

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (81)301

Vol. 1981/0097

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

COMMISSIE VAN DE EUROPESE GEMEENSCHAPPEN

COM(81) 301 def.

Brussel, 17 juni 1981

Mededeling van de Commissie aan de Raad inzake bijstand aan
vluchtelingen en ontheemden

1. Het vluchtelingen- en ontheemdenvraagstuk is geen nieuw probleem, maar de laatste jaren heeft het - hoofdzakelijk als gevolg van de politieke gebeurtenissen in Zuidoost-Azië, Afghanistan en de Hoorn van Afrika - ongeëvenaarde proporties aangenomen. Ongeveer tien jaar geleden bedroeg het aantal vluchtelingen en ontheemden in de wereld nog enkele honderdduizenden; thans, in 1981, loopt het in de miljoenen. Op de recente conferentie van Genève (ICARA) werd de aandacht gevestigd op de aanwezigheid van 5 miljoen van deze mensen alleen reeds in Afrika, en volgens de verslagen bevinden er zich evenveel in andere delen van de wereld.

Die enorme toename van vooral de laatste twee of drie jaar komt ook tot uiting in het volume van de door de donorlanden of -organisaties verleende steun. Zo heeft de Gemeenschap b.v. in 1975 voor 40 miljoen dollar aan steun verleend aan vluchtelingen en ontheemden; vier jaar later was dit cijfer tot 140 miljoen dollar gestegen en op de conferentie van Genève kondigden de Gemeenschap en haar lid-staten aan dat zij, alleen reeds voor Afrika, in 1981 in totaal 170 miljoen dollar aan bijdragen ter beschikking zouden stellen.

Het probleem is niet alleen in omvang toegenomen, doch heeft zich de laatste jaren ook naar aard gewijzigd. Tot voor kort zag men, wanheer vrijwillige repatriëring onmogelijk bleek, over het algemeen een oplossing voor dit probleem in installering van de vluchtelingen in geïndustrialiseerde landen. Voor de meeste van de huidige vluchtelingen, of dit nu Cambodjanen, Afghanen of Afrikanen zijn, blijkt deze oplossing echter onuitvoerbaar in de praktijk; hun plattelandsafkomst en hun gebrek aan schoolopleiding en technische bekwaamheden maken hen ongeschikt voor een dergelijke radicale verandering van omgeving. Er staan slechts enkele mogelijkheden voor hen open : terugkeer naar hun land van herkomst - zo vrijwillige repatriëring al mogelijk is - of vestiging in buurlanden die bereid zijn hen op te nemen (de meeste waarvan in een economisch zwakke positie verkeren) of blijvend in kampen wonen welke laatste oplossing uit menselijk oogpunt onaanvaardbaar en, daarenboven, in politiek opzicht gevaarlijk is.

Aard en omvang van het vluchtelingenprobleem zijn dan ook zodanig, dat niet alleen telkens wanneer er zich een nieuwe stroom van "displaced persons" aandient, buitenlandse hulp op grote schaal nodig is en zal zijn, maar ook dat een groot gedeelte van de hulp moet worden aangewend voor oplossingen op lange termijn, d.w.z. om economisch zwakke gastlanden te helpen, hun vluchtelingen en ontheemden elders dan in kampen onder te brengen (zoals op beperkte schaal wordt gedaan in de Soedan), of de landen van herkomst te helpen, teruggekeerde vluchtelingen nieuwe vestigingsmogelijkheden to bieden (zoals in Zimbabwe).

2. Sinds ongeveer een jaar is men het vluchtelingenprobleem wegens zijn grote uitbreiding nader onder de loupe gaan nemen. Op politiek niveau is herhaaldelijk aangedrongen op preventieve actie : in mei vorig jaar heeft de Raad van Europa een krachtig beroep gedaan op de ter zake verantwoordelijke regeringen om de oorzaken van deze wijd verbreide menselijke tragedie op te heffen; later datzelfde jaar drong de Bondsrepubliek Duitsland op de Algemene Vergadering van de V.N. aan op hechtere politieke samenwerking, ten einde dit probleem met wortel en tak uit te roeien; en korter geleden lieten delegaties uit Afrika, uit donorlanden en van de Commissie hetzelfde geluid horen.

Op administratief niveau ziet men steeds beter in dat de positie van de vluchtelingen verschillende stadia doormaakt - of zou moeten doormaken - , die dan ook verschillende vormen van bijstand vergen. Volgens de visie van de Commissie - waarmee andere delegaties het op de Conferentie van Genève eens waren - kunnen drie fasen worden onderkend : ten eerste, een noodfase, vlak na het binnenstromen van vluchtelingen, waarbij een onmiddellijke behoefte ontstaat aan de allernoodzakelijkste levensbehoeften (geneesmiddelen, voedsel, onderdak, kleding, enz.); ten tweede, en overlevingsfase, in afwachting van een duurzame oplossing, waarbij zich een zekere behoefte doet gevoelen aan zowel onderwijs, opleiding en plaatselijke voedselproductie, als aan onderdak, geneesmiddelen en huisraad; en ten derde een vestigingsfase, waarin bijstand moet worden verleend voor de ontwikkeling van de materiële en de sociale infrastructuur in het gastland (of in het land van herkomst ingeval van vrijwillige repatriëring), ten bate van zowel de plaatselijke bevolking als de vluchtelingen.

Uit institutioneel en financieel oogpunt leveren de eerste twee stadia minder problemen op dan het derde. Het UNHCR is duidelijk verantwoordelijk voor het verlenen van bijstand aan vluchtelingen in het nood- en het overlevingsstadium, en andere instellingen (het WFP, UNICEF, het ICRK en een aantal NGO's) hebben blijk gegeven van hun vermogen om nood-en overlevingshulpprogramma's ten uitvoer te leggen, terwijl alle belangrijke donors (met inbegrip van de Gemeenschap) de behoeften van de vluchtelingen in die twee stadia met geld of goederen kunnen dekken.

Voor de derde fase - vestiging door "integratie" in het gastland of na terugkeer in het land van herkomst - bestaat echter geen uitvoerende instelling met een duidelijke verantwoordelijkheid, noch enige speciale financiële steun van donors. Het eerste punt werd op de conferentie van Genève algemeen erkend : veel delegaties drongen aan op een nadere verduidelijking van de rol van de verschillende humanitaire organisaties en ontwikkelingsinstellingen tijdens het vestigingsstadium. De conferentie verklaarde dat dit vraagstuk de komende maanden tot in alle bijzonderheden in het VN-kader zou worden besproken, dat het UNHCR, andere VN-instellingen en vrijwilligersorganisaties nauwe contacten moeten onderhouden en hun beleid en programma's zodanig onderling dienen te coördineren, dat "de vluchtelingenbijstand op middellange en lange termijn niet op een ad hoc-basis wordt opgezet of los van reeds lopende ontwikkelingsprogramma's wordt verleend."

Het tweede punt - ontoereikende middelen voor ontwikkelingsmaatregelen met het oog op vestiging - werd a.h.w. geïllustreerd door het financiële resultaat van de conferentie. Met de meest dringende eisen voor 1981-82 (nood- en overlevingsprogramma's) zullen naar schatting 450 miljoen dollar zijn gemoeid, en een veel groter bedrag zal nodig zijn voor vestigingsprogramma's op langere termijn. In feite werd op de conferentie een bedrag van 560 miljoen dollar bijeengebracht, zodat momenteel slechts 110 miljoen dollar beschikbaar zouden zijn voor de integratie van de vluchtelingen, aangenomen - hetgeen hoogst onwaarschijnlijk is - dat deze middelen niet voor nieuwe nood- en overlevingsbehoeften moeten worden bestemd.

3. Veel Afrikaanse delegaties op de conferentie legden de nadruk op het grote belang dat zij, gezien hun eigen ontoereikende middelen, aan de buitenlandse bijstand voor de integratie van de vluchtelingen hechten. Op dit gebied kan de Gemeenschap als zodanig niet handelend optreden.

T.a.v. voedsel- en spoedhulp (artikel 137 van Lome II, artikel 950 van de Begroting) heeft de Gemeenschap de middelen om op grote schaal hulp aan vluchtelingen en ontheemden te verlenen gedurende de nood- en overlevingsfase. Tijdens de derde fase kan zij echter slechts een zeer bescheiden bijdrage leveren, hoofdzakelijk door co-financiering van door niet-gouvernementele organisaties uitgevoerde vestigingsprojecten (Artikel 945 van de Begroting).

Op de conferentie van Genève werd duidelijk dat verscheidene Afrikaanse landen waar thans vluchtelingen verblijven de politieke bereidheid hebben om deze vluchtelingen blijvend op te nemen en zich reeds aanzienlijke opofferingen hebben getroost om hen te helpen. Dit heeft tot resultaat gehad dat hun eigen ontwikkelingsprogramma's zijn afgeremd. Het zou gevaarlijk zijn van hen te verwachten dat zij zich nog meer opofferingen getroosten door een gedeelte van de voor hun eigen behoeftige bevolking bestemde ontwikkelingshulp voor projecten tot vestiging van vluchtelingen aan te wenden. Zulks zou het risico inhouden dat steeds meer ontwikkelingslanden hun grenzen voor nieuwe vluchtelingen zouden sluiten en wellicht zouden trachten de reeds aangekomen vluchtelingen uit te wijzen; de eigen onderdanen, wier leven en toekomst door een dergelijk beleid rechtstreeks zouden worden beïnvloed zouden krachtige pressie gaan uitoefenen en - zoals in sommige gebieden reeds kan worden vastgesteld - dit zou kunnen leiden tot politiek en sociaal onaanvaardbare omstandigheden en spanningen, die spoedig uit de hand zouden kunnen lopen. Wat de Gemeenschap betreft, zij erop gewezen dat de gelden van het Europees Ontwikkelingsfonds en van het begrotingskrediet voor niet-geassocieerde ontwikkelingslanden bedoeld zijn voor de ontwikkeling van de gastlanden zelf en van hun eigen bevolking, en niet mogen worden gebruikt om duurzame oplossingen voor vluchtelingen te financieren.

Derhalve is de Commissie van oordeel dat, bij gebrek aan enige geschikte vorm van communautaire financiering de keuze duidelijk is: ofwel stemmen de lid-staten ermee in om speciaal met dit doel een nieuwe communautaire hulp in het leven te roepen, ofwel gaan zij ermee akkoord om zelf nieuwe middelen ter beschikking te stellen voor deze derde fase van het vluchtelingenprobleem, waarbij de taak van de Gemeenschap beperkt zou blijven tot coördinatie - overeenkomstig de conclusies van de conferentie van Genève - van dit bilateraal beleid voor de integratie van de vluchtelingen. De Commissie heeft een voorkeur voor de laatste oplossing, mits de centrale verantwoordelijkheid voor coördinatie op Gemeenschaps-niveau duidelijk wordt omschreven.

De onderhavige mededeling vraagt om een grondige bespreking, door de Raad en het Parlement, van de door de Commissie naar voren gebrachte denkbeelden en beginselen. In het licht van deze bespreking zal de Commissie, mogelijkerwijs nog voor de zomer van 1981, een officieel voorstel indienen.