parlement, in gemeenschappelijke standpunten, gemeenschappelijk optreden en overeenkomsten als instrumenten voor samenwerking, en in een rationelere, meer gelaagde en meer gecoördineerde structuur van officiële comités en groepen die leiden tot politieke besluitvorming in de Raad binnen het raamwerk van één Verdrag.
19. Artikel K.9 van Titel VI voorziet ook in de mogelijkheid van verdere institutionele ontwikkelingen, in die zin dat hierin wordt bepaald: "De Raad kan met eenparigheid van stemmen op initiatief van de Commissie of een Lid-Staat besluiten dat artikel 100 C van het Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschap van toepassing is op optreden op de in artikel K.1, punten 1 tot en met 6, genoemde gebieden." Dit artikel maakt derhalve de weg vrij voor een mogelijke overdracht van bepaalde gebieden van Titel VI, waaronder ook asiel- en immigratiebeleid, naar het toepassingsgebied van het EG-verdrag. Volgens de Verklaring betreffende het Asielbeleid die aan de Slotakte van het Verdrag is gehecht, diende de Raad vóór eind 1993 de mogelijkheid te onderzoeken van de toepassing van artikel K.9 op het asielbeleid. In november 1993 diende de Commissie een verslag over dit onderwerp in bij de Raad. In haar verslag verklaarde de Commissie dat naar haar mening "ondanks de voordelen van Artikel 100 C... de tijd nog niet rijp [was] om toepassing van artikel K.9 voor te stellen, zo snel na de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie." Zij uitte echter ook haar overtuiging dat "die voordelen aantonen dat de kwestie van de eventuele toepassing van artikel K.9 op het asielbeleid opnieuw zou moeten worden bestudeerd in het licht van opgedane ervaring".
20. Het Verdrag betreffende de Europese Unie voorziet derhalve in een nieuwe politieke verbintenis, in duidelijke regels, procedures en mogelijke instrumenten, in een mogelijkheid voor alle instellingen en Lid-Staten van de Unie om zich te begeven op nieuwe terreinen van grote publieke en politieke zorg, en in gerationaliseerde en beter gecoördineerde structuren voor de voorbereiding van besluiten op beleidsniveau. Aangezien er ook een potentieel belangrijke agenda is die door deze nieuwe structuren moet worden behandeld, is de Unie het aan zichzelf en aan haar burgers verplicht de mogelijkheden die het Verdrag biedt, in een vroeg stadium en op doeltreffende wijze te benutten.

### II.3 Veranderingen in de praktische situatie

21. Bijlage I geeft, zij het op grond van de beschikbare statistieken, die niet altijd rechtstreeks vergelijkbaar zijn, een beeld van de trends in de migratiebewegingen sinds de mededelingen van de Commissie uit 1991. Het is duidelijk dat er veranderingen zijn gekomen in de patronen en er een aantal onverwachte ontwikkelingen heeft plaatsgevonden, maar dat de totale druk niet is verminderd en waarschijnlijk ook niet zal verminderen. Volgens de schatting van EUROSTAT bedroeg de totale immigratie naar de Unie in 1992 2 miljoen mensen, waarvan het in de helft van de gevallen om onderdanen van derde landen ging. In 1992 ontvingen de Lid-Staten ongeveer 570.000 asielaanvragen, maar uit de cijfers voor 1993 blijkt een aanzienlijke daling van dat aantal. Bovendien laten de cijfers in de bijlage zien dat, ondanks enkele gemeenschappelijke trends, de situatie met betrekking tot immigratie en asiel in de diverse Lid-Staten verschilt. Duitsland ontvangt bijvoorbeeld meer asielaanvragen dan alle andere Lid-Staten samen.
22. Aan de ene kant van de balans is de angst dat er massale hoeveelheden mensen uit de voormalige Sovjet-Unie naar West-Europa zouden komen, tot nu toe ongegrond gebleken, ook al zijn er bewegingen van betekenis geweest binnen het gebied ten oosten van het voormalige ijzeren gordijn, in het bijzonder binnen het gebied van de voormalige Sovjet-Unie zelf. Anderzijds is de migratiedruk vanuit het zuiden, met name vanuit Noord-Afrika zowel om demografische als om economische redenen toegenomen. Bovendien heeft de tragedie van het voormalige Joegoslavië, vlakbij de Unie, geleid tot omvangrijke stromen van mensen die uit hun woonplaatsen zijn verdreven door ontwikkelingen die niet passen in de patronen waarmee West-Europa vertrouwd is of waarvoor het is uitgerust en die om nieuwe antwoorden vragen die specifiek zijn toegesneden op de situatie. Bovendien is het aantal mensen dat in de toekomst vanuit verder gelegen delen van de wereld in Europa zou kunnen immigreren, toegenomen door de moderne reismogelijkheden en de bereidheid van meedogenloze mensensmokkelaars om deze mensen uit te buiten.
23. Veranderingen die sinds 1991 hebben plaatsgevonden impliceren niet dat er in de toekomst geen veranderingen meer zullen komen. Ze wijzen alleen op de toenemende noodzaak om heel goed te volgen wat er op een bepaald moment gebeurt en om alle instrumenten die bestaan om nauwkeurige voorspellingen te doen over komende ontwikkelingen, optimaal te benutten.

### II.4 Veranderingen in de wetgeving van Lid-Staten

24. Een van de belangrijkste ontwikkelingen sinds 1991 is de invoering geweest van het begrip "tijdelijke bescherming". Dit begrip is ontwikkeld om overbelasting van asielprocedures in gevallen van massale toestroom te voorkomen. Veel Lid-Staten hebben, hoofdzakelijk als reactie op de ontwikkelingen in het voormalige Joegoslavië, speciale wettelijke bepalingen aangenomen voor tijdelijk bescherming. Deze bepalingen vormen in het algemeen de wettelijke basis voor de tijdelijke toelating van mensen die internationale bescherming nodig hebben. Hoewel de feitelijke inhoud van deze bepalingen in de diverse Lid-Staten uiteenloopt, kan een aantal gemeenschappelijk kenmerken worden onderscheiden:

- de programma's worden alleen opgezet voor situaties waarin zich een massale toestroom voordoet;
- hoewel de betrokken personen mogelijk asiel hebben aangevraagd of dit in een later stadium zouden kunnen doen, worden hun asielaanvragen vaak niet behandeld, althans zo lang het programma voor tijdelijke bescherming van toepassing is;
- gezien de tijdelijke aard van de behoefte aan bescherming is het bijzonder belangrijk dat een beleid gericht op terugkeer en herintegratie wordt ontwikkeld, en, wanneer de situatie in het land van herkomst dat mogelijk maakt, ten uitvoer wordt gelegd.

25. Er is geen uniform patroon wat betreft de secundaire rechten van degenen die tijdelijke bescherming genieten: het recht op gezinshereniging verschilt bijvoorbeeld tussen de Lid-Staten. Er is in de Lid-Staten een tendens om mensen die onder de tijdelijke beschermingsmaatregel vallen, toe te staan tijdens hun verblijf te werken, maar het recht om te werken is soms beperkt tot vacatures die niet door de vaste inwoners van het land kunnen worden vervuld.
26. Sinds 1991 hebben alle Lid-Staten maatregelen genomen om de toegenomen aantallen asielaanvragers het hoofd te bieden. In het algemeen kunnen deze maatregelen worden onderverdeeld in twee categorieën: maatregelen gericht op verlaging van het aantal asielaanvragen die inhoudelijk moeten worden onderzocht door de invoering van nieuwe procedures voor de ontvankelijkheid van dergelijke aanvragen, en maatregelen gericht op verkorting van de tijd die nodig is voor het inhoudelijk onderzoeken van asielaanvragen, bijvoorbeeld door vermindering van de beroepsmogelijkheden van aanvragers.
27. De invoering door Lid-Staten van snelle procedures voor duidelijk ongegronde aanvragen en de invoering van het beginsel van het derde gastland zijn voorbeelden van maatregelen van de eerste categorie. Hoewel de meeste Lid-Staten dergelijke procedures hebben ingevoerd, zijn deze procedures niet altijd vergelijkbaar. Het beginsel van het derde gastland bijvoorbeeld is in diverse Lid-Staten verschillend geïnterpreteerd. Volgens dit beginsel kan de asielaanvrager naar een derde land worden gezonden als hij of zij al bescherming heeft gekregen van dat land of er de mogelijkheid heeft gehad asiel aan te vragen toen hij door dat land reisde of als duidelijk is dat hij of zij in het derde land zal worden toegelaten. Verschillen tussen Lid-Staten in de toepassing van dit beginsel hebben met name te maken met de interpretatie van de criteria met betrekking tot de algemene situatie in het derde gastland.
28. De meest gangbare maatregelen ter versnelling van procedures voor inhoudelijke behandeling van asielaanvragen is de uitbreiding van de personeelssterkte. Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, België en Nederland hebben bijvoorbeeld het aantal ambtenaren dat belast is met de behandeling van individuele asielaanvragen aanzienlijk uitgebreid, maar ook in andere Lid-Staten hebben zich dergelijke ontwikkelingen voorgedaan. Sommige Lid-Staten hebben ook de beroepsmogelijkheden van asielaanvragers beperkt. Gelijktijdig met een beperking van de beroepsmogelijkheden is in sommige Lid-Staten het opschortende effect van een beroep in bepaalde gevallen ingetrokken.
29. Speciale vermelding verdienen in dit verband recente grondwetswijzigingen in Duitsland en Frankrijk. In beide gevallen waren de wijzigingen erop gericht toepassing mogelijk te maken van de Overeenkomst van Dublin en andere soortgelijke regelingen met betrekking tot de vraag welk land verantwoordelijk is voor de behandeling van afzonderlijke asielaanvragen.

30. Er zijn minder veranderingen geweest op andere gebieden van het immigratierecht en het immigratiebeleid. Er is echter wel een tendens om de voorwaarden voor gezinshereniging te verscherpen. Sommige Lid-Staten hebben wachttijden ingevoerd, terwijl de eisen op het gebied van inkomen en huisvesting strenger zijn toegepast. De mogelijkheden voor toelating wegens gezinsvorming zijn in sommige Lid-Staten ook beperkt. Het beleid met betrekking tot toelating met het oog op arbeid is sinds het midden van de jaren zeventig al restrictief en dit is in de afgelopen paar jaar niet veranderd. Het beleid is eerder nog restrictiever geworden als gevolg van de aanzienlijke stijging van werkloosheidscijfers in de hele Unie.

31. Veel van deze tendensen in de wetgeving hebben hun weerslag gehad in het werk op Europees niveau, met name in de resoluties, aanbevelingen en verklaringen die zijn aangenomen door de met immigratie belaste ministers van de Twaalf.

#### II.5 Ontwikkelingen in verband met het werkprogramma uit 1991

32. In 1991 heeft de Europese Raad een werkprogramma goedgekeurd dat gericht was op de harmonisatie van het asiel- en immigratiebeleid van Lid-Staten en het bereiken van significante resultaten tegen eind 1993. Dit is daarom een goed moment om na te gaan hoeveel voortgang is geboekt met de tenuitvoerlegging van het werkprogramma van 1991. Bijlage II bevat een gedetailleerd overzicht van elk van de onderdelen van het werkprogramma en van de tenuitvoerlegging daarvan. De volgende paragrafen beschrijven in algemenere termen zowel wat tot stand is gebracht als de tekortkomingen van het harmonisatieproces tot nu toe.

33. Hoewel het werkprogramma geen definitie bevat van de term "harmonisatie", wordt hieronder over het algemeen de ontwikkeling van gemeenschappelijke regels en procedures verstaan. Deze interpretatie komt overeen met de inleiding van het werkprogramma van 1991, waarin duidelijk staat dat het niet voldoende is dat de Lid-Staten gemeenschappelijke wetgeving ontwikkelen, maar dat zij die ook op een gelijksoortige manier ten uitvoer moeten leggen.

34. Tijdens de afgelopen twee jaar hebben de Lid-Staten veel tijd en energie gestoken in een analyse van de verschillen tussen hun nationale asiel- en immigratiebeleid. Ze hebben richtsnoeren ontwikkeld over bepaalde aspecten van asielbeleid en gezinshereniging. De ontwikkeling van gemeenschappelijke regels en werkwijzen verkeert echter nog in een voorbereidingsstadium. De met immigratie belaste ministers hebben een aantal besluiten genomen die geen wettelijk bindend karakter hebben en de interpretatie daarvan wordt overgelaten aan iedere Lid-Staat. Er is geen poging gedaan om een mechanisme tot stand te brengen om toezicht te houden op de tenuitvoerlegging van die besluiten. De huidige stand van zaken kan derhalve het best worden beschreven als een toenadering, en niet zozeer als harmonisatie van immigratie- en asielbeleid.

35. Bij een nader onderzoek van de tot nu toe genomen besluiten komen ook belangrijke hiaten aan het licht, zelfs ten aanzien van de onderwerpen waarop de besluiten zijn gericht. Zo voorziet het genomen besluit over gezinshereniging niet in de toelating wegens gezinsvorming. Ook worden er geen criteria in vastgesteld voor de toelating van niet-gehuwde partners of familieleden in de tweede graad, maar wordt het aan de Lid-Staten overgelaten hun eigen beleid te ontwikkelen. En

het besluit over duidelijk ongegronde asielaanvragen laat het aan de Lid-Staten over te beslissen of zij een aparte procedure invoeren voor deze gevallen of eenvoudigweg de gewone procedures versnellen.

36. Een ander kenmerk van de tenuitvoerlegging van het werkprogramma uit 1991 is dat er meer vooruitgang is geboekt ten aanzien van het asielbeleid dan wat betreft het algemene toelatingsbeleid. Maar zelfs daar zijn de werkzaamheden vooral gericht geweest op specifieke aspecten, dat wil zeggen hoofdzakelijk op de beleidsonderdelen en werkwijzen die het misbruik van asielprocedures zouden tegengaan. Er is geen belangrijke vooruitgang geboekt bij de poging om te komen tot een geharmoniseerde toepassing van de definitie van het begrip vluchteling volgens artikel 1A van het Verdrag van Genève. De Europese Raad heeft echter tijdens zijn bijeenkomst in Brussel op 10 december 1993 een actieplan goedgekeurd waarin de geharmoniseerde toepassing van de definitie van het begrip vluchteling wordt genoemd als een terrein voor gemeenschappelijke actie. Ten aanzien van het algemene toelatingsbeleid is het belangrijkste bereikte resultaat tot nu toe de goedkeuring van een besluit over gezinshereniging en van een aanbeveling over uitzetting en interne controles. Ook worden er werkzaamheden verricht betreffende de harmonisatie van beleid inzake de toelating van werknemers, zelfstandigen en studenten, maar hierbij wordt slechts langzaam vooruitgang geboekt.
37. Het is duidelijk dat er nog veel werk moet worden verricht als de Unie een gemeenschappelijk immigratie- en asielbeleid wil ontwikkelen en ten uitvoer leggen. Het zal niet mogelijk zijn een gemeenschappelijk beleid te ontwikkelen en ten uitvoer te leggen zonder dat in sterkere mate een beroep wordt gedaan op wettelijk bindende instrumenten, procedures om te waarborgen dat die gemeenschappelijke regels op uniforme wijze worden geïnterpreteerd en de ontwikkeling van gemeenschappelijk beleid met betrekking tot terreinen van zowel het inhoudelijke als het procedurele recht die nog niet zijn aangepakt (sommige daarvan zullen waarschijnlijk de gevoeligste kwesties blijken te zijn).

### III. DE ONTWIKKELING VAN EEN EUROPEES IMMIGRATIE- EN ASIELBELEID

#### III.1 Inleiding

38. In de Mededeling over Immigratie uit 1991 werd een brede aanpak voorgesteld, gebaseerd op drie afzonderlijke, maar onderling verband houdende uitgangspunten:
- beïnvloeding van de migratiedruk;
  - beheersing van de migratiestromen;
  - versterking van het integratiebeleid ten behoeve van legale immigranten.

De ontwikkelingen sedert 1991 hebben de wijsheid van een dergelijke brede, multidisciplinaire aanpak nog eens onderstreept. Ondanks veranderingen in de patronen van de migratiebewegingen is de totale druk niet afgenomen en zal deze waarschijnlijk ook niet afnemen. De ontwikkelingen in de aangrenzende landen van de Unie zullen zelfs eerder leiden tot een toename dan tot een afname van die druk.

39. Het algemene politieke klimaat is nog altijd gunstig voor het ontwikkelen van een brede aanpak. Tot dusver is echter nog geen enkel internationaal forum in staat gebleken een dergelijk beleid operationeel te maken. De Unie bezit de institutionele middelen om dit wel te doen en heeft reeds een begin gemaakt. De drie hierboven vermelde uitgangspunten verdienen gelijke aandacht en een van de uitdagingen waarvoor de Unie staat, is hoe te komen tot een juiste balans tussen de drie. Raakt het evenwicht verstoord, dan kan de gehele gedachte van een brede aanpak gemakkelijk in gevaar komen. De aan deze aanpak ten grondslag liggende gedachte is dat beheersingsmaatregelen voor de korte termijn, waaronder toelatingsmaatregelen, gepaard moeten gaan met samenwerking voor de lange termijn met landen en regio's van herkomst en met een actief beleid tot versterking van de rechten van degenen die reeds legaal in de Lid-Staten verblijven.
40. Daarom wordt in de Mededeling een evenwichtige en geïntegreerde aanpak voorgesteld en verschaft deze het kader waarbinnen specifieke maatregelen overwogen en ontwikkeld kunnen worden. Sommige van de aangegeven maatregelen zullen korte-termijneffecten teweeg brengen en andere zullen slechts op middellange of lange termijn effect sorteren. Niettemin is er een onderlinge samenhang. Het is bijvoorbeeld gebleken dat beheersing van de migratiestromen een absolute voorwaarde is voor een succesvol integratiebeleid ten aanzien van onderdanen van derde landen die binnen de Unie verblijven (zie bijvoorbeeld het rapport Braun, geciteerd in paragraaf 118). De harmonisatie van het toelatingsbeleid, die aan de orde komt in onderdeel III.3.2, zal daarbij een doorslaggevende rol vervullen.



## III.2 Beïnvloeding van de migratiedruk

### III.2.1 De noodzaak van nauwkeurige informatie

41. Een kernpunt bij de ontwikkeling van een brede aanpak is de beschikbaarheid van nauwkeurige informatie over migratiebewegingen gebaseerd op geharmoniseerde statistieken. De Unie heeft die informatie nodig ten einde de op haar niveau benodigde beleidsmaatregelen voor het uitvoeren van de brede aanpak te formuleren en te onderbouwen. Ook de Lid-Staten hebben nauwkeurige informatie nodig om passende maatregelen te nemen op nationaal vlak. Met betrouwbare statistieken kan ook voor een groot deel tegemoet gekomen worden aan de gevoelens van onbehagen bij het grote publiek, gevoelens die vaak gevoed worden door het ontbreken van een duidelijk beeld van de bestaande situatie en de te verwachten ontwikkelingen.
42. De beschikbaarheid van in de gehele Unie verzamelde, direct vergelijkbare gegevens zou het mogelijk maken:
- de gegevens te analyseren en aan de hand daarvan trends vast te stellen
  - de gegevens te vergelijken met informatie verstrekt door derde landen en internationale alsmede niet-gouvernementele organisaties
  - schattingen te maken van de vervolgmigratie (met name als gevolg van gezinshereniging)
  - voorspellingen te doen over grote migratiebewegingen (waarschuwingsfunctie).
43. Al op 4 december 1990 heeft de Raad "Algemene Zaken" op initiatief van de Voorzitter van de Commissie, de Commissie verzocht studies te verrichten naar de beschikbare bronnen om met hulp van de Lid-Staten geharmoniseerde informatie te verkrijgen over migratiestromen. De Commissie heeft snel een overeengekomen vragenlijst opgesteld doch van de Lid-Staten kwam of helemaal geen antwoord of het kwam te laat om bruikbaar te zijn.
44. Zowel in de Mededeling over Immigratie van 1991 als in het werkprogramma van 1991 werd het meten van migratiebewegingen aangewezen als prioriteit. Dit heeft geleid tot de oprichting van twee "coördinatiecentra": CIREA (Centrum voor informatie, beraad en gegevensuitwisseling inzake asiel) en CIREFI (Centrum voor informatie, beraad en uitwisseling inzake de overschrijding van grenzen en immigratie). Het betreft hier twee informele structuren waarbinnen nationale deskundigen van tijd tot tijd samenkomen. Hun mandaat omvat het uitwisselen van gegevens over het aantal aanvragen voor toelating, het aantal toelatingen en het aantal mensen dat terugkeert. Het verzamelen van gegevens is inmiddels regelmaat geworden en de compilatie geschiedt via een geautomatiseerd systeem. Overigens is de informatie tot op heden nog niet altijd direct vergelijkbaar.
45. CIREA heeft enige werkzaamheden ondernomen ten einde de uitgangspunten vast te stellen die ten grondslag liggen aan de gegevens die de Lid-Staten verstrekken, maar de grootste deskundigheid met betrekking tot het harmoniseren van statistieken ligt bij EUROSTAT. Hier is een werkgroep van deskundigen uit de Lid-Staten opgericht om naar zulke geharmoniseerde statistieken toe te werken. De andere hierboven genoemde elementen van de observatie van migratiebewegingen zijn nog niet volledig aangepakt, maar EUROSTAT heeft op sommige terreinen wel initiatieven genomen.

46. Een volledig ontwikkeld waarnemingssysteem moet aan alle in paragraaf 42 genoemde behoeften kunnen voldoen. Weliswaar kunnen de oprichting van CIREA en CIREFI en ook het werk van EUROSTAT deels voorzien in de informatiebehoefte van de Unie op dit gebied, maar toch hebben die kaders hun beperkingen, vooral voor wat betreft het verzamelen en analyseren van gegevens over migratiedruk. Daarom hecht de Commissie waarde aan de inrichting van een mechanisme voor het observeren van migratiestromen en -patronen op zo breed mogelijke basis en vanuit een de gehele Unie omvattend perspectief. De Commissie heeft dan ook de aanzet gegeven tot een onderzoek naar een reeks mogelijke opties voor de totstandbrenging van een waarnemingspost, dit naar aanleiding van de invoering door het Europees Parlement van een aparte begrotingslijn voor 1993 en 1994 voor een immigratie-waarnemingspost met een mandaat dat zich niet zou beperken tot het verzamelen en interpreteren van statistische gegevens. Wanneer de resultaten van dat onderzoek aangeven dat het instellen van een waarnemingspost de beste manier zou zijn om tegemoet te komen aan de informatiebehoeften voor de ontwikkeling van het brede beleid, zal de Commissie een passend voorstel doen. Elk voorstel van die strekking zal in overeenstemming zijn met het reeds lang door de Commissie en de Raad ingenomen standpunt dat het instellen van een waarnemingspost niet mag leiden tot meer bureaucratie. De nu lopende onderzoeken zijn daarom gericht op efficiënte methoden om relevante gegevens te verzamelen en te analyseren en niet op het creëren van nieuwe structuren.

### III.2.2 De aanpak van grondoorzaken van migratiedruk

47. Een tweede essentiële stap bij de reactie op de migratiedruk zal zijn na te gaan wat die term precies inhoudt en waarop eigenlijk gereageerd moet worden. De migratiedruk als zodanig omvat alle feitelijke en mogelijke migratiebewegingen richting Europa. Migratiedruk die vraagt om een aanpak van de grondoorzaken kan uiteenlopende vormen aannemen. In het algemeen zullen economische ongelijkheden aan het grootste deel van de druk debet zijn, maar ook demografische en milieufactoren zorgen voor druk. In andere gevallen is de druk terug te voeren op de mensenrechtensituatie of de politieke situatie in het land van herkomst, zoals bij personen die internationale bescherming behoeven. Over dat type druk gaat het in dit onderdeel. Andere soorten migratie, zoals gezinshereniging, worden besproken in het volgende hoofdstuk.
48. Uiteraard moeten de Unie en haar Lid-Staten in hun aanpak van de migratiedruk hun internationale verplichtingen en hun fundamentele tradities ten aanzien van eerbiediging van mensenrechten, fundamentele vrijheden en sociale rechtvaardigheid in ere houden. Dat betekent ook dat zij hun traditionele bereidheid tot het opnemen van vluchtelingen, van andere personen die internationale bescherming behoeven en van degenen wier toelating op humanitaire gronden gerechtvaardigd is, in stand moeten houden.
49. Die openheid dient de Unie er echter niet van te weerhouden te proberen iets te doen aan de achterliggende oorzaken van de migratiedruk. De bescherming van vluchtelingen bijvoorbeeld mag dan een onlosmakelijk deel van de traditionele openheid zijn, maar dat neemt niet weg dat die vluchtelingen normaliter liever in hun land van herkomst zouden zijn gebleven als de mensenrechtensituatie daar beter was geweest. Bij illegale immigratie is de economische situatie

in het land van herkomst vaak de achterliggende oorzaak. Als de economische situatie in het land van herkomst de betrokkene voldoende kansen had geboden, had deze misschien nooit aan emigreren gedacht.

50. Een brede aanpak van de migratiedruk vraagt om coördinatie op het gebied van buitenlands beleid, handelsbeleid, ontwikkelingssamenwerking en immigratie- en asielbeleid tussen de Unie en de Lid-Staten. Tijdens de Europese Raad van 12 december 1992 is een verklaring goedgekeurd over de beginselen die ten grondslag liggen aan externe aspecten van immigratiebeleid, die, zo werd overeengekomen, zou dienen als richtsnoer en leidraad voor de aanpak van de Unie op dit terrein. Hierin zijn de volgende punten aangemerkt als belangrijk voor het verminderen van de migratiedruk:
- handhaving van de vrede en beëindiging van gewapende conflicten;
  - volledige eerbiediging van de mensenrechten;
  - totstandbrenging van democratische samenlevingen en adequate sociale omstandigheden;
  - een liberaal handelsbeleid dat de economische omstandigheden in de emigratielanden zal helpen verbeteren;
  - doelmatig gebruik van een passende hoeveelheid ontwikkelingshulp om een duurzame sociale en economische ontwikkeling te bevorderen, vooral met het oog op het scheppen van werkgelegenheid en het verlichten van de armoede in de landen van herkomst;
  - coördinatie op het gebied van buitenlands beleid, economische samenwerking en immigratie- en asielbeleid door de Gemeenschap en haar Lid-Staten.
51. De maatregelen van de Unie op het gebied van gemeenschappelijk buitenlands en veiligheidsbeleid alsmede het handels-, samenwerkings- en ontwikkelingsbeleid kunnen op zichzelf eveneens tot het verwezenlijken van deze doelstellingen bijdragen en doen dat ook vaak in de praktijk. Die instrumenten zullen dan ook een wezenlijke rol blijven spelen bij elke brede aanpak van de migratiedruk. Maar ervan uitgaande dat vaak rekening gehouden zal moeten worden met de specifieke aard van de betrokken migratiestromen en met de regio of het land waar deze vandaan komen, zijn er nog andere manieren en middelen om de desbetreffende beginselen te concretiseren. Drie hoofdstromen verdienen daarbij de aandacht: vluchtelingen, andere personen die internationale bescherming behoeven, en andere migratiebewegingen. Omdat de oorzaken achter de eerste twee categorieën minder divers zijn dan die achter de derde categorie, is het aantal voorgestelde maatregelen daarvoor kleiner; dit doet echter niets af aan het belang van die maatregelen.

(a) Vluchtelingen

52. Vluchtelingen moeten per definitie een gegronde vrees voor vervolging in hun land van herkomst hebben; de druk die vluchtelingen ertoe brengt asiel te zoeken zal dus altijd te maken hebben met mensenrechten. Daarom kan de nadruk die de Unie en haar Lid-Staten in hun externe betrekkingen leggen op de eerbiediging van mensenrechten en op de rechtsorde bijdragen tot vermindering van die druk.

53. Een potentiële bron van informatie die nog te weinig benut wordt, is de informatie verkregen bij de beoordeling van gefundeerde asielaanvragen. Door vluchtelingen verstrekte informatie kan zeer wel bijzonder nauwkeurige indicaties bevatten omtrent schendingen van mensenrechten in hun land van herkomst, die gemakkelijk de basis zouden kunnen vormen voor vervolgacties op bilateraal of multilateraal niveau tegen het betrokken land. Dergelijke informatie zou systematisch onderzocht en veralgemeend moeten worden met het doel indien mogelijk vervolgacties voor te bereiden zonder de persoonlijke belangen van de vluchtelingen die de informatie leveren, te schaden. Deze acties moeten worden gezien als aanvulling op en niet als vervanging van een algemeen beleid met betrekking tot de mensenrechten. Voorts moet het huidige beleid ten aanzien van schendingen van mensenrechten in andere landen actief worden voortgezet.

(b) Andere personen die internationale bescherming behoeven

54. Met andere personen die internationale bescherming behoeven, worden diegenen bedoeld die, hoewel zij misschien niet beantwoorden aan de definitie van vluchteling als vastgelegd in het Verdrag van Genève, toch bescherming nodig hebben. In hun geval gaat het wat de grondoorzaken betreft ook om schendingen van de mensenrechten van, bijvoorbeeld, etnische of religieuze minderheden. In die gevallen echter duidt de aard van de betrokken massale migratiebewegingen er al op dat er meer aan de hand is: de etnische of religieuze spanningen zijn dan in het algemeen zo geëscaleerd dat sprake is van een burgeroorlog of althans geweld op grote schaal. Het beleid ten aanzien van de mensenrechten moet dan ook worden aangevuld met beleid dat erop gericht is onmiddellijk een einde te maken aan het geweld zelf. Zoals vermeld in de Verklaring van Edinburgh moet de actie van de Unie in dergelijke gevallen gericht zijn op herstel en behoud van de vrede. Voorts kan humanitaire hulp bijdragen tot verlichting van de hachelijke situatie van ontheemden in de regio van herkomst; dergelijke hulp dient ontheemden met name in staat te stellen in een veilig gebied zo dicht mogelijk bij hun woonplaats te blijven.
55. Met het ontwikkelen van een kader in gevallen van gewapende conflicten is een mengsel van mensenrechtenbeleid, andere onderdelen van buitenlands en veiligheidsbeleid en humanitaire hulp gemoeid. Zoals de UNHCR al benadrukte in het kader van de "Comprehensive Response to the Humanitarian Crisis in Former Yugoslavia", is het daarbij noodzakelijk een interinstitutionele samenwerking te ontwikkelen op internationaal niveau. Het is aan de Unie en haar Lid-Staten zo doeltreffend mogelijk aan dergelijke strategieën bij te dragen.

(c) Andere migratiebewegingen

56. De derde categorie migratiebewegingen is gemengd van aard. Op het ogenblik komen deze bewegingen gewoonlijk neer op illegale immigratie. Deze categorie omvat echter ook de massabewegingen die niet onder de tweede categorie vallen, bijvoorbeeld als gevolg van hongersnoden of milieurampen. De druk die aan deze bewegingen ten grondslag ligt, is van een andere aard dan bij (a) en (b) en vraagt om een ander antwoord en een andere combinatie van beleidsmaatregelen. De grondoorzaken zijn in het algemeen aanwijsbaar: economische

ongelijkheden, demografische druk en soms milieuontwikkelingen zijn meestal de belangrijkste verklaring voor deze druk. Zoals gesteld in de Verklaring van Edinburgh moet dergelijke migratiedruk beantwoord worden met actie op macroniveau door middel van economische samenwerking waaronder een liberaal handelsbeleid en doeltreffende vormen van ontwikkelingsamenwerking. Ook actie op microniveau kan deze druk helpen verminderen.

- economische ongelijkheden

57. Het aanpakken van economische ongelijkheden als grondoorzaak van migratiedruk stelt de Unie en haar Lid-Staten voor bijzondere uitdagingen. De ervaring heeft geleerd dat ontwikkelingsamenwerking op zichzelf niet voldoende is om economische ongelijkheden op te heffen: deze moet gepaard gaan met beleid op het gebied van schuldenbeheer, internationale handel en investeringen, omdat immers de algemene economische situatie van de ontwikkelingslanden grotendeels bepaald wordt door hun handelsvoorwaarden en hun vermogen buitenlandse investeringen aan te trekken of te verkrijgen. Een ander terrein van economische ontwikkeling is bevordering van de regionale economische integratie. De ervaring van de Europese Gemeenschap zelf heeft aangetoond dat een dergelijk proces de kansen op economische groei aanzienlijk kan vergroten. Wil men al deze aspecten opnemen en operationeel maken in de brede aanpak, dan zal een groter deel van de externe economische en ontwikkelingsbetrekkingen van de Unie en haar Lid-Staten erbij betrokken moeten worden.
58. In haar Mededeling over het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid tot het jaar 2000 van mei 1992 heeft de Commissie gewezen op het verband tussen sommige migratiebewegingen en het beleid ten aanzien van ontwikkelingsamenwerking. Het beste middel tegen die migratiebewegingen zou zijn de economische groei in de ontwikkelingslanden te bevorderen. De integratie van een actief migratiebeleid in het algemene ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en in de externe economische betrekkingen moet versterkt worden. Concentratie en coördinatie van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid van de Commissie en van de Lid-Staten zou hieraan een bijdrage kunnen leveren. De effecten van een dergelijke brede aanpak zullen echter slechts op lange termijn merkbaar worden.
59. Er zijn echter bijzondere gevallen die specifieke ontwikkelingshulp kunnen rechtvaardigen: ontwikkelingslanden die te maken hebben met de effecten van een ernstige brain-drain, ontwikkelingslanden die blootstaan aan grootschalige migratiebewegingen uit andere landen en ontwikkelingslanden die bereid zijn actief mee te werken aan de tenuitvoerlegging van een remigratieprogramma.
60. De Commissie heeft een door de International Organisatie voor Migratie (IOM) uitgevoerd project gefinancierd dat gericht was op de bevordering en vergemakkelijking van de terugkeer en herintegratie van gediplomeerde Afrikaanse onderdanen die in geïndustrialiseerde landen verblijven. Op die manier streeft de Commissie ernaar bij te dragen aan omkering van de "brain-drain"-effecten voor sommige Afrikaanse landen beneden de Sahara. De resultaten van dit project zijn geëvalueerd met het oog op een beslissing over voortzetting van de steun aan een dergelijk programma.

61. Een daarmee verband houdende mogelijkheid zou zijn speciale uitwisselingsprogramma's te ontwikkelen. Zulke programma's, die binnen het kader van de samenwerking met derde Middellandse-Zeelanden nu al bestaan, bieden aan specifiek omschreven doelgroepen de kans tijdelijk in de Unie te verblijven om hun studie voort te zetten of werkervaring op te doen. Bij zulke programma's moeten de voorwaarden waaronder het tijdelijk verblijf wordt toegestaan, zorgvuldig geformuleerd worden; het moet van het begin af aan duidelijk zijn dat de betrokkenen uiteindelijk zullen moeten terugkeren naar hun land van herkomst.
62. In de praktijk komen de meeste vluchtelingen niet naar Europa doch blijven ze in ontwikkelingslanden. De door deze landen vaak in nauwe samenwerking met het Bureau van de Hoge Commissaris voor Vluchtelingen van de Verenigde Naties (UNHCR) geleverde inspanningen worden door de Unie en haar Lid-Staten gesteund. Een deel van de ontwikkelingshulp en met name van de humanitaire hulp die de Unie en haar Lid-Staten verstrekken, wordt gebruikt om deze landen hulp te bieden.
63. De UNHCR en de IOM zijn in het verleden ook uiterst actief geweest met het waar mogelijk opstellen van remigratieprogramma's. Zo heeft het "Comprehensive Plan of Action for Viet Nam" ("totale actieplan voor Vietnam") een aanzienlijk aantal mensen in staat gesteld op veilige en waardige wijze terug te keren naar hun land van herkomst. Zulke programma's zijn in hoge mate afhankelijk van de steun van, onder andere, de Unie en haar Lid-Staten. De met migratievraagstukken belaste ministers van de 32 Lid-Staten van de Raad van Europa hebben tijdens hun bijeenkomst in Athene in november 1993 eveneens de aandacht gevestigd op de ontwikkeling van zorgvuldig ontworpen programma's om personen bij te staan die vrijwillig terugkeren naar hun land van herkomst, bijvoorbeeld vluchtelingen die in staat en bereid zijn naar hun vaderland terug te keren en daar bij te dragen tot de wederopbouw van een democratische samenleving.
- demografische druk
64. Een nu al aanwezige factor die nog in betekenis kan toenemen, is de demografische situatie in een aantal landen van herkomst. In zijn verslag "State of the World Population 1993" ("De toestand van de wereldbevolking 1993") stelt het Fonds voor Bevolkingsactiviteiten van de Verenigde Naties (UNFPA) het volgende:
- "Hoewel in de meeste ontwikkelingslanden de bevolkingsgroei procentueel is verminderd, is getalsmatig sprake van een sterke stijging. De snelle toename van het aantal jonge mensen die aan het begin staan van hun meest vruchtbare jaren, bergt potentieel nog grotere stijgingen in zich voor de toekomst. Elke demografische drijfveer voor migratie zal in de komende twintig of dertig jaar versterkt worden naarmate de bevolking - en dus het aantal potentiële migranten - groeit. De combinatie van bevolkingsdruk en economische onevenwichtigheid kan leiden tot massale migratie van armere naar rijkere landen."
65. Het is noodzakelijk dat de Unie en de Lid-Staten doorgaan ontwikkelingslanden bij te staan in hun eigen inspanningen op het gebied van bevolkingspolitiek en bij te dragen aan doeltreffende actie op internationaal niveau. Zoals vermeld in de door de Raad voor ontwikkelingszaken in november 1992 goedgekeurde resolutie dienen dergelijke terreinen van bijstand te omvatten:

bevordering van de gezondheid van vrouwen binnen hun samenleving, bevordering van de alfabetisering, verbetering van de kwaliteit van de aan de gemeenschap ter beschikking staande sociale dienstverlening en verstrekking van diensten voor geboortenregeling voor zover deze op geen enkele wijze dwingend, discriminatoir of in strijd met fundamentele mensenrechten zijn.

- milieu-overwegingen

66. Ook milieufactoren kunnen een grondoorzaak vormen van zowel incidentele als langdurige migratiedruk. De UNHCR en de UNFPA hebben betoogd dat deze factoren vaak verwaarloosd worden. Het meest voor de hand liggende voorbeeld zijn natuurrampen als overstromingen en extreme droogte, die gewoonlijk leiden tot migratiebewegingen weg van de getroffen gebieden en in de richting van veiliger streken of landen. Langduriger processen zoals erosie of woestijnvorming alsmede het stijgende zeeniveau kunnen eveneens migratiebewegingen veroorzaken. De Unie en haar Lid-Staten zullen op natuurrampen moeten blijven reageren met een passende hoeveelheid humanitaire hulp. De opname van de milieudimensie, reeds aanbevolen in de Mededeling van de Commissie "Op weg naar een duurzame ontwikkeling" en ook voorzien in de context van de herziening halverwege de looptijd van Lomé IV, zal ook van invloed zijn op de grondoorzaken van migratiedruk op de lange termijn omdat dit leidt tot een beter beheer van de natuurlijke hulpbronnen van de ontwikkelingslanden.

- actie op microniveau

67. Naast de maatregelen op langere termijn van macro-economische aard (die per definitie tijd nodig hebben om tastbare resultaten op te leveren, misschien zelfs na een aanvankelijk contraproductief effect in de vorm van bijvoorbeeld een mogelijke "brain-drain") zal ook actie op microniveau nodig zijn. De kernvraag die men zich in dat verband moet stellen, is wat de motieven zijn voor potentiële illegale immigranten om hun land van herkomst te verlaten en naar de Gemeenschap te komen. Het lijkt erop dat niet alle groepen zich hetzelfde gedragen en dat bijvoorbeeld onder gediplomeerden meer neiging tot migratie bestaat dan onder mensen zonder kwalificatie.<sup>3</sup> Dit duidt erop dat "profilering" van werkelijke en potentiële immigranten een belangrijke bijdrage zou kunnen leveren tot de ontwikkeling van strategieën en programma's bedoeld om toegepast te worden op het niveau van de landen of regio's van herkomst zelf.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> In onderzoeken uit diverse landen wordt op deze tendens gewezen: een onderzoek verricht door de Universiteit van Amsterdam voor het Nederlandse Ministerie van Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur toonde dit aan voor asielaanvragers. Door de Commissie verrichte onderzoeken over de Maghreb-landen duiden op vergelijkbare tendensen voor illegale immigranten uit deze landen.

<sup>4</sup> Ook het in Boedapest op gezamenlijk initiatief van de Raad van Europa en de IOM in het leven geroepen "Migration Information Programme" levert nuttige onderzoeken omtrent het profiel van potentiële migranten uit Midden- en Oosteuropese landen en hun motivatie.

68. Het zal noodzakelijk zijn het land van herkomst van het begin af aan bij dit proces te betrekken: doeltreffende maatregelen kunnen alleen in het kader van een dialoog met de betrokken landen genomen worden. Deze kunnen bijvoorbeeld economische en sociale maatregelen omvatten. Mogelijk zal blijken dat de internationale migratie een consequentie is van binnenlandse migratie van het platteland naar stedelijke gebieden. In die gevallen is het misschien mogelijk de aandacht op deze binnenlandse bewegingen te concentreren, hetzij door arbeidsintensieve ontwikkelingsprojecten voor deze plattelandsgebieden op te zetten, hetzij door huisvesting en arbeidsomstandigheden in de stedelijke gebieden te verbeteren en dan met name in de kleine en middelgrote dorpen en steden, en bij voorkeur door een combinatie van beide.



### III.3 Beheersing van de migratiestromen

#### III.3.1 Inleiding

69. Binnen het kader van de brede aanpak zal beheersing van de migratiestromen een onontbeerlijk element blijven vormen. Het hierboven in onderdeel III.2 omschreven beleid ten aanzien van "grondoorzaken" richt zich hoofdzakelijk op vermindering van de migratiedruk op de lange termijn. Daarom zullen maatregelen gericht op beheersing van de migratie in de naaste toekomst noodzakelijk blijven.
70. Een eerste vereiste om migratie te kunnen beheersen is het formuleren van grondbeginselen om onderscheid aan te brengen tussen migratiedruk en andere vormen van migratie. Dit onderscheid zal onvermijdelijk tot uitdrukking komen in het toelatingsbeleid: dit kan niet louter restrictief zijn omdat het immers de internationale verplichtingen en de humanitaire tradities in het algemeen dient te eerbiedigen. Beheersing van de migratie betekent dan ook niet dat deze een halt toegeroepen wordt; het betekent beheer van de migratie. Door in duidelijke termen gronden voor toelating te definiëren kan men die begrippen vertalen in beleid voor de praktijk. Een tweede essentieel element voor beheersing van migratiestromen is het bepalen en ten uitvoer leggen van beleid ten aanzien van niet-reguliere vormen van migratie.
71. In dit hoofdstuk zal steeds het accent worden gelegd op de noodzaak het immigratie- en asielbeleid te harmoniseren. Dit is volstrekt geen nieuwe gedachte; het weerspiegelt een door de Europese Raad goedgekeurde aanpak waarbij de ministers belast met immigratiezaken in 1991 werd verzocht aanzienlijke vorderingen te maken met de harmonisatie van zowel de immigratie- als de asielwetgeving vóór eind 1993. De redenen die een dergelijke gemeenschappelijke aanpak rechtvaardigen hebben deels betrekking op de in bijna alle Lid-Staten voelbare stijging van de migratiedruk. De Lid-Staten zijn zich ervan bewust dat zij bij hun immigratie- en asielbeleid steeds meer afhankelijk van elkaar zijn geworden, aangezien de invoering van nieuwe maatregelen in de ene Lid-Staat directe gevolgen kan hebben voor de migratiebewegingen naar de aangrenzende Lid-Staten.

#### III.3.2 Toelatingsbeleid

72. Hoewel zowel de Mededeling over Immigratie uit 1991 als het Maastrichtse werkprogramma van 1991 verwijzingen bevatten naar fundamentele beginselen die ten grondslag liggen aan het toelatingsbeleid, heeft de discussie tussen de Lid-Staten zich in het algemeen toegespitst op de meer specifieke harmonisatievoorstellen die het werkprogramma bevat. Deze benadering lijkt gerechtvaardigd zo lang de algemene beginselen die bepalend zijn voor elke specifieke toelatingsgrond tijdens het harmonisatieproces gedefinieerd worden. In de onderstaande paragrafen volgt een overzicht van de op deze gebieden verrichte werkzaamheden en wordt aangegeven welke onderwerpen nog op behandeling wachten; tevens zijn hier enkele fundamentele beschouwingen opgenomen met betrekking tot individuele gronden voor toelating.
73. Het eerste door de met immigratiezaken belaste ministers behandelde onderwerp was de toelating op grond van gezinshereniging. In juni 1993 werd hierover in Kopenhagen een resolutie aangenomen. Deze resolutie weerspiegelt het beginsel dat gezinshereniging intrinsiek

gekoppeld is aan het recht op gezinsleven als erkend in het Europees Verdrag voor de Mensenrechten. In deze resolutie is opgesomd welke categorieën familieleden voor gezinshereniging in aanmerking komen en zijn de algemene voorwaarden voor toelating vastgelegd.

74. Het recht op gezinshereniging is van groot belang voor onderdanen van derde landen die legaal in de Gemeenschap verblijven en het welslagen van het integratiebeleid kan afhangen van het op dit vlak gevoerde beleid. Gezien het belang van juridische zekerheid op dit terrein voor onderdanen van derde landen die legaal in de Gemeenschap verblijven, zou een juridisch bindend document als een verdrag dienstig kunnen zijn om een stevigere basis te creëren en nog bestaande verschillen in de handelwijze van de Lid-Staten in dit opzicht aan te pakken. Die verschillen betreffen wachttijden, de maximumleeftijd van kinderen die voor toelating op grond van gezinshereniging in aanmerking kunnen komen, beleid ten aanzien van gezinsvorming en verder alle beleid betreffende toelating van ongehuwde partners en familieleden in de tweede graad, toelating van geadopteerde kinderen en de wettelijke status van toegelaten gezinsleden.
75. Andere facetten van toelatingsbeleid die momenteel binnen de Raad bestudeerd worden, hebben te maken met de toelating van studenten, werknemers en zelfstandigen. Die werkzaamheden dienen voltooid te worden. Voor wat studenten betreft is de Commissie van mening dat het toelatingsbeleid gebaseerd moet zijn op het algemene beginsel dat migratie die bevorderlijk is voor een beter begrip van en meer kennis over elkaars samenlevingen, wenselijk is. Daarbij is het echter van belang beleid te vermijden dat kan leiden tot een "brain-drain" in de landen van herkomst. Om die reden moet beleid worden ontwikkeld om te voorkomen dat mensen blijven na de voltooiing van hun studie.
76. Het toelatingsbeleid ten aanzien van werknemers en zelfstandigen is in het verleden aan verandering onderhevig geweest naar gelang van de economische behoeften van de Gemeenschap. Op dit punt lijkt het hoogst wenselijk dat overeenstemming wordt bereikt over de grondbeginselen van het toelatingsbeleid voor onderdanen van derde landen die legaal in een van de Lid-Staten verblijven. Dit onderwerp wordt nader behandeld in hoofdstuk III.4, omdat het nauw verband houdt met het integratiebeleid.
77. Als volgende stap voor het formuleren van de grondbeginselen van het toelatingsbeleid ten aanzien van werknemers en zelfstandigen zouden beginselen vastgelegd moeten worden inzake de toelating van andere onderdanen van derde landen. Gezien de huidige economische en arbeidsmarktsituatie zal dit toelatingsbeleid op de korte termijn in het algemeen restrictief van aard moeten blijven. Dit betekent dat het vaststellen van quota's, een maatregel die gesuggereerd is als middel om de migratiedruk te verlichten, niet strookt met de huidige economische situatie op korte termijn.
78. Bij de aanpak op langere termijn van de kwestie van met arbeid verband houdende migratie zal onvermijdelijk ook rekening gehouden moeten worden met de ontwikkelingen in de economische en arbeidsmarktsituatie in de Gemeenschap. Het Witboek over Groei, Concurrentievermogen en Werkgelegenheid van de Commissie heeft hernieuwde nadruk gelegd op de bevordering van groei en concurrentievermogen en op de bestrijding van de werkloosheid. Voor een perspectief op langere termijn moet ook het effect van demografische veranderingen op de arbeidsmarkt in aanmerking genomen worden. Het zal dan ook nodig zijn de ontwikkelingen op de arbeidsmarkt van nabij te volgen om te zorgen dat het toelatingsbeleid bij machte is zich aan te passen aan

nieuwe eisen. Zulke analyses moeten ook het verschil kunnen aangeven tussen kortstondige conjuncturele ontwikkelingen en structurele veranderingen; wat nodig is, is namelijk een duidelijk beeld van de ontwikkeling op lange termijn van de vraag naar en het aanbod van arbeid. Wanneer zou blijken dat op lange termijn behoefte bestaat aan extra aanbod van arbeid, moet de analyse vervolgens de baten en lasten kunnen bepalen van het toestaan van migratie om de leemten op te vullen. Slechts wanneer daaruit een positief netto-effect zou blijken, zou het vaststellen van quota's overwogen moeten worden.

79. Los van het resultaat van een dergelijke algemene analyse zijn er goede redenen geen restrictief beleid toe te passen in het geval van programma's voor tijdelijk werk, met name die welke ontwikkeld worden in het kader van de aanpak van grondoorzaken, mits dit niet leidt tot "baanrotatie" en toelating van seizoens- en grensarbeiders, categorieën die exact gedefinieerd zouden moeten worden.
80. Een aspect van het toelatingsbeleid dat nog behandeld moet worden, is de kwestie van toelating op humanitaire gronden. Zoals uiteengezet in het werkprogramma uit 1991 is harmonisatie van dit beleid moeilijk, omdat toelating om humanitaire redenen immers per definitie gebaseerd is op de specifieke omstandigheden van elk afzonderlijk geval. Wat in dit stadium echter wel nuttig kan zijn, is te onderzoeken in hoeverre de bestaande praktijk in de Lid-Staten in dit opzicht rekening houdt met de toelating van specifieke kwetsbare groepen. Er zou bijvoorbeeld bijzondere aandacht geschonken kunnen worden aan de positie van vrouwen die het slachtoffer zijn van mensenhandel of seksuele intimidatie als aparte categorie, een groep waarover het Europees Parlement onlangs zijn bezorgdheid heeft uitgesproken.

### III.3.3 Vluchtelingen en andere personen die internationale bescherming behoeven

81. Uit analytisch oogpunt moeten migratiebewegingen en migratiedruk gezien worden in al hun vormen, dus ongeacht of zij met asiel verband houden of niet. Tegelijkertijd echter behouden de in de Mededeling over het asielrecht uit 1991 ontwikkelde argumenten hun geldigheid: het asielbeleid onderscheidt zich omdat het erop gericht is te beantwoorden aan een humanitaire uitdaging. Het verbod tot uitzetting of terugleiding als vastgelegd in het Verdrag van Genève van 1951 verplicht de verdragsluitende Staten ertoe zorgvuldig na te gaan welke asielzoekers vluchtelingen zijn in de zin van artikel 1A van het Verdrag van Genève. Vluchtelingen hebben recht op bescherming. Door die bescherming niet te bieden zouden Staten die partij zijn in het Verdrag, handelen in strijd met het meest fundamentele beginsel van het Verdrag van Genève en zelfs, aangezien dit Verdrag nadrukkelijk genoemd is in artikel K.2 van het Verdrag betreffende de Europese Unie, ook dat Unieverdrag schenden. Het is per definitie onmogelijk het aantal vluchtelingen aan wie de Lid-Staten bescherming moeten bieden, terug te dringen. Het asielbeleid is dus anders in die zin dat het de beoordeling van asielaanvragen beoogt te beheren op zodanige wijze dat elke aanvraag op een billijke en doeltreffende manier kan worden behandeld.

82. Het werkprogramma uit 1991 en de Mededeling inzake het asielrecht uit 1991 behelsden een analyse van de diverse aspecten van asielbeleid die geharmoniseerd zouden moeten worden. Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt met het vastleggen van de basisprincipes in diverse resoluties. In het door de Europese Raad tijdens zijn bijeenkomst van december 1993 in Brussel goedgekeurde actieplan zijn de volgende onderwerpen als prioritaire aandachtspunten voor 1994 aangemerkt:

- (a) geharmoniseerde toepassing van de definitie van het begrip "vluchteling" in overeenstemming met artikel 1A van het Verdrag van Genève;
- (b) vastlegging van minimumnormen voor asielprocedures.

In de onderstaande paragrafen worden de stappen die nodig zijn om deze prioriteiten in te vullen alsmede enkele actievoorstellen ten aanzien van andere, daaraan gerelateerde punten besproken.

(a) Geharmoniseerde toepassing van de definitie van het begrip "vluchteling"

83. Om te komen tot een geharmoniseerde toepassing van de definitie van het begrip "vluchteling" moeten twee afzonderlijke aspecten de aandacht krijgen: enerzijds moeten algemene indicatoren ontwikkeld worden met betrekking tot juridische aspecten van het begrip "vluchteling" en anderzijds zijn indicatoren met betrekking tot het land van herkomst nodig als aanvulling op de algemene indicatoren ten einde deze toepasselijk te maken op individuele gevallen. Daarom heeft de Raad besloten dat de toepasselijke groepen van deskundigen binnen het kader van de Raad de werkzaamheden aan deze beide aspecten dienen voort te zetten. De UNHCR heeft zich al bereid verklaard aan deze werkzaamheden een bijdrage te leveren. De Commissie is verheugd over deze ontwikkelingen, die de weg vrij kunnen maken voor een belangrijke operatie die normgevend kan zijn.

(b) Minimumnormen voor asielprocedures

84. De toename van het aantal asielzoekers heeft Lid-Staten ertoe bewogen maatregelen te nemen om doelmatiger asielprocedures te ontwikkelen en onderling een mechanisme op te zetten om te bepalen welke Lid-Staat verantwoordelijk moet zijn voor het behandelen van een specifieke asielaanvraag (de Overeenkomst van Dublin). Die Overeenkomst vormt tevens een belangrijke compenserende maatregel voor de invoering van een Europese ruimte zonder binnengrenzen.

85. Alhoewel deze wijzen van aanpak alle een nuttige rol kunnen vervullen, houdt de invoering van selectieprocedures vooraf, gericht op het uitsluiten van bepaalde categorieën asielaanvragen van de meer inhoudelijke onderzoeksprocedures ten einde met name duidelijk ongegronde aanvragen eruit te lichten, het gevaar in dat Lid-Staten, als ze hier niet sterk voor waken, ongewild het verbod tot uitzetting of terugleiding schenden. Het zal dan ook moeilijk zijn hele categorieën uit te sluiten van het inhoudelijke deel van de asielprocedure: zoals opnieuw bevestigd is in de resolutie over duidelijk ongegronde asielaanvragen uit 1992 moet elke aanvraag afzonderlijk onderzocht worden omdat de asielzoeker de kans moet krijgen uit te leggen waarom hij of zij een uitzondering zou vormen op de algemene regel van niet-toelaatbaarheid, ook al komt hij of zij uit een land waar in het algemeen geen vervolging te vrezen valt of is sprake van een derde gastland.

86. De in 1992 aangenomen resoluties over duidelijk ongegronde asielaanvragen en over het begrip derde gastland vormden de eerste door de met immigratie belaste ministers genomen stap om geharmoniseerde normen voor de asielprocedure vast te stellen. De Commissie is van mening dat juridische zekerheid hierover, zowel bij de asielaanvragers als bij de Lid-Staten kan waarborgen dat de onderwerpen van die resoluties ook in bredere zin zoals in een Overeenkomst aan de orde kunnen komen.
87. Voorts vereist de ontwikkeling van billijke en doeltreffende procedures overeenstemming tussen de Lid-Staten omtrent de beginselen die aan de asielprocedure in hun landen ten grondslag liggen. Hoewel dit gevoelige onderwerp raakt aan de diepste juridische traditie van elke afzonderlijke Lid-Staat zou de mogelijkheid overwogen kunnen worden objectieve criteria voor billijkheid en doelmatigheid vast te stellen; daardoor zou een zeker algemeen kader ontstaan terwijl het elke Lid-Staat vrij staat zelf invulling te geven aan de precieze aard van de asielprocedure. Richtsnoeren omtrent de betrokken beginselen zijn te vinden in diverse Conclusies van EXCOM<sup>5</sup> alsmede in het "Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status" (Handboek voor procedures en criteria voor het bepalen van de vluchtelingenstatus) van de UNHCR.
88. De doelmatigheidscriteria zouden betrekking hebben op de toegang tot en de duur van de diverse stadia van de asielprocedure. Zij moeten een weerspiegeling vormen van de behoefte het asiel toegankelijk te houden. Afgezien van de hiervoor vermelde, op internationaal goedgekeurde teksten gebaseerde overwegingen vergt ook het migratiebeheer een dergelijke aanpak: bij gebrek aan actieve maatregelen om de migratiedruk te verminderen zouden aspirant-asielzoekers hun toevlucht kunnen nemen tot illegale immigratie als de asielprocedures niet meer voor iedereen toegankelijk zijn. Het is niet waarschijnlijk dat de kosten van een doeltreffende bestrijding van dergelijke illegale bewegingen lager zouden zijn dan de feitelijke kosten van het behandelen van de asielaanvragen. De asielprocedure heeft overigens het voordeel dat in de meeste gevallen, en zeker wat de duidelijk ongegronde aanvragen betreft, de verblijfplaats van de asielaanvragers bekend is of gemakkelijk geverifieerd kan worden terwijl bij niet-reguliere bewegingen welhaast per definitie een aanzienlijke inspanning nodig is om de betrokkenen te lokaliseren.
89. De billijkheidscriteria zouden onder meer betrekking hebben op mogelijkheden van beroep en omstandigheden van opvang. Wat het laatste betreft zijn er nog grote verschillen in de werkwijze van de verschillende Lid-Staten en kan het moeilijk blijken tot volledige harmonisatie te komen; in het werkprogramma uit 1991 en in de Mededeling over het asielrecht uit 1991 is er echter wel op gewezen dat verkleining van de verschillen in het opvangbeleid mogelijk moet zijn. In deze criteria moet bovendien aandacht geschonken worden aan de procedures die van toepassing zouden zijn voor bijzonder kwetsbare groepen zoals vrouwen en minderjarigen (zonder begeleiding). Deze groepen vergen vaak een speciale behandeling die rekening houdt met de specifieke moeilijkheden die het indienen van een asielverzoek voor hen met zich mee kan brengen.
90. De goedkeuring van in de hele Unie toepasselijke criteria met betrekking tot billijke en doelmatige procedures zou een belangrijke stap betekenen op weg naar een gemeenschappelijk asielbeleid.

---

<sup>5</sup>

Executive Committee van de UNHCR.

(c) Andere noodzakelijke maatregelen

91. Naast de door de Europese Raad aangewezen onmiddellijke prioriteiten zou het thans ook nuttig kunnen zijn aandacht te schenken aan het in het werkprogramma van 1991 genoemde probleem van gevallen die niet voldoen aan de voorwaarden van artikel 1A van het Verdrag van Genève, maar waarbij elke Lid-Staat in zijn algemene beleid - zij het niet steeds op dezelfde gronden - de betrokkenen toch niet dwingt tot terugkeer naar het land van herkomst. In de praktijk gaat het hier om aanzienlijke aantallen gevallen, zodat het de moeite waard lijkt te streven naar een zekere mate van harmonisatie.
92. Bovendien wijst het recente verleden (met name de ervaring met het drama in het vroegere Joegoslavië) erop dat thans ook de kwesties die verband houden met tijdelijke bescherming en tijdelijke opnameproblemen, moeten worden aangepakt.
93. De Lid-Staten hebben op uiteenlopende wijze gereageerd op het probleem van mensen die het vroegere Joegoslavië ontvluchten, vaak door het invoeren van regelingen voor tijdelijke bescherming van kwetsbare groepen, waardoor massale asielprocedures voorkomen werden. Deze regelingen zijn dan ook toe te juichen als een positieve manier om met een massale toestroom om te gaan. In sommige Lid-Staten is specifieke wetgeving aangenomen om te zorgen voor een stevige juridische basis; andere Lid-Staten hebben het mechanisme van verlenging van het tijdelijk verblijf toegepast. Ten minste twee Lid-Staten zijn verder gegaan en hebben de afzonderlijke asielaanvragen bekeken waarna een groot aantal mensen toelating werd verleend als vluchteling of op humanitaire gronden. Het zou mogelijk zijn op deze ervaring voort te bouwen en deze regelingen te harmoniseren met het doel een uniform Europees stelsel voor tijdelijke bescherming uit te werken. Door een dergelijke harmonisatie zou worden voorkomen dat deze migratiebewegingen in andere richtingen wordt omgebogen vanwege verschillen in nationale wetgevingen. Het zou ook een minimumniveau van bescherming aan de betrokkenen bieden, ongeacht de Lid-Staat die de bescherming verstrekt.
94. Een dergelijke geharmoniseerde aanpak moet zich bezighouden met de volgende onderwerpen:
- hoe te bepalen of een bepaalde situatie aanleiding geeft tot behoefte aan tijdelijke bescherming;
  - de wettelijke rechten van mensen aan wie tijdelijke bescherming is toegekend;
  - de periode waarna toelating voor een langdurig verblijf moet worden verleend.
95. Ten aanzien van de eerste vraag zouden onder meer de volgende factoren in aanmerking genomen moeten worden: het optreden van massale instromen of de verwachting dat dergelijke massale instromen op het punt staan de Unie te bereiken; een indicatie van de UNHCR dat in de regio van herkomst geen adequate hulp of bescherming voorhanden is of dat de Unie zelf beschouwd zou kunnen worden als een deel van de regio van herkomst, zoals in het geval van het vroegere Joegoslavië. Als besloten wordt dat een bepaalde situatie aanleiding geeft tot behoefte aan tijdelijke bescherming, moet ook bepaald worden wie daarvan dienen te profiteren. In sommige gevallen kan het nodig zijn dat tijdelijke bescherming wordt verleend aan alle betrokken groepen; in andere gevallen zou het mogelijk kunnen zijn criteria op te stellen voor

specifieke kwetsbare groepen; in weer andere gevallen zou de regeling alleen open kunnen staan voor door de UNHCR of andere hulporganisaties aangewezen groepen.

96. In iedere regeling voor tijdelijke bescherming moeten de wettelijke rechten van de betrokkenen vastgelegd zijn. Het hoofdkenmerk van deze regelingen is hun tijdelijke aard, maar de totale duur van de bescherming hangt af van de ontwikkelingen in het land van herkomst. Het zou dan ook noodzakelijk zijn met regelmatige tussenpozen te evalueren of de beschermingsregeling voortgezet moet worden en of remigratieprogramma's op gang gebracht zouden kunnen worden. Er zou een billijk evenwicht gevonden moeten worden tussen de belangen van de betrokken personen en die van de Lid-Staten.
97. De derde vraag doet zich voor wanneer de situatie in het land van herkomst zodanig van aard blijft dat de tijdelijke bescherming onvermijdelijk een lange periode gaat bestrijken. Dan is de vraag of het te rechtvaardigen is mensen die internationale bescherming behoeven nog terug te sturen naar hun land van herkomst wanneer de situatie in dat land eindelijk verbeterd is. Het is onontkoombaar dat hoe langer iemand in een land verblijft, hoe meer banden hij of zij daarmee krijgt. Wanneer de tijdelijke bescherming zich uitstrekt over een periode van meerdere jaren zal dit hoogstwaarschijnlijk gepaard gaan met een zekere mate van integratie, totdat het punt bereikt is waarop het niet langer redelijk is van de betrokkene te verlangen dat hij of zij terugkeert naar een land waarmee hij/zij zich niet meer hecht verbonden voelt, ook al is het zijn of haar land van herkomst.
98. Een ander punt dat behandeld moet worden in de context van migratiebeheersing is een doeltreffend beleid om tijdelijke opnameproblemen te ondervangen. De ervaring heeft geleerd dat er bij een plotselinge massale instroom van mensen die internationale bescherming behoeven, tijdelijke tekorten aan huisvesting en andere voorzieningen kunnen optreden. Tot op heden wordt niet systematisch toezicht gehouden op opnameproblemen. De Unie zou het voortouw kunnen nemen door een dergelijk waarnemingssysteem op te zetten op basis van een gedachtenwisseling over de beste aanpak op grond van ervaringen uit het verleden. Er zou een permanente vorm van coördinatie tussen de diverse betrokken ministeries in het leven geroepen kunnen worden. Dit zou het mogelijk maken op basis van schattingen van getallen en kosten de noodzakelijke voorzieningen te treffen en plannen te ontwerpen voor eventuele noodsituaties. Op grond van die informatie zou de Unie kunnen trachten tot een zekere afstemming van de nationale opnamecapaciteiten te komen.
99. Een dergelijk afstemmingssysteem zou niet noodzakelijkerwijs behoeven te leiden tot een formele regeling voor de lastenverdeling, maar het zou de Lid-Staten onderling de verzekering bieden dat zij, indien geconfronteerd met ernstige problemen bij de uitvoering van hun opvangbeleid, niet alleen staan en kunnen rekenen op actieve ondersteuning van andere Lid-Staten en van de Unie zelf.
100. In de context van een dergelijk afstemmingssysteem dient erop gewezen te worden dat het Europees Parlement de Commissie verzocht heeft een voorstel in te dienen voor de oprichting van een Europees Fonds voor Vluchtelingen<sup>6</sup>. Het lijkt logisch dat een dergelijk fonds gebruikt

---

<sup>6</sup>

Paragraaf 7 van Resolutie A3-0280/92 aangenomen door het EP op 18 november 1992.

zou kunnen worden voor noodsituaties waarvoor Lid-Staten zich gesteld zien, bijvoorbeeld massale instromen waarbij een Lid-Staat op louter vrijwillige basis en/of om geografische redenen ertoe overgaat verantwoordelijkheid op zich te nemen voor meer mensen die internationale bescherming behoeven dan hij krachtens de criteria van de Overeenkomst van Dublin zou behoren te doen. Ook zou dit fonds gebruikt kunnen worden voor hulp aan Lid-Staten die onvoldoende administratieve capaciteit hebben bij een confrontatie met nieuwe druk.

101. De Gemeenschap en haar Lid-Staten moeten niet alleen naar binnen kijken: de toepassing van het beginsel van derde gastlanden op doorgangslanden zal vooral van invloed zijn op de aangrenzende landen in Midden- en Oost-Europa die vaak doorgangslanden blijken te zijn. Uit gesprekken binnen de Raad van Europa en uit een recent UNHCR-rapport is gebleken dat de tenuitvoerlegging van asielbeleid deze landen voor zware budgettaire en operationele problemen stelt. Om hen hierin bij te staan houdt de UNHCR zich bezig met het opbouwen van diensten met het oogmerk billijke en doelmatige asielprocedures in deze landen in het leven te roepen. De Unie dient zich actief bij deze activiteiten betrokken te voelen omdat een succesvolle toepassing van het beginsel van het derde gastland ten opzichte van Midden- en Oosteuropese landen afhankelijk zal zijn van de mate waarin deze landen hun taak aankunnen. Een Europees Fonds voor Vluchtelingen zou een financieringsbron kunnen zijn voor projecten waarbij ook in Midden- en Oost-Europa werkzame NGO's betrokken zijn.

#### III.3.4 Illegale immigratie

102. Gezien de groeiende migratiedruk en de toenemende restricties op mogelijkheden voor legale migratie zullen mensen die de Unie willen binnenkomen, vermoedelijk hun toevlucht blijven nemen tot illegale immigratie. De in deze Mededeling bepleite brede aanpak vereist een strak en duidelijk beleid om deze bewegingen tegen te gaan. Illegale vormen van migratie ondermijnen de werking van het toelatingsbeleid, zijn nadelig voor het beleid gericht op integratie van legale immigranten en brengen de betrokkenen in een kwetsbare positie. De Unie vereist dus een actief beleid ter voorkoming en bestrijding van illegale migratiebewegingen.
103. Illegale immigratie vindt plaats op een aantal verschillende manieren. Enerzijds proberen sommigen illegaal het grondgebied van de Gemeenschap binnen te komen door douanecontroles te ontlopen of gebruik te maken van valse papieren. Anderzijds plaatsen mensen die de Gemeenschap legaal hebben betreden zichzelf soms in een onwettige positie door te lang te blijven of anderszins hun toelatingsvoorwaarden te overtreden (bijvoorbeeld door te gaan werken).
104. De werkzaamheden aan de in het werkprogramma van 1991 vervatte relevante maatregelen zijn geconcentreerd geweest op uitzetting. In juni 1993 hebben de met immigratie belaste ministers een aanbeveling goedgekeurd betreffende controles op en uitzetting van zonder vergunning verblijf houdende of werkende onderdanen van derde landen.

De brede aanpak ter bestrijding van de problemen met illegale immigratie vereist maatregelen op verschillende niveaus. Er zijn vier hoofdpunten te onderscheiden:



- (a) maatregelen om te voorkomen dat illegale immigranten het grondgebied van de Gemeenschap betreden;
  - (b) maatregelen om na te gaan wie illegaal in de Gemeenschap verblijven;
  - (c) het vaststellen van minimumnormen voor de behandeling van illegale immigranten;
  - (d) maatregelen om de repatriëring van illegale immigranten te vergemakkelijken.
- (a) Preventieve maatregelen
105. Acties ten aanzien van grondoorzaken van migratiedruk zijn besproken in onderdeel III.2.2. Daarnaast vergt de bestrijding van illegale immigratie ook preventieve actie voordat de betrokkenen de Unie bereiken. Binnen het kader van de Raad wordt gewerkt aan de uitwisseling van informatie aangaande routes en handelaars, doch deze werkzaamheden behoeven nog een systematischer aanpak. Een nauwe samenwerking met doorgangslanden en landen van herkomst in dit opzicht zou veel kunnen bijdragen aan de informatie die nodig is om op te kunnen treden tegen de betrokken handelaars. Bij acties tegen geïdentificeerde handelaars dient erop gelet te worden dat voor personen die internationale bescherming behoeven geen mogelijkheden afgesneden worden om hun land van herkomst te verlaten.
106. Strengere controles aan de buitengrenzen en visumbeleid zullen ook een rol spelen bij het voorkomen en bestrijden van illegale immigratie. De herziene ontwerp-Overeenkomst inzake de overschrijding van de buitengrenzen dat onlangs door de Commissie ingediend is, geeft een duidelijk kader aan voor systematische en doeltreffende grenscontroles. Goedkeuring van dit Verdrag moet nu de eerste prioriteit zijn. Op langere termijn zal er ook behoefte bestaan aan meting van de uitvoeringsconsequenties. Voorts zal aandacht geschonken moeten worden aan maatregelen om specifieke projecten te ondersteunen wanneer Lid-Staten zich voor problemen gesteld zien vanwege hun bijzondere geografische positie.
- (b) Maatregelen om na te gaan wie illegaal in de Gemeenschap verblijven
107. Preventieve maatregelen en systematischer grenscontroles als hierboven beoogd zijn belangrijk voor de bestrijding van illegale immigratie maar kunnen deze op zichzelf niet een halt toeroepen. Daarom zullen ook maatregelen waardoor bepaald kan worden wie op niet-reguliere wijze in de Gemeenschap verblijft, een belangrijke rol blijven spelen. In de aanbeveling over uitzettingsbeleid uit 1993 is dit onderwerp aangevoerd; hierin wordt onder meer gewezen op het belang van interne controles. Zonder twijfel betreft het hier een gevoelig onderwerp omdat het lokaliseren van illegaal verblijvende migranten in het algemeen een politie-aangelegenheid is, die gezien moet worden binnen een breed palet van andere prioriteiten, waarvan de algemene criminaliteitsbestrijding waarschijnlijk de belangrijkste is.
108. Het werkprogramma uit 1991 bracht samen met de Mededeling over Immigratie uit 1991 andere oplossingen naar voren voor dit complexe probleem. Hier lag de nadruk op inspanningen die ten doel hadden het in de praktijk voor mensen zonder reguliere verblijfsgrond moeilijk te maken te

blijven. De diverse bronnen van inkomsten van dergelijke personen bieden een bruikbaar aanknopingspunt. In het algemeen gaat het om twee bronnen van inkomsten: uitkeringen uit uiteenlopende algemene steunregelingen en inkomsten uit zwart werk. In de inleiding bij het werkprogramma van 1991 werd gesteld dat "gewaarborgd moet worden dat sociale maatregelen die geen uitnodiging voor een illegaal verblijf vormen, doordat illegaal verblijvende personen om humanitaire redenen of in noodsituaties voor dergelijke maatregelen in aanmerking zouden kunnen komen". En, ten tweede, dat "beleid gericht op de terugdringing van illegale arbeid moet worden geïntensiveerd. Hier moet de rol van de werkgever als schuldige partij die profiteert van de onzekere positie van de illegaal verblijvende buitenlander, een centrale plaats krijgen." Op dit laatste punt was de Mededeling over Immigratie uit 1991 nog specifiek:

"Tegelijk met de tenuitvoerlegging van de Overeenkomst inzake de overschrijding van de buitengrenzen is de Commissie, ten einde de maatregelen tegen illegale immigratie te versterken, doelmatigheidshalve eventueel bereid haar voorstel inzake de onderlinge aanpassing van de wetgevingen van de Lid-Staten betreffende de bestrijding van illegale immigratie en, in verband daarmee, illegale arbeid in een aangepaste vorm opnieuw in te dienen. In dit verband zouden maatregelen kunnen worden overwogen die aannemers van overheidsopdrachten ertoe verplichten aan te tonen dat zij de voorschriften van het arbeidsrecht in acht nemen en opdrachtgevers aansprakelijk stellen ingeval de voorschriften met betrekking tot illegale arbeid door hun onderaannemers of de uitzendorganisaties waarop zij een beroep doen, niet worden nageleefd."

In zijn resolutie van 18 november 1992 heeft ook het Europees Parlement het tegengaan van illegale arbeid aangewezen als een belangrijk element in de bestrijding van illegale immigratie. De Commissie blijft van mening dat de onderlinge aanpassing van wetgevingen tegen illegale arbeid zou bijdragen tot de bestrijding van illegale immigratie. De Commissie zal voorstellen indienen om die doelstelling te verwezenlijken.

(c) Vaststelling van minimumnormen voor de behandeling van illegale immigranten

109. Hoewel strakke en doeltreffende maatregelen tegen illegale immigratie om de hierboven uiteengezette redenen in het algemeen essentieel zijn, moet niet worden vergeten dat de betrokkenen aan uitbuiting kunnen blootstaan en in een uiterst kwetsbare positie kunnen verkeren. Er dient dan ook rekening mee te worden gehouden dat zij recht hebben op een billijke procedure die volledige bescherming biedt van mensenrechten en fundamentele vrijheden als verankerd in het internationaal recht. Uit dit oogpunt zal het een noodzakelijke stap zijn minimumnormen te definiëren, hetgeen mede de geloofwaardigheid van het restrictieve beleid ten aanzien van illegale immigratie zal ondersteunen.
110. Een maatregel die een vertaling naar de praktijk van deze doelstelling zou kunnen vormen, zou de ondertekening en ratificatie door de Lid-Staten van de VN-Verdrag over migrerende werknemers en hun gezinsleden<sup>7</sup> zijn. Dit verdrag is uniek omdat hierin de mensenrechten van migrerende werknemers zijn vastgelegd met inbegrip van die welke in een niet-reguliere situatie

---

<sup>7</sup>

Ratificatie van dit verdrag is tevens wenselijk voor de bescherming van de rechten van onderdanen van derde landen die legaal in de Gemeenschap verblijven (zie hoofdstuk III.4).

verkeren. Het verdrag maakt duidelijk dat mensenrechten en fundamentele vrijheden altijd van toepassing zijn, ongeacht de juridische status van de betrokken migrant. Dit zou zo nodig aangevuld kunnen worden met een instrument van de Unie.

(d) Maatregelen om repatriëring van illegale immigranten te vergemakkelijken

111. Het vierde element is repatriëring van degenen die in een niet-reguliere situatie blijken te verkeren. De beste vorm van repatriëring blijft vrijwillige terugkeer en de regelingen die in sommige Lid-Staten, vaak in nauwe samenwerking met de IOM, zijn ingevoerd om vrijwillige terugkeer te stimuleren bieden een dergelijke mogelijkheid. Deze regelingen kunnen kostenbesparend zijn in vergelijking met de kosten van onvrijwillige repatriëring en kunnen daarom zowel voor overheden als voor de betrokken personen aantrekkelijk zijn. Belangrijk is echter dat deze regelingen niet het onbedoelde effect mogen hebben dat ze illegale immigratie gaan bevorderen. Hoewel geen poging gedaan is deze regelingen van de Lid-Staten onderling aan te passen, lijken hier wel redenen toe aanwezig om ongelijkheden tussen Lid-Staten in dit opzicht te voorkomen.
112. Uitzetting is de laatste oplossing waartoe besloten wordt in het geval van mensen die in een niet-reguliere situatie blijken te verkeren en niet bereid zijn vrijwillig het grondgebied te verlaten. Uitzetting is een noodzakelijk instrument om duidelijk te maken dat illegale immigratie niet geduld wordt. Lid-Staten hebben in specifieke gevallen echter praktische moeilijkheden ondervonden bij de tenuitvoerlegging van het repatriëringsbeleid. Dergelijke moeilijkheden kunnen ontstaan wanneer er geen directe vervoersverbindingen bestaan tussen de Lid-Staat en het betrokken land van herkomst of wanneer het land van herkomst niet tot medewerking bereid is.
113. De met immigratiezaken belaste ministers hebben ongetwijfeld de eerste van deze moeilijkheden voor ogen gehad toen zij in november 1992 een Aanbeveling goedkeurden over doorreis ten behoeve van uitzetting. Overeenkomstig deze Aanbeveling zijn Lid-Staten ertoe overgegaan passage over hun grondgebied met als doel uitzettingsrepatriëring mogelijk te maken, te vergemakkelijken. Overwogen moet worden of vergelijkbare regelingen getroffen zouden kunnen worden met derde landen.
114. In de Mededeling over Immigratie van 1991 en in het werkprogramma van 1991 zijn wedertoelatingsovereenkomsten met derde landen aangemerkt als een middel om de problemen op te lossen die soms ontstaan met landen van herkomst of doorgangslanden. Onlangs zijn conclusies over de basisprincipes voor de uitwerking van dergelijke overeenkomsten goedgekeurd door de Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken. Deze principes moeten nu vertaald worden naar formele overeenkomsten van de Lid-Staten met in aanmerking komende derde landen. In dit verband verdient het toejuicing dat de in februari 1993 gehouden Conferentie van Boedapest, waaraan nagenoeg alle Midden- en Oosteuropese landen deelnamen, overeenstemming bereikt heeft over de relevantie van dergelijke wedertoelatingsovereenkomsten binnen de Europese context.
115. De Raad stemde tevens in met het uitgangspunt om waar mogelijk een verband te leggen tussen wedertoelatingsovereenkomsten en -praktijken enerzijds en de externe overeenkomsten van de Gemeenschap en haar Lid-Staten anderzijds. Op die manier zou het afsluiten en de

tenuitvoerlegging van dergelijke wedertoelatingsovereenkomsten kunnen worden vergemakkelijkt. Voor het effectueren van dit besluit is vervolgactie nodig van de Commissie zowel als de Raad.

116. Dergelijke wedertoelatingsovereenkomsten kunnen voor de betrokken landen aanzienlijke consequenties hebben. Als doorgangslid kunnen zij zich voor aanzienlijke lasten geplaatst zien, niet alleen van financiële maar ook van technische aard, omdat zij de zorg op zich moeten nemen voor de repatriëring van de betrokkenen. Zelfs de herintegratie van eigen onderdanen kan een extra druk betekenen op de nationale arbeidsmarkt of op steunregelingen van de overheid. De Unie zal zich gevoelig moeten tonen voor deze aspecten in een actief hulpbeleid dat geïntegreerd kan worden in haar algemene beleid inzake dergelijke overeenkomsten met de betrokken landen.
117. Ook zou het dienstig kunnen zijn specifiek beleid te overwegen ten aanzien van bepaalde kwetsbare groepen. Kinderen zonder begeleiding zijn een voorbeeld van een dergelijke groep. Veel Lid-Statens hebben richtsnoeren ontwikkeld met de strekking dat kinderen onder een zekere leeftijd niet teruggezonden dienen te worden wanneer er geen verwanten of voogden zijn die na de terugkeer voor hen zullen zorgen. Andere Lid-Statens repatriëren echter regelmatig kinderen, ook zonder dergelijke garanties. Dit is dus opnieuw een terrein waar het opstellen van minimumnormen wenselijk zou zijn. Ook moet beleid ten aanzien van slachtoffers van seksuele uitbuiting ervoor zorgen dat de repatriëring van de slachtoffers niet de vervolging onmogelijk maakt van degenen die voor de uitbuiting verantwoordelijk zijn.

### III.4 Versterking van het integratiebeleid ten behoeve van legale immigranten

118. De Commissie is van mening dat er een nauw verband bestaat tussen integratiebeleid en immigratiebeleid. De bereidheid van de samenleving om de instroom van nieuwe groepen migranten te accepteren is afhankelijk van haar perceptie van de mate waarin de overheid in staat is het verschijnsel te beheersen. Zoals al in het rapport Braun<sup>8</sup> gesteld werd:

"De integratie van de reeds geïmmigreerde bevolking kan niet los worden gezien van de kwestie van de nieuwe aanvoer van arbeiders, familieleden, asielzoekers, illegalen en clandestienen. De omvang en de snelheid van de immigratiestroom is van grote invloed op het verloop van het immigratieproces."

Nog belangrijker is dat vrijwel alle landen van de Gemeenschap thans immigratielanden geworden zijn. De immigrantenpopulatie wordt geschat op bijna 10 miljoen onderdanen van derde landen die legaal in de Lid-Staten verblijven. De nationaliteiten binnen een totale populatie in de Gemeenschap van meer dan 100.000 personen waren: Oostenrijk, Turkije, Joegoslavië, Algerije, Marokko, Tunesië, Verenigde Staten en India<sup>9</sup>.

119. Integratie is dus een aangelegenheid die alle Lid-Staten aangaat. Zij houdt in dat migranten en hun nakomelingen de gelegenheid geboden wordt "normaal" in het gastland te leven. Dat betekent dat de migranten voldoende hulpmiddelen moeten krijgen (kennis van de landstaal, huisvesting, onderwijs, beroepsopleidingen, enzovoort) om hen in staat te stellen geleidelijk aan "pariteit" met de nationale bevolking te bereiken. Van de immigranten zelf vraagt dit de bereidheid zich aan te passen aan de levensstijl van de gastgemeenschap zonder hun culturele identiteit te verliezen alsmede aanvaarding van het feit gelijkheid van rechten tevens gelijkheid van plichten met zich mee brengt. Voor deze benadering lijkt thans in de landen van de Gemeenschap brede steun te bestaan.
120. Tegenwoordig wordt de noodzaak van een actief integratiebeleid in alle Lid-Staten erkend, maar dit beleid moet voortdurend bewaakt en ontwikkeld worden wil het in staat zijn effectief in te spelen op de veranderende kenmerken en behoeften van migrantengemeenschappen die al in de Gemeenschap gevestigd zijn en ook van nieuwkomers. Daarom blijft het integratiebeleid een centrale positie innemen in het politieke debat.
121. In de Lid-Staten is er een tendens dat instanties op centraal zowel als lokaal niveau meer verantwoordelijkheid krijgen voor het uitvoeren van het beleid en dat die instanties daarbij ondersteund worden door een reeks vrijwilligersorganisaties. Hoe groter echter het aantal betrokken partijen, hoe moeilijker het wordt consistentie aan te brengen. De toewijzing van gesubsidieerde woningen, die vaak bemoeienis met zich mee brengt van de Staat, van regionale overheden en van gespecialiseerde instanties, is daar een voorbeeld van. De doeltreffendheid van het integratiebeleid kan ook in gevaar gebracht worden door degenen die het immigratievraagstuk trachten uit te buiten voor politieke doeleinden. Deze moeilijkheden mogen

---

<sup>8</sup> "Immigratiebeleid en sociale integratie van immigranten in de Europese Gemeenschap", SEC (90)1813 def., punt 21.

<sup>9</sup> Zie Bijlage I, tabel 8 A,B,C.

echter nooit het beeld vertroebelen van de voordelen die een succesvol integratiebeleid voor elke Lid-Staat zowel als voor de Gemeenschap te bieden heeft.

122. Sinds de publikatie in 1991 van de Mededeling over Immigratie heeft het Europees Parlement er vele malen bij de Commissie op aangedrongen om kaderrichtlijnen op te stellen en in te dienen met betrekking tot integratiebeleid voor immigranten uit derde landen alsmede resoluties over bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. De Commissie hecht er grote waarde aan dat bij de ontwikkeling van een gezamenlijke aanpak van deze onderwerpen gebruik wordt gemaakt van de mogelijkheden die worden geboden door het Verdrag betreffende de Europese Unie, onder meer door Titel VI daarvan, die voorziet in de mogelijkheid van gezamenlijke actie inzake beleid ten aanzien van onderdanen van derde landen. Enkele specifieke suggesties voor een dergelijke benadering zijn vervat in de volgende paragrafen van dit onderdeel.

123. Het is nuttig voor dit doel een onderscheid te maken tussen beleid om de situatie van onderdanen van derde landen te verbeteren, beleid gericht op het scheppen van de juiste economische en sociaal-culturele omgeving voor een succesvolle integratie, beleid om te beantwoorden aan informatiebehoeften en de dialoog te bevorderen, en beleid gericht op het bestrijden van racisme en vreemdelingenhaat.

#### III.4.1 Verbetering van de situatie van onderdanen van derde landen die legaal in de Gemeenschap verblijven

124. Elke vorm van integratiebeleid moet, om te kunnen slagen, noodzakelijkerwijs bestaan uit een aantal componenten. De eerste essentiële elementen zijn het vooruitzicht op en de zekerheid van een vaste verblijfsstatus. Verblijfszekerheid en een permanent verblijf voor ieder die voldoet aan de stabiliteitscriteria, vormen de fundamentele vereisten voor een succesvolle integratie. Als die basis ontbreekt zal er onzekerheid hangen boven andere aspecten van het integratieproces zoals gezinshereniging, toegang tot arbeid, huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs en opleiding, enzovoort. Bovendien is de inzet van de immigrant zelf voor zijn integratie in hoge mate afhankelijk van de vraag of hij zich veilig voelt met zijn verblijfsstatus. Om die reden heeft de Commissie in haar Mededeling over Immigratie in 1991 de suggestie gedaan om in overleg te komen tot een permanent verblijfsrecht dat toegekend zou kunnen worden na een bepaalde termijn.

125. Ook moet speciale aandacht geschonken worden aan de verblijfsstatus van gezinsleden van legaal verblijvende immigranten. Een situatie waarbij gezinsleden afhankelijk blijven van de status van de immigrant, zelfs na een langdurig verblijf, is onwenselijk. Kinderen en kleinkinderen van immigranten die geen onderdaan geworden zijn van de Lid-Staat waarin zij wonen maar die zelf gedurende een passende termijn in die Lid-Staat verbleven hebben, zouden in staat gesteld moeten worden statuszekerheid te genieten nadat zij de leerplichtige leeftijd gepasseerd zijn. Dienovereenkomstig zouden in het buitenland geboren echtgenoten van gevestigde immigranten of onderdanen na een bepaalde termijn onafhankelijke verblijfsrechten moeten genieten. Voor deze personen moet er een redelijke verwachting zijn dat zij kunnen blijven in geval van overlijden, echtscheiding of vertrek uit het land van de kostwinner.

126. Een ander terrein dat aandacht verdient, is de eis van sommige Lid-Staten tot het aanvragen van een afzonderlijke verblijfsvergunning nadat eerder een vergunning voor economische activiteiten is afgegeven. Een dergelijke eis creëert overlapping en onzekerheid voor de immigrant. Overlappingsen zijn kostbaar en onnodig, terwijl de onzekerheid de integratiedoelstelling ondermijnt.
127. In haar Mededeling over Immigratie van 1991 heeft de Commissie ook het standpunt geuit dat de logica van de interne markt de afschaffing impliceert van nationaliteitsvoorwaarden voor het uitoefenen van bepaalde rechten. Een eerste stap in dit opzicht zou zijn onderdanen van derde landen in staat te stellen zich vrijelijk binnen de Unie te verplaatsen op basis van hun verblijfsvergunning, die dan alle bestaande visumplichten zou vervangen. Het Akkoord van Schengen voorziet in een dergelijk vrij verkeer doch is alleen op de Schengen-landen van toepassing. De Commissie is van mening dat dit recht ook voor de Unie als geheel veilig gesteld zou moeten worden. In dit verband heeft zij enerzijds voorgesteld, voor wat de overschrijding van de buitengrenzen betreft, aan de verblijfsvergunning van onderdanen van derde landen die legaal in een van de Lid-Staten verblijven gelijke waarde toe te kennen als aan een visum. Dit voorstel is opgenomen in de ontwerp-Overeenkomst inzake de overschrijding van de buitengrenzen van de Lid-Staten, die de Commissie bij de Raad<sup>10</sup> heeft ingediend. Ten einde anderzijds burgers van derde landen die zich legaal in een Lid-Staat bevinden, in staat te stellen zich tijdens een kortstondig verblijf vrijelijk binnen de Unie te verplaatsen, is de Commissie voornemens met een voorstel te komen dat hen zou toestaan het grondgebied van een andere Lid-Staat te betreden zonder visum, zelfs in gevallen waarin de betrokken Lid-Staat anders een visum zou eisen van onderdanen van de derde landen in kwestie.
128. Een ander element ter overweging is vrij verkeer met als doel een economische activiteit te beginnen. De in het Permanent Comité voor Werkgelegenheid vertegenwoordigde sociale partners hebben op 14 mei 1992 het verzoek gedaan om de belemmeringen voor indiensttreding in een andere Lid-Staat op te heffen voor onderdanen van derde landen die al een permanente verblijfsstatus hebben in een Lid-Staat. Deze gedachte weerklonk ook reeds in het werkprogramma van 1991, waar dit vooruitblikte op het "onderzoek, binnen de geëigende fora, van de mogelijkheid om onderdanen van derde landen die gedurende lange tijd in een Lid-Staat hebben verbleven, bepaalde rechten of mogelijkheden te geven, bijvoorbeeld ten aanzien van de toegang tot de arbeidsmarkt".<sup>11</sup>
129. Thans moeten stappen ondernomen worden om dat doel te verwezenlijken. Een eerste stap naar verbeteringen op dit terrein zou zijn dat Lid-Staten, wanneer een vacature niet door EG-onderdanen opgevuld kan worden, voorrang verlenen aan onderdanen van derde landen die permanent en legaal in een andere Lid-Staat verblijven. Een verdere stap in die richting zou zijn dat dergelijke onderdanen van derde landen toegang tot arbeid gegeven wordt naar aanleiding van een tewerkstellingsaanbod. Ook aan de situatie van zelfstandigen die zich wensen te vestigen in een andere Lid-Staat moet aandacht besteed worden.

---

<sup>10</sup> COM (93)684 def., ingediend bij de Raad op 10 december 1993.

<sup>11</sup> WGI 930, blz. 6.

130. In de inleiding van het werkprogramma van 1991 werd gesteld dat "vanuit het oogpunt van sociale rechtvaardigheid, de algemene aanpak ... zou moeten zijn te onderzoeken welke van de rechten die onderdanen van Lid-Staten genieten, ook zouden moeten worden verleend aan onderdanen van derde landen".<sup>12</sup> In de Mededeling over Immigratie van 1991 stelde de Commissie dat "... gelijke behandeling van legale immigranten een fundamentele doelstelling van de gehele samenleving is."<sup>13</sup> De Lid-Staten zouden thans hun wetgeving dienen te herzien met als doel nationaliteitsvoorwaarden ten aanzien van de uitoefening van rechten of de toekenning van voordelen die op objectieve gronden niet langer te rechtvaardigen zijn, uit de weg te ruimen.
131. In de Mededeling van 1991 stelde de Commissie dat de nakoming van in overeenkomsten met derde landen gedane toezeggingen betreffende gelijke behandeling van de werknemers uit deze landen op het gebied van beloning, arbeidsomstandigheden en sociale zekerheid, veilig gesteld moet worden. De Commissie blijft de haar ter beschikking staande middelen hanteren om de strikte tenuitvoerlegging van de bepalingen van deze overeenkomsten in de Lid-Staten te bewaken in het licht van de jurisprudentie van het Hof van Justitie.
132. Om het op 18 december 1993 door de Algemene Vergadering van de VN goedgekeurde Internationale Verdrag inzake de bescherming van de rechten van migrerende werknemers en hun gezinsleden van kracht te laten worden, zijn twintig ratificaties nodig. Ratificatie van dit verdrag door de Lid-Staten zou uitdrukking geven aan de waarde die de Unie hecht aan verbetering van de positie van migrerende werknemers en hun gezinnen die binnen de Unie verblijven en zou betekenen dat de hen toebedeelde rechten voldoen aan de hoogste internationale normen.
133. De wetten omtrent naturalisatie en nationaliteit lopen tussen de Lid-Staten sterk uiteen en weerspiegelen verschillen in historische en filosofische opvattingen over het staatsburgerschap. Zoals duidelijk vermeld in de Verklaring betreffende de nationaliteit van een Lid-Staat, welke is toegevoegd aan het Verdrag betreffende de Europese Unie, dient de vraag of iemand de nationaliteit van een Lid-Staat bezit, uitsluitend beantwoord te worden aan de hand van de wetten van de betrokken Lid-Staat. Niettemin is naturalisatie potentieel een belangrijk juridisch instrument om de integratie van gevestigde immigranten en latere, in het land geboren generaties te vergemakkelijken. De voordelen van naturalisatie voor legaal verblijvende immigranten omvatten permanent verblijf, vrij verkeer binnen de Gemeenschap en het genieten van alle burgerrechten en politieke rechten. Tevens kan het een belangrijke factor zijn om de immigrant te motiveren de taal te leren en gebruik te maken van en bij te dragen aan nationale en sociale instituties.

---

<sup>12</sup> WGI 930, blz. 28.

<sup>13</sup> SEC (91)1855 def., par. 59.



III.4.2 Het scheppen van de juiste economische en sociaal-culturele omstandigheden voor een succesvolle integratie

134. De werkgelegenheid voor immigranten en etnische minderheden heeft nog steeds te lijden onder ongelijkheden op de arbeidsmarkt die het gevolg zijn van gebrek aan diploma's, kwetsbaarheid van de bedrijfstakken waar immigranten vanouds werkzaam zijn, gebrekkige opleiding of onvoldoende kennis van de taal van de Lid-Staat waar zij verblijven, beperkte arbeidskansen en loopbaanperspectieven voor immigranten en (meestal verholen) discriminatie tijdens de werving. In het beleid en in de beleidsinstrumenten van de Gemeenschap voor de bestrijding van werkloosheid en uitsluiting moet bijzondere aandacht besteed worden aan de positie van immigranten. Bij maatregelen getroffen krachtens het Sociaal Fonds moet rekening gehouden worden met hun speciale behoeften.
135. Huisvesting en gezondheidszorg zijn weer andere factoren die van belang zijn voor een succesvolle integratie. Overigens beperken problemen met huisvesting en toegang tot geneeskundige diensten zich niet tot immigranten alleen. Daarom worden deze kwesties behandeld in het communautair programma ter bestrijding van uitsluiting.
136. Op de arbeidsmarkt hebben immigranten te maken met dezelfde moeilijkheden als onderdanen van de Lid-Staten maar zij kunnen bovendien voor hen specifieke nadelen ondervinden. De problemen die immigranten op de arbeidsmarkt tegenkomen variëren voorts naar gelang van hun leeftijd en geslacht. Er worden speciale maatregelen getroffen voor en bijzondere opleidingsmogelijkheden geboden aan de leeftijdsklasse van 15 tot 25 jaar, maar daarbij moet rekening gehouden worden met de bijzondere behoeften van immigranten en leden van etnische gemeenschappen. Ook personen in de leeftijdsgroep van 23 tot 30 jaar kunnen in een zeer kwetsbare positie verkeren: vaak zijn zij gekomen om zich bij hun familie te voegen en zijn zij op een laat tijdstip aan een opleiding begonnen. Hun diploma's kunnen bijgevolg te gering zijn en hun spreekvaardigheid in de taal gebrekkig. Voor deze leeftijdsgroep evenals voor werklozen van de eerste generatie is het onwaarschijnlijk dat zij passend werk zullen vinden; voor hen zijn dus bijzondere maatregelen nodig. Geïmmigreerde vrouwen en jonge meisjes kunnen nog grotere obstakels tegenkomen bij hun opleiding, het vinden van werk en promotie. Deze problemen geven slechts een deel van het totaalbeeld weer. Voor het merendeel zijn de immigranten natuurlijk goed geïntegreerd in de arbeidsmarkt en blijven zij een belangrijke bijdrage leveren aan de nationale economieën als werknemers en beroepsbeoefenaars alsmede door de oprichting van kleine en middelgrote ondernemingen.
137. Artikel 2(3) van de Overeenkomst betreffende de Sociale politiek die voorziet in een gemeenschappelijke wetgeving op het gebied van arbeidsomstandigheden van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de Gemeenschap verblijven, verschaft een nieuwe basis voor voorstellen van de Commissie op dit terrein.<sup>14</sup>
138. De Richtlijn<sup>15</sup> inzake het onderwijs aan de kinderen van migrerende werknemers vormt een fundamenteel referentiepunt, hoewel de toepassing ervan beperkt is tot kinderen van onderdanen van de Lid-Staten die zich binnen de Gemeenschap verplaatsen. In een Verklaring in de Notulen

<sup>14</sup> Zie de Mededeling inzake de toepassing van de Overeenkomst betreffende de sociale politiek, bij de Raad en bij het Europees Parlement ingediend door de Commissie - COM (93)600 def. van 14 december 1993.

<sup>15</sup> Richtlijn van 25 juli 1977, PB nr. L199 van 6 augustus 1977.

van de Raad hebben Lid-Staten echter de politieke wil geuit dat de door hen getroffen maatregelen ook dienen te gelden voor de behoeften van kinderen uit derde landen.

139. Bovendien heeft de Commissie sedert 1976 in samenwerking met Lid-Staten modelprojecten bevorderd voor onderwijs aan migrerende kinderen met inbegrip van kinderen uit derde landen. Daarbij werd prioriteit gegeven aan verbetering van het scholenaanbod voor het geven en ontvangen van onderwijs over het gastland alsmede aan de opleiding van leerkrachten die voor dergelijk onderwijs verantwoordelijkheid dragen, als zijnde de hoofdvereisten voor een succesvolle integratie op onderwijsgebied van jonge immigranten inclusief die van de tweede generatie, van wie velen nog altijd specifieke taalbehoeften hebben. Extra nadruk is gelegd op onderwijs in de moedertaal voor immigranten ten einde hun zelfrespect en cognitieve ontwikkeling te ondersteunen en als bijdrage aan de inspanning van Lid-Staten om hun aanbod van talenonderwijs te diversifiëren. Verwacht wordt dat deze samenwerking in het kader van het nieuwe actieprogramma (SOCRATES) verder uitgebreid zal worden. Het voorstel van de Commissie voor een programma voor beroepsopleidingen (LEONARDO) omvat onder meer actie om gelijke kansen voor de toegang tot lagere en voortgezette opleidingen voor minder bevoorrechte groepen te ondersteunen. Dit maakt de weg vrij voor een betere afstemming van dergelijke maatregelen op jonge immigranten, vooral omdat het het beleid van de Commissie is zowel op beleidsniveau als in operationele zin de tenuitvoerlegging van de beleidsdoelstellingen neergelegd in artikel 126 en 127 van het Verdrag betreffende de Europese Unie te verwoorden. ELAINE (zie hierna) is ook betrokken bij een stedelijk onderwijssamenwerkingsproject gericht op taalonderwijs in multiculturele omgevingen dat door het EuroCity-netwerk uitgevoerd wordt met steun van de Commissie.

### III.4.3 Informatie en dialoog

140. De verspreiding van informatie via gespecialiseerde netwerken draagt sterk bij tot de deskundigheid van mensen die betrokken zijn bij integratie. De Commissie ondersteunt twee van zulke netwerken, waarvan het ene, RIMET (Réseau d'Information sur les Migrations des Etats Tiers), jaarlijks een verslag publiceert over de situatie in de Lid-Staten. Het verslag over 1992 beschrijft attitudes ten aanzien van beheersing, arbeidsmarktvereisten en de uitdaging van integratie<sup>16</sup>. Het andere, ELAINE (European Local Authorities Interactive Network for Ethnic Minorities Policies), bevordert de interactieve uitwisseling van ervaringen tussen ambtenaren van lokale overheden die zich op plaatselijk niveau met immigranten bezig houden. Het gebruik van deze netwerken zal uitgebreid worden.
141. Een mechanisme op het niveau van de Unie dat de voor de coördinatie van integratiebeleid op nationaal vlak verantwoordelijke instanties en andere beleidsverantwoordelijken van nationale overheden in staat zou stellen de ontwikkelingen bij te houden en informatie en ervaringen uit te wisselen, zou waardevol zijn. Een dergelijk netwerk zou georganiseerd kunnen worden binnen het kader van het bij het besluit van de Commissie van 8 juni 1988<sup>17</sup> ingestelde overlegmechanisme.

<sup>16</sup> V/5819/93, juni 1993.

<sup>17</sup> 88/384/EEG.

142. In zijn Resolutie van 16 juli 1985 over Richtsnoeren voor een communautair migratiebeleid<sup>18</sup> heeft de Raad de wenselijkheid erkend van een dialoog op communautair niveau met verenigingen van migrerende werknemers. Voor dit doel is het Migrantenforum opgericht op initiatief van het Europees Parlement en met financiering van de Commissie; het is echter politiek onafhankelijk.

Het Forum heeft de volgende doelstellingen vastgesteld:

- totstandbrenging van een dialoog en uitwisseling van informatie tussen instituties van de Europese Gemeenschap en de uit migratie voortkomende bevolkingsgroepen
- verbetering van de interetnische en intermaatschappelijke betrekkingen in de Europese Gemeenschap door middel van eigen initiatieven
- algemene bevordering van de belangen van migranten en vluchtelingen afkomstig uit niet-Gemeenschapslanden (derde landen)
- verwezenlijking van gelijke rechten, vrij verkeer inclusief recht op werk en recht van vestiging alsmede stemrecht voor immigranten.

In elke Lid-Staat zijn of worden ondersteuningsgroepen opgericht met het doel de democratische basis, de structuren en de vertegenwoordiging van het forum te verbreden. De Commissie zal doorgaan het Forum te ondersteunen.

#### III.4.4 Bestrijding van rassendiscriminatie en aanpak van het probleem van racisme en vreemdelingenhaat

143. Zoals blijkt uit de goedkeuring van een formele Verklaring en een actieplan door de Staatshoofden en Regeringsleiders van de Lid-Staten van de Raad van Europa (Wenen, oktober 1993) heeft beleid inzake non-discriminatie meer urgentie gekregen na de recente opleving van racistische en xenofobe tendensen. Uitingen van racisme en vreemdelingenhaat in diverse Lid-Staten met onder meer molestering, brandstichting en moord vragen om en vereisen een antwoord. Hoewel de verantwoordelijkheid voor het oplossen van deze kwestie bij de Lid-Staten ligt, heeft de Commissie manieren gezocht om het gesprek op Unieniveau over dit onderwerp te bevorderen en te vergemakkelijken. Zij heeft daartoe een uitvoerige evaluatie verricht van de in de diverse Lid-Staten gehanteerde rechtsmiddelen om alle vormen van discriminatie, racisme en vreemdelingenhaat te bestrijden. De resultaten van dat onderzoek zijn gepubliceerd onder de titel "Legal Instruments to combat Racism and Xenophobia". Die studie kwam tot de conclusie dat de Lid-Staten moeten letten op de systemen voor juridisch redres wegens racistische daden die hun inwoners ter beschikking staan, middelen voor juridisch redres moeten verschaffen indien deze ontbreken, zorgen dat deze krachtig worden toegepast, en campagne moeten voeren om slachtoffers zowel als daders ervan te doordringen dat overtredingen vervolgd zullen worden. De Commissie is voornemens dit onderzoek in 1994 te doen herzien en actualiseren.

144. De Commissie heeft ook getracht actie op andere niveaus te vergemakkelijken en geeft financiële steun aan tal van NGO-projecten onder de noemers "mensenrechten" en "integratie van migranten" die direct of indirect een bestrijding van discriminatie en bevordering van integratie als doelstelling hebben. De Commissie zal doorgaan de verschillende haar ter beschikking staande middelen te benutten om initiatieven van dit type te bevorderen.
145. Er zijn nationale systemen nodig om incidenten met rassentimidatie te kunnen volgen ten einde betrouwbare statistische informatie over tendensen voorhanden te hebben. Parallel met het bovenstaande moet de voorlichting aan ambtenaren die in aanraking komen met etnische minderheden verbeterd worden, in het bijzonder leerkrachten, politie en personeel van immigratie-, huisvestings-, gezondheids- en sociale diensten. De aandacht van de voorlichting verantwoordelijken moet gevestigd worden op het belang van de rol die zij kunnen spelen voor het uit de weg ruimen van raciale vooroordelen, door middel van gedragscodes.
146. Ook de Sociale Partners zijn bij dit proces betrokken en het zou dienstig zijn hen aan te sporen gedragscodes op te stellen over goede maatschappelijke betrekkingen op de werkvloer, zoals een Communautaire Gedragscode die discriminatie op het werk verbiedt; het kader van het Sociaal Overleg, ingesteld door de aan het Verdrag betreffende de Europese Unie gehechte Overeenkomst betreffende de sociale politiek, zou daarvoor gebruikt kunnen worden. Het doel van een dergelijke code zou zijn racisme op de werkvloer te bestrijden door het opstellen op communautair niveau van richtlijnen die rassendiscriminatie verbieden en de sociale partners een leidraad bieden ten aanzien van behoorlijke gedragswijzen. Voorbereidende werkzaamheden hiervoor zijn al gestart in overleg met de Sociale Partners en in samenwerking met nationale deskundigen en onderzoekers.
147. Het punt racisme en vreemdelingenhaat vormde in 1986 het onderwerp van een Gezamenlijke Verklaring van Parlement, Raad en Commissie. Sindsdien is de strijd tegen racisme en vreemdelingenhaat door de Europese Raad aangewezen als een prioritaire doelstelling en heeft het Europees Parlement veelvuldig opgeroepen tot passende actie. Ten einde jonge mensen te stimuleren in hun bewustwording van en inzicht in de intrinsieke waarde van culturele diversiteit voorziet het recente voorstel van de Commissie voor een actieprogramma ten behoeve van jongeren (Youth for Europe III) in steun aan projecten die de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat ten doel hebben; het programma is gericht op alle in de Lid-Staten wonende jongeren.
148. De Raad voor Justitie en Binnenlandse Zaken heeft onlangs conclusies goedgekeurd waarin het belang erkend wordt van het werk van het Europees Parlement op dit terrein en een reeks maatregelen onderschreven wordt die bedoeld zijn als een eerste stap tot het bevorderen van een betere samenwerking tussen Lid-Staten ter voorkoming van racistisch en xenofob gedrag. De Raad heeft voorts erkend dat verdere concrete maatregelen nodig kunnen zijn.
149. De Commissie is van mening dat er ruimte is voor verbetering van de samenwerking op Unieniveau bij de bestrijding van racisme en vreemdelingenhaat. De door de Raad goedgekeurde conclusies behelzen een erkenning van de noodzaak van een brede aanpak bestaand uit een multi-institutionele benadering en een aantal verschillende onderdelen: betere verzameling van gegevens, opleiding en samenwerking over de grenzen heen. Thans dienen werkzaamheden

verricht te worden om op deze en andere terreinen voorstellen uit te werken die kunnen dienen als instrument voor het tegengaan van racistische attitudes, daden en discriminatie en om ervoor te zorgen dat alle in het kader van het nieuwe Verdrag geboden mogelijkheden ten volle benut worden.

#### IV. SAMENVATTING: EEN NIEUW KADER VOOR ACTIE DOOR DE UNIE

150. Hoofdstuk III behelst een aantal voorstellen met als doel een Europees Immigratie- en Asielbeleid te ontwikkelen. Deze voorstellen zijn bedoeld als ideeën voor nadere bespreking en uitwerking. Het gaat er niet om nu al een definitief werkplan vast te leggen; de voorstellen geven slechts een kader aan ter bestudering door de Lid-Staten en de Commissie zelf voor het opstellen van het nieuwe actieprogramma dat thans nodig is om gebruik te maken van de mogelijkheden die de Europese Unie biedt en die haar in staat stellen een actief en breed migratiebeleid te voeren. Die ideeën zijn in dit slothoofdstuk samengevat.

#### BEÏNVLOEDING VAN DE MIGRATIEDRUK

1. Betere verzameling van nauwkeurige informatie over (bijvoorbeeld):
  - migratiestromen naar de Unie;
  - achterliggende oorzaken van die stromen;
  - geschatte migratiedruk en bijbehorende migratiestromen.
  
2. Overweging van de oprichting van een migratie-"waarnemingspost" en de rol die deze zou kunnen vervullen om te voldoen aan de informatiebehoefte bij een brede aanpak van de uitdagingen van immigratie en asiel.
  
3. Vaststelling van te nemen maatregelen om grondoorzaken aan te pakken van diverse soorten migratiebewegingen overeenkomstig de "Verklaring omtrent beginselen die ten grondslag liggen aan de externe aspecten van het migratiebeleid" uit 1992 van de Europese Raad. Die maatregelen kunnen bijvoorbeeld betreffen:
  - beleid ten aanzien van mensenrechten
  - humanitaire hulp
  - veiligheidsbeleid
  - bevolkingsbeleid
  - beleid ten aanzien van handel, ontwikkeling en samenwerking
  - uitwisselingsprogramma's voor sommige doelgroepen uit landen van herkomst, met name uit aangrenzende landen
  - indien noodzakelijk gespecificeerd voor afzonderlijke landen of regio's van herkomst.

#### BEHEERSING VAN MIGRATIESTROMEN

##### Algemeen toelatingsbeleid

4. Voltooiing van het werkprogramma van 1991 met speciale nadruk op:
  - uitwerking van een overeenkomst inzake gezinshereniging
  - voltooiing van de werkzaamheden op het gebied van de toelating van werknemers, zelfstandigen, studenten en onderdanen van derde landen die legaal in de Gemeenschap verblijven.

5. Onderlinge aanpassing en zo mogelijk harmonisatie van het toelatingsbeleid op humanitaire gronden met bijzondere aandacht voor de positie van bepaalde kwetsbare groepen zoals vrouwen die slachtoffer zijn van mensenhandel.

Vluchtelingen en anderen die internationale bescherming behoeven

6. Tenuitvoerlegging van het in december 1993 door de Europese Raad goedgekeurde actieplan met betrekking tot:
- geharmoniseerde toepassing van de definitie van vluchtelingen overeenkomstig artikel 1A van het Verdrag van Genève
  - ontwikkeling van minimumnormen voor billijke en doelmatige asielprocedures.
7. Uitwerking van een verdrag over duidelijk ongegronde asielaanvragen en tenuitvoerlegging van het derde-gastlandbeginsel.
8. Harmonisatie van het beleid ten aanzien van diegenen die niet als vluchteling kunnen worden toegelaten, doch die de Lid-Staten desondanks niet wensen terug te zenden naar hun land van herkomst gezien de daar heersende algemene situatie.
9. Harmonisatie van de regelingen voor tijdelijke bescherming.
10. Ontwikkeling van een waarnemingssysteem voor opnamecapaciteit; ontwikkeling van een mechanisme dat het mogelijk maakt Lid-Staten te ondersteunen die bereid zijn andere Lid-Staten te assisteren welke geconfronteerd worden met massale instroomsituaties, en tevens projecten te ondersteunen van Lid-Staten of derde doorgangslanden die plotseling met nieuwe druk geconfronteerd worden.

Illegale immigratie

11. Verbetering van de procedures voor het uitwisselen van informatie inzake routes en vervoerders en het nemen van passende vervolgmaatregelen van preventieve aard.
12. Goedkeuring en tenuitvoerlegging van de herziene ontwerp-Overeenkomst inzake de overschrijding van de buitengrenzen.
13. Ontwikkeling van maatregelen die beogen personen te identificeren die illegaal in de Gemeenschap verblijven, met name gericht op de bestrijding van zwartwerken.
14. Vastlegging van minimumnormen voor de behandeling van degenen van wie is vastgesteld dat zij in een niet-legale situatie verkeren. (Zie ook punt 22).
15. Ontwikkeling van richtsnoeren voor het repatriëringsbeleid ten aanzien van bijzonder kwetsbare groepen zoals minderjarigen zonder begeleiding.
16. Onderlinge aanpassing van regelingen voor vrijwillige terugkeer van illegale immigranten en intensivering van de samenwerking tussen de Lid-Staten ten einde in toepasselijke gevallen de terugkeer te vereenvoudigen en uitbreiding van deze samenwerking tot in aanmerking komende derde landen.

17. Het sluiten van wedertoelatingsovereenkomsten met in aanmerking komende derde landen, het leggen van de noodzakelijke koppeling tussen deze overeenkomsten en vergelijkbare externe overeenkomsten van de Gemeenschap en onderzoek naar de consequenties van dergelijke wedertoelatingsovereenkomsten voor bepaalde landen van herkomst of doorgangslanden.

### VERDIEPING VAN HET INTEGRATIEBELEID TEN BEHOEVE VAN LEGALE MIGRANTEN

#### Verbetering van de situatie van onderdanen van derde landen binnen de Gemeenschap

18. Harmonisatie van de wettelijke status van onderdanen van derde landen die legaal in de Gemeenschap verblijven ten einde aan immigranten en hun gezinsleden die beantwoorden aan stabiliteitscriteria, de zekerheid te bieden van een vast verblijfsrecht.
19. Stappen om de doelstelling van vrij verkeer voor legaal gevestigde onderdanen van derde landen te realiseren.
20. Herziening van de wetgevingen van de Lid-Staten ten einde nationaliteitsgebonden voorwaarden voor het uitoefenen van sommige rechten of het verlenen van sommige voordelen, die niet op objectieve gronden te rechtvaardigen zijn, te verwijderen.
21. Bewaking van de tenuitvoerlegging door de Lid-Staten van overeenkomsten met derde landen inzake gelijke behandeling van werknemers uit deze landen.
22. Ratificatie door de Lid-Staten van het op 18 december 1990 door de Verenigde Naties goedgekeurde internationale verdrag inzake de bescherming van de rechten van alle migrerende werknemers en hun gezinsleden.

#### Het scheppen van de juiste economische en sociaal-culturele voorwaarden voor een succesvolle integratie

23. Maatregelen om de werkloosheid bij onderdanen van derde landen tegen te gaan.
24. Maatregelen ten aanzien van de tewerkstellingsvoorwaarden van onderdanen van derde landen die legaal op het grondgebied van de Gemeenschap verblijven.
25. Verdergaande ontwikkeling van speciale programma's voor immigranten in het kader van het nieuwe onderwijs-actieprogramma (SOCRATES) en het beroepsopleidingsprogramma (LEONARDO).

#### Informatie en dialoog

26. Uitbreiding van de netwerken RIMET en ELAINE.
27. Uitbreiding van het bij Commissiebesluit 88/384 ingestelde overlegmechanisme om te komen tot betrokkenheid van alle bij de nationale overheden voor het integratiebeleid verantwoordelijke instanties.
28. Voortgezette ondersteuning van het Migrantenforum.



**Bestrijding van rassendiscriminatie en aanpak van het probleem van racisme en vreemdelingenhaat**

29. Herziening en actualisering van het rapport "Legal instruments to combat racism and xenophobia".
30. Invoering van systemen om incidenten met raciale intimidatie te volgen.
31. Een communautaire gedragscode die rassendiscriminatie op het werk verbiedt.
32. Ontwikkeling van voorstellen op het gebied van onderwijs, voorlichting en wetgeving om een betere samenwerking tussen de Lid-Staten tot voorkoming van vreemdelingenhaat te bevorderen.

**BIJLAGE I: BESCHRIJVING VAN DE BELANGRIJKSTE MIGRATIESTROMEN****1. Algemene immigratie- en emigratiecijfers**

**1. De volgende tabellen geven een overzicht van de algemene immigratie- en emigratiepatronen in de Lid-Staten tussen 1989 en 1992. Deze Mededeling gaat weliswaar niet over migratie van EG-burgers, maar de tabellen zijn veelzeggend, omdat ze laten zien dat het bij deze migratiebewegingen om grotere aantallen mensen gaat dan bij migratie van onderdanen uit derde landen. Helaas zijn er niet voor alle Lid-Staten statistieken over het volledige tijdvak in kwestie beschikbaar. Dit is met name van invloed op de aantallen die als "totaal" worden genoemd, aangezien dit alleen maar een optelling is van de cijfers voor een aantal Lid-Staten en niet het totaalcijfer voor immigratie naar of emigratie uit de Unie als geheel weergeven. Het totale immigratiecijfer voor 1992 wordt bijvoorbeeld door EUROSTAT geraamd op ongeveer 2 miljoen, terwijl de tabel een veel lager cijfer aangeeft. Dit komt doordat niet van alle Lid-Staten volledige cijfers beschikbaar zijn. Bovendien moet bij het lezen van deze tabellen met het volgende rekening worden gehouden:**

- **De cijfers over 1992 voor Duitsland hebben alleen betrekking op de eerste helft van dat jaar.**
- **In de immigratiegegevens voor Frankrijk zijn Franse onderdanen die naar Frankrijk terugkeren, niet teruggekeerd.**
- **De emigratiegegevens voor Spanje hebben alleen betrekking op onderdanen.**
- **De cijfers voor Ierland, Portugal en het VK zijn van voorlopige aard en zijn afgerond. In de immigratiegegevens voor Portugal zijn Portugese onderdanen die naar Portugal terugkeren, niet meegeteld.**

**Tabel 1A: Totale immigratie in de Lid-Staten**

Lid-Staat	1989	1990	1991	1992
België	54.149	62.682	67.460	66.763
Denemarken	34.391	40.715	43.567	43.337
Duitsland	1522.190	1256.250	1182.027	666.585
Griekenland	38.644	42.021	24.346	32.132
Spanje	33.910	33.988	24.346	38.882
Frankrijk		94.855	102.108	110.867
Ierland		33.300	40.800	
Italië	81.201	168.754	128.935	
Luxemburg	9.143	10.281	10.913	10.698
Nederland	98.916	117.350	120.237	116.928
Portugal				13.700
Verenigd Koninkrijk	249.752	288.787	288.522	215.900
"Totaal"	2.128.258	2.150.973	2.035.226	1.317.784

Bron: EUROSTAT

**Tabel 1B: Immigratie van niet-EG-onderdanen in de Lid-Staten**

Lid-Staat	1989	1990	1991	1992
België	21.071	25.837	29.294	27.971
Denemarken	15.977	16.283	18.457	17.708
Duitsland	649.213	328.800	792.737	
Griekenland	22.081	19.760	10.374	11.235
Spanje	7.880	8.381	7.273	12.735
Frankrijk		85.339	92.789	88.470
Ierland			3.200	4.600
Italië	20.571	89.020	83.977	
Luxemburg	1.585	1.938	2.321	2.887
Nederland	50.318	83.301	84.285	
Portugal				12.200
Verenigd Koninkrijk	115.917	128.404	116.938	95.000
"Totaal"	906.602	789.053	1.243.636	274.798

Bron: EUROSTAT

**Tabel 1C: Totale emigratie vanuit de Lid-Staten**

Lid-Staat	1989	1990	1991	1992
België	33.458	32.502	33.752	33.707
Denemarken	34.949	32.383	32.629	31.915
Duitsland	544.987	610.595	582.240	321.472
Griekenland				
Spanje		12.044	9.149	
Frankrijk				
Ierland				
Luxemburg	6.288	6.339	6.740	6.441
Nederland	47.485	45.321	45.297	
Portugal				25.700
Verenigd Koninkrijk	142.081	163.884	168.515	149.700
"Totaal"	811.237	905.058	880.313	570.927

Bron: EUROSTAT

**Tabel 1D: Emigratie van niet-EG-onderdanen vanuit Lid-Staten**

Lid-Staat	1989	1990	1991	1992
België	7.342	8.949	8.014	8.328
Denemarken	6.773	6.369	7.639	8.330
Duitsland	348.371	380.930	400.897	
Griekenland				
Spanje				
Frankrijk				
Ierland				
Italië	3.340	4.172	3.913	
Luxemburg	1.172	1.215	1.221	1.195
Nederland	12.242	12.023	12.150	
Portugal				900
Verenigd Koninkrijk	62.447	67.131	70.425	77.300
"Totaal"	443.676	482.779	506.250	98.045

Bron: EUROSTAT

## 2. Migratie binnen Europa

2. In het geval van migratiebewegingen van niet-EG-burgers binnen Europa zijn er twee belangrijke ontwikkelingen waar te nemen. Ten eerste zijn de Midden-Europese staten belangrijke doorreislanden geworden. Ten tweede hebben de etnische conflicten en de kwetsbare positie van minderheidsgroepen geleid tot grootscheepse migratie vanuit bepaalde Oost-Europese landen. Niet alleen leidde de burgeroorlog in het voormalige Joegoslavië tot miljoenen vluchtelingen, maar ook zagen we dat minderheidsgroepen, zoals de zigeuners in Roemenië, in groten getale migreerden.
3. De verwachte grootschalige toestroom van burgers uit de voormalige Sovjet-Unie naar West-Europa bleef uit. Wel was er sprake van migratie van etnische minderheden (etnische Duitsers, etnische Grieken, etnische Joden, Armeniërs, Polen, Bulgaren, Hongaren), die als eersten gebruik maakten van de nieuwe emigratiemogelijkheden als gevolg van de politieke veranderingen in 1989 en 1990. Zij migreerden naar de VS, Canada en Israël en ook naar Lid-Staten. Er werden in 1992 in de Lid-Staten echter maar 12.000 asielaanvragen ingediend door burgers uit de voormalige Sovjet-Unie; Duitsland nam daarvan het grootste gedeelte voor zijn rekening: 84% van de asielaanvragers.
4. Er viel een duidelijke toename van kortstondige bewegingen vanuit de voormalige Sovjet-Unie waar te nemen om schijnbaar toeristische redenen. Deze bezoeken, bijvoorbeeld aan Polen (dat in 1991 7 miljoen toeristen uit de Sovjet-Unie ontving) hebben in feite voornamelijk een commercieel doel, bijvoorbeeld de verkoop van wodka. Er ontstaan problemen wanneer de "toeristen" langer blijven, in de hoop dat zij werk zullen vinden.
5. De voornaamste migratiebewegingen met betrekking tot de voormalige Sovjet-Unie zullen zich echter binnen haar oorspronkelijke grenzen afspelen. Statistieken van de Rand Corporation wijzen uit dat een groot aantal Russen vanuit andere republieken van de voormalige Sovjet-Unie zal terugkeren. 81% van de Russen die in Tadzjikistan wonen is bijvoorbeeld van plan terug te keren. De wens om weg te trekken kan bijvoorbeeld zijn ingegeven door etnische spanningen (discriminatie van Russen) of economische factoren (ernstige overbevolking op het platteland, bijvoorbeeld in Centraal-Azië, de Kaukasus en Moldavië). Aangezien er 27 miljoen Russen buiten Rusland wonen, vormt dit een enorme potentiële migratiefactor. Rusland werd ook geconfronteerd met de terugkeer van zijn in Oost-Europa gestationeerde militairen.
6. Met betrekking tot Midden- en Oost-Europa, met uitzondering van het voormalige Joegoslavië, laat tabel 2 het aantal asielzoekers in Lid-Staten zien dat uit deze landen afkomstig is. Met uitzondering van Poolse burgers is het aantal burgers van elk van deze landen dat in de Lid-Staten asiel aanvroeg, bijna verdubbeld. Ongeveer 60-80% van deze asielaanvragen is ingediend in Duitsland, maar het aantal aanvragen daar is sterk gedaald na de recente wijzigingen van de Duitse asielwetgeving. Het is nog te vroeg om te voorspellen of deze ontwikkeling zich op de lange termijn zal voortzetten of dat deze asielaanvragen zullen verschuiven naar andere Lid-Staten. Voorlopig lijkt het echter riskant de cijfers voor 1991 en 1992 te extrapoleren naar 1994 en later.

**Tabel 2: Aantal asielzoekers uit Midden- en Oost-Europa (exclusief het voormalige Joegoslavië) in de Lid-Staten**

Land van herkomst	1991	1992
Bulgarije	15.094	33.203
Tsjechoslowakije	1.873	3.109
Hongarije	646	1.163
Polen	5.899	5.979
Roemenië	50.872	111.346
Totaal	76.375	156.792

Bron: Lid-Staten

7. De staten in Midden- en Oost-Europa zijn sinds kort ook belangrijke doorreislanden. Betrouwbare cijfers zijn moeilijk te verkrijgen, maar volgens schattingen gaat het hier om aanzienlijke migratiestromen. Het is bijvoorbeeld duidelijk dat Somaliërs en Chinezen via deze landen verder reizen. Polen kreeg te maken met aanzienlijke migrantenstromen vanuit Roemenië, Tsjechoslowakije, Bulgarije en Vietnam. In 1992 is het aantal personen dat illegaal in Hongarije en Polen probeerde binnen te komen, sterk gestegen.
  
8. De situatie in het voormalige Joegoslavië heeft geleid tot de meest ingrijpende migratiebeweging binnen Europa. Volgens de UNHCR was het aantal ontheemden en andere slachtoffers die bescherming nodig hebben tot 3,8 miljoen gestegen. Hieruit blijkt duidelijk dat heftige etnische conflicten binnen Europa snel tot massale migratie kunnen leiden. Cijfers van de UNHCR laten zien dat een relatief klein aantal landen het grootste aantal ontheemden uit het voormalige Joegoslavië heeft opgenomen.<sup>1</sup> De volgende tabel laat de aantallen personen zien die speciale bescherming hebben gekregen, omdat werd geoordeeld dat zij tot kwetsbare groepen behoorden. Deze cijfers geven slechts een klein gedeelte van het totale aantal voormalige Joegoslaven weer dat in de Gemeenschap verblijft, aangezien het aantal asielzoekers en personen die tijdelijke bescherming hebben gekregen (alleen al in de Unie zijn dit er meer dan 400.000) hieraan zou moeten worden toegevoegd.

---

<sup>1</sup>"Survey of Implementation of Temporary Protection", als werkdocument uitgegeven tijdens de zitting van de Werkgroep Humanitaire Vraagstukken van de Internationale conferentie inzake het Voormalige Joegoslavië, Genève, juli 1993.

**Tabel 3A: Aantal plaatsen aangeboden aan kwetsbare groepen uit het voormalige Joegoslavië, per eind april 1993/EU**

LAND	AANTAL PERSONEN
België	200
Denemarken	200
Frankrijk	1.321
Duitsland	17.000
Griekenland	150
Ierland	340
Italië	400
Luxemburg	10
Nederland	200+
Spanje	1.000
Verenigd Koninkrijk	1.000+

Bron: UNHCR (bij cijfers met een + zijn gezinsleden niet inbegrepen)

**Tabel 3B: Aantal plaatsen dat aan kwetsbare groepen uit het voormalige Joegoslavië werd aangeboden per eind april 1993/ andere gastlanden**

LAND	AANTAL PERSONEN
Australië	250
Oostenrijk	200+
Canada	500
Tsjechische Republiek	500
Finland	72+
Maleisië	100
Nieuw-Zeeland	50+
Zweden	150+
Zwitserland (incl. vluchtelingen en mensen met tijdelijk beschermde status)	5.635
Turkije	270
VS	1.000

Bron: UNHCR (bij cijfers met een + zijn gezinsleden niet inbegrepen)

9. Ontheemden uit het voormalige Joegoslavië vinden op dit moment in een groot aantal landen onderdak. De meesten van hen verblijven in een Europees land, maar landen als de VS, Australië, Canada, Pakistan en Maleisië hebben ook aan verschillende aantallen ontheemden gastvrijheid geboden. Weliswaar hebben sommige regeringen van betrokken landen (bijv. Pakistan) aangegeven dat zij erop rekenen dat de voormalige Joegoslaven uiteindelijk naar hun streek van herkomst zullen terugkeren, maar er lijkt geen risico dat deze mensen zouden moeten terugkeren voordat de situatie in voormalig Joegoslavië is verbeterd. In sommige van de buurlanden zijn de vooruitzichten misschien anders. Zo is er bijvoorbeeld geen duidelijkheid over de positie van de bijna 300.000 moslims uit Bosnië-Herzegovina die op dit moment hun toevlucht zoeken in Kroatië, aangezien Kroatiërs en Moslims in Bosnië-Herzegovina in een rechtstreekse strijd met elkaar zijn gewikkeld. Naar verwachting zullen de ontheemde Joegoslaven niet onmiddellijk op een waardige, ordelijke manier kunnen terugkeren, ook al komt er een doorbraak in het vredesproces: ten eerste zullen in de rechtstreeks door het conflict getroffen gebieden de benodigde faciliteiten niet voorhanden zijn. Ten tweede verblijven de voormalige Joegoslaven in sommige gevallen mogelijk al zo lang in het gastland, dat zij daarin geïntegreerd zijn geraakt en niet naar hun land van herkomst zouden willen terugkeren. Het zal van het beleid van de gastlanden afhangen of zij zullen mogen blijven. Daarom kan worden geconcludeerd dat Europa door de Joegoslavische crisis wordt geconfronteerd met een omvangrijke migratie, die uiteindelijk zal leiden tot een diaspora van een groot deel van de bevolking van voormalig Joegoslavië.

### 3. Migratiestromen vanuit Noordelijk Afrika en Turkije

10. Migratiestromen vanuit Noordelijk Afrika naar de Gemeenschap hebben een heel ander karakter dan de bewegingen binnen Europa. Waar de migratiebewegingen vanuit Midden- en Oost-Europa, enkele uitzonderingen daargelaten, een betrekkelijk nieuw verschijnsel vormen, heeft de immigratie vanuit Noordelijk Afrika al een lange geschiedenis. Deze heeft deels te maken met het koloniale verleden van Lid-Staten. Dit geldt bijvoorbeeld voor de immigratie naar Frankrijk, vanuit bijvoorbeeld Algerije. Maar de meeste reguliere migratiebewegingen vinden hun oorsprong in de personeelswervingsprogramma's die een aantal Europese Lid-Staten tussen 1960 en 1973 heeft opgezet. Toen men zich in die landen eenmaal begon te realiseren dat de "gastarbeiders" feitelijk echte immigranten werden en niet alleen maar tijdelijke bezoekers waren, kregen zij het recht op gezinshereniging, wat leidde tot een aanhoudende stroom migranten.
11. Het aantal mensen dat in 1992 legaal in de Lid-Staten verbleef, staat vermeld in tabel 8. Deze cijfers moeten met enige voorzichtigheid worden geïnterpreteerd. Met name moet rekening worden gehouden met het effect van nationaliteitswetten: als het jus soli geldt, zoals in Frankrijk, krijgen kinderen van eerste-generatie-migranten automatisch de nationaliteit van het gastland en worden zij niet langer beschouwd als onderdanen van een ander land. De cijfers in tabel 8 kunnen daarom niet worden gebruikt als indicatie van de feitelijke bevolking die afkomstig is uit de betrokken landen. Desondanks zien we in de meeste Lid-Staten ten opzichte van 1980 een toename van het aantal inwoners uit de Maghreb-landen en Turkije. Deze toename is bijna helemaal toe te schrijven aan toelating wegens gezinshereniging. Van deze vorm van



migratie zou normaliter zijn te verwachten dat deze in de toekomst terugloopt, aangezien de gezinshereniging voor de eerste generatie al een feit is. De te verwachten afname zou echter geringer kunnen zijn, als mensen van de tweede en derde generatie ook trouwen met mensen uit hun land van herkomst.

12. De reguliere migratie uit Noordelijk Afrika en Turkije zal weliswaar naar verwachting in de komende jaren teruglopen, maar er is reden om aan te nemen dat de irreguliere migratie uit deze landen zou kunnen groeien. De duw- en trekfactor waarmee we hier hebben te maken, speelt een te belangrijke rol om te veronderstellen dat de migratiedruk in de toekomst niet aanzienlijk zal toenemen. Als vervolg op de Mededeling over Immigratie uit 1991 liet de Commissie in dit verband twee lokale instituten onderzoek doen naar de aard van bestaande migratiebewegingen vanuit Algerije, Marokko, Tunesië en Turkije en naar de oorzaken hiervan en hun effecten op de onderscheiden nationale economieën. Op basis van deze studies werd op 2 april 1992 een inventarisatie-seminar georganiseerd, dat tevens de basis legde voor verdere mogelijke studies over dit onderwerp. Bovendien moet hier melding worden gemaakt van het op 19-22 april 1993 door de IOM georganiseerde seminar over hetzelfde onderwerp, dat belangrijke aanvullende informatie opleverde.
13. De in de voorgaande paragraaf genoemde studies bevestigden dat sinds het midden van de jaren zeventig gezinshereniging de voornaamste bron van reguliere migratie vanuit de bestudeerde landen vormde. Sinds het midden van de jaren tachtig is het aantal irreguliere migranten groter dan het aantal reguliere, met alle gevolgen van dien voor de Zuideuropese landen, zoals met name Spanje en Italië. Een andere belangrijke bevinding was dat het merendeel van de emigranten bestond uit tamelijk hoog gekwalificeerde mensen, die hun baan vaarwel zeiden; het aantal werkloze emigranten was veel geringer. Ten aanzien van de duw- en trekfactoren die hierbij een rol speelden, werd geconcludeerd dat de beschikbaarheid van (clandestiene) banen in de Gemeenschap de belangrijkste trekfactor vormde, terwijl de demografische situatie in de landen van herkomst en de economische effecten hiervan werden beschouwd als de belangrijkste duwfactor.
14. Volgens ramingen van de IAO en de UNFPA zou de bevolking van de Maghreb-landen tussen 1990 en 2025 vrijwel verdubbelen. In Turkije zou de bevolking in diezelfde periode ongeveer 70% groeien. De demografische ontwikkelingen zouden ook een ingrijpend effect hebben op de leeftijdsopbouw van de bevolking. Deze landen hebben de volgende kenmerken gemeen: een jonge bevolking, grote aantallen arbeidskrachten en een hoog werkloosheidspercentage. Toch heeft elk van die landen weer andere duwfactoren: in Marokko zijn dat onder andere de ontvolking van het platteland en de grote verschillen tussen de regio's, terwijl in Turkije etnische spanningen een belangrijke rol spelen. Bovendien richten de migratiebewegingen die uit deze factoren voortkomen zich niet allemaal op dezelfde landen. Zo gaat van alle Algerijnen die emigreren 97% naar Frankrijk, terwijl van de migrerende Tunesiërs 59% naar Libië gaat.
15. Uit het feit dat de vorige paragrafen zich met name op vier landen concentreerden, moet niet worden afgeleid dat de situatie in andere Noordafrikaanse landen beter zou zijn. Egypte heeft bijvoorbeeld met een soortgelijke onevenwichtige bevolkingsopbouw te kampen als Turkije en had in 1991 14% (twee miljoen) werklozen. Bovendien kreeg Egypte de terugkomst te verwerken van een half miljoen Egyptenaren vanuit Irak en Koeweit, die tijdens de Golfoorlog hun baan in die landen hadden moeten opgeven.

16. Samenvattend kan worden geconcludeerd dat in alle hierboven genoemde landen de bevolking onevenwichtig is opgebouwd. Tot nu toe heeft dit geleid tot reguliere en clandestiene migratie veroorzaakt door economische duw- en trekfactoren. Als het evenwicht in de bevolkingsopbouw zich niet herstelt - en we moeten ons realiseren dat demografische ontwikkelingen uitsluitend op de lange termijn kunnen worden beïnvloed - is echter te verwachten dat de duw- en trekfactoren zich duidelijker zullen manifesteren. Zij kunnen tevens leiden tot sociale en economische onrust, met alle politieke gevolgen van dien voor de betrokken landen. Dit kan weer doorwerken in de migratiedruk in de vorm van asielaanvragen, enz. Tot op zekere hoogte is de situatie zich al in die richting aan het ontwikkelen: het aantal asielaanvragen van Algerijnse onderdanen die in de Lid-Staten aankomen, is gestegen van 1.730 in 1991 tot 8.158 in 1992.

#### 4. Migratiestromen vanuit andere delen van de wereld

17. Migratiestromen vanuit andere landen zijn in twee categorieën te verdelen: ten eerste stromen die verband houden met oude koloniale banden met bepaalde delen van de wereld en ten tweede stromen die samenhangen met asielaanvragen. Pas sinds kort neemt de clandestiene migratie vanuit niet-naburige landen een omvang van enige betekenis aan, maar tot nu toe gaat het nog steeds om een incidenteel verschijnsel, omdat het in het algemeen, gezien de grote afstanden, moeilijk is een Lid-Staat op irreguliere wijze te bereiken.
18. De Lid-Staten hebben als bijna logisch gevolg van hun oude koloniale banden, van oudsher te maken met migratie vanuit een groot aantal verschillende landen. In bijna al deze gevallen is het toelatingsbeleid voor burgers uit de voormalige koloniën strenger geworden, zodat de reguliere migratiepatronen geleidelijk minder gewicht in de schaal zijn gaan leggen. Anderzijds zijn er mogelijk nog enkele bepalingen in vreemdelingen- of nationaliteitswetten op grond waarvan deze burgers een voorkeursbehandeling genieten. Bovendien blijven er nog altijd mogelijkheden voor tijdelijk verblijf, bijvoorbeeld voor studenten, die met name aan deze categorieën ten goede komen, omdat deze Lid-Staten gezien de traditie meer voor de hand liggende verblijfslanden vormen.
19. Wat het Verenigd Koninkrijk betreft zijn de belangrijkste groepen immigranten die tot deze categorie behoren afkomstig uit India, Pakistan, West-Indië en bepaalde Afrikaanse landen. In het geval van Nederland komen zij uit Indonesië en Suriname. België en Frankrijk kregen migranten uit hun voormalige koloniën in West- en Centraal-Afrika. Spanje is een migratieland voor mensen uit Latijns Amerika en soms ook uit de Filippijnen en in Portugal komen de meesten uit Brazilië, Angola, de Kaapverdise Eilanden en Moçambique.
20. Het valt moeilijk te voorspellen hoe de migratiedruk vanuit deze landen zich in de toekomst zal ontwikkelen. Ten eerste hebben sommige Lid-Staten pas onlangs hun toelatingsbeleid beperkt, hetzij omdat hun voormalige koloniën pas kort geleden onafhankelijk zijn geworden, hetzij omdat de regeringen om politieke redenen de immigratie uit die landen niet willen inperken. Ten tweede behoren in sommige gevallen overzeese gebiedsdelen formeel nog altijd bij een Lid-Staat, zoals dit het geval is met de Franse "départements d'outre mer" en de Nederlandse Antillen; het is vaak ondenkbaar dat er een restrictief toelatingsbeleid zou worden ingevoerd voor mensen die in die gebieden zijn geboren of er wonen, zolang zij onderdanen van die Lid-Staat zijn.

21. Voor het overige zal het afhangen van de feitelijke duw- en trekfactoren die hierbij een rol zal gaan spelen, of irreguliere migratie uit voormalige koloniën in de toekomst een belangrijke rol zal spelen. Het koloniaal erfgoed kan al een aantal elementen bieden die de migratiebewegingen vergemakkelijken of die als trekfactoren fungeren: vertrouwdheid met de taal, directe transportverbindingen en de aanwezigheid van landgenoten in de desbetreffende Lid-Staat, die een doorlopende stroom van informatie over immigratie en werkgelegenheid kunnen verstrekken en die ook bij aankomst kunnen zorgen voor praktische ondersteuning. Wat betreft de duwfactoren zijn demografische en sociaal-economische elementen, en ook het algemene politieke klimaat van groot belang. Een treffend voorbeeld vormt in dit verband India, waar volgens het UNFPA de demografische ontwikkelingen verontrustend zijn; bovendien lijkt de economische ontwikkeling te stagneren en lopen de etnische/godsdienstige spanningen steeds hoger op. Dit alles kan leiden tot een klimaat waarin migratie een manier kan vormen om aan de situatie in het thuisland te ontkomen. Maar zelfs als de duw- en trekfactoren zo zijn dat de migratiedruk naar verwachting zal toenemen, komen grootschalige migratiebewegingen pas op gang wanneer er praktische oplossingen zijn om de grote afstand tussen het land van herkomst en de Lid-Staten te overbruggen. Het is dus een factor van betekenis of bemiddelingsinstanties de nodige voorzieningen aanbieden. Dit kan worden geïllustreerd aan de hand van de recente bewegingen van Chinese burgers: tegen hoge kosten voor de betrokken migranten hebben bemiddelingsinstanties zich belast met het benodigde vervoer en gezorgd voor documentatie en de irreguliere migratie vanuit China naar de Unie en naar de VS volgde deze geplande patronen.
22. Het andere verschijnsel dat leidt tot migratiebewegingen over grote afstand is de stroom asielzoekers en vluchtelingen. Tabel 4 geeft een beeld van de nationaliteiten waarom het de laatste jaren gaat. Betrouwbare voorspellingen zijn op basis van deze cijfers zeer moeilijk te maken. Ten eerste zijn de cijfers zelf al moeilijk te vergelijken, omdat de Lid-Staten hun statistische methoden op dit punt nog niet op elkaar hebben afgestemd en de uitgangspunten voor deze cijfers verschillen. Ten tweede behoren migratiestromen in verband met asielaanvragen tot de moeilijkst voorspelbare. 1992 gaf ten opzichte van 1991 in het algemeen een daling van het aantal asielaanvragen vanuit de genoemde landen te zien; dat het totale aantal asielaanvragen in sommige Lid-Staten is gestegen, is meestal toe te schrijven aan het aantal aanvragen van mensen uit het voormalige Joegoslavië (zie paragraaf 9), maar niet aan een plotselinge stijging in andere categorieën. Naar de oorzaken van deze afname van het aantal asielaanvragen van burgers van niet-naburige landen is geen systematisch onderzoek gedaan. In sommige gevallen is mogelijk de situatie ten aanzien van de mensenrechten in het land van herkomst verbeterd, maar dit zou nauwelijks kunnen verklaren waarom er een vrijwel algemene teruggang is waar te nemen. Volgens de belangrijkste migratietheorieën vormen de werkgelegenheidsvooruitzichten in de gastlanden de belangrijkste trekfactor, dus mogelijk is de daling deels te verklaren door de recessie waarmee Europa sinds de tweede helft van 1992 te kampen heeft. Maar het is opmerkelijk dat de recessietendensen in 1993 voortduren en zelfs verder verscherpen en dat toch tegelijkertijd een aantal Lid-Staten kreeg te maken met een plotselinge, aanzienlijke toename van het aantal asielaanvragen.

**Tabel 4: Aantal asielzoekers dat in de Lid-Staten arriveert vanuit niet-aangrenzende landen**

LAND VAN HERKOMST	1991	1992
Afghanistan	9.740	7.362
Angola	10.322	2.056
Ethiopië	6.626	3.194
Ghana	9.739	9.989
India	10.380	8.725
Iran	12.031	6.036
Irak	6.816	6.032
Nigeria	10.284	11.426
Pakistan	10.919	8.330
Somalië	7.896	10.449
Sri Lanka	15.205	10.957
Zaire	16.123	15.431

Bron: Lid-Staten

23. De cijfers voor 1993 met betrekking tot het aantal in de Lid-Staten ingediende asielaanvragen geven in feite een groot aantal sterk uiteenlopende tendensen te zien. In sommige Lid-Staten is het aantal verder afgenomen, maar in andere is dit aantal meer dan verdrievoudigd ten opzichte van 1992. Tabel 5 vermeldt het aantal asielaanvragen in iedere Lid-Staat in respectievelijk 1991, 1992 en 1993. Het feit dat de cijfers in de ene Lid-Staat dalen terwijl zij in de andere stijgen, duidt erop dat er geen universeel patroon valt waar te nemen. De sterke daling in Duitsland is echter van invloed op het algehele beeld en levert voor de Unie als geheel na 1992 een duidelijke neerwaartse trend op.

Tabel 5: Aantal asielzoekers in iedere Lid-Staat

Lid-Staat	1991	1992	1992
België	15.354	17.647	22.039
Duitsland	256.112	438.191	322.599
Denemarken	4.609	13.884	6.121
Spanje	8.138	11.708	5.778
Frankrijk	47.380	27.000	
Griekenland	5.944	4.000	827
Ierland	31	250	65
Italië	28.000	2.500	1.075
Luxemburg	238	2.000	381
Nederland	21.615	20.346	35.399
Portugal	163	200	2.091
Verenigd Koninkrijk	57.700	32.000	22.350
"Totaal"	447.275	571.718	420.718

Bron: 1991 en 1992 - NIDI-rapport "Asielzoekers en vluchtelingen - Statistieken en Achtergronden in de Twaalf EG-landen;  
1993 - Lid-Staten

De cijfers voor 1991 en 1992 met betrekking tot België, Frankrijk, Italië en Portugal houden geen rekening met financieel afhankelijke kinderen. In de cijfers voor Denemarken is geen rekening gehouden met aanvragen buiten Denemarken en bij de grens geweigerde aanvragen. In de cijfers voor Portugal zijn duidelijk ongegronde asielaanvragen buiten beschouwing gelaten.

24. De tabellen 6A en 6B ten slotte geven het aandeel van de Lid-Staten in de toelating van asielzoekers vanuit de voornaamste niet-aangrenzende landen weer. De tabellen 7A, 7B en 7C laten de absolute cijfers zien voor de belangrijkste groepen asielzoekers. Uit deze tabellen valt af te lezen dat er in absolute zin geen sprake is van gelijke verdeling tussen Lid-Staten en dat deze verdeling sterk varieert per bestudeerde nationaliteit. De traditionele betrekkingen tussen een Lid-Staat en een land van herkomst lijken een zekere rol te spelen bij de richting waarin de stromen zich bewegen, maar het effect hiervan is niet van cruciaal belang: het is bijvoorbeeld duidelijk dat in het Verenigd Koninkrijk een meer dan gemiddeld aantal asielzoekers afkomstig is uit India en Pakistan, maar Duitsland is bij deze asielzoekers nog altijd het populairste land. In het algemeen is de populariteit van Duitsland als gastland aan twee factoren toe te schrijven: ten eerste zijn relatief liberale asielbeleid (hoewel de invoering van strengere nationale wetgeving heeft geleid tot een daling van het aantal asielzoekers), en ten tweede zijn economische welvaart.

**Tabellen 6A en 6B: Percentage asielzoekers uit bepaalde landen van herkomst in iedere Lid-Staat voor 1992**

Lid-Staat	Afghanistan	Angola	Ethiopië	Ghana	India	Iran
B	00,23	0,72	0,75	9,35	12,53	1,90
D	86,27	94,80	49,80	70,00	66,45	63,51
DK	8,41	0,07	6,47	0,22	0,45	4,46
ES	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
LUX		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
Totaal	100,00	99,99	100,00	99,99	100,01	100,00

Bron: Lid-Staten

Lid-Staat	Irak	Nigeria	Pakistan	Somalië	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
ES	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
LUX	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
Totaal	100,05	100,01	99,99	100,01	100,00	99,99

Bron: Lid-Staten

**Tabellen 7A, 7B en 7C: Asielaanvragen uit belangrijke landen van herkomst**

	Albanië		Bulgarije		India	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
België	203	93	407	503	1.291	1.093
Duitsland	4.227	5.957	12.056	31.540	5.523	5.798
Denemarken	26	10	41	19	36	39
Spanje	27	-	522	426	1	-
Frankrijk	247	37	569	41	1.128	238
Griekenland	494	3	3	-	29	2
Ierland				1		
Italië	18.723	161	629	297	2	5
Luxemburg	5	3	1	-	-	-
Nederland	215	138	440	197	318	94
Portugal			1		7	6
Verenigd Koninkrijk			370	180	2.045	1.450
Europese Unie	26.158	8.394	17.030	35.196	12.371	10.717

Bron: Lid-Staten



	Iran		Nigeria		Pakistan	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
België	165	115	743	570	913	715
Duitsland	8.643	3.834	8.355	10.486	4.364	5.215
Denemarken	463	269	35	52	68	46
Spanje	47	-	287	28	55	75
Frankrijk	305	86	211	44	1.892	441
Griekenland	115	8	3	0	185	5
Ierland	-	1	-	-	-	-
Italië	26	16	2	-	23	17
Luxemburg	6	3	1	8	2	2
Nederland	1.726	1.298	640	233	218	108
Portugal	-	1	4	5	4	6
Verenigd Koninkrijk	535	405			3.195	1.700
Europese Unie	14.022	8.028	12.272	13.418	12.910	10.322

Bron: Lid-Staten

	Roemenië		Sri Lanka		Zaire	
	1991	1992	1991	1992	1991	1992
België	2.418	3.463	29	144	1.960	3.749
Duitsland	40.504	103.787	5.628	5.303	2.134	8.305
Denemarken	135	98	340	454	18	50
Spanje	718	868	24		164	264
Frankrijk	2.486	710	3.400	1.903	4.402	1.443
Griekenland	35	0	78	2	1	
Ierland		12				
Italië	2.662	960	1.821	1.034	36	23
Luxemburg	45	15			16	19
Nederland	1.662	966	1.821	1.034	297	477
Portugal	53	160	3	2	85	221
Verenigd Koninkrijk	552	305	3.750	2.085	7.010	880
Europese Unie	52.763	113.312	17.202	12.949	18.114	17.423

Bron: Lid-Staten

25. Andere factoren die, naast de traditionele koloniale banden, de migratiestromen beïnvloeden, zijn over het geheel genomen: de aanwezigheid van landgenoten in een Lid-Staat, de algemene reputatie van een land als welvarend en betrekkelijk liberaal ten aanzien van zijn asiel- en/of immigratiebeleid en de beschikbaarheid van bemiddelingsinstanties die vervoer en documenten kunnen verzorgen. Deze laatste factor zou een verklaring kunnen bieden voor bepaalde stromen, die op het eerste gezicht willekeurig lijken: bemiddelingsinstanties bieden hun diensten in het algemeen aan voor een bepaalde route, die naar één of slechts enkele Lid-Staten kan leiden.

**4. Onderdanen uit derde landen die legaal in de Lid-Staten verblijven**

26. Naast de cijfers met betrekking tot migratiebewegingen, zoals in de vorige punten besproken, vragen de cijfers betreffende het aantal onderdanen van derde landen dat in de Lid-Staten verblijft, apart de aandacht. Het aantal onderdanen uit derde landen dat legaal in een Lid-Staat verblijft kan ook iets zeggen over het opnamevermogen van dit land voor verdere immigranten. Deze gegevens zijn ook zeer belangrijk voor een juiste vaststelling van het integratiebeleid.
27. De tabellen 8 en 9 geven de benodigde cijfers. De tabellen 8A, 8B en 8C tonen de absolute bevolkingscijfers van de belangrijkste derde landen. Hierin zijn de nationaliteiten opgenomen die per 1 januari 1992 een totale bevolking binnen de Gemeenschap van meer dan 100.000 personen vormen. Tabel 8D bevat totale cijfers betreffende onderdanen van derde landen die per 1 januari 1991 legaal in de Gemeenschap verbleven, ingedeeld naar continent. **Opgemerkt dient te worden dat de cijfers voor Frankrijk in deze tabellen zijn gebaseerd op de gegevens van de volkstelling van 1990.**

**Tabel 8A: Bevolking per nationaliteit op 1 januari 1992/ Burgers van Europese landen**

	Oostenrijk	Polen	Roemenië	Turkije	"Joego-slavië"
België	1.073	4.821		88.365	6.459
Denemarken	588	4.868	920	32.018	10.719
Duitsland	188.885	271.198	92.135	1.779.586	775.082
Griekenland	2.149	11.393	4.620	2.303	3.052
Spanje	1.458	3.122	179*		584
Frankrijk	3.280	47.127	5.114	197.712	52.453
Ierland	300*	100*			
Italië	4.878	9.073	5.155	2.767	20.735
Luxemburg	420			217	3.110
Nederland	2.896	4.636	1.954	214.830	15.148
Portugal	274*	107*	28	35*	80*
Verenigd Koninkrijk	4.800	29.400		29.400	9.000
Europese Unie	211.001	385.845	110.105	2.347.234	896.422

Bron: EUROSTAT (Cijfers met een \* zijn gemeten per 1 januari 1991)

**Tabel 8B: Bevolking per nationaliteit op 1 januari 1992/ Burgers van Afrikaanse landen**

	Algerije	Marokko	Tunesië
België	10.971	145.800	6.385
Denemarken	347	3.170	342
Duitsland	9.073	75.145	27.205
Griekenland	269	387	408
Spanje	2.263	49.513	355*
Frankrijk	614.207	572.652	206.336
Ierland			
Italië	2.592	81.695	30.374
Luxemburg			
Nederland	809	163.697	2.576
Portugal	33*	71*	17*
Verenigd Koninkrijk	2.000*	9.500	1.600
Europese Unie	642.564,00	1.101.630,00	275.598,00

Bron: EUROSTAT (Cijfers met een \* zijn gemeten per 1 januari 1991)

**Tabel 8C: Bevolking per nationaliteit op 1 januari 1992/ Burgers van Amerika en Azië**

	VS		India
België	11.697		3.024
Denemarken	4.358		932
Duitsland	99.712		32.769
Griekenland	19.699		2.121
Spanje	13.184		5.352
Frankrijk	24.236		4.579
Ierland	9.274		
Italië	19.610		6.625
Luxemburg	1.385		
Nederland	12.093		3.293
Portugal	7.210		600*
Verenigd Koninkrijk	117.300		151.500
Europese Unie	339.758		210.795

Bron: EUROSTAT (Cijfers met een \* zijn gemeten per 1 januari 1991)

**Tabel 8D: Bevolking per nationaliteit op 1 januari 1992 totaalcijfers voor Europa/Afrika/Amerika/Azië**

	Europa (niet-EU)	Afrika	Amerika	Azië
België	107.227	181.284	19.348	22.205
Denemarken	71.271	7.063	7.920	38.247
Duitsland	3.016.091	197.974	144.633	513.420
Griekenland	40.213	19.117	28.647	36.130
Spanje	33.336	39.875	98.438	36.130
Frankrijk	349.594	1.633.142	72.758	226.956
Ierland	1.800		7.600	
Italië	118.024	238.565	128.362	140.279
Luxemburg	5.132	1.724	1.836	1.612
Nederland	234.210	186.225	42.153	52.956
Portugal	2.646	45.255	26.369	4.154
Verenigd Koninkrijk	149.000	148.000	221.000	453.000
Europese Unie	4.128.544	2.698.224	799.064	1.525.089

Bron: EUROSTAT

28. Tabel 9 toont het percentage onderdanen uit derde landen dat legaal in de Lid-Staten verblijft. Het laat tussen 1986 en 1992 in sommige landen (met name in Duitsland) een stijging zien, maar in andere een daling (Frankrijk en Griekenland). Dit wil niet zeggen dat er per saldo sprake is van emigratie vanuit Frankrijk en Griekenland: een deel van de daling moet ook worden toegeschreven aan het feit dat onderdanen van derde landen de Franse of Griekse nationaliteit hebben verkregen. Bovendien omvatten de cijfers geen gegevens voor onderdanen van derde landen die illegaal in de Lid-Staten verblijven. Gegevens hierover zouden weliswaar van belang zijn voor de ontwikkeling van een integratiebeleid - met name omdat de aanwezigheid van illegale migranten de positie van legaal in een land verblijvende onderdanen van derde landen negatief kan beïnvloeden - maar er zijn nauwelijks betrouwbare cijfers beschikbaar.

Tabel 9: Totale bevolking en onderdanen van derde landen die legaal in de Lid-Staten verblijven (\*1.000)

Lid-Staat	1986			1992		
	Tot. bev.	niet EU-ond.	%	Tot. bev.	Niet-EU-ond.	%
België	9.858,9	308,4	3,13	10.022,0	367,9	3,67
Denemarken	5.116,3	91,1	1,78	5.162,1	141,1	2,73
Frankrijk	53.173,9	2.285,7	4,30	56.163,2	2.357,7	4,14
Duitsland	61.020,5	3.022,3	4,95	64.484,8	4.395,0	6,82
Griekenland	9.949,1	185,3	1,86	10.120,0	174,9	1,73
Ierland	3.541,3	17,9	0,51	3.524	-	-
Italië	57.202,4	-	-	56.757,0	425,9	0,75
Luxemburg	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
Spanje	38.542,1	121,9	0,32	39.055,9	202,4	0,52
Verenigd Koninkrijk	55.913,6	1.052,1	1,88	56.960,3	1.207,2	2,12

Bron: EUROSTAT

29. Ondanks het ontbreken van deze gegevens geeft tabel 9 aan dat er grote verschillen tussen de Lid-Staten bestaan ten aanzien van de percentages onderdanen van derde landen die daar legaal verblijven. In Duitsland bedraagt het percentage onderdanen van derde landen 6,82, maar in Italië is dit 0,75% van de totale bevolking. Om een efficiënt integratiebeleid te ontwikkelen zouden daar andere gegevens aan moeten worden toegevoegd. Zo is het van groot belang of onderdanen van derde landen gelijkmatig over het land zijn verspreid of zich veelal concentreren in bepaalde steden of regio's. Een integratiebeleid zal ook rekening moeten houden met maatschappelijke gegevens, zoals het werkloosheidsniveau en het ontwikkelingsniveau van het onderwijs. In feite concentreren immigranten zich vaak in de grote steden, zodat bijvoorbeeld 25,7% van de bevolking van de Londense binnenstad bestaat uit etnische minderheden, hoewel volgens tabel 8 slechts 2,12% van de bevolking van het Verenigd Koninkrijk bestaat uit onderdanen van derde landen. Het RIMET-rapport van 1992 bevat nuttig informatie over deze meer specifieke gegevens.<sup>2</sup>

<sup>2</sup>Commissie van de Europese Gemeenschappen - DG Werkgelegenheid, Industriële betrekkingen en Sociale zaken. Algemeen rapport van het Informatienetwerk van niet-Lid-Staten: Immigratie - de situatie in de EG-Lid-Staten in 1992.

## BIJLAGE II: TENUITVOERLEGGING VAN HET WERKPROGRAMMA VOOR 1991 INZAKE ASIEL- EN IMMIGRATIEBELEID

1. Sinds de indiening van de Mededelingen van 1991 hebben de met immigratie belaste ministers hun activiteiten met betrekking tot de harmonisering van het immigratie- en asielbeleid geïntensiveerd. Een van de eerste resultaten die zij op dit punt hebben bereikt, was de indiening van een vóór eind 1993 uit te voeren werkprogramma voor de harmonisering van immigratie- en asielbeleid bij de Europese Raad in Maastricht in 1991, dat vervolgens door die Raad werd aangenomen. De met immigratie belaste ministers bereikten, eveneens in 1991, overeenstemming over een nog verder gespecificeerd werkprogramma voor de harmonisering van het asielbeleid. Dit werkprogramma bevatte zeer gedetailleerd uitgewerkte vraagstukken waarop een antwoord dient te worden gevonden.
2. De volgende paragrafen bevatten een overzicht van wat er sinds de aanneming van het werkprogramma werd bereikt.
  1. Asielbeleid
  3. De stand van zaken met betrekking tot de verschillende elementen van het werkprogramma van 1991 voor asielbeleid is als volgt:
    - a. Overeenkomst van Dublin
      - Vorbereidende maatregelen voor de toepassing en tenuitvoerlegging van de Overeenkomst van Dublin. Er is overeenstemming bereikt over de meeste van deze maatregelen, onder andere met betrekking tot bewijsmiddelen, contactpersonen en een grafische voorstelling van de criteria van de Overeenkomst. Er moet nog worden gezien of het mogelijk is een systeem voor de vergelijking van vingerafdrukken op te zetten om asielaanvragen onder valse of dubbele identiteit tegen te gaan (EURODAC). De haalbaarheid van een dergelijk systeem moet nog worden bestudeerd.
    - b. Inhoudelijke harmonisatie van het asielrecht
      - De formulering van eenduidige voorwaarden om te bepalen welke asielaanvragen duidelijk niet gerechtvaardigd zijn. In november 1992 hebben de met immigratie belaste ministers een resolutie aangenomen over duidelijk ongefundeerde asielaanvragen. De resolutie voorziet in de voorwaarden waarom in het werkprogramma wordt gevraagd, maar verlangt niet dat er specifieke versnelde procedures voor dit soort aanvragen worden ingevoerd. De resolutie roept echter wel op tot snelle bestudering van duidelijk ongegronde asielaanvragen, dat wil zeggen dat het eerste besluit ter zake binnen een maand moet worden genomen.
      - De definiëring en geharmoniseerde toepassing van het beginsel van het eerst ontvangende land. Hiertoe hebben de met immigratie belaste ministers tijdens hun bijeenkomst op 30 november 1992 een resolutie aangenomen waarin de grondbeginselen van het concept van eerst ontvangende landen worden vastgesteld. De resolutie heeft feitelijk een grotere reikwijdte dan het hiermee corresponderende punt in het werkprogramma, omdat zij ook het beginsel van derde ontvangende landen omvat, d.w.z. landen waar een asielaanvrager niet noodzakelijkerwijze doorheen is gereisd, maar die toch eerder de aangewezen landen waren om de asielaanvraag te bestuderen, bijvoorbeeld als zij een visum hebben afgegeven aan een asielzoeker. Anderzijds voorziet de resolutie niet in volledige harmonisering, omdat iedere Lid-Staat het recht behoudt om op humanitaire gronden de asielaanvrager niet uit te wijzen naar een derde ontvangend land.



Ten slotte dient te worden opgemerkt dat de resolutie oproept tot evaluatie van de werking van deze procedures, in samenwerking met de Commissie en in overleg met de UNHCR, en tot bestudering van eventuele aanvullende benodigde maatregelen.

- Het vraagstuk van landen waar in het algemeen geen gevaar van vervolging bestaat. De met immigratie belaste ministers hebben weliswaar geen lijst van dergelijke landen opgesteld, maar zij zijn het wel eens geworden over een aantal basiscriteria. De conclusies werden aangenomen tijdens de bijeenkomst van met immigratie belaste ministers in november 1992. Zij besloten ook regelmatig informatie over dit onderwerp uit te wisselen.

- Gezamenlijke beoordeling van de situatie in de landen van herkomst met het oog op zowel toelating als uitzetting. Dit wordt gedaan door het CIREA (Centrum voor informatie, beraad en uitwisseling over asiel), dat door de met immigratie belaste ministers tijdens hun bijeenkomst in Lissabon in 1992<sup>1</sup> werd opgericht. CIREA is weliswaar verantwoordelijk voor de bestudering van landenrapporten, maar deze worden opgesteld in het kader van PESC. Er zijn nog niet veel landenrapporten op deze manier opgesteld, maar op deze procedure zal waarschijnlijk min of meer regelmatig een beroep worden gedaan.

- De geharmoniseerde toepassing van de definitie van vluchteling, zoals gegeven in artikel 1A van het Verdrag van Genève. De met immigratie belaste ministers kunnen sinds 1991 beschikken over een overzicht van de meest treffende punten van overeenkomst en verschil in het materiële asielrecht van de onderscheiden Lid-Staten. De eerste Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken heeft aan deze kwestie hoge prioriteit toegekend.

c. Uitzettingsbeleid harmoniseren

Tijdens hun bijeenkomst in Kopenhagen in juni 1993 hebben de met immigratie belaste ministers een Aanbeveling aangenomen inzake controles op en uitzetting van onderdanen van derde landen die zonder vergunning in de EU verblijven of werken. De aanbeveling biedt althans enkele aanknopingspunten voor een uitzettingsbeleid, waarom werd gevraagd in het werkprogramma, hoewel zij verder gaat dan de gevallen van afgewezen asielzoekers. Bovendien hebben de met immigratie belaste ministers tijdens hun bijeenkomst in Londen ook een Aanbeveling aangenomen over doorreis ten behoeve van uitzetting. Deze aanbeveling ziet erop toe dat de uitzetting via het grondgebied van een andere Lid-Staat zonder al te veel formaliteiten kan plaatsvinden. Tijdens hun bijeenkomst in Kopenhagen, in juni 1993, hebben de met immigratie belaste ministers een aanvulling op deze Aanbeveling aangenomen, waardoor de flexibiliteit hiervan op dit punt verder werd vergroot. Ook hier richt de aanbeveling zich op uitzettingsbeleid in het algemeen, dat wil zeggen ongeacht of de autoriteiten hebben te maken met afgewezen asielzoekers of anderen.

d. Een coördinatiecentrum opzetten

De oprichting van het CIREA moet worden gezien als initiatief ten behoeve van de tenuitvoerlegging van dit gedeelte van het werkprogramma. Het CIREA functioneert pas sinds medio 1992, maar de benodigde uitwisseling van informatie komt nu geleidelijk op gang. De samenwerking tussen het CIREA en het CDR of de UNHCR kan spoedig leiden tot geautomatiseerde uitwisseling van informatie over zowel wetgeving als landenrapporten. Bovendien heeft het Secretariaat van de Raad de systemen voor de inwinning van statistische gegevens verbeterd, hoewel er nog wel problemen blijven bestaan op het gebied van begripsomschrijving. Met de bestudering van de jurisprudentie is nog geen begin gemaakt, maar het mandaat van het CIREA biedt ruimte voor een dergelijk beleid.

---

<sup>1</sup>Zie hieronder

e. Geharmoniseerde toepassing van asielbeleid

Hierop werd explicieter ingegaan in de Mededeling van de Commissie inzake het asielrecht. In deze Mededeling werd geconcludeerd dat een begin zou moeten worden gemaakt met bestudering van de rol, de structuur en de werking van een mogelijk gemeenschappelijk stelsel van rechterlijke toetsing. Dit zou zijn bedoeld om de verschillen tussen de Lid-Staten in interpretatie van het recht ten aanzien van asiel te verminderen en tegelijkertijd, indirect, de administratieve procedures te harmoniseren. Opgemerkt dient te worden dat met dit soort onderzoek of studies nog geen begin is gemaakt.

f. Voorwaarden om asielaanvragers toe te laten

Om dit deel van het werkprogramma uit te voeren, heeft de ad-hoc groep voor immigratie een vragenlijst goedgekeurd; de antwoorden op die vragen worden op dit moment geanalyseerd. Er zijn tot nu toe nog geen voorstellen ingediend om de toelatingsvoorwaarden op één lijn te brengen.

4. De Mededeling van de Commissie uit 1991 bevat ook suggesties voor nadere samenwerking op enkele andere gebieden. Een van deze gebieden is de harmonisering van regels en procedures betreffende de facto vluchtelingen. De met immigratie belaste ministers hebben op dit gebied nog geen specifieke voorstellen aangenomen. Tijdens hun bijeenkomst in Kopenhagen in juni 1993 hebben zij echter wel een resolutie aangenomen inzake de bescherming die aan bijzonder kwetsbare groepen uit het voormalige Joegoslavië moet worden geboden. Aangezien vele tot deze groepen behorende mensen zouden vallen onder bovenvermelde omschrijving "de facto vluchtelingen", zou men staande kunnen houden dat de tijdelijke bescherming waarop met betrekking tot deze groepen uit het voormalige Joegoslavië was aangedrongen, een specifiek voorbeeld vormt van de reactie op plotselinge massale toestroom van mensen die internationale bescherming nodig hebben. De resolutie beoogt echter geen harmonisering van het soort tijdelijke bescherming dat nationale wetten en wetgeving bieden.

2. Toelatingsbeleid

5. Het werkprogramma uit 1991 bevatte ook een hele reeks punten over de harmonisering van het algemene toelatingsbeleid. Op dit gebied valt er echter nog heel wat te doen.

Harmonisering van beleid inzake toelating voor doeleinden als gezinshereniging en -vorming en toelating van studenten. De met immigratie belaste ministers hebben tijdens hun bijeenkomst in Kopenhagen in juni 1993 een resolutie aangenomen inzake de toelating wegens gezinshereniging. Deze resolutie voorziet echter niet in volledige harmonisering. Ten eerste bevat zij geen criteria voor toelating wegens gezinsvorming. Ten tweede richt zij zich uitsluitend op de toelating van echtgenotes en kinderen en laat zij het aan de Lid-Staten over om een beleid op te stellen inzake de toelating van andere gezinsleden. Ten derde zijn niet alle criteria betreffende de toelating wegens gezinshereniging geharmoniseerd: soms bevat de resolutie slechts aanwijzingen, zoals bijvoorbeeld het geval is ten aanzien van de maximum-leeftijdsgrens voor toelating van kinderen. Wat de toelating van studenten betreft, hebben de met immigratie belaste ministers een vragenlijst betreffende de huidige nationale wetgeving goedgekeurd. Er is een compilatie van de antwoorden op deze vragen gemaakt, die de basis voor harmonisatievoorstellen zou kunnen vormen.

Harmonisering van beleid inzake toelating om andere redenen, zoals humanitaire redenen en werk als werknemer of zelfstandige beroepsbeoefenaar. Onder het Belgische voorzitterschap is voor het eerst getracht dit onderwerp aan te pakken, door hierover een studiebijeenkomst te organiseren. De werkzaamheden ten behoeve van de harmonisering van toelatingsbeleid voor werkgelegenheid startten in 1992, toen Groot-Brittannië als voorzitter een eerste voorstel voor een resolutie over dit onderwerp indiende. Er kon echter geen overeenstemming worden bereikt over de tekst van deze voorgestelde resolutie. Met de harmonisering van toelatingsbeleid voor zelfstandigen is een begin gemaakt op basis van een voorstel van het Belgische voorzitterschap, maar ook op dit punt staat er nog heel wat te doen voordat er overeenstemming over een tekst zal zijn bereikt.

Harmonisering van wettelijke bepalingen betreffende verblijfsgerechtigde personen. Op dit punt is nog weinig vooruitgang geboekt.

### 3. Illegale immigratie

6. Deel B van het werkprogramma over migratiebeleid heeft betrekking op een kwestie die ook uitvoerig aan de orde is gekomen in de Mededeling over immigratie van 1991, namelijk de ontwikkeling van een gemeenschappelijke aanpak van het vraagstuk van illegale immigratie. Op dit gebied is enige vooruitgang geboekt, maar er blijven nog veel aspecten te bespreken.

Samenwerking op het gebied van grenscontroles, in het kader van de Overeenkomst inzake de overschrijding van de buitengrenzen. Een herziene ontwerp-Overeenkomst inzake de overschrijding van de buitengrenzen werd onlangs door de Commissie ter tafel gebracht met het oog op de inwerkingtreding van het Verdrag betreffende de Europese Unie.

Er kunnen echter ook informele uitwisselingen van informatie plaatsvinden in het kader van het CIREFI (Centrum voor Informatie, Beraad en Uitwisseling inzake Immigratie, dat door de met immigratie belaste ministers tijdens hun bijeenkomst in Londen in november 1992 werd opgericht. De taakomschrijving van dit centrum is te vergelijken met die van het CIREA, maar het CIREFI legt zich toe op zaken die geen verband houden met asiel. Er wordt informatie uitgewisseld over mensensmokkelaars, vervoerders en reisroutes voor irreguliere migratie.

Harmonisering van voorwaarden ter bestrijding van onwettige immigratie en illegale werkgelegenheid en controles hierop, zowel binnen het grondgebied als aan de grenzen. Zoals hierboven reeds gezegd, hebben de met immigratie belaste ministers in juni 1993 een Aanbeveling aangenomen betreffende controles op en uitzetting van onderdanen uit derde landen die zonder vergunning in de EU verblijven of werken. De aanbeveling kan worden gezien als een eerste stap in de richting van harmonisering, zoals in het werkprogramma beoogd. Dit is echter een zeer breed gebied en de aanbeveling geeft op dit punt slechts wat eerste aanwijzingen. Ook moet in dit verband worden gekeken naar de eerder genoemde Aanbeveling over doorreis ten behoeve van uitzetting.

Harmonisering van beginselen betreffende uitzetting, met inbegrip van de rechten die voor uitgezette personen moeten worden gewaarborgd. Tijdens het Portugese voorzitterschap werden weliswaar enige pogingen ondernomen om de rechten van uit te zetten personen vast te stellen, maar dit bleek zeer moeilijk, omdat de internationale documenten betreffende de rechten van de mens hiervoor deels moeten worden herschreven. Dit specifieke punt van het werkprogramma is nog niet afgerond.

Vaststelling van fundamentele richtsnoeren inzake het vraagstuk van beleid betreffende onwettig in Lid-Staten verblijvende onderdanen van derde landen. Dit punt lijkt op het eerste gezicht wel te overlappen met de eerder genoemde punten van dit deel, maar de inleiding bij het werkprogramma laat duidelijk zien dat het voortkomt uit de wens om een gemeenschappelijk standpunt over regularisatiebeleid te bepalen. Dit aspect wordt niet expliciet besproken, maar de Aanbeveling over uitzetting gaat uit van het algemene beginsel dat onwettig verblijvende onderdanen van derde landen moeten worden uitgezet. Slechts in enkele individuele gevallen zou toelating om humanitaire redenen kunnen worden overwogen.

Samenwerking met vertrek- en doorreislanden bij het bestrijden van onwettige immigratie, met name met het oog op hernieuwde toelating. De eerste Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken heeft een reeks beginselen aangenomen die moeten worden gehanteerd voor mogelijke overeenkomsten met derde landen inzake hernieuwde toelating. Dezelfde Raad heeft tevens een aantal conclusies aangenomen inzake de wenselijkheid om, waar mogelijk, externe overeenkomsten van de Unie met derde landen te koppelen aan overeenkomsten of procedures voor hernieuwde toelating.

4. Migratie van arbeidskrachten

7. Een ander deel van het werkprogramma van 1992 heeft betrekking op de ontwikkeling van een beleid inzake de migratie van arbeidskrachten. In dit deel gaat het ten dele om Gemeenschapsrecht en daarom stellen de ministers van Arbeid ook vanzelfsprekend belang in deze kwestie.

Harmonisering van nationaal beleid inzake toelating tot werkgelegenheid voor onderdanen van derde landen, rekening houdende met mogelijke behoeften aan arbeidskrachten in Lid-Staten voor de komende jaren. Zoals hierboven vermeld, wordt er onderhandeld over een resolutie over dit onderwerp. Deze resolutie zou echter niet het gehele gebied van toelating met het oog op werkgelegenheid beslaan en zou met name geen betrekking hebben op toelating van tijdelijke arbeidskrachten, seizoen- en grensarbeiders.

Grotere mobiliteit van onderdanen van de Gemeenschap, met name door verbetering van het functioneren van het SEDOC-systeem. De Commissie heeft een nieuw, geautomatiseerd systeem opgezet - EURES - dat al aanzienlijke resultaten heeft opgeleverd.

5. Situatie van onderdanen van derde landen

8. Dit deel van het werkprogramma van 1991 bevat slechts één onderwerp: bestudering, binnen de hiertoe aangewezen fora, van de mogelijkheid van toekenning van bepaalde rechten of mogelijkheden waarover onderdanen van Lid-Staten beschikken, aan langdurig in een Lid-Staat verblijvende onderdanen van derde landen, bijvoorbeeld met betrekking tot toegang tot de arbeidsmarkt, wanneer voor onderdanen van de twaalf Lid-Staten dezelfde voorwaarden van vrij verkeer en toegang tot de arbeidsmarkt gelden. Er is op dit gebied tot nu toe nog geen studie verricht, maar de eerste Raad van Justitie en Binnenlandse Zaken heeft aangegeven dat hiermee in 1994 zal worden begonnen.

9. Afgezien van de specifieke punten met betrekking tot migratie- en asielbeleid, maakt het werkprogramma tevens melding van een aantal meer algemene punten van belang. Dit zijn:

- analyse van de oorzaken van immigratiedruk;
- het wegnemen van de oorzaken van migratiebewegingen door een aangepast beleid op het gebied van ontwikkelingshulp, handelspolitiek, rechten van de mens, voedsel, milieu en demografie;
- versterking van de ondersteuning om vluchteling in hun landen van herkomst te huisvesten;
- integratie van het migratie-aspect in economische, financiële en sociale samenwerking.

Deze specifieke gebieden zijn nader omschreven in de Mededeling inzake Immigratie van 1991. In deze Mededeling werd betoogd dat dergelijke vraagstukken moeten worden geïntegreerd in de buitenlandse betrekkingen van de Unie. Binnen het kader van de intergouvernementele samenwerking zijn ten aanzien van dit punt van het werkprogramma geen specifieke maatregelen getroffen met betrekking tot bovenvermelde vraagstukken.

### BIJLAGE III: RECENTE ONTWIKKELINGEN IN DE UNIE

1. Sinds 1991 hebben de belangrijkste ontwikkelingen inzake de harmonisatie van het immigratie- en asielbeleid plaatsgevonden binnen het kader van de intergouvernementele samenwerking van met immigratie belaste ministers, en vervolgens binnen het kader van Titel VI van het Verdrag betreffende de Europese Unie. Deze ontwikkelingen zijn beschreven in Bijlage II. In de volgende paragrafen ligt de nadruk op andere ontwikkelingen binnen de Unie die relevant zijn voor het immigratie- en asielbeleid in brede zin.

1. Verklaring inzake de grondbeginselen voor de externe aspecten van het migratiebeleid: inhoud en vervolgactiviteiten

2. Op 12 december 1992 werd tijdens de bijeenkomst van de Europese Raad te Edinburgh een aantal besluiten genomen die de grondbeginselen vormen voor de externe aspecten van het migratiebeleid. Deze grondbeginselen bepalen in grote lijnen het kader voor het bredere migratiebeleid dat zowel in het werkprogramma inzake migratiebeleid uit 1991 als in de Mededeling inzake Immigratie uit 1991 werd verlangd.

3. De verklaring noemt de volgende factoren als belangrijk voor vermindering van de migratiestromen naar de Lid-Statens:

- het bewaren van de vrede en het beëindigen van gewapende conflicten;
- het volledig respecteren van de mensenrechten;
- het creëren van democratische samenlevingen en adequate sociale omstandigheden;
- een liberale handelspolitiek, die de economische omstandigheden in de emigratielanden dient te verbeteren;
- coördinatie van acties op het gebied van buitenlandse politiek, economische samenwerking en immigratie- en asielbeleid door de Gemeenschap en haar Lid-Statens.

4. De verklaring is van groot politiek belang, want zij vormt de erkenning op het hoogste niveau van de noodzaak een brede aanpak van de immigratie en het asielbeleid te ontwikkelen en de externe betrekkingen van de Unie met dit doel te gebruiken.

2. Demografisch beleid

5. In november 1992 diende de Commissie bij de Raad en het Europees Parlement een Mededeling over demografie, gezinsplanning en samenwerking met ontwikkelingslanden in. Op basis van deze mededeling, hebben de Raad van ministers voor ontwikkelingssamenwerking en regeringsvertegenwoordigers van de Lid-Statens op 18 november 1992 een resolutie aangenomen. In deze resolutie herinnerde de Raad aan zijn eerdere Resolutie van 11 november 1986 over bevolking en ontwikkeling, waarin de Gemeenschap haar bereidheid uitdrukte om op dit gebied aan ontwikkelingslanden hulp te verlenen. In zijn resolutie van 1992 benadrukte de Raad dat de snelle demografische veranderingen waar de ontwikkelingslanden door waren getroffen, grote gevolgen hadden voor de toekomstige ontwikkeling naar verbetering van de levensstandaard in de ontwikkelingslanden. De Raad merkte voorts op dat de relatie tussen demografische trends en factoren en veranderingen in het milieu voorwerp van ononderbroken analyse dienden te zijn.

6. De resolutie vermeldde voorts gebieden van hulpverlening die een bijdrage kunnen leveren aan evenwichtigere demografische ontwikkelingen. In het bijzonder worden genoemd: beleid gericht op bevordering van de gezondheid van vrouwen en kinderen, verbetering van de status van vrouwen in hun samenlevingen, bevordering van de alfabetisering en verbetering van de kwaliteit van de voor gemeenschappen beschikbare sociale voorzieningen. Daarnaast noemt de resolutie voorzieningen voor geboortenregeling als een essentieel middel om de voor de bevolking van ontwikkelingslanden beschikbare sociale voorzieningen te versterken. Tegelijkertijd benadrukt de Raad dat er geen hulp dient te worden verleend aan programma's die op enigerlei wijze dwang uitoefenen, discriminerend zijn of een schending van fundamentele mensenrechten.
7. Wat geboortenregeling betreft wijst de Raad op de blijvende en urgente noodzaak te voldoen aan de grote onbeantwoorde vraag naar zulke voorzieningen in ontwikkelingslanden. Geschat wordt dat 300 miljoen vrouwen en mannen over de hele wereld zouden willen beschikken over middelen om het aantal en de spreiding van hun kinderen vrijelijk te kunnen plannen, maar geen toegang hebben tot die middelen. Programma's ter verbetering van voorzieningen voor geboortenregeling dienen echter, wanneer nodig, te worden gecombineerd met andere maatregelen van gezinsgezondheidszorg. Ze dienen vrouwen en mannen alle geschikte contraceptiemethoden en -middelen aan te bieden en hen te informeren over de voordelen en risico's van elke methode en elk middel. Ook dienen ze voorlichting over gezondheid en relaties te omvatten. De Gemeenschap en haar Lid-Staten zijn overeengekomen na te gaan welke verdere middelen zij ter beschikking kunnen stellen - waaronder begrepen het herbestemmen van bestaande middelen - ten einde hun inspanningen om ontwikkelingslanden te helpen hun voorzieningen voor geboortenregeling te versterken, nog te vermeerderen.
8. Nadat de resolutie was aangenomen, vonden twee bijeenkomsten van deskundigen plaats waarin over vervolgactiviteiten werd nagedacht. Deze deskundigen stelden een aantal specifieke onderwerpen vast waarmee rekening moest worden gehouden en besloten tot onderzoeken per land. Verwacht wordt dat de deskundigen uiteindelijk een specifiek actieprogramma zullen voorstellen op basis van deze extra informatie.
9. De Gemeenschap heeft ook met de demografische problematiek rekening gehouden in haar voorstellen inzake de herziening halverwege de looptijd van Lomé IV.
3. Bevordering van het vrije personenverkeer tussen de Unie en andere Europese staten
10. Het merendeel van de maatregelen die in de voorgaande paragrafen zijn genoemd, was gericht op het verminderen van de migratiedruk. In de volgende paragrafen ligt de nadruk op een andere reeks maatregelen die door de Gemeenschap en haar Lid-Staten zijn genomen. Deze zijn gericht op bevordering van het vrije personenverkeer binnen Europa en bezien migratie dientengevolge eerder als een positief dan als een negatief verschijnsel.
11. In dit verband dient in de eerste plaats melding te worden gemaakt van de ondertekening op 2 mei 1992 van de Overeenkomst betreffende de Europese Economische Ruimte tussen de Gemeenschap en haar Lid-Staten enerzijds en de EVA-landen anderzijds. Op basis van artikel 28 van deze overeenkomst en de jurisprudentie van het Hof van Justitie met betrekking tot het overeenkomstige artikel 48 van het EEG-Verdrag krijgen burgers van de deelnemende staten het recht zich vrij te bewegen op het grondgebied van die staten ten einde werk te zoeken, alsmede het recht van verblijf ten einde het gevonden werk te kunnen doen. Ook werden de artikelen 59 en 60 van het EEG-Verdrag inzake het vrije dienstenverkeer in de Overeenkomst betreffende de

Europese Economische Ruimte overgenomen. Deze vrijheden zullen ook enige vrijheid van personenverkeer doen ontstaan, vooral gezien de interpretatie die aan de respectievelijke artikelen is gegeven door het Hof van Justitie. Deze voorzieningen zullen tevens invloed hebben op de grenscontroles voor burgers van de deelnemende staten: controles dienen te worden beperkt tot het verifiëren van de identiteit van de persoon in kwestie en van het bestaan van mogelijke risico's voor de openbare orde, de openbare veiligheid of de volksgezondheid, als gedefinieerd binnen het kader van richtlijn 64/221.

12. In de tweede plaats bieden ook de Europese overeenkomsten met een aantal Midden- en Oosteuropese landen een kader voor het verlenen van vrij verkeer aan bepaalde categorieën personen. Dit geldt vooral voor het instellen van de vrijheid van dienstenverkeer.

#### 4. Activiteiten van het Europees Parlement

13. Sinds 1991 heeft ook het Europees Parlement een aantal onderzoeken verricht naar het migratie- en asielbeleid en diverse resoluties aangenomen. In oktober 1992 legde het Europees-parlementslid, mevrouw Van den Brink, aan het Parlement een rapport over van de Commissie van Openbare vrijheden en binnenlandse zaken inzake het Europese immigratiebeleid. In november 1992 legde het Europees-parlementslid, de heer Cooney, een rapport over van dezelfde Commissie inzake de harmonisatie binnen de Europese Gemeenschappen van asielwetgeving en -beleid. Op basis van deze twee rapporten werden door het Parlement in plenaire vergadering op 18 november 1992 twee resoluties, A3-0280/92 en A3-0337/92, aangenomen.
14. Beide resoluties tezamen genomen presenteren hun eigen actieprogramma's inzake het migratie- en asielbeleid. Het algemene streven is het hanteren van een zo mild mogelijke aanpak ten opzichte van degenen die internationale bescherming behoeven, en het versterken van de rechtspositie van degenen die reeds enige tijd legaal in de Gemeenschap verblijven. Dit impliceert, onder andere, het creëren van royale mogelijkheden tot gezinshereniging. Anderzijds roepen de resoluties op tot een streng beleid tegen illegale migratie.
15. Het is binnen het bestek van deze mededeling niet mogelijk al de verschillende maatregelen te noemen die in de resoluties worden voorgesteld; de onderstaande lijst is dan ook een selectie van de belangrijkste voorstellen:
- het opzetten van een Europees observatorium voor het toezicht op de migratiestromen;
  - het aangaan van overeenkomsten tussen de Lid-Staten van de Gemeenschap en de landen van herkomst van de immigranten, inzake een schatting van de vraag naar en het aanbod van arbeid;
  - de invoering van EG-regelgeving om de illegale arbeid te bestrijden en strenge sancties voor werkgevers die illegale immigranten te werk stellen;
  - het opzetten van campagnes om mensen in de landen van herkomst van immigranten te informeren over de risico's en problemen die samenhangen met illegale immigratie;
  - het aangaan van akkoorden met de belangrijkste landen van herkomst van illegale immigranten ten aanzien van de terugname van deze burgers;
  - coördinatie tussen het migratiebeleid, het beleid inzake internationale ontwikkelingshulp, handelspolitiek en economische en sociale samenwerking met derde landen van de Gemeenschap en haar Lid-Staten;



- het opstellen van voorstellen om het recht op vrij verkeer, vestiging en toegang tot de arbeidsmarkt zoals dit bestaat voor EG-burgers en genieten, uit te breiden tot alle legaal in de EG gevestigde burgers uit derde landen;
- het creëren van een Europees Fonds voor Vluchtelingen;
- het opstellen van een wet voor degenen die oorlog of rampen ontvluchten op grond van armoede of honger en zich niet kunnen beroepen op het Verdrag van Genève of het Protocol van New York;
- het aannemen van een beleid ter voorziening in de bescherming van de facto vluchtelingen;
- het instellen van regelingen voor Lid-Staten om hulp te verlenen aan een Lid-Staat die een groot aantal vluchtelingen opneemt;
- het ad hoc oprichten van een groep deskundigen uit alle Lid-Staten plus een vertegenwoordiger van de UNHCR, ten einde te adviseren inzake gevallen zonder precedent, alsmede het aanleggen van een lijst van precedentes;
- het instellen van een Europees Comité voor asielrecht en vluchtelingen met de taak prejudiciële uitspraken te doen over vraagstukken in verband met het land van herkomst;
- het overdragen van de hoogste beslissingsbevoegdheid over de interpretatie van asielwetbepalingen in de Lid-Staten van de Gemeenschap en de interpretatie van de diverse verdragen (het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens en het Verdrag van Genève inzake Vluchtelingen) aan een internationaal gerechtshof.

16. Het Europees Parlement was zeer bezorgd over het intergouvernementele karakter van de samenwerking door Lid-Staten inzake het migratie- en asielbeleid in het verleden. Het Parlement had er de voorkeur aan gegeven dat dit beleid zou zijn uitgevoerd door middel van communautaire procedures. Dit kwam niet alleen tot uiting in de bovengenoemde resoluties en de eraan ten grondslag liggende rapporten, maar ook in het rapport van het Europese-parlements lid Robles Piquer dat op 12 mei 1993 bij het Parlement werd ingediend. In de resolutie die het Parlement aannam op basis van dit rapport, wordt sterk gepleit voor de communautaire aanpak. Desalniettemin, toonde het debat over het rapport, dat plaatsvond op 13 juli 1993, dat een groot aantal Europese-parlementsleden accepteren dat op grond van het Verdrag betreffende de Europese Unie, de samenwerking binnen de Gemeenschap inzake het migratie- en asielbeleid plaats zal vinden op basis van de speciale regelingen die zijn neergelegd in Titel VI van het Verdrag. De standpunten die door deze Europese-parlementsleden naar voren werden gebracht tonen hun wens deze regelingen ten volle te benutten, want zij verlangen:

- volledige benutting van het gedeelde recht van initiatief dat de Commissie recentelijk heeft verkregen;
- invoering van de noodzakelijke bepalingen waarin de bevoegdheid van het Hof van Justitie wordt vastgelegd met betrekking tot de verdragen die zullen worden aangegaan door ministers van Justitie en Binnenlandse Zaken;
- benutting van de door artikel K.9 geboden mogelijkheid om het migratie- en asielbeleid over te hevelen naar het toepassingsgebied van artikel 100C van het Verdrag.

Daarnaast hoopt het Parlement op de invoering van nieuwe communautaire procedures tijdens de nieuwe Intergouvernementele Conferentie die in 1996 zal plaatsvinden.

## BIJLAGE IV: RECENTE ONTWIKKELINGEN IN INTERNATIONALE FORA

### 1. Vervolg op de Conferentie over de migratie uit Midden- en Oost-Europa in Wenen

1. In 1991 nam Oostenrijk het initiatief tot het bijeenroepen van een Ministerconferentie over het personenverkeer vanuit Midden- en Oosteuropese landen. Die conferentie werd op 24 en 25 januari 1991 gehouden in Wenen. In totaal namen 32 Europese staten, alsmede Australië, Canada en de Verenigde Staten deel aan deze conferentie, die zich bezig hield met velerlei onderwerpen in verband met de migratie van Oost naar West. De conferentie werd vanaf het begin gesteund door de Raad van Europa en de vervolgactiviteiten hebben plaatsgevonden onder auspiciën van deze organisatie. Het initiatief voor de conferentie was genomen uit groeiende zorg over eventuele massale migratiestromen vanuit Midden- en Oost-Europa naar de overige Europese landen.
2. Het slotcommuniqué dat door de conferentie werd aangenomen, bevestigt nogmaals het belang van de bestaande internationale instrumenten inzake de mensenrechten en roept alle deelnemende staten op het Verdrag van Genève en het Protocol van New York te ondertekenen indien zij dit nog niet hebben gedaan. Als een algemeen grondbeginsel werd in het communiqué de noodzaak van het ontwikkelen van nauwere samenwerking tussen de deelnemende staten op basis van solidariteit vastgelegd.
3. Ondanks het feit dat de gevreesde massale migratiestromen vanuit Midden- en Oost-Europa niet plaatsvonden, met uitzondering van de vluchtelingen uit voormalig Joegoslavië, volgden op de conferentie van Wenen een aantal bijeenkomsten. Dit kan worden toegeschreven aan het feit dat verscheidene Midden- en Oosteuropese landen zelf geconfronteerd werden met ernstige problemen met betrekking tot transmigratie naar West-Europa en dat het voor alle, thans 37, deelnemende staten van belang bleek te zijn, deze problemen te bespreken en toezicht te houden op de potentiële en reeds bestaande migratie van Oost naar West. Met dit doel kwam een Groep van hoge ambtenaren vijfmaal bijeen tussen januari 1991 en december 1993. Deze Groep van hoge ambtenaren stelde op haar beurt een aantal werkgroepen in met het doel de volgende onderwerpen te bestuderen:
  - het vrije personenverkeer;
  - internationale uitwisseling van migratie-informatie;
  - het profiel van potentiële migranten;
  - het recht op asiel;
  - visumpraktijken;
  - lastenverdeling.
4. Op haar bijeenkomst in juli 1993 maakte de Groep van hoge ambtenaren de balans op van wat tot dan toe was bereikt als vervolg op de conferentie van Wenen. De conferentie van Wenen bood een evenwichtiger kader dan de conferenties van Berlijn en Boedapest, in die zin dat de eerstgenoemde duidelijker de basisbehoeften en problemen van Midden- en Oosteuropese landen heeft vastgesteld, terwijl de laatstgenoemde zich vooral bezig hielden met het bestrijden van illegale migratie en acties tegen mensensmokkelaars.

5. De Groep hoge ambtenaren kwam overeen om voor onbepaalde tijd een adviesgroep in te stellen ter bevordering van de noodzakelijke vervolgactiviteiten. Bovendien is het rapport van de hoge ambtenaren overgelegd aan de Conferentie van Staatshoofden en Regeringsleiders van de Lid-Staten van de Raad van Europa die op 8 en 9 oktober 1993 werd gehouden in Wenen.
6. Het is moeilijk te voorspellen hoe sterk het Weense initiatief zal blijven doorwerken. Enerzijds is het aantal deelnemende staten toegenomen, maar anderzijds hebben nog meer delegaties erop gewezen dat de coördinatie met internationale organisaties, zoals de Raad van Europa, de CVSE, de IOM en de UNHCR grote aandacht verdient. Enkele delegaties, bijvoorbeeld Zweden, Polen, de Verenigde Staten en Canada hebben duidelijk gemaakt dat hun voorkeur uitgaat naar het versterken van de rol van de CVSE in dit opzicht. Andere delegaties benadrukten het belang van een betere coördinatie met en eventueel een overdracht aan bestaande lichamen van de Raad van Europa. Er is dan ook een tendens om de informele samenwerking die als vervolg op de conferentie van Wenen is ontstaan, terug te brengen naar traditionelere internationale kaders.

## 2. Vervolg op de Conferentie van Berlijn

7. Op uitnodiging van de Duitse regering ontmoetten de ministers van Binnenlandse Zaken of Justitie van 27 Europese staten elkaar op 30 en 31 oktober 1991 in Berlijn om te praten over het probleem van illegale immigratie vanuit en via Midden- en Oost-Europa. Het slotcommuniqué van deze conferentie bevatte een lijst van maatregelen bedoeld om de samenwerking bij de uitvoering van en het toezicht op controles te verbeteren en, in mindere mate, om aanvullende wetswijzigingen door te voeren. Een werkgroep die bekend werd als de Groep van Berlijn, werd ingesteld om deze aanbevelingen uit te voeren.
8. De eerste bijeenkomst van de werkgroep vond in januari 1992 plaats in Graz onder Oostenrijks voorzitterschap. De werkgroep kwam overeen negen subgroepen in te stellen die zich met de volgende onderwerpen zouden bezighouden:
  - a. harmonisatie van sancties tegen het smokkelen van illegale immigranten;
  - b. wederzijdse juridische hulpverlening bij de vervolging van smokkelaars van illegale immigranten;
  - c. aanstellen van speciale eenheden om clandestiene immigratienetwerken te bestrijden;
  - d. uitwisseling van informatie over illegale immigratie;
  - e. procedures en normen ter verbetering van grenscontroles;
  - f. akkoorden voor de terugname van illegale immigranten door de landen van herkomst;
  - g. uitvoering van die terugname;
  - h. beveiliging van de buitengrenzen op andere dan de toegelaten oversteekpunten;
  - i. verplichting van vervoerbedrijven illegaal inreizen te voorkomen.
9. In mei 1992 en in januari 1993 vonden twee plenaire vergaderingen van de werkgroep plaats, die zich vooral bezig hielden met het formuleren van aanbevelingen die op ministerieel niveau moesten worden aangenomen. Op 15 en 16 februari 1993 werd een Ministerconferentie gehouden in Boedapest, waar het resultaat van al deze eerdere beraadslagingen in de vorm van een aanbeveling werd aangenomen. Deze aanbeveling was op dezelfde manier ingedeeld als de werkzaamheden van de werkgroep.

10. Naast de bovengenoemde aanbeveling diende de conferentie ook te beslissen over een Oostenrijks voorstel voor een verdrag waarin een reeks thema's inzake migratie- en asielbeleid waren opgenomen. Dit voorstel werd echter niet aangenomen. Ook werd geen overeenstemming bereikt over een Duits voorstel inzake lastenverdeling. Wat het vervolg op de conferentie betreft werd overeengekomen dat, wanneer nodig, een werkgroep zou worden bijeengeroepen, maar tot nu toe heeft een dergelijke bijeenkomst nog niet plaatsgevonden. Zoals een aantal delegaties op de conferentie echter opmerkte, zouden veel van de aspecten die door de Groep van Berlijn waren behandeld wellicht in de toekomst door de Groep van Wenen kunnen worden opgepakt.
11. De conferenties van Berlijn en Boedapest hebben zeker de aandacht gevestigd op belangrijke onderwerpen inzake de bestrijding van illegale immigratie. Zij boden een goede gelegenheid de dialoog tussen West-, Midden- en Oosteuropese landen over deze zaken te stimuleren.

### 3. Raad van Europa

12. De belangrijkste fora van de Raad van Europa inzake migratie- en asielbeleid zijn het Directiecomité voor intra-Europese migratie (CDMG) en het Ad hoc Comité van deskundigen inzake de juridische aspecten van het territoriaal asiel, vluchtelingen en statenloze personen (CAHAR). Verder dient het Verdrag inzake de rechtspositie van migrerende werknemers te worden genoemd: van de Lid-Staten van de EG hebben Frankrijk, Nederland, Portugal en Spanje dit verdrag geratificeerd; België, Duitsland, Griekenland, Italië en Luxemburg hebben het ondertekend. Op grond van de bepalingen van het verdrag werd een adviescommissie ingesteld, onder andere om te praten over de tenuitvoerlegging van het verdrag door de Staten die zijn toegetreden. Vier periodieke rapporten zijn door de commissie ingediend bij het Comité van Ministers.
13. Een van de taken van het CDMG was het voorbereiden van periodieke conferenties van Europese ministers die verantwoordelijk zijn voor het migratiebeleid. De vierde van die conferenties vond op 17 en 18 september 1991 in Luxemburg plaats en de vijfde werd op 18 en 19 november 1993 in Athene gehouden. Net zoals het werk van het CDMG, houden deze conferenties zich bezig met migratiebeleid en migratiestromen als geheel, maar zij richten zich ook op de situatie en integratie van migranten die reeds op het grondgebied van Lid-Staten zijn toegelaten en op de relaties tussen de immigrantenbevolking en de ontvangende samenleving. De conferentie in Luxemburg concentreerde zich bijvoorbeeld op de huidige en toekomstige ontwikkeling van migratieverschijnselen waardoor Europa wordt getroffen enerzijds, en op de evaluatie van het Project betreffende Culturele Minderheden van de Raad van Europa anderzijds. De conferentie in Athene richtte zich op de manier waarop met migratiestromen wordt omgegaan en op racisme, vreemdelingenhaat en intolerantie.
14. Het werkprogramma van het CDMG bevat voorts de volgende gebieden: ten eerste startte het CDMG in 1991, samen met de Commissie voor Europese Bevolkingsvraagstukken, een project getiteld "Migratie, demografie en werkgelegenheid". In een eerste fase zijn drie studies uitgevoerd, over Zuid-Noord-migratie, over statistische vraagstukken met betrekking tot cijfers inzake de bestaande migranten en migratiestromen en over het spanningsveld tussen humanitaire en economische overwegingen bij de aanpak van migratiedruk. In de tweede fase van het project zal onder meer een vergelijkende studie van het integratiebeleid worden uitgevoerd. Ten tweede heeft het CDMG de juridische, economische en sociale positie van migrerende werknemers en hun familieleden bestudeerd. Ten derde heeft het CDMG in 1987 het Project betreffende

Culturele Minderheden opgezet, dat zich concentreert op integratiebeleid. Het project werd in 1991 afgerond toen het desbetreffende eindrapport werd gepresenteerd aan de ministerconferentie in Luxemburg. Een gedetailleerder bespreking van dit rapport vond voorts plaats tijdens een speciale slotconferentie in Den Haag in november 1991. De belangrijkste elementen uit het rapport zijn vervolgens opgenomen in een aanbeveling, die in 1992 door het Comité van Ministers van de Raad van Europa werd aangenomen. Het Project betreffend Culturele Minderheden is thans vervangen door een project gericht op het bereiken van gelijke kansen voor immigranten. Het houdt zich vooral bezig met de situatie van immigranten op de arbeidsmarkt, hun kansen op goede huisvesting en culturele rechten, alsmede de strijd tegen vreemdelingenhaat. Tot slot heeft het CDMG studies ondernomen inzake korte-termijnmigratie en de reïntegratie van emigranten in hun land van herkomst.

15. De activiteiten van het CAHAR werden overvleugeld door de recente enorme toename van het aantal fora die zich met asielbeleid bezighoudt. Hoewel het CAHAR in het verleden een aantal creatieve ideeën en voorstellen op dit gebied heeft voortgebracht, is de belangrijkste taak van dit comité thans de uitwisseling van informatie over dit beleid. Aangezien er een toename is in de vertegenwoordiging van Midden- en Oosteuropese staten bij deze bijeenkomsten, zou het CAHAR een van de fora kunnen worden waar discussies met deze landen verder kunnen worden ontwikkeld.
16. Sinds het Verdrag inzake reductie van gevallen van meervoudige nationaliteit en militaire verplichtingen in gevallen van meervoudige nationaliteit dertig jaar geleden werd aangenomen, geven veel staten thans de voorkeur aan een liberalere aanpak van gevallen van meervoudige nationaliteit. Een comité van deskundigen onderzoekt thans het verdrag, in de context van ontwikkelingen in de wetgeving en praktijk van Europese staten en in het licht van migratiestromen in Europa en de openstelling van de Raad van Europa voor de landen van Midden- en Oost-Europa. Het comité heeft voorstellen gedaan ter voorbereiding van een nieuw verdrag op het gebied van de nationaliteit.
17. In vervolg op de verklaring en het actieplan inzake de strijd tegen racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en intolerantie die door de Staatshoofden en Regeringsleiders van de Lid-Staten van de Raad van Europa op 9 oktober 1993 in Wenen werd aangenomen, is de Raad van Europa begonnen met de organisatie van een brede Europese jeugdcampagne, die het publiek wil mobiliseren vóór een tolerante samenleving gebaseerd op de gelijkwaardigheid van al haar leden, en tegen uitingen van racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en intolerantie, en die halverwege 1995 haar hoogtepunt zal bereiken. Bovendien heeft zij een Comité van Regeringsdeskundigen ingesteld met de opdracht om: 1) de wetgeving, het beleid en andere maatregelen van haar Lid-Staten, in de strijd tegen racisme, vreemdelingenhaat, antisemitisme en intolerantie, alsmede de effectiviteit daarvan, te onderzoeken; 2) voorstellen te doen voor verdere actie op lokaal, nationaal en Europees niveau; 3) algemene beleidsaanbevelingen voor Lid-Staten te formuleren; 4) internationale juridische middelen die in deze toepasbaar zijn te bestuderen met het doel deze waar nodig te versterken. Om dezelfde reden werd besloten activiteiten te starten inzake het geschiedenisonderricht en het bewust maken van mensen die werkzaam zijn bij de media.
18. Ook dient te worden verwezen naar de jurisprudentie op grond van het Europees Verdrag tot Bescherming van de Rechten van de Mens. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens heeft speciaal de nadruk gelegd op het grondbeginsel van gezinseenheid dat gegarandeerd wordt op grond van artikel 8 van het verdrag, dat kan worden ingeroepen om migrerende werknemers

te beschermen bij uitwijzing of inreisweigering in gevallen van gezinshereniging in een Europese Staat. In de context van de werkzaamheden van de Unie inzake gezinshereniging is uitdrukkelijk verwezen naar de jurisprudentie van het Europese Hof voor de Rechten van de Mens. Reeds enige tijd zijn de uitvoerende lichamen van het verdrag en vooral het hof ook in staat geweest artikel 3 van het verdrag toe te passen, welk artikel een onmenselijke en vernederende behandeling verbiedt van personen die beweren dat terugkeer naar hun land van herkomst hen zou kunnen blootstellen aan vervolging; het Hof heeft het dan ook nodig geacht opnieuw te bevestigen dat, ook al is het asielrecht als zodanig niet in het Verdrag gegarandeerd, dergelijke repatriëringsmaatregelen problemen zouden kunnen doen rijzen vanuit het standpunt van artikel 3 (alsmede vanuit het standpunt van artikel 13, dat het recht op een effectief rechtsmiddel garandeert).

#### 4. Conferentie voor Europese Bevolkingsvraagstukken

19. Van 23 tot 26 maart 1993 vond in Genève de Conferentie voor Europese Bevolkingsvraagstukken plaats in de context van de voorbereiding van de Internationale Conferentie inzake Bevolkings- en Ontwikkelingsvraagstukken 1994 van de Verenigde Naties. Deze werd georganiseerd door de Economische Commissie voor Europa van de VN, de Raad van Europa en het VN-Fonds voor Bevolkingsvraagstukken. Op de conferentie waren vertegenwoordigers van 39 Europese staten, Israël, Canada en de Verenigde Staten, alsmede vertegenwoordigers van de EG aanwezig. Daar het een regionale conferentie was, werden uitsluitend de Europese en Noordamerikaanse situaties behandeld, waarbij natuurlijk rekening werd gehouden met de mondiale ontwikkelingen. Er werd een aantal belangrijke aanbevelingen aangenomen, niet alleen inzake demografisch beleid in strikte zin, maar ook inzake het migratie- en asielbeleid. De belangrijkste zullen in de volgende paragrafen nader worden belicht.
20. Inzake geboortenregeling werden de volgende aanbevelingen door de conferentie aangenomen. In de eerste plaats werd aanbevolen dat regeringen maatregelen dienen te nemen om individuen en paren in staat te stellen hun recht uit te oefenen om vrijelijk en verantwoordelijk over het aantal en de spreiding van hun kinderen te beslissen. Deze maatregelen dienen te zorgen voor een toename van de toegang voor individuen en paren tot onderricht, informatie en middelen om hun vruchtbaarheid te reguleren - waaronder de behandeling van onvruchtbaarheid - ongeacht algehele demografische doelstellingen. Er dient te worden voorzien in begeleiding en kwaliteitsgeboortenregeling om het aantal abortussen te doen afnemen. Overheidsinstanties op nationaal en lokaal niveau, niet-regeringsorganisaties en andere betrokken instanties dienen niet-dwangmatige geboortenregelingsvoorzieningen die de waarden van de cliënten respecteren, te ondersteunen. Gezondheidsprogramma's voor moeders en kinderen en de daaraan verbonden consultatiebureaus dienen eveneens te worden ondersteund.
21. Tegen deze achtergrond wordt aanbevolen dat zowel de ontwikkelingslanden als de ontwikkelde landen hun politieke betrokkenheid bij het beleid en de programma's inzake bevolkingsvraagstukken dienen te verhogen, overeenkomstig hun nationale prioriteiten en doelstellingen en met respect voor de fundamentele mensenrechten. Het beleid en de programma's inzake bevolkingsvraagstukken dienen zo een integraal deel te zijn van nationale ontwikkelingsstrategieën.
22. Over de relatie tussen demografische tendensen in Europa en Noord-Amerika en de mogelijke behoefte aan immigratie zijn de aangenomen aanbevelingen zeer voorzichtig. Zij stellen dat regeringen zich dienen te realiseren dat - hoewel zekere onevenwichtigheden op de arbeidsmarkt door middel van immigratie kunnen worden gecompenseerd - immigratie wellicht niet een algehele oplossing is voor de aanpassing van de leeftijdstructuur. Wanneer men te zeer

vertrouwt op immigratie om demografische onevenwichtigheden op te lossen, zou dit op de lange termijn kunnen leiden tot aanzienlijke fluctuaties in de leeftijdstructuren van nationale bevolkingen.

23. Inzake migratie en ontwikkeling werd aanbevolen dat regeringen van landen van herkomst en bestemming zich dienen te richten op de oorzaken van emigratie ten einde de massale en ongecontroleerde internationale migratiestromen te verminderen. Om deze oorzaken tegen te gaan is er een extra inspanning nodig om:
- een duurzame economische en sociale ontwikkeling te bereiken;
  - internationale en binnenlandse conflicten te vermijden;
  - de voorschriften van de wet te respecteren;
  - goed staatsbestuur te bevorderen;
  - de democratie te versterken;
  - de mensenrechten te bevorderen;
  - onderwijs-, voedselvoorzienings-, gezondheids- en bevolkingsprogramma's te ondersteunen;
  - een effectieve bescherming van het milieu te garanderen.
24. Vanuit demografisch standpunt slaagde de conferentie erin aanbevelingen van een grote reikwijdte te formuleren. Deze zullen verder worden gezien tijdens de wereldconferentie over deze onderwerpen die in 1994 in Cairo wordt gehouden.
5. Transatlantische dialoog
25. Van oudsher was het migratie- en asielbeleid van de Europese staten zeer verschillend van dat van het Noordamerikaanse continent. De Verenigde Staten en Canada hebben zichzelf in tegenstelling tot de Europese staten altijd beschouwd als immigratielanden. Recentelijk zijn de houdingen echter aan beide zijden aan het veranderen.
26. Terwijl bijna alle Europese staten moeten toegeven dat zij, althans de facto, per saldo immigratielanden zijn geworden, groeit in de Verenigde Staten en Canada het gevoel dat ongecontroleerde migratie niet langer kan worden getolereerd, omdat er grenzen zijn aan de hoeveelheid immigranten die deze landen kunnen opnemen. Deze ontwikkelingen leiden tot een zekere convergentie van beleid en een wederzijds toenemende belangstelling voor elkaars beleid. Deze belangstelling voor intensievere samenwerking inzake het migratie- en asielbeleid is door de Canadese regering en meer recentelijk door de Amerikaanse regering tot uitdrukking gebracht.
27. Een aantal instanties heeft de wens kenbaar gemaakt te komen tot een intensievere vorm van samenwerking. Reeds in 1990 werd in de Verklaring inzake de Relaties tussen de EG en Canada voorzien in gemeenschappelijke inspanningen om de transnationale uitdaging van illegale migratie aan te gaan. In december 1992 werd tijdens de transatlantische top in Ottawa voorgesteld hiervoor een werkgroep van de EG en Canada in te stellen. Ook heeft de regering van de Verenigde Staten recentelijk het immigratie- en asielbeleid genoemd als een van de onderwerpen die dienen te worden besproken binnen het kader van de Transatlantische Verklaring, waarmee in 1991 de grondslag werd gelegd voor een regelmatige dialoog tussen de EG en de VS.
28. Voordat het Verdrag betreffende de Europese Unie van kracht werd, werd het migratie- en asielbeleid voornamelijk besproken binnen het intergouvernementele kader, waardoor het moeilijk is gebleken de noodzakelijke contacten aan te gaan binnen deze structuren. Er zijn

echter andere communicatiekanalen geweest. Een daarvan is de regelmatige Trojka-bijeenkomst met vertegenwoordigers van een aantal derde landen tijdens de formele TREVI-ministervergaderingen. Over voorstellen om deze structuren verder te versterken wordt nagedacht in de context van specifieke interessegebieden die door de Verenigde Staten en Canada zijn vastgesteld.

29. Besprekingen die plaatsvinden binnen het kader van het Intergouvernementele overleg inzake asiel-, vluchtelingen- en migratiebeleid in Europa, Noord-Amerika en Australië zijn van informelere aard en niet alle Lid-Staten zijn vertegenwoordigd; ook de Commissie en het Secretariaat-generaal van de Raad zijn niet vertegenwoordigd.
30. De belangrijkste gebieden waarin Canada en de Verenigde Staten zijn geïnteresseerd, zijn het tot stand brengen van een brede aanpak van het immigratie- en asielbeleid, de strijd tegen illegale immigratie en het opstellen van rechtvaardige en efficiënte asielprocedures.
31. Zowel Canada als de Verenigde Staten zien zich gesteld voor toenemende problemen met illegale inreizen. In Canada heeft de Immigratiebeleidsgroep<sup>1</sup> een rapport uitgebracht waarin wordt gesteld dat de consensus over Canada's traditionele immigratiebeleid "in gevaar zou kunnen komen, indien Canadezen het gevoel hebben dat de regering niet in de hand heeft wie Canada binnenkomen en in welke aantallen". De beleidsgroep concludeert dat, naast de maatregelen die op nationaal niveau zouden kunnen worden getroffen om de problemen op te lossen, preventieve maatregelen die internationale samenwerking vereisen met andere gastlanden alsmede met landen van herkomst, op de lange termijn wel eens even belangrijk zouden kunnen blijken.
32. Wat het asielbeleid betreft zien de Verenigde Staten zich gesteld voor een achterstand van ongeveer 200.000 tot 250.000 gevallen. Met een jaarlijkse toestroom van ongeveer 100.000 gevallen en personeelsvoorzieningen die 50.000 gevallen per jaar kunnen behandelen, zal deze achterstand in de komende jaren nog aanzienlijk toenemen. Tegen deze achtergrond heeft de Amerikaanse regering belangstelling getoond voor het harmonisatieproces waarin de Gemeenschap en haar Lid-Staten zijn gewikkeld inzake asielrecht en -beleid. In de tweede plaats zou de regering van de VS, net als de Canadese regering, geïnteresseerd zijn in samenwerking bij het verzamelen en analyseren van gegevens over landen van herkomst.

#### 6. Andere internationale fora

33. Het zou bijna onmogelijk zijn om in deze context een complete lijst te geven van alle internationale fora die zich met migratiezaken bezighouden. Migratie is politiek een zo belangrijk verschijnsel geworden, dat op dit moment vrijwel alle belangrijke internationale organisaties wel iets op dit gebied hebben gedaan. Zonder in detail te treden dient melding te worden gemaakt van de relevante activiteiten van de IAO, de IOM en de ECE, maar ook organisaties die van oudsher geen aandacht aan migratie besteedden, zoals het IMF, de Wereldbank en de GATT, tonen nu een actieve belangstelling voor het onderwerp.
34. Van oudsher heeft de OESO belangrijk werk gedaan door gegevens over migrerende werknemers te verzamelen (SOPEMI). De Werkgroep inzake migratie heeft lang gedebatteerd over migratiezaken, in het begin vanuit het perspectief van de interactie tussen de arbeidsmarkt

---

<sup>1</sup> Employment and Immigration Canada: An Approach to international migration, januari 1993.



en migratie, en nu ook over algemenere elementen van migratiebeleid. Meer recentelijk heeft het Comité voor Ontwikkelingsbijstand ook belangstelling gekregen voor migratie. Samen met Canada heeft de OESO in maart 1993 in Madrid een Conferentie inzake migratie- en ontwikkelingsvraagstukken georganiseerd.

35. De CVSE besteedt steeds meer aandacht aan uiteenlopende aspecten van migratie. De Vergadering inzake het invoeren van een humanitaire aanpak van de CVSE, die van 27 september tot 15 oktober 1993 werd gehouden in Warschau, hield zich onder andere bezig met onvrijwillige migranten en vluchtelingen. Ook zal in de laatste week van maart 1994 een Seminar over migrerende werknemers worden gehouden. Hoewel deze bijeenkomsten niet tot formele besluiten leiden, bieden ze toch een interessant forum voor een uitwisseling van standpunten tussen alle CVSE-partners. Een speciale vermelding dient te worden gemaakt van het werk van de Hoge Commissaris inzake de rechten van minderheden: hij houdt zich bezig met het voorkomen dat massale stromen van minderheidsgroepen ontstaan, door middel van het opzetten van een deugdelijk systeem ter bescherming van etnische minderheden.
36. Nog meer VN-organisaties zijn actief geworden op het gebied van immigratie- en asielbeleid. Van deze organisaties is de Hoge Commissaris van de VN voor vluchtelingen (UNHCR) de meest direct relevante organisatie. Op mondiaal niveau voert de UNHCR sinds 1952 zijn taak van bescherming en hulpverlening aan vluchtelingen uit. Volgens artikel 35 van het Verdrag van 1951 heeft de UNHCR voorts de plicht controle uit te oefenen op de nakoming van de bepalingen van het Verdrag. Het dagelijks bestuur van de UNHCR (EXCOM) geeft de UNHCR en de internationale gemeenschap richtsnoeren voor het omgaan met vluchtelingensituaties en het uitvoeren van vluchtelingen- en asielbeleid. De besluiten van EXCOM worden bevestigd door de Economische en Sociale Raad en de Algemene Vergadering van de Verenigde Naties en vormen zeer belangrijke grondbeginselen voor het vluchtelingenrecht en -beleid, ook al zijn ze niet juridisch bindend. De Unie en haar Lid-Staten werken nauw samen met de UNHCR. Acht staten zijn lid van EXCOM. De gecombineerde bijdrage van de Commissie en de individuele Lid-Staten bedroeg in 1993 USD 450 miljoen, bijna de helft van de totale bijdragen aan de UNHCR. In december 1993 werd een Europese Gemeenschap-UNHCR Partnerschapovereenkomst voor de financiering van humanitaire acties ondertekend. Op basis van deze overeenkomst zal de Commissie een dialoog aangaan met de UNHCR binnen het kader van een gezamenlijke groep op hoog niveau, Commissie - UNHCR, die is ingesteld op verzoek van de Hoge Commissaris van de VN voor vluchtelingen, mevrouw Ogata.
37. Erkenning van de algehele verantwoordelijkheid en de rol bij het ontwikkelen van grondbeginselen van internationaal vluchtelingenrecht van de UNHCR is tot uitdrukking gebracht in de regelmatige informele dialoog met de UNHCR over zaken met betrekking tot de harmonisatie van asielrecht en -beleid. De UNHCR bepleit de ontwikkeling van een alles omvattend vluchtelingenbeleid, waarin preventie, bescherming en duurzame oplossingen zijn opgenomen en dat is gebaseerd op nauwe internationale samenwerking en samenwerking met andere VN-organisaties en regionale instanties. In dit verband heeft de UNHCR de erkenning van de Europese Raad van Edinburgh van de behoefte aan een dergelijk beleid verwelkomd en meegedeeld bereid te zijn bij de formulering ervan te worden betrokken.

ISSN 0254-1513

COM(94) 23 def.

# DOCUMENTEN

NL

06 05

---

Catalogusnummer : CB-CO-94-031-NL-C

ISBN 92-77-64716-7

---

Bureau voor officiële publikaties der Europese Gemeenschappen  
L-2985 Luxemburg