

J4(A)
148.12

12512/2/97
REV 2

LIMITE

ASIM 229

REPORT

from : Presidency

to : Coreper/Council (JAI)

Subject: Influx of migrants from Iraq

In response to the request by the Council (General Affairs) and following the exchange of views between the JHA Ministers on 9 and 10 October 1997 in Mondorf, the K.4 Committee decided at its meeting on 29 October 1997 to assign to the Immigration Working Party, extended to include experts on asylum, second pillar experts on Iraq and Turkey, and EDU experts on immigrant-smuggling networks, the task of examining various aspects of the massive increase in asylum applicants and illegal immigrants from Iraq which has been observed for some time in a whole series of Member States.

The Working Party's report was examined by Coreper on 26 November 1997.

At the close of these discussions the Presidency wishes to submit to the Council (JHA), at its meeting on 4 and 5 December 1997, the suggestions annexed hereto.

The Council is requested to examine these suggestions and instruct the competent bodies to determine, where appropriate, methods for implementing them, with due regard for the principle of non-refoulement, as set out in the 1951 Refugee Convention and the 1967 Protocol thereto.

Furthermore, the Presidency notes that resolving these problems calls for broader action, involving the implementation of other measures falling under the external responsibilities of the European Union.

The Council (General Affairs) will be invited to give its opinion on the advisability of such measures.

Influx of migrants from Iraq
Measures to be taken by the European Union ⁽¹⁾

A. Strengthening controls at entry and exit points at the external frontiers of the European Union

– Union assistance assignments

The joint position of 25 October 1996 on pre-frontier assistance and training assignments ⁽²⁾ provides for the joint organization of assignments at third country airports and seaports.

It also provides for the exchange of information within the Council on those assignments and thereby enables evaluation exercises to be conducted on them.

It is suggested that the joint position of 25 October 1996 be implemented in those third countries which serve as transit countries.

⁽¹⁾ The data on this subject supplied by the Member States are contained in the following documents: 11658/97 CIREFI 53, 11556/97 CIREFI 51 + ADD 1 and 2, 9747/1/96 CIREA 40 REV 1 + 11981/97 CIREA 90 and 12704/97 CIREA 97. 11556/97 CIREFI 51 + ADD 1 and 2 contain information supplied to CIREFI by the Member States last October on illegal immigration from Iraq. 11658/97 CIREFI 53 provides, in addition, an assessment of the information by CIREFI.

9747/1/96 CIREA 40 REV 1 (RESTREINT) contains a summary of the discussions held by CIREA on 30 September 1996 on Iraqi asylum-seekers, based on information supplied by the Member States during the second quarter of 1996.

More recent information on Iraqi asylum-seekers was supplied by the Member States last October. The information is reproduced in 12383/97 CIREA 95 + ADD 1 and 2 (RESTREINT). A summary of this information, together with the oral statements by the Member States on the subject, is contained in 12704/97 CIREA 97 (RESTREINT) + COR 1.

A joint report on Turkey, drawn up at CIREA's request by the European Union Heads of Mission in Ankara, was recently forwarded by the CFSP (12801/97 CIREA 98 PESC 241 (RESTREINT)).

⁽²⁾ OJ No L 281, 31.10.1996, p. 1.

– Assistance to the Member States most closely involved

In the context of bilateral or multilateral contacts, the Member States most closely involved (Greece and Italy in particular) will be able to receive technical assistance and/or exchange liaison officers (lending the authorities concerned their expertise and technical equipment, e.g. in the field of false documents) if they so request. It is understood that such officers will under no circumstances exercise powers which are the preserve of the host States' authorities. Certain Member States have announced that they are prepared to put the appropriate assistance at the disposal of other Member States. To that end, informal contacts could be made in order to specify any requirements for assistance and the procedures for implementing them. The Council should be informed.

The question was also raised by certain Member States as to whether it would be possible to use (existing or new) financial resources to provide for effective monitoring of the European Union's external borders and to facilitate the reception of these persons.

– Possible support for the draft Convention on illegal immigration by sea, discussed within the IMO on the basis of an initiative by the Italian Government

In the opinion of certain Member States, this Convention would in the medium term, be a useful instrument in the fight against illegal immigration.

Furthermore, it was noted that within the Schengen context discussions were being held on appropriate measures at the external borders of the Schengen States.

B. Training actions

- The value of specialized training of staff of the Member States' embassies and consulates in transit countries was emphasized.
- Training and exchanges between officials of both the Member States and the third countries concerned, for which European Union financial programmes

exist, should be expanded. The future Odysseus programme will provide an additional framework for this purpose.

- Briefing airline company staff in third countries is also covered by the abovementioned joint position of 25 October 1996.

C. Examination of national practices regarding asylum procedures

- It was noted that differences in the treatment of applications for asylum led to "asylum shopping".

In this context, certain Member States said they were in favour of evaluating these differences on the basis of precise data and, in addition, possibly approximating national practices, and also the regularization criteria applied by the Member States.

- It was also proposed by certain Member States that ways of relaxing the requirements of proof laid down in the Dublin Convention for all asylum-seekers without travel documents should be examined in greater detail.

D. Regular exchanges of information

CIREFI and CIREA should continue to exchange factual information, carry out analyses and inform the competent Working Parties (Asylum, Immigration, External Frontiers, False Documents).

E. Stepping up of police cooperation against illegal immigration networks

- The campaign against facilitators should be stepped up.
- The Europol Drugs Unit could collate operational data on networks.
- It was also suggested to the Council that it direct the EDU to set up an ad hoc project on combating organized illegal immigration from Iraq and a network enabling contacts or meetings to be established between experts in the field.

F. Relations with applicant countries

Since an appreciable number of people concerned use the Balkan route, it was suggested that this question should also be raised in contacts with the CCEE concerned, with a view to their stepping up border controls.

The question will also be raised in the dialogue with Cyprus.



JHA
14B.12

Brüssel, den 2. Dezember 1997 (OR. f)

12512/2/97
REV 2

LIMITE

ASIM 229

BERICHT

des Vorsitzes

für den AStV/Rat (JI)

Betr.: Zustrom von Zuwanderern aus Irak

Auf Ersuchen des Rates (Allgemeine Angelegenheiten) und im Anschluß an den Meinungsaustausch der JI-Minister vom 9. und 10. Oktober 1997 in Mondorf hat der K.4-Ausschuß auf seiner Tagung am 29. Oktober 1997 beschlossen, die um verschiedene Sachverständige (Sachverständige für Asylfragen, Sachverständige der zweiten Säule für Irak und die Türkei sowie EDU-Sachverständige auf dem Gebiet des Schleuserunwesens) erweiterte Gruppe "Migration" mit der Prüfung der verschiedenen Fragen zu beauftragen, die mit dem massiven Zustrom von Asylbewerbern und illegalen Einwanderern aus Irak, der seit einiger Zeit in einer ganzen Reihe von Mitgliedstaaten festgestellt worden ist, im Zusammenhang stehen.

Der Bericht dieser Gruppe ist vom AStV am 26. November 1997 geprüft worden.

Zum Abschluß dieser Beratungen hat der Vorsitz den Wunsch geäußert, die in der Anlage wiedergegebenen Vorschläge dem Rat (JI) auf seiner Tagung am 4./5. Dezember vorzulegen.

Der Rat wird ersucht, diese Vorschläge zu prüfen und die zuständigen Gremien zu beauftragen, gegebenenfalls die Einzelheiten für deren Umsetzung unter Wahrung des Grundsatzes der Nicht-Zurückweisung gemäß dem Abkommen von 1951 über die Rechtsstellung der Flüchtlinge und dem zugehörigen Protokoll von 1967 festzulegen.

Der Vorsitz weist im übrigen darauf hin, daß die Lösung dieser Probleme ein breiter angelegtes Vorgehen voraussetzt, das die Durchführung anderer Maßnahmen einschließt, die in die außenpolitischen Zuständigkeiten der Europäischen Union fallen.

Der Rat (Allgemeine Angelegenheiten) wird ersucht werden, zur Zweckmäßigkeit dieser Maßnahmen Stellung zu nehmen.

Zustrom von Zuwanderern aus Irak
Maßnahmen im Rahmen der Europäischen Union ⁽¹⁾

A. Verstärkung der Kontrollen beim Überschreiten der Außengrenzen der Europäischen Union

- Unterstützungsprogramme der Union

Der Gemeinsame Standpunkt vom 25.10.1996 betreffend Unterstützungs- und Informationsprogramme im Grenzvorbereich ⁽²⁾ sieht die gemeinsame Durchführung von Programmen auf den Flughäfen und in den Seehäfen von Drittstaaten vor.

Der Gemeinsame Standpunkt sieht darüber hinaus eine gegenseitige Unterrichtung im Rahmen des Rates über diese Programme vor und ermöglicht somit eine Bewertung dieser Programme.

Es wird vorgeschlagen, daß der Gemeinsame Standpunkt vom 25.10.1996 in den Drittstaaten durchgeführt wird, die als Transitland dienen.

(1) Die diesbezüglichen Zahlenangaben der Mitgliedstaaten sind in folgenden Dokumenten enthalten: 11658/97 CIREFI 53, 11556/97 CIREFI 51 + ADD 1 und 2, 9747/1/96 CIREA 40 REV 1 + 11981/97 CIREA 90 und 12704/97 CIREA 97. Die Dokumente 11556/97 CIREFI 51 + ADD 1 und 2 enthalten Angaben, welche die Mitgliedstaaten dem CIREFI im Oktober dieses Jahres über die illegale Einwanderung aus Irak gemacht haben. Das Dokument 11658/97 CIREFI 53 enthält im übrigen eine Beurteilung dieser CIREFI-Angaben.

In Dokument 9747/1/96 CIREA 40 REV 1 (RESTREINT) sind die Erörterungen zusammengefaßt, die am 30. September 1996 im CIREA anhand der von den Mitgliedstaaten während des zweiten Quartals des Jahres 1996 übermittelten Informationen über die irakischen Asylbewerber geführt worden sind.

Noch aktuellere Informationen über die irakischen Asylbewerber sind von den Mitgliedstaaten im Oktober dieses Jahres übermittelt worden. Diese Informationen sind in Dokument 12383/97 CIREA 95 + ADD 1 und 2 (RESTREINT) wiedergegeben. Eine Zusammenstellung dieser Informationen sowie der mündlichen Ausführungen der Mitgliedstaaten sind in Dokument 12704/97 CIREA 97 (RESTREINT) + COR 1 aufgeführt.

Ein gemeinsamer Bericht über die Türkei, der auf Ersuchen des CIREA von den Leitern der diplomatischen Vertretungen der Europäischen Union in Ankara erstellt wurde, ist kürzlich von der GASP übermittelt worden (Dok. 12801/97 CIREA 98 PESC 241 RESTREINT).

(2) ABl. Nr. L 281 vom 31.10.1996, S. 1.

- Unterstützung der meistbetroffenen Mitgliedstaaten

Im Rahmen bilateraler oder multilateraler Kontakte könnten die meistbetroffenen Mitgliedstaaten (insbesondere Griechenland und Italien) eine gerätetechnische Unterstützung erhalten und/oder Verbindungsbeamte austauschen (diese Beamten würden den jeweiligen Behörden ihr Fachwissen und ihre technische Ausrüstung, beispielsweise hinsichtlich gefälschter Dokumente, zur Verfügung stellen), falls sie dies wünschen. Hierbei gilt natürlich, daß die betreffenden Beamten in keiner Weise Befugnisse, die den Behörden der Aufnahmestaaten vorbehalten sind, ausüben. Verschiedene Mitgliedstaaten haben sich bereit erklärt, andere Mitgliedstaaten entsprechend zu unterstützen. Zu diesem Zweck könnten informelle Kontakte aufgenommen werden, um etwaigen Unterstützungsbedarf und die Einzelheiten der Unterstützung genauer zu bestimmen. Der Rat müßte hiervon unterrichtet werden.

Darüber hinaus wurde von verschiedenen Mitgliedstaaten die Frage aufgeworfen, ob (vorhandene oder neue) Finanzmittel genutzt werden könnten, um einerseits eine wirksame Kontrolle der Außengrenzen der Europäischen Union zu ermöglichen und andererseits die Aufnahme dieser Personen zu erleichtern.

- Etwaige Unterstützung des Entwurfs einer Übereinkunft über die Bekämpfung der auf dem Seeweg erfolgenden illegalen Einwanderung, der aufgrund einer Initiative der italienischen Regierung in der IMO erörtert wird

Diese Übereinkunft wäre nach Ansicht zahlreicher Delegationen mittelfristig ein zweckdienliches Mittel zur Bekämpfung der illegalen Einwanderung.

- Darüber hinaus wurde festgestellt, daß im Rahmen von Schengen derzeit geeignete Maßnahmen an den Außengrenzen der Schengen-Staaten erörtert werden.

B. Ausbildungsmaßnahmen

- Die Zweckmäßigkeit einer fachlichen Ausbildung des Personals der Botschaften und Konsulate der Mitgliedstaaten in den Transitstaaten wurde hervorgehoben.
- Die Ausbildung und der Austausch von Beamten sowohl der Mitgliedstaaten als auch der betroffenen Drittländer, für die Finanzierungsprogramme der Europäischen Union

vorhanden sind, sollten ausgebaut werden. Das künftige ODYSSEUS-Programm wird einen zusätzlichen Rahmen für diese Zwecke bilden.

- Die Unterrichtung des Personals der Fluggesellschaften in den Drittstaaten wird ebenfalls in dem vorgenannten Gemeinsamen Standpunkt vom 25.10.1996 behandelt.

C. Prüfung der einzelstaatlichen Praktiken bei den Asylverfahren

- Es wurde festgestellt, daß es aufgrund der unterschiedlichen Behandlung von Asylanträgen zu "asylum-shopping" kommt.

In diesem Zusammenhang sprachen sich einige Mitgliedstaaten dafür aus, diese Unterschiede anhand genauer Daten zu beurteilen und darüber hinaus die einzelstaatlichen Praktiken sowie die von den Staaten angewendeten Regularisierungsgrundsätze gegebenenfalls anzugleichen.

- Ferner wurde von einigen Mitgliedstaaten vorgeschlagen, die Möglichkeiten eingehender zu prüfen, die Bedingungen für die Beweisführung, die im Dubliner Übereinkommen für alle Asylbewerber ohne Reisedokumente vorgesehen sind, flexibler zu gestalten.

D. Regelmäßiger Informationsaustausch

CIREFI und CIREA sollten den Austausch von Sachinformation fortsetzen, Analysen erstellen und die zuständigen Gruppen ("Asyl"; "Migration"; "Außengrenzen"; "Gefälschte Dokumente") hiervon unterrichten.

E. Intensivierung der polizeilichen Zusammenarbeit zur Bekämpfung des Schleuserunwesens

- Eine Verstärkung der Bekämpfung des Schleuserunwesens ist angezeigt.
- Die Europol-Drogenstelle könnte operative Informationen über die Schleuserkriminalität zusammenstellen.
- Dem Rat wird vorgeschlagen, die EDU damit zu beauftragen, ein Ad-hoc-Projekt zur Bekämpfung der organisierten illegalen Einwanderung aus Irak auszuarbeiten sowie ein Netz aufzubauen, das den einschlägigen Sachverständigen die Kontaktaufnahme oder Zusammenkünfte ermöglicht.

F. Beziehungen zu den beitrittswilligen Ländern

Da eine nicht unerhebliche Anzahl von Personen über die Balkanroute einreist, ist vorgeschlagen worden, diese Frage auch bei den Kontakten mit den betreffenden MOEL im Hinblick auf eine Intensivierung der Grenzkontrollen durch diese Länder aufzuwerfen.

Die Frage wird des weiteren im Dialog mit Zypern zur Sprache gebracht.