



Bundesamt für Flüchtlinge
Office fédéral des réfugiés
Ufficio federale dei rifugiati

3003 Bern, 16. Dezember 1993

NOTIZ

Full Round of Consultations vom 9. - 10. Dezember 1993 in London

Schweizer Delegation: Herr Botschafter Jacques Rial, Koordinator für internationale Flüchtlingspolitik, EDA, und Frau Anne Grethe Nielsen, Rechtsdienst, BFF, EJDP.

Die Sitzung wurde von Herrn Charles Wardle, "Parliamentary Under-Secretary of State" eröffnet.

Zum ersten Mal war Frau Ogata, Hochkommissarin, an einer Sitzung der informellen Konsultationen anwesend. Sie gab eine Erklärung über die globale Flüchtlingssituation ab. Auch Herr Purcell, Generaldirektor der IOM, nahm an der Sitzung teil.

Zusammenfassung der "tour de table"

Im allgemeinen konzentrieren sich die Staaten gegenwärtig auf folgende zwei Problemkreise: 1) Reduzierung der innereuropäischen Wanderung und Verhinderung der Einreise illegaler Migranten und 2) Rückschaffung abgewiesener Asylbewerber. Die Massnahmen bezüglich 1) sind u.a.: Daktyloskopie, Bekämpfung von Schlepperorganisationen, Umsetzung des safe country-Konzeptes (sowohl safe country of origin als auch safe third country) und Haft. Das Asylverfahren hat gegenwärtig einen sekundären Platz auf der Prioritätenliste.

Die meisten Staaten haben jetzt die Möglichkeit zu daktyloskopieren, aber noch immer daktyloskopieren nur Frankreich, die Niederlande und die Schweiz regelmässig. In Norwegen hat die Daktyloskopie zu weniger Haftfällen geführt. Es besteht in diesem Bereich ein Bedarf, die Daten mit anderen Ländern auszutauschen. Einige Staaten sind bereits aktiv, aber einen eigentlichen Austausch wird es erst mit dem Schengener-, Dubliner- und Parallel-Abkommen geben.

Die nordischen Länder verzeichnen eine Zunahme von Asylbewerbern aus Russland. UNHCR war jedoch nicht in der Lage, eine klare Aussage darüber abzugeben, ob dieses Land ihrer Meinung nach als "safe third country" betrachtet werden kann.

Deutschland informierte über die ersten Auswirkungen der Gesetzesänderungen. Sie haben Probleme mit dem "safe third country"-Konzept, sowohl praktisch als auch



rechtlich. Die Zahl der rumänischen Asylbewerber ist stark zurückgegangen. Im April 1993 wurden ungefähr 14'000 Gesuche gestellt und im November 1993 deren 1'052. Die Gesamtzahl der neuen Asylbewerber zeigt die gleiche Tendenz. (November 1993: 16'000 Gesuche.) Um den Pendenzenberg abzubauen, wurde der Personalbestand stark aufgestockt. Zur Zeit arbeiten 5'550 Personen im BAFL, und die Pendenzen belaufen sich auf ungefähr 300'000 Fälle.

Punkt 4: Country Assessment Approach

Obwohl der an der Sitzung vorgelegte Bericht über den "Country Assessment Approach" unbefriedigende Resultate zeigte, waren die Teilnehmer der Auffassung, dass diese Methode weitergeführt werden soll.

Die Teilnehmer haben entschieden, dem Sekretariat keine Befugnisse zu erteilen, mit Drittstaaten Besprechungen zu führen, da schliesslich nur die Staaten Verantwortung tragen können. Das Sekretariat darf zwar Informationen einholen und diese den Teilnehmerstaaten weitergeben, wenn es aber zum operationellen Teil kommt müssen die Staaten selber oder die dafür kompetenten internationalen Organisationen die Aktivität übernehmen.

Punkt 5: Rückkehr abgewiesener Asylbewerber

Norwegen berichtete über die Arbeiten der Arbeitsgruppe, die an der Sitzung im September 1993 in Nyon geschaffen worden war. Eine Dokumentation zu den zwei ausgewählten Ländern, Aethiopien und Marokko, wurde abgegeben.

Man beschloss, die Rückschaffungsbestrebungen in beide Länder in informeller Weise weiterzuführen. Zu Aethiopien könnte man zu einem späteren Zeitpunkt auch Eritrea ergänzen. Die Arbeitsgruppe steht mit den eingeholten Erfahrungen zur Verfügung. Wenn ein Mitgliedstaat später noch ein Land zur Sprache bringen möchte, könnte dieses Land eine kleine Arbeitsgruppe dafür bilden.

IOM kündete ihre Bereitschaft an, eine grössere Sitzung über Rückkehrprobleme einzuberufen. IOM ist klar diejenige internationale Organisation, die in diesem Bereich die Führung eingenommen hat, sowohl operationell als auch konzeptionell. UNHCR ist bereit, Hilfeleistungen, besonders im Ursprungsland, anzubieten, möchte aber nicht die "lead agency" für die Rückkehr abgewiesener Asylbewerber sein.

Punkt 6: Safe third countries

UK hatte zu diesem Punkt einen Vorschlag zu den Prinzipien unterbreitet. Das Papier wurde von den Teilnehmern begrüsst. UK wird die an der Sitzung eingebrachten Aenderungsvorschläge einbauen und das Papier erneut unter den Teilnehmerstaaten verteilen. Später könnte man überlegen, ob es auch dem ExCom vorgelegt werden sollte. Das UNHCR hat scheinbar UK schriftliche Kommentare abgegeben. Diese wurden aber nicht bekanntgegeben.

Punkt 7: Migration und Entwicklung

Alle waren sich darüber einig, dass dies ein sehr wichtiges und interessantes Thema sei. Man forderte das Sekretariat dazu auf, weiterhin Informationen zu diesem Punkt einzuholen und diese den Teilnehmerstaaten bekanntzugeben. In diesem Zusammenhang

ist noch zu erwähnen, dass mehrere Delegationen die Wichtigkeit der Einbringung des Migrationsthemas in die Weltbevölkerungskonferenz in Kairo im nächsten Jahr betonten.

Punkt 8: Schlepperorganisationen und andere illegale Aktivitäten

Die Traktandierung dieses Punktes war von Dr. Pahr. Oesterreich, vorgeschlagen worden. Das Thema stiess auf grosses Interesse, was Bedürfnis für international abgestimmte konkrete Handlungen bestätigte.

Man beschloss, dieses Thema im Arbeitsprogramm des Sekretariates aufzuprioritieren. Vorläufig wird das Sekretariat Informationen einholen. Die Teilnehmerstaaten werden dafür eventuell Personal zur Verfügung stellen. Der neue Vorsitz hat zu prüfen, ob Ende nächstes Jahr ein Seminar zu diesem Thema organisiert werden sollte. Das Sekretariat wird im weiteren eine Liste mit Kontaktpersonen in den Mitgliedstaaten betreffend Schlepperorganisationen erstellen.

Punkt 9: Arbeitsplan für das Jahr 1994 und Budget

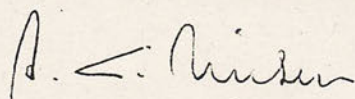
Wie oben erwähnt, wurde das Thema "Schlepperorganisationen" aufprioritiert. Im weiteren schlug die USA vor, dass die Frage der Technologie, die im Asylverfahren angewendet wird (z.B. Daktyloskopie), in das Arbeitsprogramm aufgenommen wird. Der Vorsitzende schlug vor, das Problem der vorläufig Aufgenommenen im Rahmen der IGC zu besprechen. Mit diesen Aenderungen wurden das Arbeitsprogramm und das Budget in der vorgelegten Form gutgeheissen.

Die Niederlande werden anfangs nächstes Jahr den Vorsitz der IGC übernehmen. Die niederländische Delegation kündigte an, dass der nächste "Full Round of Consultations" im November 1994 in Den Haag stattfinden wird.

Allgemeine Beurteilung der Sitzung

Die allgemeine Einstellung der 16 Teilnehmerstaaten scheint die zu sein, dass das Sekretariat "consultative" bleiben und keine operationelle Bereiche übernehmen soll. Es ist noch zu früh, um zu beurteilen, ob der neue Koordinator dazu in der Lage ist, diesen Prozess weiterzuführen.

BUNDESAMT FÜR FLÜCHTLINGE
Rechtsdienst und Internationales



Anne Grethe Nielsen

Beilage: Annotated Agenda, List of documents

Inter-governmental Consultations on
Asylum, Refugee and Migration Policies
in Europe, North America and Australia

IGC/FR/02/93

ANNOTATED AGENDA

FULL ROUND OF CONSULTATIONS

WESTMINSTER, LONDON
9-10 DECEMBER 1993

FULL ROUND MEETING OF THE INTER-GOVERNMENTAL CONSULTATIONS

QUEEN ELIZABETH II CONFERENCE CENTRE
WESTMINSTER, 9-10 DECEMBER 1993

PROVISIONAL ANNOTATED AGENDA

I. General background to the meeting

1. The London meeting is the eighth full found of Consultations since their inception in 1985: Stockholm 1985 (Sweden), The Hague 1986 (Netherlands), Gerzensee 1987 (Switzerland), Oslo 1988 (Norway), Semmering 1989 (Austria), Stockholm 1991 (Denmark hosting), and Niagara-on-the-Lake 1992 (Canada). Between these full round gatherings, some 70 intergovernmental meetings have been held in the context of the consultations, devoting attention to specific issues.
2. Under the previous Chairmanship (Canada), the consultations concentrated on the implementation of the Country Assessment Approach as well as on furthering activities in the field of asylum policies and practices.
3. Since the last full round meeting of the Consultations in Niagara-on-the-Lake, and under the Chairmanship of the United Kingdom, the informal consultations operates under a new administrative arrangement and the work plan for 1993 and the budget for 1993-1994 have been adopted. During this period, a number of general or topical meetings took place:

September 1992:	Working meeting/CAA on Turkey (Chair: France)
September 1992:	Working meeting/CAA on Ghana (Chair: UK)
September 1992:	Working meeting/CAA on Sri Lanka (Chair: Switzerland)
October 1992:	Working meeting/Country of Origin Information (Chair: Canada)
October 1992:	General consultative meeting (Chair: Canada)
November 1992:	Working meeting/CAA on Albania (Chair: Germany)
May 1993:	General consultative meeting (Chair: UK)
June 1993:	General consultative meeting (Chair: UK)

September 1993: Working meeting/Return and Readmission (Chair: Australia)
October 1993: Working meeting/Follow-up on Return (Chair: Norway)

4. Elsewhere, within existing fora for inter-governmental co-operation, multilateral activities have continued to expand and to intensify amid the proliferation of asylum, refugee and migration problems facing the regions. The number of asylum seekers in participating States increased from 90,000 in 1983 to 825,000 in 1992, a tenfold increase in ten years. At the same time, East-West migratory movements have become more visible. Last but not least, the region is facing its most serious refugee crisis since the end of World War II as a consequence of the armed conflict in former Yugoslavia. Add to this rather bleak picture the growing unemployment in participating States and related social and political concerns, migration and asylum are now high on the domestic political agenda in most of the participating States.
5. Against this background, participating States have adopted sets of legislative and administrative measures and intensified inter-governmental co-operation through existing relevant fora. Although it is too early to talk about a new trend, it is noticeable that in some participating States recent measures have produced effects. Three elements are emerging from here: the implementation in some countries of asylum of a more flexible Temporary Protection Status has lightened the overburdened asylum systems; the application in some countries of asylum of the safe country and the safe third country principles has resulted in sizeable decreases in the applications of manifestly unfounded claims; and thirdly, and related to the latter, a consequent rise in recognition rates has occurred in some participating States due to the proportion of persons genuinely in need of protection. At the end of the third quarter 1993, forecasts for the present year point to a decrease in the number of asylum applications compared to 1992, although there are disparities among participating States.
6. Activities within the Informal Consultations tend to reflect these new trends and new directions. While acceleration and improvement of asylum procedures were the major items on the agenda of the Consultations during past years, it has been gradually superseded by a post-procedural concern, namely the return of rejected asylum

seekers.

Similarly, law enforcement practices which tend to discourage the abuse of asylum procedures has brought into consideration the root causes, i.e., unabated migratory pressures from the East and the South. This, in turn, brings two topics onto the agenda: on the one hand, what preventive measures could be undertaken in the future in terms of reducing rejected asylum-seekers/illegal migrants and reducing future flows. The CAA approach, the continued return operations as discussed in Nyon, and more wide discussion of the relationships between migration, development and trade, are all part of these types of preventive measures. On the other hand, the need for vigilance as far as illegal migration in general and smuggling of illegal migrants in particular are concerned should be highlighted.

The provisional agenda for the full round meeting in London has been composed accordingly.

II. Tour de table on developments at national level (item 3)

7. It is expected that delegations will provide policy-oriented statements on major national perspectives, policy initiatives and information on recent legal and administrative developments. As most recent statistical data will be provided by the Secretariat, delegations are expected to concentrate on policy developments and perspectives. In order to give due consideration to and to take stock of several legal and administrative changes which occurred since the last full round, the tour de table is expected to last until the afternoon of the first session.

III. Country Assessment Approach (item 4)

8. The Country Assessment Approach was launched by Canada at the consultative meeting held in Geneva in January 1992. Five target countries and related working groups were composed of interested States. The countries were Albania, Ghana, CIS, Rumania and Sri Lanka. Achievements and progress made through several field trips,

working meetings and operational activities have been evaluated by an external expert. The Secretariat will summarize the main findings of the report.

9. It is expected that a discussion will take place on how to proceed in the future with CAA and related issues.

IV. Return and readmission of unsuccessful asylum-seekers (item 5)

10. Reference is made to the second working meeting on Return and Readmission held in Nyon and chaired by Australia in September 1993, and to the follow-up meeting held in Geneva and chaired by Norway in October 1993.

The meeting in Nyon addressed many aspects of concern to the participating States in relation to return and readmission of rejected asylum seekers and in particular the location, detention, identification and physical removal of rejectees. The meeting in Geneva as a concrete follow-up to the previous one concentrated on the feasibility and the implementation of a coordinated return scheme in two target "source countries" with the active involvement of IOM. The Secretariat's compilation of answers to its questionnaire for the preparation of the Nyon meeting which covered a wide range of aspects related to return and readmission has since been updated.

11. It is expected that Australia will comment on the results of the Nyon meeting and Norway will comment on the state of affairs regarding the two target countries, Ethiopia and Morocco. IOM is expected to contribute to the discussion along the lines of its model for return of rejected asylum seekers. Additional target countries might also be selected by interested participating States. It is further expected that the United Kingdom will present a paper on return to safe third countries, an issue which was constantly touched upon in various recent inter-governmental meetings.

V. Safe Third Countries (item 6)

The United Kingdom has prepared a paper proposing broad principles applicable to

the return of asylum seekers to safe third countries. The subject is topical given the Dublin Convention and broader efforts to secure multilateral agreements on responsibility for considering asylum applications. At the same time, UNHCR and NGOs have raised a number of concerns with States' practice in this area.

If participating States are content with the principles proposed by the United Kingdom, consideration can be given to whether and how this might be published.

VI. Migration and Development (item 7)

12. A concept paper presented by the Secretariat in June 1993 outlined the need for concrete interdisciplinary action to better establish the link between migration and social economic development in sending countries. Since then, a meeting was convened at the initiative of the Secretariat in early December in Geneva with the participation of officials from the World Bank, GATT, ILO, UNHCR, IOM, European Commission, G-24 Coordination Unit and UNDP. The Secretariat will provide a brief presentation of these discussions and their possible future outcome.

VII. Smuggling and other illegal activities (item 8)

13. Migratory pressures in and around the region warrant a cautious approach to the recent emerging trend of a reduction in the number of manifestly unfounded claims by asylum-seekers in some participating States. Illegal immigration, the smuggling of illegal migrants and human beings in general, is an issue which gathers continuous attention in the developed world. Already by October 1991, a ministerial Conference held in Berlin at the initiative of the German Government on the prevention of uncontrolled migration set the tone of challenges ahead. The Berlin process has been continued with several working meetings and finished with a further ministerial meeting convened in February 1993 in Budapest. This Budapest conference adopted very comprehensive and detailed recommendations to prevent uncontrolled migration dealing (in sections 1-3 in particular) with smuggling of illegal migrants. The latter conference decided to continue the work through an inter-governmental mechanism

composed of a few States (Budapest Group).

14. It is expected that Austria, which was deeply involved in the Berlin process, will give an account of the present state of affairs and will formulate possible recommendations for further cooperative action in the field of smuggling and other illegal activities. It is expected that States will briefly present their country's experience and problems with alien smuggling, in particular the organised smuggling networks, the main groups by nationality smuggled in, the smuggling routes, national legislations to combat smuggling and eventually new initiatives to strengthen administrative/ legislative instruments in this respect, the linkage between human smuggling, drug smuggling and related criminal activities, and any significant success or failure in this area. It is also expected that IOM will, due to its recent experience, present ideas on possible solution oriented schemes.
15. The final part of the discussion will be devoted to the considerations of the work plan for the coming year, the budgetary situation and the designation of the next Chairmanship of the Informal Consultations. This part will also include a summing-up of the deliberations of the full round meeting.

FULL ROUND MEETING OF THE INTER-GOVERNMENTAL
CONSULTATIONS, LONDON, DECEMBER 9-10, 1993

Liste der Dokumente

- 1a) Provisional Agenda and Programme
- 1b) Annotated Agenda
- 2) Implementation of the Inter-Governmental Consultations (IGC) workplan for 1993
- 3) Draft workplan for the IGC for 1994
- 4), 5), 6) IGC's Financial Situation as at December 3, 1993
- 7a) Evaluation of the country assessment approach and future action in this area
- 7b) Report on the country assessment approach of the IGC
- 8) Follow-up to the Nyon meeting on the return of rejected asylum-seekers (background document on Ethiopia)
- 9) Morocco, fact sheet
- 10) Draft Recommendations of the Conference to Prevent Uncontrolled Migration, Budapest, February 15 and 16, 1993
- 11) "Sending Asylum Seekers to Safe Third Countries", Note by the United Kingdom
- 12) "Asylum Applications in Participating States 1983 - 1993", recent statistics - revision 1
- 13) Inter-Governmental Meetings on Asylum, Refugee and Migration Issues, December 1993 to June 1994
- 14) "Politique Française de l'Asile", Note d'Information de la délégation française
- 15a) Return of unsuccessful asylum seekers and other non-refugees - a basis for exchange on concerted policy and cooperation
- 15b) Assisted Return of Rejected Asylum Seekers - some examples of implementation (IOM)

- 15c) International Organisation for Migration (IOM) Policy Considerations concerning its assistance in special circumstances to illegal migrants returning to their country of origin
- 15d) IOM voluntary repatriation movements to five selected countries
- 15e) Plan of action for a joint IOM/UNHCR information programme in Russia
- 16) General Migration Statistics
- 17) Progress Report: Migration, Development and Trade
- 18) "Justice et affaires intérieures", Conseil de l'Union européenne, Secrétariat général, communication à la presse
- 19) "Politique Relative aux Etrangers", Belgique, Evaluation de certaines mesures et présentation de mesures supplémentaires
- 20) Note by the Netherlands on "Reception in the region of origin"
- 21a) Statistical fact sheet of the Netherlands till December 1993
- 21b) The policy of the Netherlands regarding former Yugoslavia
- 22) Note of the "New legislation in Denmark on temporary residence permits for certain persons from the former Yugoslavia"
- 23) Statement by Mrs. Sadako Ogata, United Nations High Commissioner of Refugees on "A Comprehensive Refugee Policy on the occasion of the Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia"
- 24) Statement by the Director General of IOM at the 8th Full Round of the Inter-governmental consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia
- 25) List of Participants of the Full Round of Consultations