

o.743.23(27e) - KS/mk

Bern, den 20. Oktober 1976

B e r i c h t
 über die 27. Session des Exekutivkomitees
 des Hochkommissariates der Vereinten Nationen
 für die Flüchtlinge, 4. - 12. Oktober 1976 in Genf

Das Exekutivkomitee des Hochkommissariates der Vereinten Nationen für die Flüchtlinge hielt vom 4. bis 12. Oktober 1976 seine 27. Session im Palais des Nations in Genf ab. Die Leitung der Schweizer Delegation lag in den Händen von Herrn Dr. Oscar Schürch, Direktor der Polizeiabteilung des Justiz- und Polizeidepartementes. Als Delegierter gehörte der Abordnung auch Dr. Marcus Kaiser, diplomatischer Mitarbeiter des Politischen Departementes, an.

1. Wahl des Büros

Mit Akklamation wurden vom Komitee gemäss Art. 10 des internen Verfahrensreglements gewählt:

als Präsident: Dr. Christoph Albert von der Klaauw (Niederlande)
 als Vizepräsident: Julius Mganga (Tansania)
 als Berichterstatter: J. G. Moreno (Kolumbien)

2. Annahme der Tagesordnung

Auf Verlangen der algerischen Regierung wurde unter Tagungsordnungspunkt 6 "Hilfsaktivitäten des UNHCR" die Behandlung der Frage "Ausarbeitung und Durchführung eines Hilfsprogrammes für die Saharoui-Flüchtlinge und damit zusammenhängende Fragen" aufgenommen. Die als Beobachter der Tagung beiwohnenden Vertreter Marokkos und Mauretaniens kündigten ihre Stellungnahmen anlässlich der Erörterung dieses Punktes der Tagesordnung an.

./.

3. Eröffnungsansprache des Hochkommissars

In seiner Eröffnungsrede verwies Prinz Sadruddin Aga Khan angesichts der zunehmend unsicheren und oftmals existentiell gefährdeten Lage vieler Flüchtlinge in manchen Teilen der Welt auf die zentrale Bedeutung der Bemühungen zur Sicherstellung ihres Rechtsschutzes. Trotz der nicht nachlassenden Wachsamkeit des UNHCR habe in jüngster Zeit die Verletzung der Menschen- und Flüchtlingsrechte dieser Personengruppe übermässig zugenommen. Auf dem Hintergrund der Berichte über verfolgte, entführte, gefolterte und getötete Flüchtlinge gewinnt die am Schluss der Rede eindringlich geforderte "Neue humane Ordnung" (nouvel ordre humain), die die Weltöffentlichkeit für die Stärkung der oft zitierten, aber kaum verwirklichten humanitären Prinzipien sensibilisieren soll, ihre dringliche Aktualität.

Immer wieder wurde der Hochkommissar bei den zuständigen Behörden in jenen Aufnahmeländern vorstellig, wo die Sicherheit der ihm unterstellten Personen gefährdet war. Seine Tätigkeit erschwerte sich dadurch, dass oft einzelne oder anonyme Gruppen für die Terroranschläge verantwortlich zeichneten. Um den Bedrohten durch Neuansiedlung in andern Ländern Schutz und Sicherheit bieten zu können, ist die Zusammenarbeit der Staatengemeinschaft unabdingbares Erfordernis.

Im Bereich der materiellen Hilfstätigkeit beansprucht weiterhin die Flüchtlingssituation in Afrika (Austral- und Nordafrika), wofür 60 % der Mittel der ordentlichen Programmtätigkeit aufgewendet werden müssen, vorrangige Aufmerksamkeit. Weiter verstärkt wurde die Präsenz des Hochkommissariates in Lateinamerika, um den ständig wachsenden, vielfältigen Bedürfnissen besser entsprechen zu können. In Asien erfordert einerseits die fortdauernde Flüchtlingszuwanderung in Thailand eine Weiterführung der Nothilfemassnahmen, andererseits rechnet der Hochkommissar damit, die grossangelegten Hilfsprogramme für Vertriebene in Indochina in dem Masse schrittweise abbauen zu können, wie die Begünstigten in die Lage versetzt werden, sich selbst zu helfen.

./.

- 3 -

Das Hochkommissariat ist sich der Gefahr möglicher gegenteiliger Auswirkungen einer Proliferation von Hilfsappellen zur Deckung des Budgetdefizits - wie etwa auch in diesem Jahr - durchaus bewusst. Die geplanten Ausgaben im kommenden Jahr in der Höhe von 16,7 Mio \$ (1976: 14,8 Mio \$), die lediglich die allernotwendigsten, gegenwärtig abzuschätzenden Bedürfnisse berücksichtigen, erfordern dringend substantielle Erhöhung der Regierungsbeiträge. Nur so können neuerliche Hilfsaufrufe vermieden werden.

4. Allgemeine Aussprache

In der allgemeinen Aussprache wurde übereinstimmend der Anerkennung, Wertschätzung und dem Dank für die vom Hochkommissar und seiner Organisation geleistete Arbeit Ausdruck gegeben und seiner Forderung nach einer "Neuen humanen Ordnung" zugestimmt.

Nachdrücklich wurde angesichts der fortwährenden schweren Verletzung der Rechte der Flüchtlinge die vorrangige Bedeutung des internationalen Rechtsschutzes unterstrichen. Das Komitee richtete deshalb erneut einen eindringlichen Appell an die Staatengemeinschaft, die Menschenrechte der Flüchtlinge gewissenhaft zu respektieren.

Besorgnis über jüngste Geschehnisse, die die Sicherheit der Flüchtlinge bedrohten, als auch die fortdauernde Bereitschaft zur Fortsetzung der Zusammenarbeit mit dem Hochkommissar, dem für seine verdienstvolle Arbeit grosser Dank gebühre, drückte der Chef der Schweizer Delegation in seiner Erklärung aus.

Auf Kritik stiess verschiedentlich die stetige Ausweitung der Spezialprogramme, deren Bedürfnisse jene für die ordentliche Programmtätigkeit um ein Vielfaches übertreffen. Es müsse darüber gewacht werden, dass durch die zahlreichen und vielfältigen neuen Beanspruchungen die Leistungen auf dem traditionellen Arbeitsgebiet des UNHCR nicht beeinträchtigt werden. Das Komitee nahm deshalb befriedigt davon Kenntnis, dass der Hochkommissar weiterhin vorrangig alles unternehmen wird, um die Durchführung der ordentlichen Hilfsaktivitäten für die Flüchtlinge zu gewährlei-

./.

- 4 -

sten; gleichzeitig sollen die ihm anvertrauten Spezialprogramme in Zusammenarbeit mit andern zuständigen UN-Organisationen nach Möglichkeit einem raschen Abschluss entgegengeführt werden.

Verschiedene Sprecher bemängelten die ungleiche und einseitige Lastenverteilung bei der Unterstützung der Arbeit des Hochkommissariates und forderten die Regierungen auf, verstärkt gemeinsam den Verpflichtungen für eine Sache nachzukommen, die alle angehe.

Wiederholt wurde auch auf die besonders dramatische Notlage der indochinesischen Flüchtlinge auf hoher See hingewiesen und auf die Bedeutung, die bei der Lösung dieses schwierigen und komplexen Problems dem UNHCR in Zusammenarbeit mit den Regierungen zukomme.

Wie bereits im vergangenen Jahr wurde seitens afrikanischer Sprecher die Frage einer Vergrößerung des Exekutivkomitees aufgeworfen, um eine angemessenere Vertretung Afrikas im Rat zu erreichen. Gleichzeitig gelte es auch, eine verstärkte Präsenz der Afrikaner im Flüchtlingshochkommissariat zu erreichen.

5. Internationaler Rechtsschutz

Im Bestreben den Aufgaben des Hochkommissariates im Bereich des internationalen Rechtsschutzes die ihnen gebührende zentrale Aufmerksamkeit zu widmen, wurde gemäss einem anlässlich der 26. Session des Exekutivkomitees gefassten Beschluss ein Unterkomitee des Plenums zur eingehenderen Prüfung gewisser mehr technischer und rechtlicher Fragen des Flüchtlingsschutzes geschaffen. Aufgabe dieses Gremium soll es sein, Mängel in der rechtlichen Stellung der Flüchtlinge sowie bei dem von den Regierungen gewährten Schutz festzustellen und nach geeigneten, Abhilfe schaffenden Massnahmen zu suchen.

Die Aussprache, welcher der Bericht des UNHCR über den internationalen Rechtsschutz zugrunde lag, machte die tiefe Beunruhigung deutlich über die fortgesetzten schweren Verletzungen der Menschenrechte der Flüchtlinge sowie jener Rechte, die ihnen in den entsprechenden internationalen Instrumenten zugesichert werden (insbesondere das Prinzip der

./.

- 5 -

Nichtzurückweisung). Begrüsst wurden die neuen Beitritte zur Konvention von 1951 und zum Protokoll von 1967 und die bisher noch abseits stehenden Regierungen zum Beitritt aufgefordert. Gleichzeitig verwies man darauf - so etwa auch seitens der Schweizer Delegation -, dass es neben dem Beitritt insbesondere darauf ankomme, die Bestimmungen der Rechtsinstrumente strikt anzuwenden. Nach Auffassung des Komitees soll der Hochkommissar Anwendung und Durchführung dieser beiden Rechtsinstrumente in den Mitgliedstaaten verfolgen unter besonderer Berücksichtigung der nationalen Praktiken und Prozeduren betreffend Anerkennung des Flüchtlingsstatuts.

Einhellig wurde die Einberufung einer Bevollmächtigtenkonferenz zur Ausarbeitung und Annahme einer Konvention über das Territorialasyl gutgeheissen. Verschiedene Sprecher betonten dabei die Notwendigkeit, dass die neue Konvention präzise Garantien für die asylsuchenden Personen enthalten sollte und von einer möglichst grossen Zahl Staaten unterzeichnet werde. Die Schweizerische Delegation stellte fest, die am Textentwurf von Bellagio und Genf vorgenommenen Modifizierungen seien zu Lasten der Flüchtlinge gegangen. Sie gab der Hoffnung Ausdruck, der endgültige Text möge die Anliegen und Interessen der Flüchtlinge besser berücksichtigen. Schliesslich informierte Dr. Schürch das Sekretariat, dass unser Land noch immer keine offizielle Einladung zur Konferenz erhalten habe.

Die Versammlung zeigte sich ernsthaft betroffen vom Schicksal der asylsuchenden sog. Bootflüchtlinge aus Indochina, die auf hoher See - entsprechend den Bestimmungen der diesbezüglichen internationalen Uebereinkommen - gerettet werden und in einem Land vorübergehende oder definitive Aufnahme finden sollten.

Angesichts des bedeutenden Beitrages, den das Unterkomitee in Fragen des internationalen Rechtsschutzes zu leisten in der Lage ist, wurde entschieden, dass es zur Fortsetzung seiner Arbeiten zu einer eintägigen Session vor Beginn der 28. Tagung des Exekutivkomitees zusammentritt.

./.

6. Hilfsaktivitäten des Hochkommissariats

Im vergangenen und laufenden Jahr waren weiterhin beträchtliche Hilfsbedürfnisse in Afrika und Lateinamerika zu befriedigen. Verschiedene Sprecher unterstrichen die Notwendigkeit verstärkter Anstrengungen, um Möglichkeiten für dauerhafte Wiedereingliederung insbesondere für Flüchtlinge aus Lateinamerika und Vertriebene aus Indochina zu finden. Nur eine gemeinsame Anstrengung der internationalen Gemeinschaft, so stellte das Komitee fest, könne die erwünschte Entlastung für die traditionellen Asylländer bringen, für die selbst eine Aufnahme immer schwieriger werde. Befriedigt wurde im weitem Kenntnis genommen von der bestehenden Zusammenarbeit zwischen dem Hochkommissariat und andern spezialisierten Institutionen des UN-Systems (FISE/PNUD/PAM/UNESCO/FAO, etc.). Es wurde aber auch daran erinnert, den unterschiedlichen Zuständigkeiten der einzelnen UN-Sonderorganisationen Rechnung zu tragen und damit Doppelspurigkeiten zu vermeiden.

Das Komitee billigte das revidierte Budget 1976 in der Höhe von 14,8 Mio \$ und genehmigte den provisorischen Voranschlag für 1977 von 16,7 Mio \$, der später möglicherweise revidiert werden muss. Verschiedentlich wurde deshalb angeregt, die effektiven Kosten von Anfang an so realistisch wie möglich einzuschätzen. Anlässlich der nächstjährigen Session soll deshalb auch die Frage einer Verdoppelung der Programmreserven geprüft werden.

Das Schwergewicht der Hilfsaktivitäten des Hochkommissariats liegt auch 1977 in Afrika (6.1 Mio) sowie in Lateinamerika (3.6 Mio), wo insbesondere die Bestreitung der Unterhaltskosten für Flüchtlinge bis zu ihrer Wiederansiedlung in einem Drittstaat beträchtliche Mittel erfordert.

Der Hochkommissar hat, den Bedenken des Komitees über die ständige Ausweitung der Spezialoperationen Rechnung tragend, versichert, dass das UNHCR Zurückhaltung übe bei der Annahme neuer, nicht selbstgewählter, sondern ihm von der internationalen Gemeinschaft übertragener Mandate. Die Abwicklung der gegenwärtig in Ausführung sich befindlichen Aktionen soll wie geplant und unter Berücksichtigung der Anliegen des Komitees erfolgen.

7. Notlage der Saharouis

Die auf algerischen Antrag zum Problem "Ausarbeitung und Durchführung eines Hilfsprogrammes für die Saharoui-Flüchtlinge und diesbezügliche Fragen" geführte Aussprache beschränkte sich auf die Darlegung der kontroversen Standpunkte der beteiligten Parteien. Der Rat griff in die Debatte nicht ein. Dass der Schlagabtausch nicht zu politischer Konfrontation führte, war sicherlich auch das Verdienst der vermittelnden, ausschliesslich den humanitären Aspekt der Frage in den Vordergrund rückenden Bemühungen des Präsidenten des Komitees.

Der algerische Delegierte schilderte die dramatische Notlage der 50'000 Saharoui-Flüchtlinge, von der sich der Hochkommissar an Ort und Stelle habe überzeugen können. Ueber das bisher Geleistete hinaus sei eine sofortige humanitäre Hilfsaktion notwendig. Die Betreuung der Flüchtlinge, aus ihrem Stammland vertrieben, falle eindeutig unter das Mandat des Hochkommissars. Eine internationale Hilfeleistung unter seiner Leitung finde die volle Unterstützung der algerischen Behörden. Was die von der Gegenseite geforderte freiwillige Rückkehr betreffe, so sei Vorbedingung die Erfüllung der legitimen Rechte der Saharouis auf Selbstbestimmung.

Marokkanische und mauretanische Delegation bestritten, dass es sich bei den in Algerien gewaltsam Zurückgehaltenen, deren Zahl lediglich 5000 betrage, um Flüchtlinge im Sinne der Definition des Hochkommissariats handle. Die angestrebte humanitäre Hilfsaktion beabsichtige, eine unhaltbare Situation auf unabsehbare Zeit zu verlängern und zu institutionalisieren. Die Notleidenden sollten für politische Zwecke missbraucht werden. Die einzig konstruktive und definitive Lösung sei die freiwillige Repatriierung der Saharouis, wie sie im Appell der beiden Staatschefs vom Sommer 1976 vorgeschlagen wurde. Bei der Suche nach solch endgültiger Lösung, die der traditionellen Politik des Hochkommissariats entspreche, sicherten beide Delegationen ihre enge Zusammenarbeit zu. Diesem Ziel allein müsse eine temporäre humanitäre Aktion dienen. Alle Aktionen jedoch, die etwas anderes bezweckten, stellten eine mögliche Gefährdung des Friedens in der Region dar.

- 8 -

In eigener Verantwortung legte der Präsident anlässlich der Schluss-sitzung einen Text vor, der die divergierenden Ansichten der Parteien festhält. Namens des Komitees wird mit Genugtuung von der Absicht der 3 Staaten Kenntnis genommen, mit dem UNHCR zusammenarbeiten zu wollen. An den Hochkommissar ergeht die Bitte, sein humanitäres Hilfsprogramm fortzusetzen sowie gleichzeitig mit den betroffenen Regierungen Gespräche aufzunehmen, um möglichst bald dauerhafte Lösungen, einschliesslich freiwillige Repatriierung und dauerhafte Ansiedlung, herbeizuführen.

8. Stand der Beitragszahlungen und allgemeine Finanzlage 1976 und 1977


Das Exekutivkomitee prüfte den vom Hochkommissar vorgelegten Bericht über den Stand der freiwilligen Beitragszahlungen und die allgemeine Finanzlage 1976 und 1977. Dank ausserordentlichen Zuwendungen, insbesondere verschiedener skandinavischer Staaten und der Niederlande, konnte die vollständige Finanzierung des revidierten ordentlichen Jahresbudgets 1976 erreicht werden. Die geschätzten Programmkosten für 1977, für deren Finanzierung gegenwärtig noch ein Fehibetrag von 4,3 Mio \$ oder 25 % des Gesamtbetrages besteht, erfordern seitens möglichst vieler Regierungen beträchtlich gesteigerte Unterstützung der Hilfstätigkeit des Flüchtlingshochkommissariates. Speziell verdankt wurde die wesentliche Erhöhung des Jahresbeitrages durch Norwegen (+ 33 %), Dänemark (+ 33 %), Kanada (+ 25 %), Schweden (+ 25 %), Australien (+ 21 %). Nicht vorhersehbar sind die besondern Bedürfnisse für die Sonderhilfsprogramme im kommenden Jahr, für die 1976 80 Mio \$ benötigt werden, wovon bisher 55 Mio zugesagt wurden.

Die Schweiz wird, wie in der Erklärung dargelegt wurde, weiterhin ihren Anteil an der Finanzierung der ordentlichen HCR-Programmtätigkeit leisten und sich, wie dies auch bisher geschah, an den Spezialprogrammen des Hochkommissariates beteiligen. 1976 wurden 1,5 Mio Franken für das ordentliche Programm und 1,25 Mio für Sonderaktionen zur Verfügung gestellt. Die Beteiligung im kommenden Jahr wird in

./.

- 9 -

etwa in der gleichen Grössenordnung liegen. Bereits wurde auch eine Beteiligung an den Kosten der im Januar 1977 beginnenden Bevollmächtigtenkonferenz in der Höhe von 75'000 Franken zugesichert.



(Schürch)

Beilage:

1 Erklärung

Verteiler:

- Herrn Dr. O. Schürch, Direktor der Polizeiabteilung, EJPD
- Herrn Botschafter F. de Ziegler
- Völkerrechtsdirektion
- Schweizerischer Beobachter, New York
- Schweizerische Mission, Genf
- Politische Abteilung II
- Sektion UNO und internationale Angelegenheiten
- Herrn A. Bill

Déclaration suisse
faite par le Chef de la Délégation,
M. O. Schürch, Directeur de la Division de la police, DFJP

Voilà 25 ans que j'ai l'honneur de participer aux sessions du Comité exécutif du programme du Haut Commissaire. Au début, on pensait généralement qu'une fois résolus les problèmes de réfugiés issus de la seconde guerre mondiale, l'aide aux réfugiés pourrait peu à peu être réduite. On admettait en effet que l'on n'aurait à l'avenir plus guère à faire face à des problèmes de réfugiés d'une telle ampleur. Or nous devons constater chaque année que toutes ces prévisions étaient absolument fausses. Les tâches du Haut Commissaire ont constamment augmenté depuis la fondation de l'office en 1951; elles sont aussi devenues plus difficiles. D'une part, le nombre des réfugiés dont le Haut Commissariat est appelé à s'occuper s'est considérablement accru; d'autre part, l'assistance, l'intégration, la réinstallation sont de plus en plus ardues et exigent des ressources et des efforts toujours plus importants. Mais ce qui provoque le plus d'insatisfaction, voire d'amertume, c'est le fait que de nombreux réfugiés qui ont finalement trouvé un pays d'asile où ils vivent peut-être depuis des années déjà, se voient brusquement contraints de quitter ce pays parce qu'ils ne s'y sentent plus en sécurité. De nouveaux problèmes surgissent pour des milliers de personnes dont on croyait pouvoir considérer l'intégration comme achevée depuis longtemps. Tout est à recommencer. Un des aspects singuliers et attristants de cette situation, c'est que certains réfugiés se voient contraints de chercher une autre terre d'accueil non pas en raison des conséquences directes d'un changement de régime dans leur pays de résidence, mais parce que des groupes terroristes les menacent, les pourchassent, les torturent et vont même jusqu'à attenter à leur vie. Nous savons que le Haut Commissaire fait tout ce qui est en son pouvoir pour venir en aide à ces malheureux. Ses protestations et ses interventions en leur faveur ne sont cependant pas toujours couronnées de succès, notamment lorsque le Gouvernement d'un pays n'est plus en mesure d'accorder aux réfugiés la protection nécessaire face à ces groupes terroristes et de remplir les devoirs découlant de la convention relative au statut des réfugiés.

Sombre tableau, en vérité! Tout de même, le rapport du Haut Commissaire et surtout son allocution de ce matin laissent percer l'espoir que toutes ces difficultés pourront finalement être surmontées. Pour les efforts qu'il déploie sans cesse en vue de résoudre ces problèmes, le Haut Commissaire mérite notre profonde gratitude. C'est en lui que les réfugiés placent leur espérance, car c'est souvent de lui seul et de son office qu'ils peuvent attendre une aide dans des situations paraissant quelquefois sans issue. D'autre part, les autorités des Etats qui sont confrontés à ces problèmes ont besoin de l'appui efficace du Haut Commissaire, parce qu'il est souvent seul à même d'attirer l'attention de l'opinion mondiale et de la communauté internationale sur leur responsabilité commune envers les réfugiés.

Il est évident que le Haut Commissaire ne saurait se passer de la collaboration de tous les Etats animés de bonne volonté, puisqu'il

- 2 -

ne dispose en propre d'aucun territoire sur lequel il pourrait placer, assister et réinstaller des réfugiés. C'est seulement si le plus grand nombre possible de pays ouvrent largement leurs frontières aux déshérités et soutiennent par des contributions financières le Haut Commissaire que celui-ci pourra accomplir sa tâche.

Le pays que j'ai l'honneur de représenter ici continuera, dans les limites de ses moyens, d'appuyer l'action du Haut Commissaire. Nous approuvons dans ses grandes lignes le programme soumis par le Haut Commissariat et sommes prêts à apporter notre quote-part. La Suisse versera pour l'année 1977 sa contribution ordinaire au programme et, comme jusqu'ici, participera au financement d'opérations spéciales. Elle alloue également une contribution aux frais de la Conférence diplomatique à laquelle incombera l'élaboration d'une convention sur l'asile.

Nous continuerons aussi à accorder asile à des réfugiés, tels qu'il s'en présente chaque jour à nos frontières, comme aussi, dans la mesure de nos possibilités, à des personnes en provenance de pays et de continents plus lointains, qui manifestent de l'intérêt pour un séjour dans notre pays et pour lesquelles il existe des perspectives d'une intégration judicieuse chez nous.

Je puis me dispenser de citer ici des chiffres sur le nombre des réfugiés qui sont accueillis chaque année dans notre pays ou de donner des détails sur notre programme par exemple concernant les réfugiés handicapés. L'occasion s'en présentera lors de la discussion des différents programmes du Haut Commissaire. Permettez-moi de conclure en réitérant les remerciements de ma délégation au Haut Commissaire et à ses collaborateurs, en évoquant avec reconnaissance tout ce qui a été fait et qui sera encore fait, pour le bien des réfugiés, dans les pays ici représentés, et en formulant l'espoir que le jour viendra peut-être où nous pourrons prendre acte d'une diminution du nombre des réfugiés dans le monde et entrevoir avec quelque probabilité la solution des problèmes qui en découlent.