

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

16 June 1992

Doc. 6633

REPORT

**on migratory flows in Czechoslovakia,
Hungary and Poland**

(Rapporteurs: Miss GUIRADO,
Spain, Socialist,
and Miss SZELÉNYI,
Hungary, Alliance of Young Democrats)

Problem

The radical political and social changes in central and eastern Europe have led to unprecedented outflows of migrants. Many persons have left their countries of origin both for political and economic reasons. However, restrictions on access to the European Community have led to an increased number of migrants arriving in countries not belonging to the Community. This is the case especially in Czechoslovakia, Hungary and Poland. As these countries have no tradition in receiving migrants, they lack the necessary administrative infrastructure and organisational capacity for coping with this problem.

Proposals

The new immigration countries, notably Czechoslovakia, Hungary and Poland, should develop appropriate migration policies and adopt adequate legislation. Such legislation should be designed with due regard to the protection of human rights and in a spirit of international solidarity.

The Council of Europe member states should accept to share the burden with the new immigration countries through practical co-operation and the provision of financial assistance as well as the acceptance of receiving asylum seekers and migrants from the countries of first asylum. Furthermore, they should increase their assistance to emigration countries with a view of eliminating the root-causes of migration.

The Committee of Ministers should take full advantage of the work set in motion by the Vienna Conference of Ministers on the Movement of Persons from Central and East European Countries (January 1991).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

16 juin 1992

Doc. 6633

RAPPORT

**sur les flux migratoires en Tchécoslovaquie,
en Hongrie et en Pologne**

(Rapporteurs: M^{lle} GUIRADO,
Espagne, socialiste,
et M^{lle} SZELÉNYI,
Hongrie, Alliance des jeunes démocrates)

Problème

Les profonds changements politiques et sociaux survenus en Europe centrale et orientale ont été à l'origine d'exodes sans précédent. De nombreuses personnes ont quitté leur pays d'origine pour des raisons à la fois politiques et économiques. Toutefois, les restrictions mises à l'accès au territoire de la Communauté européenne ont eu pour conséquence l'arrivée d'un nombre accru de migrants dans les pays non membres de la Communauté. Tel est le cas notamment de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie et de la Pologne. Comme ces pays n'ont pas de tradition en matière d'accueil des migrants, ils n'ont pas l'infrastructure administrative ni la capacité d'organisation nécessaires pour faire face au problème.

Propositions

Les nouveaux pays d'immigration, notamment la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne, devraient définir des politiques de migration appropriées et adopter des législations adéquates. Ces mesures devraient être conçues en tenant dûment compte de la protection des droits de l'homme, et dans un esprit de solidarité internationale.

Les Etats membres du Conseil de l'Europe devraient accepter de partager le fardeau des nouveaux pays d'immigration en leur apportant coopération pratique et aide financière, ainsi qu'en recevant des demandeurs d'asile et des migrants en provenance des pays où ils ont trouvé un premier accueil. En outre, ils devraient accroître leur aide aux pays d'émigration en vue d'éliminer les causes profondes des migrations.

Le Comité des Ministres devrait tirer pleinement parti de l'action lancée par la Conférence des ministres sur les mouvements de personnes en provenance des pays d'Europe centrale et orientale (Vienne, janvier 1991).

I. Draft recommendation

1. The radical political and social changes sweeping over central and eastern Europe in 1989-90 have created a fundamentally new, two-fold role for Czechoslovakia, Hungary and Poland in the tide of international migration.

2. The lifting of travel restrictions in these countries and a number of economic and social factors, as well as ethnic conflicts, have prompted a large number of persons to leave their countries of origin.

3. Whereas these factors contribute to the outward migration from Czechoslovakia, Hungary and Poland, the very same type of causes in east European states produce migratory waves flowing into the three countries underscoring the fact that these central European states are both emigration and immigration countries.

4. The restrictions adopted by some of the west European states in the form of the Schengen Agreement, the Dublin Convention for determining the state responsible for examining applications for asylum lodged in one of the member states of the European Communities and the draft convention for the crossing of borders inevitably lead to a concentration of large numbers of migrants in Czechoslovakia, Hungary and Poland. As a new phenomenon it is also observed that besides the "waiting room" function these three countries have become the desired destination for many migrants both from neighbouring states and from the developing countries with significantly lower standards of living and recurring political and economic crises.

5. As the present regulation of irregular and regular migration flows in Czechoslovakia, Hungary and Poland is inadequate in relation to the actual and especially the potential size of these movements, a thorough revision and improvement of the legal framework is a matter of high priority. This must be based on well defined policies sustained by a broad social consensus.

6. Undesired inflows should be prevented by co-ordinated action with other members of the Council of Europe in addressing the root-causes of migration in the countries of origin by transfer of knowledge, technology and investment, as well as by actively contributing to the elimination of potential conflicts and the dissemination of information concerning labour-market and living conditions in the countries concerned.

I. Projet de recommandation

1. Sous l'effet des profonds changements politiques et sociaux survenus en Europe centrale et orientale en 1989-1990, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne en sont venues à jouer un rôle double, radicalement nouveau, dans le contexte des migrations internationales.

2. La levée des restrictions aux voyages dans ces pays, un certain nombre de facteurs économiques et sociaux, ainsi que des conflits ethniques, ont incité de nombreuses personnes à quitter leur pays d'origine.

3. Alors que ces facteurs contribuent à favoriser les migrations au départ de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie et de la Pologne, exactement le même type de causes dans les pays d'Europe orientale est à l'origine de vagues migratoires à destination des trois pays, soulignant le fait que ces trois Etats d'Europe centrale sont des pays à la fois d'émigration et d'immigration.

4. Les restrictions adoptées par certains Etats d'Europe occidentale, sous la forme de l'Accord de Schengen, de la Convention de Dublin relative à la détermination de l'Etat responsable de l'examen d'une demande d'asile présentée dans l'un des Etats membres des Communautés européennes et du projet de convention relative au franchissement des frontières extérieures, entraînent inévitablement une concentration de nombreux migrants en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Pologne. On observe aussi un nouveau phénomène, à savoir qu'en plus de cette fonction «d'antichambre» ces trois pays sont devenus la destination souhaitée par de nombreux migrants venant aussi bien des pays voisins que des pays en développement, qui sont affectés par un niveau de vie notablement plus faible et par des crises politiques et économiques récurrentes.

5. Les réglementations en vigueur quant aux flux migratoires légaux et illégaux en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Pologne étant inadéquates face à l'ampleur présente et surtout potentielle de ces mouvements, une révision approfondie et une amélioration du cadre juridique sont prioritaires. Elles doivent s'inspirer de politiques bien définies, reposant sur un large consensus social.

6. Pour prévenir d'autres apports non désirés, les pays en question devraient, en coordonnant leur action avec d'autres membres du Conseil de l'Europe, s'efforcer de traiter les causes profondes des migrations dans les pays d'origine au moyen de transferts de connaissances, de technologies et d'investissements, ainsi que par une contribution active à l'élimination des conflits potentiels et par la diffusion d'informations sur le marché du travail et les conditions de vie dans les pays concernés.

7. The possibility of a mass influx from peripheral European countries has not disappeared. This calls for an effective and reliable early warning system and a comprehensive crises-management plan which is to be developed in co-operation with other European states.

8. The new immigration countries also have to evolve a satisfactory response to challenges posed by regular migrants and refugees, respecting the fundamental human freedoms and refugee rights guaranteed under the relevant international instruments.

9. In the light of the foregoing considerations the Assembly invites the new immigration countries, notably Czechoslovakia, Hungary and Poland:

i. to develop appropriate migration policies, to adopt adequate legislation (for aliens, immigrants and refugees) and to implement them effectively on the basis of human rights and in the spirit of international solidarity;

ii. to initiate negotiations and conclude agreements:

a. with neighbouring countries with a view to facilitating the readmission of irregular migrants, with due respect for human dignity and fundamental human rights, and without infringing the principle of "non-refoulement" of asylum-seekers as enshrined in the relevant international instruments;

b. on opportunities for training and fixed-term employment as well as for cultural exchanges;

c. among one another on setting up an emergency plan in case of mass influxes using the experiences of the countries of western Europe;

iii. to create conditions attractive and stimulating enough to induce their well-educated and skilled citizens abroad to return home and participate in national development efforts;

iv. to acquaint their citizens with basic human rights, to strive to increase tolerance and solidarity through the education system, and to take responsibility for informing the general public.

10. The Assembly calls upon its member states:

i. to participate in burden-sharing arrangements with the new immigration countries through the provision of financial assistance and the acceptance of asylum-seekers and other migrants from the countries of first asylum;

ii. to support the process of economic development in central and eastern Europe through

7. L'éventualité d'arrivées massives de populations en provenance des pays européens périphériques n'a pas disparu. Un système d'alerte fiable et efficace est donc nécessaire, ainsi qu'un plan global de gestion des crises, à élaborer en coopération avec d'autres Etats européens.

8. Les nouveaux pays d'immigration doivent aussi relever le défi que constitue l'arrivée de migrants et de réfugiés en situation régulière, en respectant les libertés fondamentales et les droits des réfugiés garantis par les instruments internationaux appropriés.

9. A la lumière de ces considérations, l'Assemblée invite les nouveaux pays d'immigration, notamment la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne:

i. à développer des politiques de migration appropriées, à adopter des législations adéquates (pour les étrangers, les immigrants et les réfugiés) et à les appliquer effectivement dans le respect des droits de l'homme et dans un esprit de solidarité internationale;

ii. à entamer des négociations et à conclure des accords:

a. avec les pays voisins, en vue de faciliter la réadmission des migrants irréguliers, dans le respect de la dignité humaine et des droits de l'homme fondamentaux, et sans enfreindre le principe du non-refoulement des demandeurs d'asile, tel qu'il est proclamé dans les instruments internationaux pertinents;

b. sur des possibilités de formation et d'emploi pour des périodes déterminées, aussi bien que d'échanges culturels;

c. pour l'établissement entre eux d'un plan d'urgence en cas d'arrivées massives, en mettant à profit l'expérience des pays d'Europe occidentale;

iii. à créer des conditions suffisamment attractives et stimulantes pour amener les citoyens instruits et qualifiés à rentrer chez eux, et à participer aux efforts nationaux de développement;

iv. à faire connaître à leurs citoyens les droits de l'homme fondamentaux, à tenter d'accroître la tolérance et la solidarité au travers du système d'éducation, et à entreprendre l'information du grand public.

10. L'Assemblée appelle ses Etats membres:

i. à partager le fardeau des nouveaux pays d'immigration en leur apportant une aide financière et en recevant des demandeurs d'asile et autres migrants en provenance des pays où ils ont trouvé un premier accueil;

ii. à soutenir le processus de développement économique de l'Europe centrale et orientale par des

capital investment, trade liberalisation and training programmes;

iii. to provide assistance for emergency relief and for the reconstruction of war-torn regions, thus facilitating the voluntary return of persons who have been forced to migrate;

iv. to consider the transfer of experience of traditional immigration countries to the new immigration countries. This support should not be limited to information transfer, but should also include practical measures and technical know-how;

v. to increase co-operation with new immigration countries in order to develop their administrative infrastructure and organisational capacity for dealing with migratory movements.

11. The Assembly therefore recommends that the Committee of Ministers:

i. take full advantage of the work set in motion by the Vienna Conference especially concerning:

a. the provision of information to the citizens of countries of potential outflow, concerning the legal possibilities and constraints relating to immigration, the economic and labour-market situation and living conditions in the likely target countries;

b. the establishment of a warning system capable of anticipating uncontrolled mass influxes;

ii. consider the utilisation of the Social Development Fund for promoting job creation in the disadvantaged regions;

iii. actively participate in conflict prevention and resolution in regions affected by inter-ethnic strifes;

iv. promote the protection, development and recognition of minority rights in the countries of the European region, and enhance the elaboration and effective observance of international agreements serving this purpose.

II. Explanatory memorandum

by Miss GUIRADO and Miss SZELÉNYI

Introduction

1. The radical political and social changes sweeping over central and eastern Europe in 1989-90 have created a fundamentally new, two-fold role for Czechoslovakia, Hungary and Poland in the tide of international migration. Lifting restrictions on exit in these countries has generated unprecedented outflows whereas opening the borders and abolishing restrictions on

programmes d'investissement, de libéralisation des échanges et de formation;

iii. à fournir une aide pour des secours d'urgence et pour la reconstruction des régions dévastées par la guerre, en facilitant ainsi le retour volontaire des personnes qui ont été obligées d'émigrer;

iv. à envisager de faire profiter les nouveaux pays d'immigration de l'expérience des pays d'immigration traditionnelle. Cette aide ne devrait pas se limiter à un transfert d'informations, mais s'étendre à des mesures pratiques et au savoir-faire technique;

v. à accroître la coopération avec les nouveaux pays d'immigration afin de développer leur infrastructure administrative et leurs capacités d'organisation pour faire face aux mouvements migratoires.

11. L'Assemblée recommande donc au Comité des Ministres:

i. de tirer pleinement parti de l'action lancée par la Conférence de Vienne, notamment pour:

a. la fourniture d'informations, aux citoyens des pays à potentiel migratoire, sur les possibilités et restrictions juridiques touchant l'immigration, sur la situation économique et du marché de l'emploi, et sur les conditions de vie dans les pays cibles potentiels;

b. la mise en place d'un système d'alerte pouvant prévoir des afflux massifs non maîtrisés;

ii. d'envisager l'utilisation du Fonds de développement social pour la promotion de la création d'emplois dans les régions défavorisées;

iii. de participer activement à la prévention et au règlement des conflits dans les régions qui souffrent d'affrontements ethniques;

iv. de promouvoir la protection, le développement et la reconnaissance des droits des minorités dans les pays de la région européenne, et de favoriser l'élaboration et l'application effective des accords internationaux à cette fin.

II. Exposé des motifs

par M^{me} GUIRADO et M^{lle} SZELÉNYI

Introduction

1. Sous l'effet des profonds changements politiques et sociaux survenus en Europe centrale et orientale en 1989-1990, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne en sont venues à jouer un rôle double foncièrement nouveau dans le contexte des migrations internationales. La levée des restrictions aux départs dans ces pays a provoqué des exodes sans précédent, tandis que l'ouverture

tourism have encouraged enormous inward flows, especially from countries further to the east.

2. Some of the economic push factors causing emigration have existed for the last decades but could not be realised because of the legal constraints. Such are the desire to achieve the same personal income level as in the West, or the ambition to utilise those capabilities and skills of the potential migrant, which were made idle by the lack of appropriate infrastructure.

3. New push factors accompany the difficult transition to market economy, increasing the social stress and the migration potentials. Open unemployment, overmanning of agriculture, rupture of the social security system and the sharp decrease in standards of living are the most significant causes.

4. Expectations concerning the legitimacy and popular support of the new political leaders proved to be too optimistic and were partially replaced by disillusionment with the political and social trends.

5. The deplorable and increasingly deteriorating state of the environment both in urban and rural areas together with the intolerable risk of devastating industrial accidents has forced substantial population groups to uproot or to consider migration.

6. Whereas the above-mentioned factors contribute to the outward migration from Czechoslovakia, Hungary and Poland, the very same type of causes in east European states produce migratory waves flowing into the three countries underscoring the two-fold character of these central European states. However, there are further elements reinforcing their new immigration country status.

7. The process of self determination in parts of eastern and southern Europe as well as other conflicts generated by nationalist ambitions and directed against minorities have produced hundreds of thousands of forced migrants and domestically displaced persons from the affected ethnic communities. Wherever these tensions erupted into armed conflicts and wars the otherwise non-affected civilian population was also forced to escape destruction and generalised violence.

8. The population pressure in the developing world together with the growing unemployment and the disappearance of vital elements of production and subsistence displaces more and more people, many of whom wish to resettle in Europe.

des frontières et la suppression des restrictions au tourisme ont encouragé de très nombreuses arrivées dans ces pays, particulièrement en provenance de pays situés plus à l'Est.

2. Certains des facteurs économiques, incitant à émigrer, existent depuis quelques décennies mais n'ont pas pu jouer en raison des contraintes légales. Il en est ainsi du désir de parvenir au même niveau de revenu individuel qu'en Occident, ou de l'ambition du migrant potentiel d'utiliser ses capacités et talents, inexploités jusqu'alors faute d'infrastructures appropriées.

3. De nouveaux facteurs de départ se manifestent avec la difficile transition vers l'économie de marché, accroissant la tension sociale et le potentiel migratoire. Le chômage apparent, l'excès de main-d'œuvre dans l'agriculture, la rupture du système de sécurité sociale et la chute du niveau de vie sont les causes plus importantes.

4. Les espoirs suscités par la légitimité et le soutien populaire, dont bénéficiaient les nouveaux dirigeants politiques, se sont révélés trop optimistes et ont fait place en partie à un sentiment de déception provoqué par l'évolution politique et sociale.

5. L'état déplorable de l'environnement, qui se détériore de plus en plus dans les zones tant urbaines que rurales, et le risque intolérable d'accidents industriels dévastateurs ont forcé des groupes importants de la population à se déraciner ou à envisager l'émigration.

6. Si les facteurs susmentionnés contribuent à l'apparition de flux migratoires en provenance de la Tchécoslovaquie, de la Hongrie et de la Pologne, ce même type de causes dans les Etats d'Europe orientale produit des flux migratoires à destination des trois pays, soulignant la double nature de ces pays d'Europe centrale. Toutefois, il y a d'autres éléments qui renforcent leur nouveau statut de pays d'immigration.

7. Le processus d'autodétermination dans des parties d'Europe méridionale et orientale, ainsi que d'autres conflits engendrés par les ambitions nationalistes et dirigés contre des minorités, ont produit des centaines de milliers de migrants forcés et de personnes déplacées à l'intérieur de leurs propres pays, venant des communautés ethniques affectées. Chaque fois que ces tensions ont éclaté en conflits et en guerres armées, la population civile, autrement non affectée, n'a pu échapper aux destructions et aux violences généralisées qu'en fuyant.

8. La pression démographique dans le monde en développement ainsi que la progression du chômage et la disparition des éléments vitaux de la production et de la subsistance aboutissent à déplacer de plus en plus de personnes, dont bon nombre souhaitent se réinstaller en Europe.

9. The restrictions adopted by some of the west European states in the form of the Schengen Agreement, the Dublin Convention for the Determination of the State Responsible for Examining Requests for Asylum and the draft convention for the crossing of borders inevitably lead to concentration of large numbers of migrants in Czechoslovakia, Hungary and Poland. As a new phenomenon it is also observed that besides the "waiting room" function these countries have become the desired destination for many migrants both from the developing countries and from neighbouring states with significantly lower standards of living and recurring political and economic crises.

10. As the present legal regulation of irregular and regular migration flows in Czechoslovakia, Hungary and Poland is inadequate in relation to the actual, and especially the potential, size of these movements, a thorough revision and improvement of the legal framework is a matter of high priority. This must be based on well defined policies sustained by a broad social consensus.

11. Undesired inflows should be prevented by co-ordinated action with other members of the Council of Europe in addressing the root-causes of migration in the countries of origin by transfer of knowledge, technology and investment, as well as by active conflict potential elimination and dissemination of information concerning labour market and living conditions in their respective countries.

12. The potential of a possible mass influx from peripheral European countries has not disappeared. This calls for an effective and reliable early warning system and a comprehensive crises-management plan which is to be developed in co-operation with other European states.

13. The new immigration countries also have to evolve a satisfactory response to challenges posed by regular migrants and refugees, bearing in mind the fundamental human freedoms and refugee rights guaranteed under the relevant international instruments.

14. On 27 June 1991, the committee organised a hearing on migratory flows in peripheral European countries. The presentations of the experts revealed that the central European countries are especially affected by the positive and negative effects of the migratory waves reaching the peripheral European countries. Whereas other peripheral countries, such as those in the Mediterranean or in Scandinavia, have a longer experience in receiving migrants, Czechoslovakia, Hungary and Poland have had no major influxes during recent decades. The radical political and

9. Les restrictions adoptées par certains des Etats d'Europe occidentale, sous la forme du système de l'Accord de Schengen, de la Convention de Dublin sur la détermination de l'Etat responsable de l'examen des demandes d'asile et du projet de convention pour le passage des frontières, aboutissent inévitablement à concentrer de nombreux migrants en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Pologne. On observe un phénomène nouveau, à savoir qu'en plus de cette fonction «d'antichambre» les trois pays sont devenus la destination souhaitée par de nombreux migrants, venant aussi bien des pays en développement que des Etats voisins, pays affectés par un niveau de vie notablement plus faible et des crises politiques économiques récurrentes.

10. Les réglementations en vigueur quant aux flux migratoires légaux et illégaux en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Pologne étant inadéquates face à l'ampleur présente et surtout potentielle de ces mouvements, une révision approfondie et une amélioration du cadre juridique sont prioritaires. Elles doivent s'inspirer de politiques bien définies, reposant sur un large consensus social.

11. Pour prévenir d'autres apports non désirés, les pays en question devraient s'associer aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe pour traiter les causes fondamentales des migrations dans les pays d'origine grâce à des transferts de connaissances, de technologies et d'investissements, ainsi que par une contribution active à l'élimination des conflits potentiels et par la diffusion dans les pays d'émigration d'informations sur le marché du travail et les conditions de vie sur leurs territoires respectifs.

12. L'éventualité d'arrivées massives en provenance de pays européens périphériques n'a pas disparu. Cette situation appelle la mise en place d'un système d'alerte fiable et efficace ainsi qu'un plan global de gestion des crises à développer en coopération avec d'autres Etats européens.

13. Les nouveaux pays d'immigration doivent relever de manière positive le défi que constitue l'arrivée de migrants en situation régulière et de réfugiés en respectant les libertés fondamentales et les droits des réfugiés, garantis par les instruments internationaux pertinents.

14. Le 27 juin 1991, la Commission a organisé une audition sur les flux migratoires dans les pays de l'Europe périphérique. Les communications des experts ont révélé que les pays d'Europe centrale sont particulièrement touchés par les effets tant positifs que négatifs des vagues migratoires atteignant les pays de la périphérie européenne. Tandis que d'autres pays périphériques, tels ceux de la région méditerranéenne ou de la Scandinavie, ont une plus longue expérience de l'accueil des migrants, la Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne n'ont pas connu d'afflux

social changes sweeping over this region in 1989-90 have created a fundamentally new, two-fold role for these countries in the field of international migration. Lifting restrictions on exit has generated unprecedented outflows whereas opening the borders and abolishing restrictions on tourism have encouraged enormous inward flows, especially from countries further to the east. Given the importance of these developments and the new situation, the Rapporteurs have decided to concentrate on this region of central Europe.

15. This report is a sequel to the action taken by the Parliamentary Assembly in adopting Recommendation 1148 (1991) on Europe of 1992 and migration policies, and by Recommendation 1149 (1991) on Europe and refugee policies. The recommendations point out that restrictions on access to European Community territory may lead to the concentration of large numbers of migrants in Council of Europe member states which are not members of the European Community. They also urge the Council of Europe to promote harmonisation of the migration and refugee policies in member states.

16. The Rapporteurs wish to express their gratitude to Professor Bimal Ghosh, Programme Director, Senior Consultant, International Organisation for Migration (Geneva) and Professor Boldizsár Nagy, Specialist in International Law, ELTE University Law School (Budapest) for their contributions to the development of the report.

**Actual and potential migration flows in and out of
Czechoslovakia, Hungary and Poland**

17. Czechoslovakia, Hungary and Poland have become countries of destination and transit for migrants since 1989 while retaining their character as countries of origin for emigration. In 1989 1,3 million persons left the former Warsaw Pact states. This number included 720 000 Germans (340 000 from the German Democratic Republic) moving to the Federal Republic of Germany and about 320 000 Bulgarians leaving for Turkey (nearly half of them later returned to Bulgaria).

18. The German exodus and the outflow of Romanian citizens seriously affected these three countries, especially Czechoslovakia and Hungary, which provided part of the transit route for these massive movements. Parallel to this growing number of tourists and potential immigrants poured into these countries from the territory of

majeurs durant les récentes décennies. Les changements politiques et sociaux radicaux, survenus dans cette région en 1989 et 1990, ont créé un rôle fondamentalement nouveau pour ces pays dans le domaine des migrations internationales, et cela sous un double aspect. La levée des restrictions à la sortie a entraîné des départs massifs sans précédent, tandis que l'ouverture des frontières et l'abolition des restrictions sur le tourisme ont provoqué d'énormes mouvements vers ces pays, venant en particulier des pays situés plus à l'Est. Eu égard à l'importance de ces évolutions et aux conséquences de la situation nouvelle, les rapporteurs ont décidé de porter essentiellement leur attention sur cette région de l'Europe centrale.

15. Le présent rapport fait suite à l'adoption par l'Assemblée parlementaire, d'une part, de la Recommandation 1148 (1991) relative à l'Europe de 1992 et aux politiques de migration, et, d'autre part, de la Recommandation 1149 (1991) relative à l'Europe et aux politiques en matière de réfugiés. Ces recommandations notent que les restrictions mises à l'accès au territoire de la Communauté européenne pourraient entraîner la concentration d'un grand nombre de migrants dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qui ne sont pas membres de la Communauté européenne. En outre, elles invitent instamment le Conseil de l'Europe à promouvoir l'harmonisation des politiques en matière de migration et de réfugiés dans les Etats membres.

16. Les rapporteurs souhaitent remercier ici de leurs contributions à l'élaboration du présent rapport le professeur Bimal Ghosh, Consultant principal de l'Organisation internationale pour les migrations (Genève) et le professeur Boldizsár Nagy, spécialiste de droit international à l'Ecole de droit de l'université ELTE (Budapest).

**Flux migratoires effectifs et potentiels à destination et en
provenance de Tchécoslovaquie, de Hongrie et de Pologne**

17. La Tchécoslovaquie, la Hongrie et la Pologne sont devenues des pays de destination et de transit pour les migrants depuis 1989, tout en conservant leur caractère de pays de départ. En 1989, 1,3 million de personnes ont quitté les pays de l'ancien Pacte de Varsovie. Ce chiffre englobait 720 000 Allemands (340 000 en provenance de la République Démocratique Allemande) partant pour la République Fédérale d'Allemagne et quelque 320 000 Bulgares pour la Turquie (dont près de la moitié sont retournés plus tard en Bulgarie).

18. L'exode allemand et le départ massif de citoyens roumains, ont eu une incidence sensible sur ces trois pays, particulièrement la Tchécoslovaquie et la Hongrie sur le territoire desquelles se situait une partie de l'itinéraire de transit pour ces déplacements massifs. Simultanément, un nombre croissant de touristes et d'immigrants potentiels y

the former Soviet Union. For example, while in the early eighties only 720 000 Soviet tourists visited Poland, in 1991 4,7 million tourists were registered from the territories of the Commonwealth of Independent States (CIS) and the Baltic Republics. The enormous rise in the number of visitors from the east has contributed to fly-by-night nomadic street vendors, illegal employment and organised begging.

19. During the same period of time an increasing number of people from developing countries was seeking access to western Europe, but using these central European countries as a stepping stone. Besides the transit movements the inflow of Third World citizens taking up legal or illegal residence in Czechoslovakia, Hungary and Poland is growing. This is partly due to their failure to enter the country of final destination (mainly in western Europe) and partly because these three states have become attractive enough due to their relative political and economic stability and welfare provision.

20. A significant feature of these flows is that they include large numbers belonging to minorities in their countries of origin. Ethnic Germans from the territory of the Soviet Union — and currently from the CIS — from Romania and Poland, ethnic Hungarians from Romania and Serbia, Serbs from Romania, Jews from most central and east European states, utilised and still make use of the new opportunities to resettle into the states where they would become part of the majority.

21. As a result of these processes and other forms of migration, like repatriation, the three countries have become the target destination for large number of temporary or permanent migrants. In Hungary, for example, the number of legal aliens with residence permits (including asylum seekers) has risen from a couple of thousands in the early eighties to more than one hundred thousand in the early nineties.

22. A specific form of forced migration is the movement of masses escaping civil war or other armed conflicts. Internal displacements caused by these often lead to external migration. Some 400 000 persons were displaced following the conflicts in Armenia and Azerbaijan which still continue. The conflict in the former territory of Yugoslavia is estimated to have displaced at least 1,2 million people. Hungary for example has so far received 60 000 asylum seekers from the former territory of Yugoslavia some of whom

sont entrés, venant du territoire de l'ex-Union Soviétique. Ainsi, alors qu'au début des années 80, 720 000 touristes soviétiques seulement se sont rendus en Pologne, en 1991 ce sont 4,7 millions de touristes qui ont été enregistrés en provenance des territoires de la Communauté des Etats indépendants (CEI) et des républiques baltes. L'énorme augmentation du nombre de visiteurs en provenance de l'Est a contribué à favoriser le colportage nomade à la sauvette, l'emploi clandestin et la mendicité organisée.

19. Durant la même période, le nombre de personnes en provenance de pays en voie de développement et cherchant à entrer en Europe occidentale, mais utilisant ces pays d'Europe centrale comme marche-pied, a augmenté. En dehors de la circulation de transit, le nombre de citoyens du tiers monde s'installant légalement ou illégalement en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Pologne est en augmentation. Cela est dû en partie au fait qu'ils ne réussissent pas à entrer dans le pays de destination finale, en Europe de l'Ouest principalement, et en partie parce que ces trois Etats sont devenus suffisamment attractifs du fait de la relative stabilité politique et économique, et de leurs systèmes de protection sociale.

20. Une caractéristique notable de ces flux est qu'ils englobent un grand nombre de personnes appartenant à des minorités dans leur pays d'origine. Migrants d'origine allemande venant du territoire de l'Union Soviétique — et à l'heure actuelle de la CEI — de Roumanie et de Pologne, migrants d'origine hongroise venant de Roumanie et de Serbie, Serbes venant de Roumanie, juifs de la plupart des Etats d'Europe centrale et orientale, ont utilisé et utilisent encore les nouvelles possibilités qui leur sont offertes pour se réinstaller dans les Etats où ils feraient partie de la majorité.

21. Par suite de ces processus et d'autres formes de migration, comme le rapatriement, les trois pays sont devenus des pays cibles pour une forte émigration temporaire ou permanente. En Hongrie, par exemple, le nombre d'étrangers ayant un permis de séjour (y compris les demandeurs d'asile) est passé de quelques milliers au début des années 80 à plus de 100 000 au début des années 90.

22. Une forme spécifique d'émigration forcée est celle des déplacements massifs de population fuyant la guerre civile ou d'autres conflits armés. Les déplacements intérieurs ainsi provoqués entraînent souvent des migrations externes. Quatre cent mille personnes environ ont été déplacées à la suite des conflits d'Arménie et d'Azerbaïdjan, qui se poursuivent encore. Le conflit sur l'ancien territoire de la Yougoslavie aurait déplacé au moins 1,2 million de personnes. La Hongrie, par exemple, a reçu jusqu'à présent

have been receiving accommodation and food for almost a year. Such political convulsions and armed conflicts produce, and might produce further, influxes into Czechoslovakia, Hungary and Poland. A further fear is that people who are not at present refugees but for various reasons reside in these three countries may ask for asylum if any threatening situation develops in their home countries. The level of such influxes remain largely unpredictable and so is the duration of their stay.

23. Potential migratory flows include probable and contingent movements. The continuation of the present trends in minority emigration, family reunion, emigration for employment and for better standards of life is to be expected, although the levels of flows will be largely influenced by current immigration policies and regulations in receiving countries and by the common external barriers to be erected under the European harmonisation processes. The contingent movements caused by man-made and natural catastrophes (civil war, industrial accidents, ecological disasters), are more difficult to predict. They tend to generate sudden flows of asylum seekers and irregular migrants. The likelihood of such occurrences is disquietingly high.

Major causes of the movements

Changes in central and eastern Europe

24. Whereas the Warsaw Pact states had a generally restrictive policy concerning travel to the west — ranging from an almost total ban in the German Democratic Republic and the Soviet Union to a relatively relaxed regime in Hungary and Poland — the democratic transformation has pulled down almost all the barriers to inward and outward travel and to emigration. Presently only the CIS and Albania seem to maintain legal and/or technical obstacles to exit, other than currency controls.

25. The newly-found freedom of travel, following the disappearance of legal and other restrictions, combined with exaggerated expectations about the west, inspired those who intend to migrate in order to:

- achieve the same income level as their counterparts in the west, or at least to improve their earnings;

- utilise their capabilities and skills made idle by the lack of appropriate infrastructure and facilities in their home countries.

60 000 demandeurs d'asile en provenance de l'ancien territoire de la Yougoslavie, dont certains ont été logés et nourris pendant près d'un an. Ces convulsions politiques et ces conflits armés produisent et pourraient produire de nouvelles entrées en Tchécoslovaquie, en Hongrie et en Pologne. On peut redouter aussi que les personnes qui ne sont actuellement pas des réfugiés mais qui, pour diverses raisons, résident dans ces trois pays, demanderont peut-être l'asile si des menaces se profilent dans leurs pays d'origine. L'importance de ces arrivées demeure largement imprévisible, comme la durée de leur séjour.

23. Les flux migratoires potentiels incluent des mouvements de population probables et contingents. La poursuite des tendances actuelles de l'émigration, pour des raisons d'appartenance à une minorité, de réunion des familles, d'emploi et de recherche d'un meilleur niveau de vie, se poursuivront probablement, même si les niveaux des flux dépendront dans une large mesure des politiques d'immigration et des réglementations dans les pays d'accueil, ainsi que des barrières externes communes qui seront dressées dans le cadre des processus d'harmonisation européens. Les mouvements contingents provoqués par la survenue de catastrophes d'origine naturelle ou humaine (guerre civile, accidents dans l'industrie, désastre écologique) sont plus difficiles à prévoir. Ils tendent à générer des flux brutaux de demandeurs d'asile et de migrants irréguliers. Leur grande probabilité est préoccupante.

Causes majeures des mouvements de populations

Changements survenus en Europe centrale et orientale

24. Alors que les Etats membres du Pacte de Varsovie observaient une politique généralement restrictive à l'égard des voyages en Occident — allant d'une interdiction presque totale en République Démocratique Allemande et en Union Soviétique à un régime relativement souple en Hongrie et en Pologne — la transformation démocratique a abattu presque toutes les barrières s'opposant aux déplacements extérieurs ou intérieurs et à l'émigration. A l'heure actuelle, seules la CEI et l'Albanie maintiennent des obstacles légaux et/ou techniques à la sortie du pays, en dehors du contrôle des devises.

25. La liberté de mouvement récemment acquise, grâce à la disparition des restrictions légales et autres, ainsi que des attentes exagérées quant aux avantages de l'Occident, ont incité les personnes qui envisageaient d'émigrer:

- à acquérir le même niveau de revenus que leurs homologues d'Occident, ou du moins à améliorer leur salaire;

- à utiliser leurs capacités et qualifications, inexploitées faute d'infrastructures et d'équipements appropriés dans leur pays natal.

26. The difficult transition to a market economy, alongside democratisation, has inevitably led to considerable social stress and painful problems of adjustment, increasing the migration potential throughout the region. Among the factors that are contributing to the build-up of the migratory pressure are:

- open unemployment, resulting from industrial restructuring;
- overmanning of agriculture and low labour productivity;
- rupture of the social security system;
- sharp decrease of standards of living.

27. The tough economic reform measures have brought in their wake social strains and considerable human hardship. Unemployment has been soaring, alongside a sharp fall in real output and a continuing rise in consumer prices, and may have already reached 7 million in central and eastern Europe. It could, at least according to one recent estimate, rise soon to 19% of the labour force from 3,4% when the reforms started. The CIS is expected to have 15 million unemployed this year, while an additional 30 million employees in the public sector are facing the risk of retrenchment.

28. Expectations concerning the legitimacy and popular support of the new political leaders have proved to be too optimistic in most of the new central and east European democracies. Disillusionment with the political trends, and a growing sense of frustration resulting from it are also emerging as an important source of migration potential.

29. The deplorable and increasingly deteriorating state of the environment both in urban and rural areas together with the intolerable risk of devastating industrial accidents has forced substantial population groups to uproot or to consider external migration. The Chernobyl disaster has dramatically demonstrated the possible magnitude of such potential risks. Many applicants of Czech origin who recently wanted to migrate to Czechoslovakia were from the Chernobyl region. The possibility of such tragic accidents is now considerably enhanced by the uncertainty about effective maintenance and upkeep of nuclear plants and installations scattered in the CIS.

Conflicts

30. The process of self-determination and the release of secessionist forces in parts of eastern

26. La transition difficile vers une économie de marché, parallèlement à la démocratisation, a inévitablement créé des tensions sociales considérables et de douloureux problèmes d'adaptation, qui ont augmenté, dans toute la région, le potentiel migratoire. Parmi les facteurs qui contribuent à l'établissement des pressions migratoires, on peut citer:

- le chômage apparent, dû à la restructuration industrielle;
- l'excès de main-d'œuvre dans l'agriculture et sa faible productivité;
- la rupture du système de sécurité sociale;
- la chute du niveau de vie.

27. Les mesures énergiques de réforme économique ont entraîné dans leur sillage des tensions sociales et des difficultés personnelles graves. Tandis que la production réelle diminuait brutalement et que les prix à la consommation continuaient à monter, on assistait à une augmentation considérable du nombre de chômeurs, qui a peut-être atteint les sept millions en Europe centrale et orientale. Selon une estimation récente, le chômage pourrait concerner prochainement 19% de la main-d'œuvre, contre 3,4% lorsque les réformes ont été entreprises. On prévoit quinze millions de chômeurs cette année dans la CEI, sans parler de trente millions de fonctionnaires confrontés au risque de suppressions d'emplois.

28. Les espoirs, suscités par la légitimité et le soutien populaire dont bénéficiaient les nouveaux dirigeants politiques, se sont révélés optimistes dans la plupart des nouvelles démocraties d'Europe centrale et orientale. La déception provoquée par l'évolution politique et le sentiment croissant de frustration qui en résulte viennent aussi accroître notablement le potentiel migratoire.

29. L'état déplorable de l'environnement, qui se détériore de plus en plus dans les zones tant urbaines que rurales, et le risque intolérable d'accidents industriels dévastateurs ont forcé des groupes importants de la population à se déraciner ou à envisager l'émigration. La catastrophe de Tchernobyl a spectaculairement démontré l'ampleur possible de ces risques. Beaucoup de demandeurs d'origine tchèque qui ont récemment exprimé le souhait d'immigrer en Tchécoslovaquie venaient de la région de Tchernobyl. La probabilité de tels accidents tragiques est considérablement accrue par l'incertitude quant à l'entretien efficace des centrales et installations nucléaires éparpillées dans la CEI.

Conflicts

30. Le processus d'autodétermination et la libération de forces sécessionnistes dans certaines

and southern Europe have produced hundreds and thousands of forced migrants. Many of them moved to other areas within the territory of the former federal state, but many others were impelled to cross international borders as regular or irregular migrants or asylum seekers. As most of these states are a patchwork of different nationalities and ethnic groups, the potential for further internal and external migrations threatens to be enormous.

31. The deterioration of the economic situation and the accompanying political insecurity is often compounded by ethnic factors and reinforced nationalist ambitions. This leads to discrimination and repressive actions against minorities who frequently have been made scapegoats for the general misery, sometimes even prompting violence against members of minorities forcing them to move to safer regions or countries.

32. Nationalistic conflicts in the CIS and in the former Yugoslavia have led to armed conflicts and war forcing the otherwise non-affected civilian populations to escape destruction and generalised violence.

Increasing migration potential from developing countries

33. The population in developing countries is increasing at the rate of more than 2% a year. In the next thirty-five years 97% of the annual growth in global population is expected to take place in developing countries, which will compose 84% of the world's population. This population pressure not only contributes to increasing poverty but also serves as a powerful push factor.

34. In developing countries, some 38 million new entrants join the labour force every year. Added to the 720 million already unemployed or underemployed they need to create 1 thousand million new jobs by the end of the decade — equivalent to the total population of the industrialised countries. The economic disparities too are staggering. The annual income per head of 18 000 United States dollars in high income countries stands in striking contrast to 320 United States dollars for low income economies. The combination of powerful push and pull factors will continue to induce them to look for jobs and better opportunities elsewhere.

35. Degradation and destruction of the environment, the disappearance of vital elements of production and subsistence, displaces more and

parties d'Europe orientale et méridionale ont créé des milliers de migrants forcés. Beaucoup se sont déplacés vers d'autres régions plutôt qu'à l'intérieur de l'ancien Etat fédéral, mais d'autres se sont vus contraints de franchir les frontières internationales en tant que migrants, réguliers ou irréguliers, ou en tant que demandeurs d'asile. La plupart de ces Etats étant une mosaïque de nationalités et de groupes ethniques, le potentiel de nouvelles migrations internes et externes risque d'être énorme.

31. La détérioration de la situation économique et l'insécurité politique qui l'accompagne, sont souvent liées à des facteurs ethniques, et ont renforcé les ambitions nationalistes et entraîné des discriminations et des actions répressives contre des minorités qui sont souvent devenues le bouc émissaire de la misère générale; parfois même des accès de violence ont obligé des membres de ces minorités à fuir vers des régions ou pays plus sûrs.

32. Les conflits nationalistes dans la CEI et dans l'ex-Yougoslavie ont abouti à des conflits armés et à des guerres, forçant les populations civiles, autrement non affectées, à se soustraire aux destructions et à la violence généralisée par la fuite.

Potentiel croissant de migrations venant des pays en développement

33. La population des pays précités augmente au rythme de plus de 2% par an. Au cours des trente-cinq prochaines années, selon les prévisions, 97% de la croissance annuelle de la population mondiale se produira dans les pays en développement, dont les habitants représenteront 84% de la population du globe. Cette pression démographique aggrave la pauvreté et constitue également une incitation puissante à émigrer.

34. Les pays en développement — où quelque trente-huit millions de personnes entrent chaque année sur le marché du travail, auxquels viennent s'ajouter sept cent vingt millions de personnes déjà sous-employées ou au chômage — auront besoin de créer d'ici la fin de la décennie un milliard d'emplois nouveaux, ce qui équivaut à la population totale des pays industrialisés. En outre, les disparités économiques sont stupéfiantes. Le revenu annuel par tête se caractérise par un contraste frappant entre les pays riches, où il est de 18 000 dollars US, et les pays pauvres, pour lesquels le chiffre est de 320 dollars US. Il ne fait aucun doute, étant donné l'accumulation de ces facteurs incitatifs, que les intéressés continueront à chercher ailleurs des emplois et des possibilités de vie plus satisfaisantes.

35. La dégradation et la destruction de l'environnement, la disparition d'éléments vitaux de production et de subsistance déplacent de plus en

more people, many of whom wish to resettle outside their region.

**Why choose Czechoslovakia,
Hungary and Poland?**

36. The restrictions included in the Schengen Agreement, the Dublin Convention and the draft convention on the crossing of borders of the European Communities on access to the traditional receiving countries will inevitably lead to the concentration of large numbers of migrants in Council of Europe member states which are not members of these treaty systems. This process is already under way, as reflected in the rapidly increasing number of immigration requests and illegal aliens in the three central European states.

37. Besides the "waiting room" function, these three countries have become the desired destination for many migrants, both from neighbouring states and from the developing countries with significantly lower standards of living and recurring political and economic crises. Judging by the projected economic trends, the three central European countries, which have had an earlier start in economic reforms, are likely to have a faster rate of growth than others in the east. If, as is currently expected, the difference in economic performance and level of income between the two groups of countries further widens in the next decade, the pressure for migratory movements towards the central European countries could build up further.

38. These flows are enhanced by the lack of consistent migration policy, the haphazard pattern of entry visa requirements, which subject citizens of certain — European and non-European — states to obtaining a visa, while opening their doors without any restrictions to nationals of overpopulated states or countries plagued with other causes of outward migration. The legal system concerning asylum seekers, non-recognised applicants and illegal aliens is rudimentary and frequently inconsistent, the physical control at the borders is anything but effective.

**Consequences
for the new immigration countries**

39. As the present legal regulation of irregular and regular migration flows is inadequate in relation to the actual and especially the potential size of these movements, and as several provisions of it are incompatible with international agreements binding these countries, a thorough re-

plus d'individus, dont beaucoup désirent se réinstaller en dehors de leur région.

**Pourquoi choisir la Tchécoslovaquie,
la Hongrie et la Pologne?**

36. Les restrictions à l'accès dans les pays d'accueil traditionnels, introduites par l'Accord de Schengen, la Convention de Dublin et le projet de convention pour le passage des frontières de la Communauté européenne entraîneront inévitablement la concentration d'un grand nombre de migrants dans les Etats membres du Conseil de l'Europe qui n'ont pas signé ces systèmes de traités. Le processus est déjà en cours, comme le montre l'augmentation rapide du nombre de demandes d'immigration et d'étrangers en situation irrégulière dans ces trois Etats d'Europe centrale.

37. Outre cette fonction d'antichambre, les trois pays sont devenus la destination souhaitée par de nombreux migrants, venant aussi bien d'Etats voisins que des pays en développement, affectés par des crises politiques et économiques récurrentes et un niveau de vie notablement plus faible. D'après les projections relatives aux tendances économiques, les trois pays d'Europe centrale, qui ont commencé les réformes plus tôt, auront un taux de croissance plus rapide que les autres pays de l'Est. Si, comme on l'envisage maintenant, les différences entre les deux groupes de pays, quant à la performance économique et au niveau de revenus, s'élargissent encore au cours de la prochaine décennie, les pressions qui conduisent à l'immigration dans les pays d'Europe centrale pourraient s'en trouver encore renforcées.

38. Ces mouvements sont favorisés par l'absence de politique cohérente relative aux migrations et par l'absurdité des conditions relatives aux visas d'entrée, auxquelles sont soumis les ressortissants de certains Etats — européens et non européens —, tandis que les portes restent ouvertes sans aucune restriction aux nationaux d'Etats surpeuplés ou affligés d'autres motifs d'émigration. Le système juridique concernant les demandeurs d'asile, les demandeurs non reconnus et les étrangers en situation irrégulière est rudimentaire et souvent incohérent et le contrôle physique aux frontières n'est absolument pas efficace.

**Conséquences
pour les nouveaux pays d'immigration**

39. Les réglementations en vigueur quant aux flux migratoires légaux et illégaux étant inadéquates face à l'ampleur présente et surtout potentielle de ces mouvements, et plusieurs de ces dispositions étant incompatibles avec des accords internationaux obligatoires pour les pays visés,

sion and improvement of the legal framework is a matter of high priority. This must be based on well-defined policies sustained by a broad social consensus.

40. The lack of transparent legislation, consequent implementation and clear policy choices fosters irregular migration, clandestine employment, illegal trade, men-smuggling, which add to the social entropy.

41. In order to prevent further undesired inflows, these countries should:

- act as partners of other members of the Council of Europe in addressing the root causes of migration in the countries of origin, by transferring knowledge, technology and investment to these countries of origin;

- actively contribute to the elimination of conflict potential in the countries concerned;

- make information available in the countries of emigration in an appropriate manner on the labour market and living conditions in their respective countries and on existing laws, regulations and practices concerning aliens, migrant labour and immigration.

42. The new immigration countries have to evolve a satisfactory response to challenges posed by refugees and regular migrants, bearing in mind the fundamental human freedoms and refugee rights guaranteed under the relevant international instruments.

43. Whereas this process should be guided by principles shared by all members of the Council of Europe, the harmonisation of European laws concerning entry conditions should contain appropriate provisions so as not to deprive these countries of their right either to offer beneficial treatment to certain migrant groups or to close their borders in case of massive influx threatening their social order or political and economic stability.

44. In order to avoid emergency situations calling for such extreme measures, the new immigration countries should co-operate with other European states in operating an effective and reliable early warning system. Moreover a comprehensive crises-management plan should be put into place now, in order to deal with a possible mass influx in the future. The foundation of such a system should clearly show the divisions of labour resources and expected financial assistance between governmental organisations and NGOs.

45. Given the importance of human capital in promoting natural development, these countries should establish conditions which are stimu-

une révision approfondie et une amélioration du cadre juridique sont prioritaires. Elles doivent s'inspirer de politiques bien définies, reposant sur un large consensus social.

40. L'absence de législation transparente, de mise en œuvre conséquente et de choix politiques nets favorise les migrations illégales, l'emploi clandestin, le commerce illégal et la traite de main-d'œuvre, et s'ajoute à l'entropie de la société.

41. Pour prévenir d'autres apports qu'ils ne souhaitent pas, les pays en question devraient:

- s'associer aux autres Etats membres du Conseil de l'Europe pour traiter les causes fondamentales des migrations dans les pays d'origine par des transferts de connaissances, de technologies et d'investissements vers ces pays;

- contribuer activement à l'élimination des conflits potentiels dans les pays concernés;

- diffuser dans les pays d'émigration des informations appropriées relatives au marché du travail et aux conditions de vie sur leur territoire, ainsi qu'aux lois, réglementations et pratiques en vigueur concernant les étrangers, les travailleurs migrants et l'immigration.

42. Les nouveaux pays d'immigration doivent relever de manière positive le défi posé par l'arrivée de migrants en situation régulière et de réfugiés, en respectant les libertés fondamentales et les droits des réfugiés garantis par les instruments internationaux adéquats.

43. Si ce processus doit s'inspirer de principes communs à tous les Etats membres du Conseil de l'Europe, l'harmonisation des lois européennes sur les conditions d'entrée doit comporter les dispositions voulues pour ne pas priver ces pays de leur droit d'offrir un traitement de faveur à certains groupes de migrants ou de fermer leur frontière en cas d'afflux massif menaçant l'ordre social ou politique et la stabilité économique.

44. Afin d'éviter des situations d'urgence appelant de telles mesures extrêmes, les nouveaux pays d'immigration devraient coopérer avec les autres Etats européens et les organisations internationales intéressées pour mettre en place un système d'alarme rapide fiable. En outre, un plan général de gestion de crise devrait être établi dès maintenant, afin de traiter un éventuel afflux massif à l'avenir. Les textes servant de base à un tel système devraient indiquer clairement la répartition des ressources en main-d'œuvre et l'aide financière attendue entre organisations gouvernementales et organisations non gouvernementales.

45. Etant donné l'importance du capital humain dans le développement naturel, ces pays devraient créer des conditions assez stimulantes et

lating and rewarding enough to keep the highly qualified professionals and the skilled labour force at home, or induce those abroad to return, taking full advantage of programmes set up by international organisations for this purpose.

Conclusions

46. The extension of the rights of freedom of movement to those who were deprived of it is a welcome development.

47. Migration as an international phenomenon cannot be dealt with solely at the national level. Close international co-operation and a system of burden sharing among the community of European countries are needed, keeping in mind that emigration is not a solution to the basic problems of the countries of origin.

48. Migration has several positive consequences for the receiving countries. It can provide manpower to countries suffering from a labour shortage and thus help their economies; it can bring cultural diversity and dynamism, and in the long term it can enhance the demographic objectives of countries with low birth rates to obtain replacement level. These positive consequences — however — can only be felt if society shows its acceptance and solidarity towards migrants. But having said this, nationals of a host country can be expected to show these qualities only when its own economic climate is capable of providing everybody with decent conditions of living.

49. A regular and planned migration between east and west (eventually both ways) can effectively contribute to the European integration process, if regular migrants are assisted effectively in the process of social integration. By offering new alternatives, the new immigration countries play an important role in this process, based on their geographical position and relative economic and political stability.

50. This role of migration in the integration process can only be successful if these flows remain orderly and are intentionally managed by the parties concerned and irregular movements, as well as disruptive mass migration, become controlled. It is especially important to impose rigorous sanctions against organisers of clandestine immigration networks and employment.

51. Irregular migration, especially on a large scale, tends to cause misunderstanding, tension and political conflicts between the sending and receiving countries and should be handled jointly within a co-operative framework.

rémunératrices pour garder chez eux les spécialistes de haut niveau et la main-d'œuvre qualifiée ou inciter ceux qui sont à l'étranger à rentrer dans leur pays, en bénéficiant pleinement des programmes mis en œuvre à cet effet par les organisations internationales.

Conclusions

46. L'extension de la liberté de circulation, à ceux qui en étaient privés, est une évolution dont on ne peut que se réjouir.

47. Les migrations, en tant que phénomène international, ne peuvent être traitées uniquement au niveau national. Une étroite coopération internationale ainsi qu'un partage du fardeau au sein de la communauté des pays européens sont nécessaires, l'émigration ne constituant pas, en effet, une solution aux problèmes des pays d'origine.

48. Les migrations ont plusieurs conséquences positives pour les pays d'accueil. Elles peuvent fournir de la main-d'œuvre aux pays qui en manquent et aider ainsi leurs économies, apporter diversité culturelle et dynamisme et, à long terme, favoriser les objectifs démographiques des pays à faible natalité et leur permettre d'atteindre le taux de remplacement. Toutefois, ces conséquences positives ne peuvent être ressenties que si la société manifeste acceptation et solidarité à l'égard des migrants. Or, on ne peut demander aux nationaux d'un pays hôte d'adopter une telle attitude, que si leur économie est en mesure d'assurer à chacun des conditions de vie décentes.

49. Une migration régulière et planifiée entre l'Est et l'Ouest (éventuellement dans les deux sens) peut effectivement contribuer au processus d'intégration européenne si les migrants réguliers sont véritablement aidés à s'intégrer socialement. En offrant d'autres choix possibles, les nouveaux pays d'immigration peuvent occuper dans ce processus une place importante, grâce à leur situation géographique et à leur relative stabilité économique et politique.

50. Les migrations ne pourront jouer ce rôle positif dans le processus d'intégration que si ces mouvements demeurent ordonnés, sont délibérément dirigés par les parties intéressées et si ces dernières parviennent à contrôler les flux illégaux de même que les migrations massives pouvant entraîner des perturbations. Il importe en particulier d'infliger des sanctions rigoureuses aux organisateurs de réseaux d'immigration et d'emploi clandestins.

51. Les migrations irrégulières, surtout à grande échelle, tendent à créer des incompréhensions, des tensions et des conflits politiques entre pays d'envoi et pays d'accueil, et devraient être traitées conjointement dans un cadre de coopération.

52. The brain drain can have a lasting negative impact on the sending countries, since the well educated and highly trained could play a major constructive role in their political and economic development.

53. The current trends in the migration of members of minorities — and sometimes of the entire minority — to countries where they would become part of the majority, should be viewed with concern. Apart from being detrimental to cultural diversity and enrichment in the sending country, such movements, when caused by discrimination and suppression of minority rights, weaken the sense of justice and spirit of tolerance on which free and democratic societies are based.

54. In the coming years, peoples' attitudes towards migration could be a significant factor in forming public sentiment in central and eastern Europe. Therefore the Council of Europe has a particular responsibility to participate in efforts designed to prevent the spread of political insecurity in the region.

Reporting committee: Committee on Migration, Refugees and Demography.

Budgetary implications for the Assembly: none.

Reference to committee: Doc. 6495 and Reference No. 1750 of 18 September 1991.

Draft recommendation unanimously adopted by the committee on 11 June 1992.

Members of the committee: MM. *Flückiger (Chairman)*, *Cucó (Alternate: Miss Guirado)*, *Gassner (Vice-Chairmen)*, Mrs Aguiar, Mrs Arnold, Mrs Astgeirsdóttir, MM. Attard Montalto, Biefnot, Billing, *Böhm*, Brennan, Brito, Eisma (*Alternate: Mrs Baarveld-Schlaman*), Fiorini, Foschi, Mrs Francese, MM. Fuhrmann, Galanos (*Alternate: Hadjidemetriou*), Galley, *Ghesquière*, Grussenmeyer, Mrs Hacklin, Mr de Hoop Scheffer, Sir John Hunt (*Alternate: Mr Atkinson*), MM. *Iwinski*, Karcsey, *Kiliç*, *Kiratlioglu*, Lord Kirkhill (*Alternate: Mr Parry*), Mr Konen, Mrs Mascher, Mr Pahtas, Mrs Persson, Mrs Robert, MM. Sarafopoulos, Siwek, *Skaug*, Mrs Sormova, Miss *Szelényi*, Mr Vázquez.

N.B. The names of those members present at the meeting are printed in italics.

See 10th Sitting, 30 June 1992 (adoption of the draft recommendation as amended), and Recommendation 1188.

52. L'exode des cerveaux peut avoir un impact négatif durable sur les pays de départ, car les élites et la main-d'œuvre qualifiée peuvent exercer une fonction constructive majeure dans le développement politique et économique.

53. Il y a lieu de s'inquiéter que des membres de minorités — voire des minorités entières — souhaitent émigrer dans des pays où ils feront partie de la majorité. De tels mouvements réduisent la diversité et la richesse culturelle des pays de départ; ils affaiblissent en outre, lorsqu'ils sont causés par la discrimination et la suppression des droits des minorités, le sens de la justice et l'esprit de tolérance sur lesquels se fondent les sociétés libres et démocratiques.

54. Au cours des années à venir, les attitudes des populations à l'égard des migrations pourraient être un élément important de l'opinion publique en Europe centrale et orientale. Le Conseil de l'Europe a donc une responsabilité particulière à cet égard et doit participer aux efforts pour empêcher l'insécurité politique de se répandre dans la région.

Commission chargée du rapport: commission des migrations, des réfugiés et de la démographie.

Implications budgétaires pour l'Assemblée: néant.

Renvoi en commission: Doc. 6495 et Renvoi N° 1750 du 18 septembre 1991.

Projet de recommandation adopté à l'unanimité par la commission le 11 juin 1992.

Membres de la commission: MM. *Flückiger (Président)*, *Cucó (Remplaçant: M^{lle} Guirado)*, *Gassner (Vice-Présidents)*, M^{me} Aguiar, M^{me} Arnold, M^{me} Astgeirsdóttir, MM. Attard Montalto, Biefnot, Billing, *Böhm*, Brennan, Brito, Eisma (*Remplaçant: M^{me} Baarveld-Schlaman*), *Fiorini*, Foschi, M^{me} Francese, MM. Fuhrmann, Galanos (*Remplaçant: Hadjidemetriou*), Galley, *Ghesquière*, Grussenmeyer, M^{me} Hacklin, M. de Hoop Scheffer, Sir John Hunt (*Remplaçant: M. Atkinson*), MM. *Iwinski*, Karcsey, *Kiliç*, *Kiratlioglu*, Lord Kirkhill (*Remplaçant: M. Parry*), M. Konen, M^{me} Mascher, M. Pahtas, M^{me} Persson, M^{me} Robert, MM. Sarafopoulos, Siwek, *Skaug*, M^{me} Sormova, M^{lle} *Szelényi*, M. Vázquez.

N.B. Les noms des membres présents à la réunion sont indiqués en italique.

Voir 10^e séance, 30 juin 1992 (adoption du projet de recommandation amendé), et Recommandation 1188.