

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.

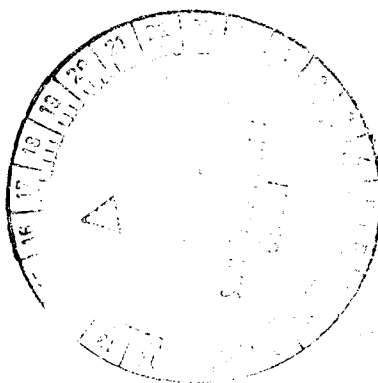
In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 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.

KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

KOM(81) 301 endelig udg.

Bruxelles, den 17. juni 1981

Meddelelse til Rådet fra Kommissionen
om hjælp til flygtninge og "displaced persons"



KOM(81) 301 endelig udg.

1. Flygtninge og "displaced persons" er et problem af gammel dato, men i de senere år har det - hovedsagelig som følge af de politiske begivenheder i Sydøstasien, Afghanistan og Afrikas Horn - antaget dimensioner uden sidestykke. I begyndelsen af halvfjerdserne nåede antallet af flygtninge og "displaced persons" i verden op på flere hundredetusinde; men nu, i 1981, kan de tælles i millioner. På den nyligt afholdte flygtninge konference i Genève (ICARA) henleddes opmærksomheden på, at der alene i Afrika befinder sig 5 millioner sådanne personer, og der skal være lige så mange i den øvrige del af verden.

Den kolossale stigning i antallet, der har fundet sted i de sidste to-tre år, afspejles i omfanget af den hjælp, der ydes. Fællesskabet, for eksempel, ydede en hjælp på 40 mio dollars til flygtninge og "displaced persons" i 1975; fire år senere var dette tal steget til 140 mio dollars, og på Genèvekonferencen gav Fællesskabet og dets medlemsstater meddelelse om i 1981 at yde bidrag på i alt ca. 170 mio dollars til Afrika alene.

Problemet er ikke kun vokset i omfang, det har også skiftet karakter i de senere år. Indtil for ganske nylig, var det den almindelige opfattelse, at flygtningene kunne anbringes i de industrialiserede lande, når det ikke var muligt at få dem til at vende tilbage af egen fri vilje. For det store flertal af flygtningene i dag, hvadenten de er fra Kampuchea, Afghanistan eller Afrika, gælder det, at denne løsning ikke kan anvendes; det forhold, at flygtningene stammer fra landdistrikter og, at de mangler formel uddannelse og faglig uddannelse gør det umuligt at udsætte dem for et så radikalt miljøskifte. De kan kun vælge enten at vende tilbage til deres oprindelsesland - når det er muligt at få dem til at vende tilbage frivilligt - eller at slå sig ned i omliggende værtslande (af/hvilke de fleste er økonomisk sårbare) eller at tage fast ophold i flygtningelejre - omend denne sidste mulighed er uacceptabel ud fra et humanitært synspunkt, samtidig med at den desuden er politisk farlig.

Flygtningeproblemets omfang og art betyder derfor ikke blot, at massiv hjælp udefra er og fortsat vil være påkrævet, hver gang der opstår en ny strøm af "displaced persons" men også, at en stor del af hjælpen bør anvendes til langsigtede løsninger, dvs. hjælp til de økonomisk svage værtslande med at anbringe de derværende flygtninge og "displaced persons" andre steder end i lejre, (som det allerede gøres i begrænset omfang i Sudan), eller hjælp til oprindelseslandene med at installere de hjemvendte (som i Zimbabwe).

2. I de sidste par år har flygtningeproblemets vækst ført til, at der er blevet indledt en nærmere analyse deraf. Politisk har der været fremsat adskillige opfordringer til at gøre en forebyggende indsats: i maj sidste år rettede Det europæiske Råd "en intrængende appel til de ansvarlige regeringer om at fjerne årsagerne til denne verdensomspændende menneskelige tragedie"; senere samme år opfordrede Forbundsrepublikken Tyskland på FN's generalforsamling til snævrere politisk samarbejde for at angribe problemet ved roden; og noget senere har delegationer fra Afrika, donor-lande og Kommissionen givet udtryk for samme indstilling i Genève.

Administrativt er der en voksende forståelse af, at flygtningenes vilkår gennemgår eller bør gennemgå forskellige faser, der kræver forskellig form for hjælp. Ifølge Kommissionen, - hvis opfattelse også deltes af andre delegationer på Genèvekonferencen - kan der skelnes mellem tre faser: den første, er den nødsituation, der opstår umiddelbart efter, at en flygtningestrøm skyller ind over et lands grænser, når der er mangel på de vigtigste livsfornødenheder (medicin, levnedsmidler, tag over hovedet, tøj m.v.) her og nu; den næste er overlevelsesheden, indtil der skabes en mere varig løsning, hvor der er behov for en vis form for undervisning, uddannelse og lokal fødevarer-produktion samtidig med, at flygtningene har brug for tag over hovedet, medicin og husgeråd; og endelig en sidste, genbosætningsfasen, hvor der kræves hjælp til udvikling af både de fysiske og de sociale infrastrukturer i værtslandet (eller i oprindelseslandet i tilfælde af, at flygtningene vender tilbage af egen fri vilje), således at hjælpen kan komme både den lokale befolkning og flygtningene til gode.

Institutionelt og finansielt medfører de to første faser færre problemer end den tredje. FN's Nøjkommissariat for flygtninge (UNHCR) har helt klart ansvaret for at formidle katastrofebistand og overlevelsesshjælp til flygtninge, og andre sårorganisationer (Verdensfødevareprogrammet (WFP), UNICEF, Det internationale Røde Kors (ICRC) foruden en række ikke-statslige organisationer) har vist, at de er i stand til at iværksætte en katastrofebistand og overlevelsesshjælp, medens alle større givere (inklusive Fællesskabet) i disse to faser kan dække flygtningenes og "displaced persons" behov med penge og naturalier.

Hvad angår den tredje fase - genbosætning af flygtningene i form af "integration" enten i oprindelseslandet eller i værtslandet - er der imidlertid ikke nogen enkelt organisation, der klart har ansvaret, og der er heller ikke nogen speciel finansiell hjælp at hente fra givere. Det første punkt erkendtes generelt på Genèvekonferencen, hvor mange delegationer understregede, at der var behov for at få klarlagt hvilken rolle, de forskellige humanitære og udviklingsorienterede organisationer skulle spille i genbosætningsfasen. Det oplystes på konferencen, at dette spørgsmål skulle drøftes mere indgående i de forskellige FN-organisationer i de kommende måneder, og det besluttedes, at UNHCR og andre FN-organisationer og frivillige organisationer burde indlede et snævert samarbejde for at samordne deres politik og programmer, således at "hjælp på mellemlang og lang sigt til flygtninge ikke arrangeredes på grundlag af ad hoc beslutninger og heller ikke udførtes uden hensyn til igangværende udviklingsprogrammer".

Det andet punkt - de utilstrækkelige midler til at sikre flygtningenes genbosætning - blev på en vis måde understreget af det finansielle resultat af konferencen. Udgifterne i forbindelse med særlig vigtige opgaver, der skal udføres i 1981-82 (katastrofebistands- og overlevelsesprogrammer), blev anslået til 450 mio dollars, medens der skønnedes at være behov for et langt langsigtet større beløb til at dække udgifterne til genbosætningsprogrammer. Der blev på konferencen skaffet 560 mio dollars, således er der i øjeblikket kun 110 mio dollars til rådighed til integration af flygtningene, idet det antages - hvilket er højst usandsynligt - at disse midler ikke skal benyttes til at dække nye behov for katastrofebistand og overlevelsesshjælp.

3. Mange afrikanske delegationer understregede på konferencen at, de - på grund af deres egne utilstrækkelige ressourcer - lagde meget stor vægt på hjælp udefra til at få integreret flygtningene. Dette er et område, hvor Fællesskabet som sådant ikke rigtigt kan træde til.

For så vidt angår fødevarehjælp og katastrofebistand (artikel 137 i Lomé II, artikel 950 på budgetter) har Fællesskabet midler til at give omfattende hjælp til flygtninge og "displaced persons" i de to første faser, som ovenfor omtalt. Fællesskabet kan derimod i meget ringe omfang kun hjælpe i den tredje fase, og da hovedsagelig ved at deltage i finansieringen af genbosætningsprojekter, som gennemføres af ikke-statslige organisationer (artikel 945 på budgettet).

Genève-konferencen viste klart, at adskillige afrikanske lande, der nu huser flygtninge, har politisk vilje til at integrere dem samfundet og har allerede bragt betydelige ofre for at hjælpe dem. Deres egne udviklingsprogrammer er blevet forsinket som følge deraf. Det ville være betænkeligt at forvente, at de skulle bringe yderligere ofre ved at anvende en del af den udviklingsbistand, der er beregnet til deres egne trængende befolkninger, til programmer til genbosætning af flygtninge. Der ville herved blive risiko for, at flere og flere udviklingslande ville nægte at give nye flygtninge adgang til deres territorium og muligvis søge at udvise dem, der allerede er ankommet; pression fra værtslandenes egne indbyggere, hvis tilværelse og fremtid blev direkte påvirket af en sådan politik, ville øges, og dette kunne - som det allerede ses på visse steder - føre til politisk og socialt uacceptable forhold og spændinger, som snart kunne komme ud af kontrol. For så vidt angår Fællesskabet, skal det understreges, at Den europæiske Udviklingsfonds midler og budgetposten til de ikke-associerede udviklingslande er beregnet til udviklingsopgaver i værtslandene selv til fordel for deres egne befolkninger og bør ikke anvendes til finansiering af varige løsninger på flygtningeproblemet.

Kommissionen mener derfor, at i mangel af en egnet form for Fællesskabsfinansiering er valget klart: enten enes medlemsstaterne om at oprette en ny fællesskabsbistand specielt til dette formål, eller også beslutter de selv at stille nye midler til rådighed til denne tredje fase af flygtningeproblemet, således at Fællesskabets opgave begrænses til, efter retningslinjerne fra Genève-konferencen, at samordne en sådan bilateral politik for integration af flygtninge. Kommissionen ville fortrække den sidste løsning, under forudsætning af at hovedansvaret for en samordning på fællesskabsniveau blev klart defineret.

Denne meddelelse kræver en grundig drøftelse i Rådet og Parlamentet af de tanker og principper, som Kommissionen har redegjort for. På grundlag af disse debatter vil Kommissionen derpå fremsætte et formelt forslag - muligvis inden sommeren 1981.