

**BELGISCHE SENAAT**


---

**ZITTING 2001-2002**


---



---

9 JULI 2002

---

**Rusland-België: twee visies  
op migratie**


---

**GEZAMENLIJK VERSLAG**  
NAMENS DE COMMISSIE  
VOOR DE BINNENLANDSE ZAKEN  
EN VOOR DE ADMINISTRATIEVE  
AANGELEGENHEDEN VAN DE  
BELGISCHE SENAAT EN  
HET COMITÉ VOOR VEILIGHEID  
VAN DE DOEMA VAN DE RUSSISCHE  
FEDERATIE UITGEBRACHT DOOR  
MEVROUW **THIJS**  
EN DE HEER **WILLE**

---

Wij, Russische en Belgische parlementsleden, hebben onze analyses, statistieken en economische en politieke informatie met elkaar gedeeld en stellen samen het volgende vast:

**1. INLEIDING**

Migratie is een toenemend fenomeen in Europa en in Rusland en dat zal ten minste gedurende de volgende tien jaar zo blijven. Aan de basis van de toename van de migratie liggen diepliggende sociaal-economische en politieke factoren die verband houden met de ruimte van vrijheid waar Europa en Rusland voor staan. Het gaat onder meer om de volgende factoren:

— de armoede en de ongelijkheid van de levensomstandigheden;

**SÉNAT DE BELGIQUE**


---

**SESSION DE 2001-2002**


---



---

9 JUILLET 2002

---

**Russie-Belgique: deux visions  
de la migration**


---

**RAPPORT COMMUN**  
FAIT AU NOM  
DE LA COMMISSION DE L'INTÉRIEUR  
ET DES AFFAIRES  
ADMINISTRATIVES DU SÉNAT  
DE BELGIQUE ET DU COMITÉ  
POUR LA SÉCURITÉ  
DE LA DOUMA DE LA  
FÉDÉRATION DE RUSSIE  
PAR MME **THIJS**  
ET M. **WILLE**

---

Nous, parlementaires russes et belges, avons partagé nos analyses, nos statistiques, nos informations économiques et politiques, et constatons ensemble:

**1. INTRODUCTION**

La migration est un phénomène qui s'accroît en Europe et en Russie, et qui continuera de croître au moins pendant toute la prochaine décennie. Cette situation a des causes socio-économiques et politiques profondes liées à l'espace de liberté que représentent l'Europe et la Russie. Parmi ces raisons, nous citons:

— la pauvreté et l'inégalité des conditions de vie;

— de verandering van het evenwicht in de wereld zowel in Europa als op het grondgebied van de voormalige Sovjetunie;

— de behoefte om een nieuwe wereld te ontdekken. Voor de Europeanen is dat een wereld in het oosten, voor de Russische staatsburgers een wereld in het westen;

— de behoefte om te genieten van zijn bewegingsvrijheid;

— het wederzijds zoeken naar nieuwe economische kansen;

— voor sommigen, het zoeken naar rendabele criminele activiteiten in gebieden die sinds kort gemakkelijk toegankelijk zijn.

Migratie is een dynamisch verschijnsel dat zich ontwikkelt onder invloed van een heel complex van objectieve en subjectieve oorzaken en kan zowel een positieve als een negatieve invloed hebben op de sociaal-economische en politieke stabiliteit. De praktijk in de meeste landen die de migratiedruk onderzochten hebben wijst uit dat het tempo van de migratie de staten niet toelaat om de migratieprocessen te regelen en te reageren op de gevolgen ervan. Het is duidelijk dat als de migratieprocessen chaotisch verlopen en niet gestuurd kunnen worden, het niveau van de veiligheid van de staten verlaagt. Een dergelijke situatie leidt dikwijls tot talrijke problemen in de opvanglanden van de migranten en deze vragen de bijzondere aandacht van de internationale gemeenschap.

## 2. MIGRATIESTATISTIEKEN

### 2.1. Inleiding

Wij, Russische en Belgische parlementsleden, hebben de cijfers uitgewisseld die nodig zijn om het fenomeen te kunnen inschatten. Voor België betreft het statistieken van 1997 tot 2000. Voor Rusland betreft het een algemene raming van het aantal vreemdelingen en van de tendensen inzake de immigratie.

Uit de gegevens waarover wij beschikken, blijkt dat de immigratiestromen voor onze landen er als volgt uitzien:

— le changement de l'équilibre mondial, tant en Europe que sur le territoire de l'ex-Union Soviétique et la disparition des frontières;

— le besoin de découvrir un monde nouveau, qui s'ouvre à l'Est pour les Européens, et à l'Ouest pour les citoyens russes;

— le besoin de jouir de sa liberté de mouvement;

— la recherche de nouvelles opportunités économiques de part et d'autre;

— pour certains, la recherche d'activités criminelles rentables dans des zones aisément accessibles depuis peu.

Étant un phénomène dynamique soumis à toute une série de raisons objectives et subjectives, la migration peut avoir un effet tant positif que négatif sur la stabilité socio-économique et politique des pays. Ainsi que le montre l'expérience du passé, dans la majorité des pays soumis à des pressions migratoires, les rythmes de la migration dépassent les capacités des États à réguler les processus migratoires et à réagir à leurs conséquences. Il est clair que si les pressions migratoires ont un caractère chaotique et ne peuvent être régulées, le degré de sécurité des États diminue. Cette situation provoque souvent de nombreux problèmes dans les pays d'accueil des migrants, focalisant ainsi l'attention de la communauté internationale.

## 2. LES STATISTIQUES DES MIGRATIONS

### 2.1. Introduction

Nous, parlementaires russes et belges, avons échangé les chiffres permettant d'évaluer ce phénomène. En ce qui concerne la Belgique, il s'agit de statistiques de 1997 à 2000. Pour la Russie, il n'existe pas encore de statistiques disponibles, mais bien une estimation générale du nombre d'étrangers et des tendances dans le domaine des migrations.

Il ressort des données disponibles que la migration n'est pas un fait typiquement belge, mais bien un phénomène que l'on rencontre également en Russie. Les flux de migration pour nos pays ressemblent à ceci:

**VOOR BELGIË (1)****Immigratiepernationaliteit (10eerstenationaliteiten  
buiten Europese Unie)**

Land — Pays	1997	1998	1999	2000
Algerije. — <i>Algérie</i> . . . . .	8 878	8 452	8 313	7 685
Democratische Republiek Congo. — <i>République démocratique du Congo</i> . . . . .	12 130	12 397	12 458	11 357
Indië. — <i>Inde</i> . . . . .	3 059	3 156	3 309	3 400
Marokko. — <i>Maroc</i> . . . . .	132 831	125 082	121 984	106 822
Polen. — <i>Pologne</i> . . . . .	6 034	6 319	6 749	6 928
Roemenië. — <i>Roumanie</i> . . . . .	2 150	2 063	2 311	2 391
Tunesië. — <i>Tunisie</i> . . . . .	4 655	4 243	4 159	3 615
Turkije. — <i>Turquie</i> . . . . .	73 818	70 701	69 183	56 172
Verenigde Staten. — <i>États-Unis</i> . . . . .	12 592	12 394	12 235	11 852
Ex-Joegoslavië. — <i>Ex-Yougoslavie</i> . . . . .	1 309	8 942	10 466	5 951
Totaal. — <i>Total</i> . . . . .	257 456	253 749	251 167	218 173

(1) Bron: NIS.

**POUR LA BELGIQUE (1)****Immigration ventilée par nationalité (10 premières  
nationalités hors l'Union européenne)**

(1) Source: INS.

**Immigratie per geslacht****Immigration ventilée par sexe**

Continent — Continent	1997		1998		1999		2000	
	M/H	V/F	M/H	V/F	M/H	V/F	M/H	V/F
Europa (buiten EU). — <i>Europe (hors UE)</i> . . . . .	49 301	51 968	47 730	51 448	49 621	53 854	40 988	46 032
Azië. — <i>Asie</i> . . . . .	12 411	13 266	12 123	13 511	12 647	14 318	12 724	14 927
Afrika. — <i>Afrique</i> . . . . .	91 495	79 629	86 996	76 341	85 696	75 363	76 451	67 294
Amerika. — <i>Amérique</i> . . . . .	10 176	11 859	10 115	11 967	10 287	12 315	10 257	12 303
Oceanië. — <i>Océanie</i> . . . . .	341	349	373	349	392	399	413	433
Vluchtelingen. — <i>Réfugiés</i> . . . . .	10 773	8 924	9 803	8 098	9 810	8 099	8 223	6 734
Staatlozen onbekend. — <i>Apatrides inconnue</i> . . . . .	389	193	195	195	444	259	463	309
Totaal. — <i>Total</i> . . . . .	472 864	430 256	464 834	427 146	465 903	431 207	445 908	415 777
Totaal. — <i>Total</i> . . . . .		903 120		891 980		897 110		861 685

**VOOR RUSLAND**

Volgens schattingen van deskundigen verblijven momenteel ongeveer 10 miljoen vreemdelingen in de Russische Federatie waarvan ongeveer 5,5 miljoen illegale immigranten — buitenlandse burgers of personen zonder staatsburgerschap. Dit is evenwel een ruwe schatting omdat het in de Russische Federatie moeilijk is om betrouwbare statistische gegevens te verkrijgen aangezien er geen eenvormig systeem bestaat om aankomst, verblijf en vertrek van vreemdelingen te registreren.

De laatste vijf jaar is het aantal illegale immigranten dat aan de grenzen is tegengehouden meer dan vertienvoudigd. De meerderheid van de illegale

**POUR LA RUSSIE**

D'après les estimations des experts, presque 10 millions d'étrangers résident actuellement dans la Fédération de Russie, dont environ 5,5 millions d'immigrants illégaux — citoyens étrangers ou apatrides. Cependant, ces chiffres sont tout à fait approximatifs, dans la mesure où il n'y a pas en Russie de système unique de recensement des entrées, des séjours et des départs des citoyens étrangers, et qu'il est difficile d'obtenir des données statistiques fiables à ce sujet.

Durant les cinq dernières années le nombre d'immigrants illégaux arrêtés aux frontières a plus que décuplé. La majorité des immigrants illégaux sont

immigranten zijn burgers uit lidstaten van het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten (GOS), vooral van over de Kaukasus en Centraal Azië, alsook uit Afghanistan, China, Vietnam, Iran, Pakistan, KNDR, Sri Lanka en uit een aantal Afrikaanse landen.

Alleen al in 1999 werd aan 30 000 vreemdelingen, potentieel illegale immigranten, de wettelijke toegang tot het grondgebied geweigerd aan de grensposten van de Russische Federatie. In 2000 betrof het reeds meer dan 61 000 personen en in het eerste trimester van 2001 ging het om 34 000 personen.

De voornaamste factoren voor de toevloed van illegale immigranten in Rusland zijn: de betere economische situatie en de relatief hogere levensstandaard in vergelijking met analoge parameters van de GOS-lidstaten en een aantal verderliggende Staten; het opduiken van alternatieve eigendomsvormen op de Russische markt; evenals de arbeidsmogelijkheden. Bovendien vereenvoudigt de geografische ligging van Rusland de transit van Azië naar Europa.

De toevloed van illegale immigranten wordt eveneens bepaald door de substantiële versoepeling van het visumbeleid in zowel Rusland als in het merendeel van het Gemeenebest van Onafhankelijke Staten, het feit dat sommige sectoren van de Russische grens weinig gecontroleerd worden (de strook Rusland-Kazachstan) evenals de quasi-transparantie van de grenzen tussen de Lidstaten van het GOS. Criminele groepen van illegale immigranten hebben in de grote Russische steden een markt van goederen en diensten gecreëerd die niet wordt gecontroleerd, waarbij zij fiscale fraude plegen en illegale commerciële activiteiten ontplooiën, wapens en drugs smokkelen, wat de criminogene situatie compliceert. In 2000 bedroeg het aandeel van migranten in de misdaden die op het grondgebied van de Russische Federatie werden gepleegd 7,5% van het totaal.

De toename van de migratiestromen naar Rusland, het gebruik van het Russische grondgebied voor de transit van illegale migratie evenals de versterking van de buitengrenzen van de Europese Unie, van de Baltische Staten, van Oekraïne en van Polen leiden tot een massieve concentratie van illegale immigranten op het Russische grondgebied.

Momenteel is de toename van de illegale stromen van buitenlandse werkkrachten naar Rusland een van de meest acute problemen. Volgens verschillende schattingen bedraagt de illegale arbeidsmigratie op het grondgebied van de Russische Federatie 3,5 tot 5 miljoen mensen. Daarbij komt dat de illegale buitenlandse arbeiders op de arbeidsmarkt gedeeltelijk de Russische burgers verdringen. Dit zorgt op zijn beurt voor een verhoging van de werkloosheid bij de Russische burgers.

des citoyens des États membres de la Communauté des États Indépendants (CEI), essentiellement de Transcaucasie et d'Asie Centrale, mais également d'Afghanistan, de Chine, du Vietnam, d'Iran, du Pakistan, de Corée du Nord, du Sri Lanka, ainsi que d'un certain nombre d'États africains.

Rien qu'en 1999, l'accès légal au territoire a été refusé à environ 30 000 citoyens étrangers, immigrants illégaux potentiels, qui se présentèrent aux postes-frontières de la Fédération de Russie. En 2000 il s'est agi de plus de 61 000 personnes, et au cours du premier semestre 2001, de plus de 34 000 personnes.

Les principaux facteurs causant l'afflux en Russie d'immigrants illégaux sont: sa situation économique plus solide et son niveau de vie relativement élevé par rapport aux indices analogues des États membres de la CEI et d'un certain nombre d'États plus lointains, l'apparition sur le marché russe des formes alternatives de propriété; ainsi que des possibilités d'emploi. De plus, la situation géographique de la Russie facilite le transit entre l'Asie et l'Europe.

L'afflux des immigrants illégaux est également causé par le relâchement substantiel du régime des visas tant en Russie que dans la plupart des États membres de la Communauté des États indépendants, l'existence de certains secteurs peu contrôlés de la frontière russe (secteur Russie-Kazakhstan), ainsi que la quasi-transparence des frontières entre les États-membres de la CEI. L'afflux d'immigrants illégaux constitue un des facteurs de la criminalisation de la société russe. Les groupes criminels composés d'immigrants illégaux ont créé dans les grandes villes de la Russie un marché de biens et de services échappant à tout contrôle; ils fraudent le fisc et mènent des activités commerciales illégales, trafiquent des armes et de la drogue, ce qui complique la situation criminogène. En 2000, les immigrants étaient responsables de 7,5% des crimes commis sur le territoire de la Fédération de Russie.

Les flux migratoires grandissants vers la Russie, l'utilisation de son territoire comme zone de transit de l'immigration illégale, ainsi que le renforcement des frontières extérieures de l'Union européenne, des pays baltes, de l'Ukraine et de la Pologne, entraînent une concentration massive des immigrants illégaux sur le territoire de la Russie.

Un des problèmes les plus aigus à l'heure actuelle provient de l'augmentation de l'afflux illégal en Russie de main-d'œuvre étrangère. Selon différentes estimations, la migration économique illégale sur le territoire de la Fédération de Russie représente de 3,5 à 5 millions de personnes. De plus, les travailleurs étrangers illégaux occupent souvent sur le marché du travail des postes qui pourraient être occupés par des citoyens russes. Cela mène donc à une augmentation du chômage des citoyens russes.

De toestand van de illegale immigratie wordt verder bemoeilijkt door het grote aantal asielaanvragen in de Russische Federatie waarvan het onderzoek noopt tot een afweging van zowel de veiligheidsbelangen van de Staat als humanitaire principes en internationale rechtsnormen.

Dit alles maakt het noodzakelijk om dringend een geheel van maatregelen uit te werken, ook wettelijke, om de illegale immigratie te bestrijden, het migratieproces te beheren en de juridische normen te perfectioneren inzake de toegang en het verblijf van buitenlandse burgers en staatlozen op het grondgebied van de Russische Federatie.

## 2.2. Vaststellingen betreffende de migratiestatistieken

Wij, Russische en Belgische parlementsleden, stellen vast dat een eenvoudige uitwisseling van statistieken en analyses uitwijst dat er nog een lange weg moet worden afgelegd om het probleem van illegale immigratie in onze landen op te lossen. Aan weerskanten moeten er inspanningen worden geleverd. Meer bepaald moet het inwinnen en de behandeling van statistische gegevens betreffende de buitenlandse burgers en staatlozen die in België en in Rusland verblijven dringend verbeterd worden en dat zowel op het vlak van de snelheid waarmee ze beschikbaar worden gesteld als op het vlak van kwaliteit. Men zou op basis van die statistieken moeten kunnen nagaan welke migratiestromen er zijn en welke bevolkingsgroepen onze landen binnenkomen.

## 3. TOEGANG TOT HET GRONDGEBIED

Wij, Russische en Belgische parlementsleden, zijn van mening dat er een onderscheid moet worden gemaakt tussen:

- de Schengenregels
- de Russische wetgeving en
- de Belgische wetgeving

### 3.1. De Schengenregels

De Schengenconventie dateert van 1990. De basisprincipes van de Schengenovereenkomst zijn:

— Tussen de diplomatieke of consulaire posten van de lidstaten van de Schengen-ruimte gelden eenvormige regels om te bepalen tot welke post de vreemdeling zich moet wenden als alle partnerlanden vertegenwoordigd zijn in het land van de vreemdeling.

— Indien een partnerland geen post heeft in het land van de vreemdeling kan het zich er laten vertegenwoordigen door een post van een ander partnerland.

Les problèmes liés à l'immigration illégale sont aggravés par le nombre important de demandes d'asile en Fédération de Russie, dont l'examen requiert la prise en considération tant des intérêts de la sécurité de l'État que des principes humanitaires et des règles du droit international.

Tout cela nécessite d'urgence de mettre en place un ensemble de mesures, y compris législatives, pour lutter contre l'immigration illégale, gérer les processus migratoires, perfectionner les règles juridiques relatives à l'entrée et au séjour des citoyens étrangers et des apatrides sur le territoire de la Fédération de Russie.

## 2.2. Constatations relatives aux statistiques des migrations

Nous, parlementaires russes et belges, constatons qu'un simple échange de statistiques et d'analyses montrent que des progrès importants doivent encore être faits pour résoudre le problème de l'immigration illégale dans nos pays. Cet effort est nécessaire de part et d'autre. Il faut notamment améliorer d'urgence la collecte et le traitement des statistiques relatives aux citoyens étrangers et aux apatrides résidant en Belgique et en Russie, tant en ce qui concerne leur qualité que le délai dans lequel elles sont disponibles. On devrait en effet pouvoir déterminer les flux migratoires et les groupes de population entrant dans nos pays à l'aide de ces statistiques.

## 3. L'ACCÈS AU TERRITOIRE

Nous, parlementaires russes et belges, estimons qu'il convient de distinguer à cet égard:

- les règles de Schengen
- la législation russe et
- la législation belge.

### 3.1. Les règles de Schengen

La Convention de Schengen date de 1990. Ses principes de base sont les suivants:

— Il existe des règles uniformément applicables aux postes diplomatiques ou consulaires des États membres de l'Espace Schengen déterminant le poste auquel l'étranger doit s'adresser, lorsque tous les pays partenaires sont représentés dans son pays.

— Si un pays partenaire ne dispose pas de poste dans le pays de l'étranger, il peut s'y faire représenter par un poste d'un autre pays partenaire.

— In functie van het doel van zijn reis dient de vreemdeling zich dus tot de Schengenpost van zijn eerste of belangrijkste bestemming te wenden voor een visum.

— De vreemdeling die een visum aanvraagt, moet het doel van zijn reis aangeven.

— Voor een visum van kort verblijf moet hij over voldoende bestaansmiddelen beschikken voor de duur van zijn voorgenomen verblijf.

— De middelen hebben om terug te gaan naar zijn land van herkomst of naar zijn oorspronkelijke verblijfplaats en een niet-overdraagbaar retourvliegtuigbiljet kunnen voorleggen.

— Als het dossier in orde is, kan de post ambtshalve een visum geven.

— In geval van twijfel, wordt de Dienst Vreemdelingenzaken geraadpleegd.

— Voor sommige landen legt de overeenkomst van Schengen een controle op via het «Vision-systeem» en de instemming van bepaalde partners alvorens een visum af te geven.

— Nadat de vreemdeling het visum kreeg, moet hij bij binnenkomst zijn bestaansmiddelen bewijzen.

— De beslissing van de dienst vreemdelingenzaken is afhankelijk van de gegevens die hij krijgt van de consulaire post. De dienst vreemdelingenzaken kan weigeren een visum te verlenen.

### 3.2. De Russische wetgeving

Wij, Russische parlementsleden, stellen vast dat de toegang tot en het verblijf van buitenlandse burgers op het grondgebied van de Russische Federatie door de Russische wetgeving wordt geregeld voor wat betreft de volgende luiken:

Toegang van buitenlandse burgers tot het grondgebied van de Russische Federatie

- regularisatie van de toegang
- eventuele beperkingen van de toegang van buitenlandse burgers tot het Russisch grondgebied
- procedure voor de doorreis
- procedure betreffende reizen zonder visum voor burgers van de lidstaten van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten (met uitsluiting van Georgië en Turkmenistan)

Voor wat het verblijf betreft, zijn er de procedures voor het registreren en tellen van buitenlandse burgers

- Algemene procedure voor de registratie van buitenlandse burgers

— En fonction du but de son voyage, l'étranger s'adressera donc au poste «Schengen» de sa première destination ou de sa destination principale pour recevoir son visa.

— L'étranger qui demande un visa doit indiquer le but de son voyage.

— Pour un visa de court séjour, il doit disposer de ressources suffisantes pour la durée prévue de son séjour.

— Avoir les moyens de retourner dans son pays d'origine ou sur son lieu de séjour initial et pouvoir présenter en conséquence un billet d'avion aller-retour intransmissible.

— Lorsque le dossier est en ordre, le poste peut délivrer un visa d'office.

— En cas de doute, l'Office des étrangers est consulté.

— Pour certains pays, la Convention de Schengen impose un contrôle par le «Système Vision» et l'accord de certains partenaires avant de délivrer un visa.

— Après que l'étranger a reçu un visa, il doit faire la preuve de ses ressources lors de son entrée sur le territoire.

— La décision de l'Office des étrangers dépend des informations qu'il reçoit du poste consulaire. L'Office des étrangers peut refuser de délivrer un visa.

### 3.2. La législation russe

Nous, parlementaires russes, constatons que l'accès et le séjour des citoyens étrangers sur le territoire de la Fédération de Russie sont régis par la législation russe en ce qui concerne les aspects suivants:

Entrée des citoyens étrangers sur le territoire de la Fédération de Russie

- Régularisation de l'accès au territoire
- Éventuelles restrictions de l'accès des citoyens étrangers au territoire de la Russie
- Procédure du voyage en transit
- Les dispositions permettant aux citoyens des États membres de la CEI de voyager sans visa (à l'exception de la Géorgie et de la Turkménie).

En ce qui concerne le séjour, il existe une procédure d'enregistrement et de recensement des citoyens étrangers

- Procédure générale d'enregistrement des citoyens étrangers

— Bijzondere registratie van buitenlandse burgers door het Russische ministerie van Buitenlandse Zaken bij de opvangorganisaties en de hotels

— Procedure voor registratie van buitenlandse burgers door de diensten van het ministerie van Buitenlandse Zaken

— Verlenging van de verblijfstermijn van buitenlandse burgers

— Procedure voor het verkrijgen van een permanente verblijfsvergunning in Rusland

Verlaten van de Russische Federatie door buitenlandse burgers

— Procedure voor het vertrek van buitenlandse burgers uit Rusland

— Eventuele beperkingen van het vertrek uit Rusland

Het verlenen van asiel op het grondgebied van de Russische Federatie (wordt geregeld door de federale «vluchtelingenwet»)

— procedure voor ontvangst, tellen en erkenning van de vluchteling

— rechten en verplichtingen van personen die erkend zijn als vluchtelingen en die politiek of tijdelijk asiel hebben gekregen

— registratie van personen die asiel gekregen hebben en uitwijzing van de personen aan wie asielverlening werd geweigerd

Verantwoordelijkheid van de buitenlandse burgers

— beperking van de verblijfstermijn

— verwijdering van het Russisch grondgebied

— verbod van toegang tot het Russisch grondgebied

— administratieve en strafrechtelijke verantwoordelijkheid bij schending van de wetgeving van de Russische Federatie.

### 3.3. De Belgische wetgeving

Deze materie wordt geregeld door de wet van 15 december 1980 betreffende de toegang tot het grondgebied, het verblijf en de vestiging en de verwijdering van vreemdelingen.

### 3.4. Vaststellingen betreffende de toegang tot het grondgebied

Wij, Russische en Belgische parlementsleden, zijn het eens dat indien een vreemdeling of een persoon zonder staatsburgerschap het recht op verblijf verwerft hij ook het recht dient te hebben om bedrijfs- of arbeidsactiviteiten uit te oefenen voor een termijn die de geldigheidstermijn van de verblijfsvergunning niet overschrijdt, zoals dat reeds het geval is in de Russi-

— Enregistrement spécial des citoyens étrangers séjournant dans les institutions d'accueil et les hôtels par le ministère russe des Affaires étrangères

— Procédure d'enregistrement des citoyens étrangers dans les institutions du ministère de l'Intérieur

— Prolongation de la durée du séjour des citoyens étrangers

— Procédure d'obtention du permis de séjour permanent en Russie

Départ des citoyens étrangers hors de la Fédération de Russie

— Procédure de départ des citoyens étrangers hors de la Fédération de Russie

— Éventuelles restrictions à la sortie de Russie

Octroi de l'asile sur le territoire de la Fédération de Russie (réglementé par la loi fédérale «des réfugiés»).

— procédure d'accueil, de comptabilisation et de reconnaissance du statut de réfugié

— droits et obligations des personnes reconnues comme réfugiés et ayant reçu l'asile politique ou temporaire

— enregistrement des personnes ayant reçu asile et expulsion des personnes auxquelles l'asile est refusé

Responsabilité des citoyens étrangers

— Limitation de la durée du séjour

— Éloignement du territoire russe

— Interdiction d'accéder au territoire russe

— responsabilité administrative et pénale en cas d'infraction à la législation de la Fédération de Russie.

### 3.3. La législation belge

Cette matière est réglée par la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers.

### 3.4. Constatations relatives à l'accès au territoire

Nous, parlementaires russes et belges, convenons qu'à l'instar de ce qui existe déjà en Fédération de Russie, lorsqu'une autorisation de séjour est accordée, en cas d'octroi du permis de séjour, l'étranger ou l'apatride doit avoir le droit d'entreprendre une activité économique ou professionnelle, pour une durée qui ne doit pas excéder celle de l'autorisation de

sche Federatie. Desalniettemin achten wij het voorbarig om thans algemene en universele regels vast te leggen. De situatie op de arbeidsmarkten van Rusland en België zijn dermate verschillend dat de verschillende regelgeving in beide landen gerechtvaardigd is.

De versoepeling van de procedure voor het toekennen van visa moet gepaard gaan met een gezamenlijke versterking van de controle van de vermeende criminele activiteiten in het land van aankomst: souteneurschap, organisatie van kinderprostitutie, drugshandel en handel in hand- en oorlogswapens.

Wij stellen voor dat er speciaal aandacht zou worden besteed aan de verantwoordelijkheid van transportondernemingen (transporteurs) voor het transport van passagiers zonder de vereiste visa en doorreisdocumenten. Deze verantwoordelijkheid moet de ondernemingen treffen die toeristische diensten verlenen opdat het toerisme niet langer één van de vormen zou zijn voor de illegale immigranten om binnen te geraken op het grondgebied van partijen.

Wij, Russische parlementsleden, merken op dat tegenwoordig de activiteit van de Russische staatsorganen gericht zijn op een versterking van de controle bij het binnenkomen en het verblijf op het grondgebied van de Russische Federatie van buitenlandse staatsburgers en personen zonder staatsburgerschap, deze controle omvat eveneens het visumbeleid en het werk van de consulaire posten van de Russische Federatie.

#### **4. STRIJD TEGEN DE KANALEN VAN ILLEGALE MIGRATIE**

Wij, Russische en Belgische parlementsleden, zijn van mening dat we gezamenlijk strijd moeten voeren tegen de georganiseerde filières die tegen betaling Russische staatsburgers of via Rusland reizende personen op illegale wijze overbrengen. De problematiek van de illegale migratiestromen werd reeds door de staatshoofden en ministers van beide landen besproken.

Wij moedigen de ontwikkeling aan van gezamenlijke controlemechanismen die tijdens deze besprekingen werden uitgewerkt.

In het bijzonder is de horizontale informatie-uitwisseling tussen de bevoegde organen van beide landen van cruciaal belang.

Een bijzondere inspanning dient te worden geleverd in verband met de strijd tegen de seksuele uitbuiting die één van de hoofdredenen van mensenhandel en derhalve van illegale immigratie is. Een versterkte strijd tegen de georganiseerde misdaad dringt zich dan ook op.

séjour. Cependant, nous estimons qu'il serait prématuré de fixer dès à présent des règles générales et universelles. La situation des marchés du travail russe et belge est en effet suffisamment différente pour justifier que la réglementation soit différente de part et d'autre.

L'assouplissement de la procédure d'octroi des visas doit s'accompagner d'un renforcement commun du contrôle des activités criminelles supposées dans le pays d'arrivée: proxénétisme, prostitution enfantine, trafic de drogue, trafic d'armes de poing ou d'armes de guerre.

Nous proposons d'accorder une attention particulière à la responsabilité des entreprises de transport (les transporteurs) dans le transport de passagers non dotés de visas et de documents de voyages en bonne et due forme. Cette même responsabilisation doit s'étendre aux entreprises prestant des services touristiques, de telle sorte que le tourisme cesse d'être une des manières pour les immigrants illégaux de pénétrer sur le territoire des parties.

Nous, parlementaires russes, faisons remarquer qu'actuellement en Russie, l'activité des organes de l'appareil de l'État est orientée sur un renforcement du contrôle des entrées et des séjours des étrangers et des apatrides sur le territoire de la Fédération de Russie, en ce compris du régime des visas, ainsi que du travail des représentations consulaires de la Fédération de Russie.

#### **4. LUTTE CONTRE LES FILIÈRES DE MIGRATION CLANDESTINE**

Nous, parlementaires russes et belges, estimons que les filières organisées qui amènent moyennant paiement et de manière illégale des citoyens russes ou des personnes transitant par la Russie, doivent être combattues en commun. Les chefs d'État et les ministres des deux pays ont déjà discuté de la problématique des flux migratoires illégaux.

Nous appelons au développement des mécanismes de contrôle communs mis au point lors de ces discussions.

En particulier, l'échange horizontal d'informations entre les services compétents des deux pays, est d'une importance cruciale.

Un effort particulier doit être fait dans le cadre de la lutte contre l'exploitation sexuelle qui est une des principales raisons du trafic d'êtres humains et, dès lors de l'immigration illégale. Une lutte renforcée contre la criminalité organisée s'impose donc.



## 5. OPVANG

Wij, Russische en Belgische parlementsleden, zijn van mening dat de opvang menselijk moet zijn en elk racistisch gedrag moet uitsluiten; het is onontbeerlijk dat erop wordt toegezien dat de vrijheid van de immigrant niet wordt beknot, tenzij hij een gevaar zou betekenen voor de openbare orde. In België gebeurt de opvang in open centra of worden de asielzoekers toegewezen aan het OCMW van een gemeente op grond van het aantal inwoners van die gemeente. De asielzoekers krijgen materiele ondersteuning tot de procedure afgelopen is en zij al dan niet een verblijfsvergunning krijgen.

Wij stellen vast dat een belangrijke stijging van het aantal immigranten, die verklaren de Russische nationaliteit te hebben, geregistreerd werd in België in 2000 en tijdens het eerste trimester van 2001. De meeste onder hen hebben politiek asiel aangevraagd onder het voorwendsel vluchtelingen van de Republiek Tsjetsjenië te zijn. De overgrote meerderheid van deze personen zijn zonder documenten in België aangekomen vanuit andere Europese Staten van de Schengenzone. Het onderzoek van de asielaanvragen heeft uitgewezen dat de zogenaamde « illegale Russische immigranten » in drie categorieën kunnen worden onderverdeeld: de burgers van de Russische Federatie, de burgers van de lidstaten van het Gemenebest van Onafhankelijke Staten, de ex-burgers van de USSR komende vanuit de Staten van het GOS en vanuit de Baltische landen.

Het probleem van de illegale immigranten werd besproken op het niveau van de staatshoofden en van de regeringen van onze landen, evenals de ministers voor Binnenlandse zaken en van andere vertegenwoordigers van beide landen.

In mei 2001 is een werkgroep opgericht, bestaande uit vertegenwoordigers van de ministeries van Binnenlandse Zaken en van andere betrokken departementen van beide landen, om dit probleem op te lossen.

Die bilaterale inspanningen hebben geleid tot het ontwerpen van een controlemechanisme van illegale migranten die het mogelijk maakt hun Russische nationaliteit vast te stellen en tot het bepalen van een procedure met het oog op hun repatriëring.

## 6. ASIELPROCEDURE

Wij, Belgische parlementsleden, beschouwen het recht op asiel als een fundamenteel mensenrecht. Het begrip vluchteling moet in alle lidstaten en kandidaat-lidstaten van de Europese Unie en in Rusland dezelfde betekenis hebben. Er moet gestreefd worden naar een uniforme en maximale toepassing van het Verdrag van Genève. Er moet een gezamenlijk Europees asiel-

## 5. L'ACCUEIL

Nous, parlementaires russes et belges, estimons que l'accueil doit être humain et que tout comportement raciste doit être exclu; il est indispensable de veiller à ce que la liberté de l'immigré ne soit pas entravée, à moins qu'il ne constitue un danger pour l'ordre public. L'accueil en Belgique a lieu dans des centres ouverts, ou alors les demandeurs d'asile sont confiés au CPAS d'une commune en fonction du nombre d'habitants de celle-ci. Les demandeurs d'asile reçoivent une aide matérielle jusqu'au terme de la procédure, qu'ils reçoivent ou non ensuite une autorisation de séjour.

Nous constatons qu'une hausse sensible du nombre d'immigrants illégaux déclarant avoir la citoyenneté russe, a été enregistré en Belgique en 2000 et pendant le premier trimestre de 2001. La plupart d'eux ont demandé l'asile politique en prétendant être des réfugiés de la République de Tchétchénie. La grande majorité de ces personnes sont arrivées en Belgique via d'autres États européens de la zone Schengen, dépourvues de documents. L'examen des demandes d'asile a révélé que les prétendus « immigrants illégaux russes » peuvent être répartis en trois catégories: les citoyens de la Fédération de Russie, les citoyens des États membres de la Communauté des États indépendants, les ex-citoyens de l'Union soviétique en provenance des États de la CEI et des pays baltes.

Le problème des immigrants clandestins a été discuté au niveau des chefs d'État et de Gouvernement, ainsi que des ministres de l'Intérieur et d'autres représentants des deux pays.

En mai 2001 un groupe de travail formé de représentants des ministères de l'Intérieur et d'autres départements concernés des deux pays a été mis en place en vue de régler ce problème.

Ces efforts bilatéraux ont abouti à l'élaboration d'un mécanisme de contrôle des immigrants illégaux permettant de constater leur citoyenneté russe, et à l'établissement de procédures en vue de leur rapatriement.

## 6. LA PROCÉDURE D'OCTROI DU STATUT DE RÉFUGIÉ

Nous, parlementaires belges, considérons le droit d'asile comme un droit fondamental de la personne. La notion de réfugié doit avoir la même signification dans tous les pays européens, membres de l'Union européenne, candidats à l'adhésion, et en Russie. Il faut tendre vers une application uniforme et maximale de la Convention de Genève. Il convient de

stelsel komen dat gebaseerd is op de integrale en globale toepassing van het Verdrag van Genève om te voorkomen dat iemand het risico loopt dat hij wordt teruggestuurd naar het land waar hij wordt vervolgd.

Wij, Russische parlementsleden, menen dat, overeenkomstig de Universele Verklaring van de mensenrechten iedere persoon het fundamentele recht heeft om «asiel te zoeken en van dit asiel te genieten». Dit verplicht staten evenwel niet om dit asiel ook te verstrekken. Volgens het internationaal recht is het asielrecht een soevereine bevoegdheid van de staat. Om deze reden kunnen personen, zelfs als zij zonder twijfel aan het begrip «vluchteling» beantwoorden in de zin van de Conventie van 1951 en van het Protocol van 1967 betreffende het statuut van de vluchtelingen, niet automatisch uitgaan van een recht op het asiel in een bepaald land. Aan te stippen valt dat de Russische Federatie, die tot de Conventie en het Protocol is getreden, zich ertoe verbonden heeft asielzoekers op te vangen, hun aanvragen te onderzoeken en de rechten van zij die als asielzoekers werden erkend te verzekeren. Het belangrijkste recht is het recht om niet teruggezonden te worden naar een Staat waar men vervolgd wordt of het risico loopt vervolgd te worden.

In België vragen wij, Belgische parlementsleden, dat de Dienst Vreemdelingenzaken wordt hervormd tot een beter gevormde en beter uitgeruste dienst. Wij wensen dat alleenstaande vrouwen die het statuut van vluchteling aanvragen van een bijzondere behandeling kunnen genieten, waarbij rekening wordt gehouden met het specifieke karakter van hun aanvraag.

Wij, Belgische parlementsleden, dringen er bij onze regeringen op aan om een statuut voor ongebeide minderjarigen op te stellen en dat met het oog op het uitwerken van een speciaal voogdijschap waarbij hun psychologische, sociale, medische en educatieve bijstand wordt verzekerd.

Wij wensen bovendien een statuut dat voorziet in de tijdelijke individuele bescherming, dat het vluchtelingenstatuut aanvult en dat gebaseerd is op artikel 3 van het Europese Verdrag voor de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden.

Wij, Russische parlementsleden, zijn van mening dat de Russische Federatie over een vluchtelingenwet beschikt waarvan de criteria voor het statuut van vluchteling volledig overeenstemmen met de definitie van het begrip vluchteling in de Conventie van 1951 betreffende de status van vluchtelingen. De federale vluchtelingenwet maakt abstractie van het criterium geslacht maar in de asielpprocedure wordt er rekening gehouden met de specificiteit van de verzoekers en wordt een gedifferentieerde benadering toegepast in functie van hun geslacht en van hun leeftijd.

Volgens ons, Russische parlementsleden, is het vluchtelingenstatuut een vorm van tijdelijke individuele bescherming, daar zijn duur beperkt wordt

mettre en place un régime d'asile européen commun, fondé sur l'application intégrale et globale de la Convention de Genève pour assurer que nul ne sera renvoyé là où il risque d'être à nouveau persécuté.

Nous, parlementaires russes, considérons, conformément à la Déclaration universelle des droits de l'homme, que le droit fondamental de toute personne est celui de «chercher un asile et bénéficier de cet asile». Néanmoins, le droit de demander l'asile n'engage pas les États à accorder cet asile. Le droit international traite le problème d'asile comme relevant de la compétence de l'État souverain, c'est pourquoi même ceux qui remplissent, sans aucun doute, la notion de «réfugié» dans le cadre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 concernant le statut des réfugiés, ne doivent pas forcément compter sur le droit d'asile dans un pays concret. Il faut noter que la Fédération de Russie, s'étant jointe à la Convention et au Protocole, s'est engagée à accueillir les personnes à la recherche d'asile, à examiner leurs demandes d'asile et à assurer les droits des personnes reconnues comme réfugiés dont le principal est celui de ne pas être renvoyé dans un État où on a fait l'objet ou risque d'être la victime de persécutions.

En Belgique nous, parlementaires belges, souhaitons que l'administration de l'Office des étrangers soit mieux formée et mieux équipée. Nous souhaitons que les femmes isolées qui invoquent le statut de réfugié puissent bénéficier d'un traitement particulier, qui respecte la spécificité de ce type de demande.

Nous, parlementaires belges, insistons près de nos gouvernements à mettre au point un statut des mineurs non accompagnés, comportant une tutelle spéciale et leur assurant une aide psychologique, sociale, médicale et éducative.

Nous souhaitons également l'établissement d'un statut de protection temporaire individuelle, complémentaire au statut de réfugié, fondé sur l'article 3 de la Convention européenne des droits de l'homme et les libertés fondamentales.

Nous, parlementaires russes, considérons que la Fédération de Russie possède une législation sur les réfugiés dans laquelle les critères du statut de réfugié correspondent pleinement à la définition de la notion de «réfugié» de la Convention de 1951 sur le statut de réfugiés. La loi fédérale «sur les réfugiés» fait abstraction du critère du sexe, mais, lors de la procédure d'asile on tient compte de la spécificité des demandeurs et on applique une approche différenciée en fonction de leur sexe et de leur âge.

Selon nous, parlementaires russes, le statut de réfugié représente un type de protection temporaire individuelle, puisque la durée de sa validité est limitée par

door de omstandigheden die de toekenning van dit statuut hebben gerechtvaardigd. Daarnaast voorziet de federale vluchtelingenwet nog een vorm van individueel asiel, «tijdelijk» asiel genoemd. Het wordt om humanitaire redenen toegekend aan hen die, ofwel onvoldoende gronden kunnen inroepen om het vluchtelingenstatuut te bekomen, ofwel dit statuut weigeren, maar om objectieve redenen niet naar hun eigen grondgebied kunnen worden teruggezonden (of kunnen niet vrijwillig terugkeren). Een van die redenen is een ernstige ziekte van de asielzoeker.

## 7. VERBLIJF OP HET GRONDGEBIED: DE IMMIGRANT WORDT AANVAARD

Wij, Belgische en Russische parlementsleden, gaan ervan uit dat het recht op culturele eigenheid behoort tot de rechten en vrijheden van de mens die universeel erkend zijn.

Naast rechten zijn er tegelijk ook plichten: integratie houdt voor buitenlanders de noodzaak en de verantwoordelijkheid in om de taal van de gemeenschap waar zij verblijven te leren, om de democratische waarden en de plaatselijke wetten te eerbiedigen.

Wij roepen de regeringen van onze landen op om op alle niveau's maatregelen uit te werken voor de integratie van migranten en vluchtelingen.

Deze maatregelen moeten in het bijzonder bevatten: een medisch onderzoek van iedere vluchteling en migrant; een precieze informatie over de rechten en de plichten van buitenlandse burgers en personen zonder staatsburgerschap op het grondgebied van onze staten; bijstand bij de verwijzing naar de meest aangepaste structuren in het licht van de medische, sociale en psychologische noden, evenals die inzake opvoeding en opleidingsniveau en professionele bekwaamheid.

Wij sporen aan tot de oprichting van specifieke structuren (opvangklassen, gespecialiseerde NGO's, bureau voor informatie en samenwerking) om hulp te bieden aan deze categorieën van personen.

Wij, Belgische parlementsleden, menen ook dat de procedures inzake gezinshereniging moeten worden vereenvoudigd en versneld, alsook de huwelijksprocedures, op voorwaarde dat ze niet voor schijnhuwelijken worden gebruikt.

Wij, Russische parlementsleden, zien de noodzaak niet om de huwelijks- en gezinsherenigingsprocedures te versnellen maar zijn het ermee eens dat de gezinshereniging moet worden vergemakkelijkt, op voorwaarde dat het begrip «gezinsleden» duidelijk wordt ingevuld. Het bewijs van schijnhuwelijk is in elk land een probleem. Daarbij komt nog dat geen enkele wettelijke of reglementaire bepaling van de Russische Federatie sancties voorziet voor schijnhuwelijken.

les circonstances ayant justifié l'octroi de ce statut. Par ailleurs, la loi fédérale «sur les réfugiés» prévoit encore un type d'asile individuel, ce que l'on appelle asile temporaire. Il est octroyé pour des motifs humanitaires à ceux qui, n'ayant pas de justificatifs en vue d'obtenir un statut de réfugié ou refusant volontairement son octroi, ne peuvent pas être renvoyés (ou ne peuvent pas repartir volontairement) sur le territoire du pays de leur origine civile pour des raisons objectives, dont une maladie grave du demandeur.

## 7. LE SÉJOUR SUR LE TERRITOIRE: L'IMMIGRÉ EST ADMIS

Nous, parlementaires russes et belges, nous nous fondons sur l'idée que le droit à la spécificité culturelle est un des droits et des libertés de l'homme universellement reconnus.

En même temps, il n'y a pas de droits sans devoirs: s'intégrer comporte, pour les étrangers, la nécessité et la responsabilité d'apprendre la langue de la communauté où ils résident, celle de respecter les valeurs démocratiques et les lois locales.

Nous invitons les gouvernements de nos États à élaborer des mesures à tous les niveaux en vue de l'insertion des immigrants et des réfugiés.

Ces mesures doivent comprendre notamment: un bilan médical de chaque réfugié et immigré; une information détaillée sur les droits et les obligations des citoyens étrangers et des apatrides sur le territoire de nos États; une assistance dans leur orientation vers les structures les plus adéquates en regard des besoins médicaux, sociaux et psychologiques, ainsi que des besoins en termes d'éducation et de niveau de formation, et d'aptitudes professionnelles.

Nous encourageons la création de structures spécifiques (classes d'accueil, ONG spécialisées, bureaux d'information et d'assistance) visant à aider ces personnes.

Nous, parlementaires belges, considérons également qu'il convient de faciliter et d'accélérer les procédures de regroupement familial, ainsi que les procédures de mariage à condition qu'elles ne soient pas détournées à des fins de mariages blancs.

Nous, parlementaires russes, ne voyons pas la nécessité d'accélérer les procédures de mariage et de regroupement familial mais nous convenons que la procédure du regroupement familial doit être facilitée sous réserve de concrétiser la notion de «membres de la famille». La mise en évidence des mariages blancs pose des problèmes dans n'importe quel pays. Outre cela, aucune disposition législative et réglementaire de la Fédération de Russie ne prévoit de sanction pour les mariages blancs.

Wij, Belgische parlementsleden, menen dat men eveneens oog dient te hebben voor de problematiek van de «braindrain» en dat moet worden samengewerkt om ontwerpakkoorden op punt te stellen met de landen van oorsprong van de immigranten om dit negatief gevolg te vermijden.

Wij, Russische parlementsleden, menen dat voor Rusland de «braindrain» de noodzaak aan de orde stelt om zo spoedig mogelijk de problemen op te lossen om de terugkeer van de specialisten naar hun thuisland mogelijk te maken.

### **8. PROCEDURES VOOR HET WEIGEREN VAN ASIEL: DEMIGRANT MOET TERUGKEREN NAAR HET VADERLAND**

Wat afgewezen asielaanvragen betreft, pleiten wij, Belgische en Russische parlementsleden, voor een gezamenlijk beleid inzake terugkeer naar het land van herkomst. De vrijwillige terugkeer heeft de voorkeur maar de gedwongen terugkeer moet behouden blijven.

De opvang in het land van herkomst of de plaats van het vorige verblijf van de immigrant moet waardig zijn en de fundamentele rechten van de mens verzekeren: de akkoorden tussen de verschillende regeringen moeten daarover waken.

### **9. SPECIALE GROEPEN: VROUWEN EN MINDERJARIGEN**

Er zijn specifieke maatregelen nodig ten gunste van de meeste kwetsbare groepen asielzoekers, en in het bijzonder voor onbegeleide minderjarigen en vrouwen. Aangepaste onderwijsprogramma's en taalcurricula moeten worden voorzien in de beginfase van de integratie. Die specifieke programma's kunnen vrouwen en minderjarigen bijvoorbeeld helpen bij het overwinnen van culturele barrières. Er moet daarbij worden gezorgd voor de nodige omkadering en financiële middelen.

Wij, Belgische parlementsleden, menen dat het in Europees verband aangewezen is om de wenselijkheid te onderzoeken om elementen zoals de gegronde vrees voor genitale verminking, verkrachting als oorlogswapen of een gedwongen huwelijk in aanmerking te nemen als motieven om iemand als vluchteling te erkennen.

Wij, Russische Parlementsleden, zijn van oordeel dat het invoeren van aanvullende gronden voor de toekenning van het statuut van vluchteling tegen de basisbeginselen van de Conventie van 1951 over het statuut van vluchteling ingaat en wij menen dat het niet nodig is het begrip «vluchteling» uit te breiden met de voorgestelde bijkomende gronden.

Nous, parlementaires belges, estimons qu'il convient de se préoccuper du problème de la «fuite des cerveaux» et d'engager une collaboration en vue d'élaborer des projets d'accord avec les pays d'origine des immigrants, pour éviter cet effet négatif.

Nous, parlementaires russes, considérons que pour la Russie, la «fuite des cerveaux» met en lumière la nécessité de résoudre le plus rapidement possible les problèmes qui se posent, en vue de permettre aux spécialistes de revenir dans leur pays d'origine.

### **8. LA PROCEDURE DE REFUS DU STATUT DE RÉFUGIÉ: LE MIGRANT DOIT RENTRER DANS SON PAYS**

En ce qui concerne les demandeurs d'asile déboutés, nous, parlementaires russes et belges, plaidons en faveur d'une politique commune de retour vers le pays d'origine. À cet égard, le retour volontaire est préférable, mais le retour forcé doit être maintenu.

L'accueil dans le pays d'origine de l'immigrant doit être digne et garantir les droits fondamentaux de la personne humaine: les accords entre les différents gouvernements doivent y veiller.

### **9. LES GROUPES SPÉCIAUX: LES MINEURS D'ÂGE ET LES FEMMES**

Des mesures particulières en faveur des groupes de demandeurs d'asile les plus vulnérables et, en particulier des mineurs non accompagnés et des femmes s'imposent. Il y a lieu de prévoir des programmes d'enseignement adaptés et des cours de langues pendant la phase initiale d'intégration. Ces programmes spécifiques peuvent, par exemple, servir à aider les mineurs d'âge et les femmes à surmonter les barrières culturelles. Il y a lieu de prévoir l'encadrement et les ressources financières nécessaires à cet effet.

Nous, parlementaires belges, considérons qu'il serait judicieux de débattre, au niveau européen, de l'opportunité de prendre en considération des éléments tels que la crainte fondée de subir une mutilation génitale, de subir un viol au titre d'un acte de guerre ou d'être victime d'un mariage forcé, comme des motifs de reconnaissance de la qualité de réfugié.

Nous, parlementaires russes, estimons que l'introduction des motifs complémentaires pour la reconnaissance de la qualité de réfugié d'une personne empiète sur les principes fondateurs de la Convention de 1951 sur le statut des réfugiés, et nous considérons qu'il n'est pas nécessaire d'élargir la notion de «réfugié» en le complétant par les indices proposés.

De hierboven opgesomde gronden voor de toekenning van het vluchtelingenstatuut worden, in het algemeen, binnen het kader van de Conventie van 1951 en van het Protocol van 1967 over het statuut van vluchteling, ook door de Russische Federatie, gekwalificeerd als vervolging wegens het toebehoren aan een welbepaalde sociale groep. Bovendien worden deze gronden zelden ingeroepen bij de asielaanvragen.

#### **10. EUROPESEASPECTEN EEN OBSERVATIEPOST VOOR DE MIGRATIE TUSSEN RUSLAND EN DE EUROPESE UNIE**

Wij, Belgische parlementsleden, zijn van mening dat het migratie- en asielbeleid in wezen moet worden behandeld op Europees niveau. De Europese Commissie heeft de Unie en de lidstaten uitgenodigd om ter bestrijding van armoede en sociale uitbuiting een gelijke kansenbeleid te voeren.

Er moet een observatiepost voor de migratie tussen Rusland en de Europese Unie komen (die deel uitmaakt van een algemene observatiepost voor migratie).

De Europese Unie moet zorgen voor een democratisch en institutioneel kader waarbinnen ze aan Europol een operationele opdracht toevertrouwt om, in gemeenschappelijke teams samen met de lidstaten en in overleg met Eurojust, de mensenhandel actief te bestrijden. Er moet interne en externe controle van Europol worden georganiseerd om in de toekomst de vastgestelde misbruiken te voorkomen. Eurojust is voor ons een absolute prioriteit.

Wij adviseren onze regeringen om ook een eenvoudige en snelle gezamenlijke procedure op te stellen voor de behandeling van asielaanvragen. Binnen de Europese Unie zijn wij voorstander van een procedure met « één loket », gecombineerd met een mogelijkheid tot beroep. Volgens die procedure wordt de behandeling van de aanvragen van alle personen die hun toevlucht zoeken in de Europese Unie gecentraliseerd in een Europees asielbureau dat contactpunten heeft in alle lidstaten die aan de buitengrenzen van de Unie liggen. De asielzoekers kunnen enkel op die plaatsen een aanvraag indienen, waarbij ze zich moeten houden aan uniforme normen. Het principe van het Verdrag van Dublin, dat bepaalt dat de asielaanvraag moet worden behandeld door de lidstaat waar de asielzoeker de Europese Unie is binnengekomen, vergt een snelle inwerkingtreding van het Eurodac-verdrag betreffende de vergelijking van vingerafdrukken.

Wij, Russische parlementsleden, blijven bij volgende stelling, voor wat de Europese aspecten betreft:

Voor wat de oprichting betreft van een observatiepost voor de migratie tussen Rusland en de Europese Unie, is het statuut van dit orgaan nog niet duidelijk,

Les motifs énumérés ci-dessus pour octroyer le statut de réfugié sont qualifiés, en règle générale, dans le cadre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 sur le statut des réfugiés, y compris par la Fédération de Russie, comme persécution pour l'appartenance à un groupe social déterminé. Outre cela, pareils cas de demande d'asile pour les motifs indiqués sont rares.

#### **10. LES ASPECTS EUROPÉENS: L'OBSERVATOIRE DES MIGRATIONS ENTRE LA RUSSIE ET L'UNION EUROPÉENNE**

Nous, parlementaires belges, estimons que la politique en matière d'immigration et d'asile doit être traitée essentiellement au niveau européen. La Commission européenne a invité l'Union et ses États membres à appliquer une politique d'égalité des chances combattant la pauvreté et l'exploitation sociale.

Il convient de créer un observatoire des migrations entre la Russie et l'Union européenne (cet observatoire fera partie de l'observatoire général des migrations).

L'Union européenne doit prévoir un cadre démocratique et institutionnel dans lequel elle confierait à Europol une mission opérationnelle consistant à combattre activement le trafic des êtres humains, dans le cadre d'équipes communes avec les États membres et en concertation avec Eurojust. Un contrôle interne et externe d'Europol doit être organisé afin d'éviter à l'avenir les abus constatés. Eurojust constitue pour nous une priorité absolue.

Nous suggérons à nos gouvernements de définir également une procédure commune simple et rapide pour le traitement des demandes d'asile. Pour l'Union européenne, nous sommes favorables à une procédure de « guichet unique », assortie d'une possibilité d'appel. Cette procédure permettrait le traitement centralisé de toutes les demandes d'asile introduites sur le territoire de l'Union européenne au sein d'une Agence européenne de l'asile, disposant de points de contact dans tous les États membres situés aux frontières extérieures de l'Union. Les demandes d'asile ne pourront être introduites qu'à ces seuls endroits, dans le respect de règles uniformes. Le principe du Traité de Dublin, en vertu duquel une demande d'asile doit être traitée par l'État membre sur le territoire duquel le demandeur est entré dans l'Union européenne, requiert l'entrée en vigueur rapide du traité Eurodac relatif à la comparaison des empreintes digitales.

Nous, parlementaires russes, en ce qui concerne les aspects européens, nous nous en tenons à la position suivante:

En ce qui concerne la création d'un observatoire des migrations entre la Russie et l'Union européenne, le statut de cet organe n'est pas encore clair, les buts

de doelstellingen van zijn oprichting, zijn functies, zijn bevoegdheden enz. zijn nog niet bepaald. Op grond van dit vooruitzicht kan men veronderstellen dat alleen de Russische Federatie het voorwerp zal zijn van een observatie. Het is weinig waarschijnlijk dat een dergelijk controleorgaan op het grondgebied van Rusland haar belangen zal weerspiegelen en verdedigen. Om deze reden is het voorgesteld ontwerp een discussiepunt voor de toekomst.

Voor wat de bijzondere activiteit van Europol betreft, wordt het operationele werk thans reeds verricht door de bevoegde instanties van de Staten die reeds een zekere ervaring hebben opgedaan inzake samenwerking en die een stevige contractuele basis hebben. Onder deze voorwaarden rijst de vraag naar de ontwikkeling van de samenwerking van deze structuren met Europol.

De noodzaak om de Europese wetgeving te harmoniseren in de domeinen die door de Belgische partner worden aangegeven is reëel, hoewel elke Lidstaat van de Conventie van 1951 en van het Protocol van 1967 over het vluchtelingenstatuut in staat is zijn eigen procedure voor de behandeling van de asielaanvragen te bepalen, en dit in overeenstemming met zijn wetgeving en rekening houdend met zijn mogelijkheden.

Het voorstel om binnen de Europese Unie een éénloket-procedure te voorzien is voorbarig, en kan, gelet op de strenge controle van de immigratie door de lidstaten van de Schengenzone en van de Dublinconventie, ongunstige gevolgen hebben voor Rusland, gelet op zijn geopolitieke positie.

## 11. INTERNATIONALE ASPECTEN

Wij, Belgische en Russische parlementsleden, nodigen de regeringen uit om herinstallatieakkoorden af te sluiten, samen met een ontwikkelingsprogramma dat bij voorkeur door de Internationale Organisatie voor migratie (IOM) moet worden uitgewerkt.

Die initiatieven kunnen worden ondersteund door de Europese Bank voor wederopbouw en ontwikkeling (EBWO) en het Samenwerkingsfonds voor Europese en bilaterale ontwikkeling.

Wij, Belgische parlementsleden, menen dat een doeltreffend beleid inzake immigratie en asiel, zoals het werd gedefinieerd in dit verslag, een versterkte controle vergt aan de buitengrenzen van de Unie. Alle lidstaten moeten op een proportionele manier bijdragen in de kosten voor de versterkte controle aan de buitengrenzen.

## 12. ASPECTEN VAN POLITIE- EN GERECHTELIJKE SAMENWERKING

Wij, Belgische en Russische parlementsleden, willen dat de mensenhandel, mensensmokkel en de

de sa mise en place, ses fonctions, ses compétences etc. ne sont pas déterminés. Sur la base de cette perspective, on peut supposer que seule la Fédération de Russie fera l'objet de l'observation. Il est peu probable qu'un organe de contrôle pareil sur le territoire de la Fédération de Russie reflète et défende ses intérêts, c'est pourquoi le projet proposé est un sujet de discussion à l'avenir.

Pour ce qui est de l'activité spéciale d'Europol, le travail opérationnel est déjà mené actuellement par les instances compétentes des États, qui ont acquis une certaine expérience dans la coopération et ont une base contractuelle solide. Dans ces conditions, il est de mise de poser la question concernant le développement de la coopération de ces structures avec Europol.

La nécessité d'harmoniser la législation européenne en matières indiquées par la partie belge est réelle, bien que chaque État membre de la Convention de 1951 et du Protocole de 1967 sur le statut des réfugiés soit en mesure d'établir sa procédure de traitement des demandes d'asile en conformité avec sa législation, compte tenu de ses possibilités.

La proposition de créer au sein de l'Union européenne une procédure de «guichet unique» est prématurée et peut entraîner, étant donné le contrôle rigoureux de l'immigration dans les États membres de la zone Schengen et de la Convention de Dublin, des conséquences défavorables pour la Russie en raison de sa spécificité géopolitique.

## 11. ASPECTS INTERNATIONAUX

Nous, parlementaires belges et russes, invitons les gouvernements à conclure des accords de réinstallation assortis d'un programme de développement, à élaborer de préférence avec l'Organisation internationale pour les migrations (OIM).

Ces initiatives peuvent être soutenues par la Banque européenne de reconstruction et de développement (BERD), ainsi que par le Fonds de coopération au développement européen et bilatéraux.

Nous, parlementaires belges, estimons qu'une politique efficace en matière d'immigration et d'asile telle qu'elle a été définie dans ce rapport, implique un contrôle renforcé aux frontières extérieures de l'Union. Tous les États membres doivent contribuer de manière proportionnelle aux frais du contrôle renforcé aux frontières extérieures.

## 12. LES ASPECTS DE COOPÉRATION POLICIÈRE ET JUDICIAIRE

Nous, parlementaires belges et russes, voulons que la traite des êtres humains, le trafic des êtres humains

uitbuiting van immigranten veel sterker wordt bestreden. Wij pleiten in dat verband voor een geïntegreerde aanpak. Het krachtig bestrijden van mensenhandel is een prioriteit in de strijd tegen de georganiseerde misdaad. Om die vorm van misdaad doeltreffender te kunnen bestrijden moeten de beschikbare instrumenten ingrijpend worden versterkt.

### CONCLUSIES

Wij, Belgische en Russische parlementsleden, pleiten voor een actief beleid om op internationaal niveau sociale ongelijkheid en armoede te bestrijden en zo de structurele oorzaken van de immigratie aan te pakken. Dat moet met name gebeuren door ontwikkelingsprogramma's ten gunste van de minst ontwikkelde landen aan te moedigen en de bevordering en de eerbiediging van de fundamentele rechten en vrijheden te verzekeren.

Het probleem van de illegale immigratie heeft een universeel karakter. De ervaring van de Europese Staten in het bijzonder bewijst dat de beste resultaten om de acuitheid van deze problematiek te verminderen, worden geboekt door een leidinggevend orgaan dat de strijd tegen dit fenomeen organiseert, door een overlegde interactie van alle bijzondere diensten en politiediensten (politie, tegenspiionage, inlichtingendiensten), als de staatsleiders stringente organisatorische en beheersbeslissingen nemen, als men unieke databanken creëert voor deze categorie misdrijven, en hiervoor de nodige financiering voorziet, en door een gepaste en adequate wijziging van de wetgeving.

In het raam van de nieuwe uitdagingen van de eenentwintigste eeuw, beschouwen wij de strijd tegen de illegale immigratie en het beheer van de migratiefluxen op het grondgebied van het Koninkrijk België en van de Russische Federatie, evenals op het Europees continent in zijn geheel, als een belangrijk element om de dreiging van het internationaal terrorisme en van de transnationale georganiseerde misdaad te bestrijden, evenals een zeer belangrijke bijdrage tot de verdediging van de staatsbelangen van België en van Rusland.

Daarbij mogen de vele onopgeloste problemen op het gebied van migratie niet worden losgekoppeld van hun ruimere politieke context en moeten de diepere oorzaken ervan grondig geanalyseerd worden. Zoniet dreigen de voorgestelde oplossingen te oppervlakkig, niet gepast of zelfs contraproductief te zijn.

Wij menen dat dit rapport duidelijk de overeenstemmende en afwijkende houdingen weergeeft van de Belgische en Russische parlementsleden en wij hopen dat het een bijdrage vormt tot het nader tot elkaar brengen van de wetgevingen van de Russische Federatie en het Koninkrijk België over de illegale immigratie.

et l'exploitation des immigrants soient combattus avec beaucoup plus de vigueur. À ce sujet, nous plaïdons pour une méthode intégrée. Combattre vigoureusement la traite des êtres humains est une priorité dans la lutte contre la criminalité organisée. Pour pouvoir combattre plus efficacement cette forme de criminalité, il y a lieu de prévoir un renforcement radical des instruments disponibles.

### CONCLUSIONS

Nous, parlementaires belges et russes, plaïdons en faveur d'une politique active de lutte contre l'inégalité sociale et la pauvreté au niveau international, afin de combattre les causes structurelles de l'immigration et ce, notamment, en encourageant les programmes de développement au profit des pays les moins avancés et en assurant la promotion et le respect des droits et libertés fondamentaux.

Le problème de l'immigration illégale a un caractère universel. L'expérience des États européens, notamment, démontre que les meilleurs résultats en vue d'atténuer l'acuité de ce problème sont atteints s'il existe un organe dirigeant qui organise la lutte contre ce phénomène, une interaction concertée de tous les services policiers et spéciaux (de la police, des services de renseignements etc.), si les dirigeants des États prennent des décisions d'organisation et de gestion rigoureuses, si l'on crée des banques de données uniques pour cette catégorie de délits, prévoit le financement à cet effet et si on modifie la législation de façon opportune et adéquate.

Dans le contexte des nouveaux défis du XXI<sup>e</sup> siècle nous considérons la lutte contre l'immigration illégale et la gestion des processus migratoires sur les territoires du Royaume de Belgique et de la Fédération de Russie, aussi bien que sur le continent européen dans l'ensemble, comme un élément important pour combattre la menace du terrorisme international et la criminalité organisée transnationale, comme une contribution considérable à la défense des intérêts étatiques de la Belgique et de la Russie.

À cet égard, on ne peut séparer les nombreuses questions en suspens en matière de migration du contexte politique plus large et il faut entamer une analyse fouillée de leurs causes profondes. Sinon les décisions adoptées pourraient se révéler superficielles, non appropriées, voire même contre-productives.

Nous estimons que le présent rapport met en évidence les convergences et les divergences dans les positions des parlementaires belges et russes sur le problème en question et nous espérons qu'il contribuera à rapprocher les visions des législateurs russe et belge dans le domaine de l'immigration illégale.

Dit verslag werd eenparig goedgekeurd door de 8 aanwezige leden van de commissie.

*De rapporteurs,*

Erika THIJIS.

Paul WILLE.

*De voorzitter van de commissie voor de Binnenlandse Zaken en voor de Administratieve Aangelegenheden van de Belgische Senaat,*

Anne-Marie LIZIN.

*De voorzitter van het Comité voor Veiligheid van de Russische Doema,*

Alexander GOEROV.

Le présent rapport a été approuvé à l'unanimité des 8 commissaires présents.

*Les rapporteurs,*

Erika THIJIS.

Paul WILLE.

*La présidente de la commission de l'Intérieur et des Affaires administratives du Sénat de Belgique,*

Anne-Marie LIZIN.

*Le président du Comité pour la sécurité de la Douma de la Fédération de Russie,*

Alexandre GOUROV.



De Russische tekst is uitsluitend gedrukt beschikbaar.

Le texte russe est disponible uniquement sur support papier.





































