

PARLIAMENTARY ASSEMBLY
OF THE
COUNCIL OF EUROPE

16 June 1988

Doc. 5914

TWENTY-FIFTH REPORT

**on the activities of the Office
of the United Nations High Commissioner
for Refugees¹**

(1 January-31 December 1987)

I. Introduction

1. The Office of the United Nations High Commissioner for Refugees takes pleasure in submitting the 25th report on the activities of his Office to the Parliamentary Assembly of the Council of Europe. While previous reports have provided a summary overview of the world refugee problem, the present one focuses on the situation of refugees and asylum-seekers in Europe, highlighting in particular developments in the area of international protection which have occurred in the course of 1987.

2. Notwithstanding this approach, it would appear appropriate to briefly mention some of the more noteworthy developments in the world refugee situation during the last twelve to fifteen months. The world refugee population continued to increase over the reporting period, the largest numbers coming from Mozambique into neighbouring countries. There were, none the less, some encouraging signs in that well over 150 000 refugees were able to return voluntarily to their countries of origin, notably in Central America, Uganda, Chad, Zaïre and the Horn of Africa. There have also been some initial spontaneous returns to Afghanistan as well as both spontaneous and organised returns to Sri Lanka. Worldwide protection concerns have included violation of the rights of refugees to life and safety, *inter alia*, through piracy and military and armed attacks, measures preventing asylum-seekers from seeking refuge, and *refoulement* and expulsion of refugees and asylum-seekers. In the framework of the Executive Committee and various consultative groups, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) and governments have discussed these protection challenges and sought adequate responses.

1. Referred to the Committee on Migration, Refugees and Demography: Reference No. 1604 (Standing Committee, 30 June 1988).

ASSEMBLÉE PARLEMENTAIRE
DU
CONSEIL DE L'EUROPE

16 juin 1988

Doc. 5914

VINGT-CINQUIÈME RAPPORT

**sur les activités du Haut-Commissariat
des Nations Unies pour les réfugiés¹**

(1^{er} janvier-31 décembre 1987)

I. Introduction

1. Le Haut-Commissaire des Nations Unies pour les réfugiés a le plaisir de soumettre le 25^e rapport sur les activités du Haut-Commissariat à l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe. Alors que les rapports précédents fournissaient un aperçu du problème des réfugiés dans le monde, le présent rapport porte essentiellement sur la situation des réfugiés et des personnes en quête d'asile en Europe et met en relief les faits nouveaux survenus en 1987 dans le domaine de la protection internationale.

2. Malgré tout, il semble utile de mentionner brièvement certains des faits nouveaux les plus importants qui ont marqué la situation des réfugiés dans le monde pendant les derniers douze à quinze mois. Le nombre de réfugiés dans le monde a continué à augmenter pendant la période considérée, les groupes les plus importants arrivant du Mozambique dans les pays voisins. On a noté toutefois quelques signes encourageants en ce sens que plus de 150 000 réfugiés ont pu rentrer de leur plein gré dans leur pays d'origine, notamment en Amérique centrale, en Ouganda, au Tchad, au Zaïre et dans la corne de l'Afrique. On a observé aussi les premiers retours spontanés en Afghanistan, ainsi que des retours spontanés et organisés au Sri Lanka. Les problèmes de protection dans le monde ont été créés notamment par la violation des droits des réfugiés à la vie et à la sécurité, notamment par des actes de piraterie, des attaques militaires et armées, des mesures empêchant des personnes en quête d'asile de trouver refuge et le *refoulement* et l'expulsion de réfugiés et de personnes en quête d'asile. Dans le cadre du comité exécutif et des divers groupes consultatifs, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et des gouvernements ont examiné ces problèmes et ont cherché les moyens d'y remédier.

1. Renvoyé à la commission des migrations, des réfugiés et de la démographie: Renvoi n° 1604 (Commission Permanente, 30 juin 1988).

II. The situation of refugees and asylum-seekers in Europe

3. There is no simple way to describe or qualify developments regarding the treatment of refugees and asylum-seekers in Europe over the past year. In addition to the fact that European countries have taken both beneficial and detrimental action with respect to refugees and asylum-seekers, many of the most important asylum issues are still under debate in a wide variety of European forums.

i. Treatment of refugees and asylum-seekers

4. During the reporting period, European countries widely maintained the principles they helped to establish for the international protection of refugees and asylum-seekers. The 1951 United Nations Convention relating to the Status of Refugees, its 1967 Protocol, and the Conclusions on International Protection adopted by the Executive Committee of the High Commissioner's Programme were by and large fully respected as were constitutional and legislative provisions at the national level relating to asylum and the protection of refugees and asylum-seekers. Two countries in the region still maintain a geographical reservation to the convention and protocol. The authorities in most countries continued to carry out the determination of refugee status through specially established procedures, containing the necessary safeguards and frequently providing for UNHCR participation.

5. States in Europe also applied regional instruments benefiting refugees, such as the European Agreement on Transfer of Responsibility for Refugees of 1980 and the European Agreement on the Abolition of Visas for Refugees of 1959. (Of the sixteen state parties to the latter instrument, one has suspended its application.) European governments have, as well, continued, by and large, to respect declaratory instruments adopted with regard to such refugee matters as the harmonisation of eligibility practices under the 1951 United Nations Refugee Convention and national procedures relating to asylum (Council of Europe Consultative Assembly Recommendation 787 (1976) and Committee of Ministers Recommendation No. R (81) 16) and on the grant of asylum itself (Council of Europe Consultative Assembly Recommendation 293 (1961) on the right of asylum; Committee of Ministers Resolution 14 (1967) and Committee of Ministers Declaration on territorial asylum of 18 November 1977). Refugees and asylum-seekers also benefited, during the reporting period, from several European instruments dealing with social security, the recognition of edu-

II. La situation des réfugiés et des personnes en quête d'asile en Europe

3. Il n'est guère facile de décrire simplement ou de façon nuancée les faits nouveaux qui ont marqué le traitement réservé aux réfugiés et aux personnes en quête d'asile en Europe pendant l'année écoulée. Outre le fait que des pays européens ont pris des mesures favorables ou au contraire défavorables aux réfugiés et aux personnes en quête d'asile, nombre de problèmes les plus importants que pose l'asile demeurent l'objet du débat dans de très nombreuses instances européennes.

i. Traitement réservé aux réfugiés et aux personnes en quête d'asile

4. Pendant la période considérée, les pays d'Europe ont généralement appliqué les principes qu'ils ont contribué à définir de la protection internationale des réfugiés et des personnes en quête d'asile. La Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés, le Protocole y relatif de 1967 et les Conclusions sur la protection internationale adoptées par le Comité exécutif du programme du Haut-Commissaire ont été largement respectés, comme d'ailleurs les dispositions des constitutions et des législations nationales sur l'asile et la protection des réfugiés et des personnes en quête d'asile. Deux pays de la région maintiennent une réserve quant à la portée géographique de la convention et du protocole. Pour la détermination du statut de réfugié les autorités de la plupart des pays ont continué à appliquer les procédures spécialement prévues à cet effet, qui prévoient les garanties nécessaires et, souvent, le recours au Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés.

5. Les Etats européens appliquent également des instruments régionaux favorables aux réfugiés, notamment l'Accord européen de 1980 sur le transfert de la responsabilité à l'égard des réfugiés et l'Accord européen de 1959 relatif à la suppression des visas pour les réfugiés. (Des seize Etats parties à ce dernier instrument, un en a suspendu l'application.) En général, les gouvernements des pays d'Europe ont aussi continué à respecter les instruments déclaratifs adoptés sur des questions relatives aux réfugiés telles que l'harmonisation des pratiques d'éligibilité découlant de la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et des procédures nationales en matière d'asile (Recommandation 787 (1976) de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe et Recommandation n° R (81) 16 du Comité des Ministres) et l'octroi de l'asile lui-même (Recommandation 293 (1961) de l'Assemblée Consultative du Conseil de l'Europe sur le droit d'asile; Résolution 14 (1967) du Comité des Ministres et Déclaration sur l'asile territorial du 18 novembre 1977 du Comité des Ministres). Les réfugiés et les personnes en quête d'asile ont aussi bénéficié, pendant la

cational/professional qualifications and human rights in general.

6. Most importantly and in keeping with their humanitarian traditions, European states continued to grant asylum to refugees as defined in the 1951 United Nations Refugee Convention and the 1967 Protocol as well as to those who do not meet this definition but who left their countries of origin to escape from severe internal upheavals, armed conflicts, or persistent human rights violations, entailing serious danger to life, liberty and security. Through legislative or administrative measures, persons in this last category were accorded a special status and permitted to remain in the country of asylum. Large numbers of asylum-seekers were determined to fall within either of these two categories and were granted the right to stay.

7. A number of public information campaigns were launched to sensitise the public to the essential difference between refugees and other categories of migrants. Their success demonstrated that the general public supports humanitarian action on behalf of those in need of international protection, and that an informed public is the best ally in constructively dealing with issues related to refugees and asylum-seekers. The public information projects were mounted, *inter alia*, to counteract xenophobic attitudes, in general, and those expressed during general elections.

8. Before looking at the problems encountered by refugees and asylum-seekers, and some of the negative developments, a word should be said, in fact, about the numbers involved. According to available statistics, the number of persons applying for asylum in Europe decreased by some 10% in 1987 (some 183 000) compared to 1986 and the percentage of non-European applications also dropped. These figures should, however, be used most cautiously. The question of statistics is being discussed between UNHCR and governments in the framework of informal consultations and efforts are being made to standardise reporting in order to get an accurate picture of the number of asylum-seekers in Europe. It is already clear, however, that, due to double counting and different methods of keeping statistics, the number of asylum applications currently reported is higher than the actual figure. It is hoped that the current work being done on this subject will permit more accurate reporting on asylum applications for the next UNHCR report to the Parliamentary Assembly.

période considérée, de l'application de plusieurs instruments européens traitant de la sécurité sociale, de la reconnaissance des diplômes et des qualifications professionnelles, ainsi que des droits de l'homme en général.

6. Ce qui est plus important, c'est que, conformément à leurs traditions humanitaires, les Etats européens ont continué à accorder l'asile aux réfugiés, reconnus comme tels d'après la définition de la Convention des Nations Unies de 1951 et du Protocole de 1967 relatifs au statut des réfugiés, ainsi qu'à ceux qui ne répondent pas à cette définition mais qui ont quitté leur pays d'origine pour fuir de graves troubles internes, des conflits armés ou des violations persistantes des droits de l'homme qui mettent gravement en danger leur vie, leur liberté et leur sécurité. Grâce à l'adoption des mesures législatives ou administratives, les réfugiés de la seconde catégorie ont bénéficié d'un statut spécial et ont été autorisés à demeurer dans le pays d'asile. De nombreuses personnes en quête d'asile qui relevaient de l'une ou de l'autre de ces deux catégories ont été autorisées à rester dans le pays d'accueil.

7. Plusieurs campagnes d'information ont été lancées afin de rendre l'opinion publique sensible à la différence fondamentale qui existe entre les réfugiés et les autres catégories de migrants. Le succès de ces campagnes a montré que l'opinion publique soutient l'action humanitaire en faveur de ceux qui ont besoin d'une protection internationale, et qu'une opinion publique bien informée est le meilleur allié de ceux qui cherchent à régler de façon constructive les problèmes liés aux réfugiés et aux personnes en quête d'asile. Les programmes d'information de l'opinion publique ont été lancés notamment pour contrecarrer les positions xénophobes en général et celles qui se sont fait jour lors d'élections générales.

8. Avant d'aborder les problèmes auxquels sont confrontés les réfugiés et les personnes en quête d'asile et certains aspects d'une évolution négative, il convient de mentionner brièvement quelques chiffres. D'après les statistiques disponibles, le nombre de personnes ayant sollicité l'asile en Europe a diminué de quelque 10 % en 1987 (environ 183 000) par rapport à 1986 et le pourcentage de demandes émanant de réfugiés non européens est également tombé. Toutefois, ces chiffres doivent être utilisés avec la plus grande prudence. La question des statistiques est examinée conjointement par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les gouvernements dans le cadre de consultations informelles, et des efforts sont faits pour informatiser l'établissement des rapports afin d'avoir une idée exacte du nombre des personnes en quête d'asile en Europe. Il est certain déjà qu'en raison des doubles comptages et des différences dans les méthodes d'établissement des statistiques, le nombre des demandes d'asile signalé actuellement est supérieur au nombre réel. Il faut espérer que les travaux en cours permettront

9. The positive government practice with regard to refugees and asylum-seekers described above has been counter-balanced to some extent by negative developments. The latter have been the focus of attention by UNHCR for more than half a decade, and the High Commissioner has reported on them to the General Assembly, the Executive Committee and other forums. Since 1980, European states have adopted more and more restrictive measures including: new national legislation and procedures, visa requirements, narrow interpretation of the refugee criteria, airport detention centres, sanctions against air carriers, rejection of asylum-seekers through summary procedures at the frontiers and their forcible return to countries where these persons were considered to have been in transit or to have enjoyed first asylum. While such measures might be envisaged to deter manifest abuse of asylum procedures by illegal immigrants not in need of international protection, their impact on those who are in need of such protection is a matter of concern.

10. The last year saw no respite in the adoption of such restrictive practices. On the contrary, countries which had previously remained immune to them now implement such measures with vigour. The most serious of these developments are described in the following paragraphs.

11. The first relates to rejection of asylum-seekers at the frontier. New legislative and administrative practice in several countries in the region increased the dimensions of this problem, and put more and more *bona fide* refugees at risk. During the reporting period, *refoulement* occurred through rejection at the frontier, often due to a lack of proper training of border officials. It also occurred that asylum-seekers were rejected at the frontier in application of the "country of first asylum" principle, without any prior agreement being reached with the so-called "country of first asylum" to readmit the asylum-seekers, leading to their return from there to their country of origin. In addition to having serious consequences for asylum-seekers and their families, the notion of country of first asylum, extended by some authorities to cover transit countries, has also created friction between European states. UNHCR has taken up this issue with states and has continued to stress that a number of matters must be addressed when deciding whether return to a country of first asylum should be envisaged: burden-sharing arrangements between states, prior agreement on readmission and information-sharing with UNHCR, access to

d'obtenir des informations plus exactes sur les demandes d'asile pour le prochain rapport du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés à l'Assemblée parlementaire.

9. Les pratiques des gouvernements favorables aux réfugiés et aux personnes en quête d'asile, qui viennent d'être décrites, ont été contrebalancées jusqu'à un certain point par une évolution négative sous plusieurs aspects. Ces aspects retiennent toute l'attention du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés depuis plus de cinq ans et le Haut-Commissaire a fait rapport à leur sujet à l'Assemblée générale des Nations Unies, au comité exécutif et à d'autres instances. Depuis 1980, les Etats européens ont adopté des mesures de plus en plus restrictives: nouvelles lois et procédures nationales, exigences de visa, interprétation étroite des critères applicables aux réfugiés, centre de détention dans les aéroports, sanctions contre les transporteurs aériens, rejet de personnes en quête d'asile à la suite de procédures sommaires aux frontières et retour forcé de ces personnes dans les pays où il est considéré qu'elles ont transité ou bénéficié d'un premier asile. On peut voir dans ces mesures un moyen de lutter contre un recours abusif aux procédures d'asile par des immigrants illégaux qui n'ont pas besoin de protection internationale, mais il n'en reste pas moins que leurs répercussions sur ceux qui ont besoin de cette protection sont inquiétantes.

10. Pendant l'année écoulée, les pays n'ont pas cessé d'adopter des pratiques restrictives de ce genre. Et même, certains, qui jusque-là n'y avaient pas eu recours, les appliquent désormais avec détermination. Les faits nouveaux les plus graves à cet égard sont décrits dans les paragraphes qui suivent.

11. Tout d'abord vient le rejet de personnes en quête d'asile à la frontière. Dans plusieurs pays de la région, de nouvelles pratiques législatives et administratives ont fait prendre de l'ampleur au problème et fait planer sur les réfugiés de bonne foi des menaces grandissantes. Pendant la période considérée, le refoulement a fait suite au rejet à la frontière, souvent à cause d'une formation insuffisante des fonctionnaires de la police des frontières. Il est arrivé aussi que des personnes en quête d'asile soient rejetées à la frontière en application du principe du «pays de premier asile», en l'absence de tout accord préalable avec le prétendu «pays de premier asile» en vue de la réadmission des personnes en quête d'asile, ce qui a abouti au retour des intéressés dans leur pays d'origine. Indépendamment des graves conséquences d'un procédé pareil pour les personnes en quête d'asile et les membres de leur famille, la notion de pays de premier asile que certaines autorités étendent aux pays de transit a été à l'origine de frictions entre Etats européens. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a abordé le problème avec les Etats et a continué à souligner qu'il y a un certain nombre de questions à examiner

determination procedures, adequate protection and availability of durable solutions. These matters are currently discussed in consultations with the governments concerned, in a search for solutions. Efforts are also under way in a number of forums to establish legal instruments to solve the issue of the country within Europe responsible for determining an asylum request (see paragraph 21, below).

12. Rejection at the frontier normally takes place in the context of summary procedures. Some European countries maintain the necessary safeguards in such a procedure (that is to say as set out in Executive Committee Conclusions No. 8 (XXVIII) on the determination of refugee status and No. 30 (XXXIV) on the problem of manifestly unfounded or abusive applications for refugee status or asylum, according to which decisions should be made by a central authority in knowledge of all the facts, the applicant should be able to appeal and to remain in the country while the appeal is being decided). In other cases, however, no such safeguards exist.

13. States in the region have also continued to use the imposition of visas and airline sanctions. In December 1987, the Justice and Interior Ministers of the European Community member states agreed on a list of 50 countries whose nationals would require visas for entry into European Community countries, *inter alia*, in order to prevent abuse in the domain of asylum. In discussions with governments on this issue, UNHCR has made it clear that, while the imposition of visas is a method of border control within the rights and jurisdiction of sovereign states, visa requirements, which are intended — often in combination with airline sanctions (adopted by several European states during the reporting period) — to inhibit the entry and therefore the access to asylum procedures by applicants in need of international protection, cut across basic principles of refugee protection and may also have an adverse impact upon principles of international co-operation. In this regard, UNHCR has invoked the 12 March 1987 European Parliament Resolution on the asylum question (OJC99, 13.4, 1987, pp. 167-171) which clearly states that the right of asylum must not be restricted by visa requirements.

lorsqu'on décide d'envisager un retour dans le pays de premier asile: accords de partage de la charge entre les Etats, accord préalable de réadmission et échanges d'informations avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés, accès aux procédures de détermination, protection suffisante et existence de solutions durables. Ces questions font actuellement l'objet de consultations avec les gouvernements concernés afin de trouver des solutions. Des efforts sont faits aussi dans le cadre de plusieurs instances pour élaborer des instruments juridiques visant à résoudre la question du pays qui, en Europe, doit être chargé de statuer sur une demande d'asile (voir, plus loin, paragraphe 21).

12. Le rejet à la frontière intervient habituellement dans le cadre de procédures sommaires. Certains pays européens maintiennent les garanties nécessaires dans une procédure de ce genre (définies dans les Conclusions du Comité exécutif n° 8 (XXVIII) sur la détermination du statut de réfugié et n° 30 (XXXIV) sur le problème des demandes manifestement infondées ou abusives du statut de réfugié ou d'asile, aux termes desquelles les décisions doivent être prises par une autorité centrale qui a connaissance de tous les faits, et le demandeur doit pouvoir faire appel et rester dans le pays tant qu'il n'a pas été statué sur cet appel). Dans d'autres cas, toutefois, ces garanties font défaut.

13. Les Etats de la région ont aussi continué à exiger des visas et à prendre des sanctions à l'encontre des compagnies aériennes. En décembre 1987, les ministres de la Justice et de l'Intérieur des Etats membres de la Communauté économique européenne ont arrêté une liste de cinquante pays dont les nationaux devront être munis d'un visa pour entrer dans les pays de la Communauté et cela, notamment pour prévenir les abus en matière d'asile. Lorsqu'il a examiné cette question avec les gouvernements, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a précisé que l'exigence de visa était certes un moyen de contrôle aux frontières qui s'inscrivait dans le cadre des droits et de la juridiction des Etats souverains, mais que, lorsque cette exigence visait — souvent, en association avec des sanctions à l'encontre des compagnies aériennes (adoptées par plusieurs Etats européens pendant la période considérée) — à interdire aux demandeurs ayant besoin d'une protection internationale l'entrée dans le pays et, partant, l'accès aux procédures d'asile, elle portait atteinte aux principes fondamentaux de protection des réfugiés et pouvait aussi avoir des répercussions néfastes sur les principes de coopération internationale. A cet égard, le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a invoqué la résolution sur la question de l'asile, adoptée par le Parlement européen le 12 mars 1987 (OJC99, 13.4, 1987, p. 167 à 171) dans laquelle il est clairement indiqué que le droit d'asile ne doit pas être limité par l'exigence d'un visa.

14. One of the major problems for asylum-seekers in Europe continued to be excessively long waiting periods in several countries, coupled with forced group accommodation, cut-backs in social assistance and a lack of opportunities to work. The human costs of these measures are tremendous. Financial costs to the countries themselves are also of major proportions. The experience of some countries in the region this past year has demonstrated that increased investment in properly resourced determination procedures reaps many times its value in decreased assistance costs and also has an obvious positive value in recognising those in need of international protection as quickly as possible. The refugees' integration into their new society is greatly facilitated by an early determination of their refugee status. In this regard, a work-shop on decreasing waiting periods for the determination of refugee status will be held within the framework of UNHCR-government informal consultations in the near future.

15. In several countries, the number of asylum-seekers in detention increased. The conditions of detention were often not satisfactory and appeal possibilities against the detention measures were often not available. UNHCR invoked Executive Committee Conclusion No. 44 (XXXVII) on detention in its discussions with authorities to prevent unjustified detention. The situation of children in detention is of particular concern.

16. There was a discernible movement within the region to a more restrictive interpretation of the refugee definition in the 1951 United Nations Refugee Convention and its 1967 Protocol. A number of countries have adopted a strictly "objective" approach to determining refugee status, despite the phrase in the definition, "well-founded fear" (emphasis is deliberately added on this subjective element). In one country, however, the highest court held that the refugee definition did incorporate both subjective and objective elements, and that the standard of proof in refugee determination is "a reasonable likelihood of persecution".

17. In some countries in the region, there was a clear correlation between a decrease in the recognition rate of convention refugees and an increase in the rate of those granted a *de facto* status (for example, B status, exceptional leave, *Duldung*, etc.). This is a disconcerting development as it is believed that an appropriate interpretation of the 1951 convention refugee definition would have resulted in far more persons being recognised as

14. L'un des principaux problèmes auxquels se heurtent les demandeurs d'asile en Europe reste la durée de l'attente qui se prolonge à l'excès dans plusieurs pays, et à laquelle s'ajoutent l'hébergement collectif qui leur est imposé, la réduction des prestations sociales et l'absence de possibilités d'emploi. Le coût humain de telles mesures est effrayant. Les dépenses encourues par les pays eux-mêmes prennent d'énormes proportions. L'expérience de certains pays de la région pendant l'année écoulée a montré que si l'on consent à recourir davantage aux procédures de détermination en leur affectant les ressources voulues, on récupère plusieurs fois l'investissement fait, car les dépenses d'assistance diminuent et l'opération a un intérêt évident en ce sens qu'elle permet de reconnaître au plus vite ceux qui ont besoin d'une protection internationale. L'intégration des réfugiés dans la société qui les accueille est beaucoup plus facile lorsque la détermination de leur statut fait l'objet d'une décision rapide. A cet égard, un atelier sur la réduction des périodes d'attente de la détermination du statut de réfugié sera organisé sous peu dans le cadre de consultations informelles entre le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés et les gouvernements.

15. Dans plusieurs pays, le nombre des personnes en quête d'asile en détention a augmenté. Les conditions de détention sont souvent mauvaises et les possibilités d'appel contre les mesures de détention, souvent inexistantes. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a invoqué la Conclusion n° 44 (XXXVII) du comité exécutif, relative à la détention lors de ses discussions avec les autorités afin de prévenir les détentions injustifiées. La situation des enfants détenus est particulièrement préoccupante.

16. On discerne dans la région un mouvement vers une interprétation plus restrictive de la définition du réfugié telle qu'elle figure dans la Convention des Nations Unies de 1951 relative au statut des réfugiés et dans le Protocole de 1967 relatif au statut des réfugiés. Plusieurs pays ont adopté une approche strictement « objective » pour déterminer le statut de réfugié, malgré l'expression « crainte justifiée » (l'élément subjectif est délibérément souligné ici) qui figure dans la définition. Toutefois, dans un pays, la plus haute instance judiciaire a estimé que la définition du réfugié contenait des éléments à la fois subjectifs et objectifs et que la règle de la preuve dans la détermination du statut de réfugié était le fait de « craindre avec raison d'être persécuté ».

17. Dans certains pays de la région, il existe un lien étroit entre la diminution du nombre des reconnaissances du statut de réfugié au sens de la convention et une augmentation de celui de réfugié au bénéfice d'un statut *de facto* (par exemple, permis B, autorisation exceptionnelle, *Duldung*, etc.). C'est là une évolution inquiétante, car une interprétation correcte de la définition du réfugié au sens de la Convention de 1951 aurait certaine-

convention refugees. In order to attempt to stem this tendency not to recognise convention refugees as such, the Office of the High Commissioner continued throughout the year to promote the use of the *Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status*, published by UNHCR in 1979 at the request of governments.

18. In recognition of the fact that asylum-seekers who do not meet the convention definition should nevertheless not be sent back to their country of origin if they may be exposed to danger there, European countries have permitted them to remain with a *de facto* status. The content of that status varies greatly throughout Europe. In some European countries, it includes the right to work, education and social security. In others, however, it grants little more than the right to remain. UNHCR has approached the question during the reporting period on a country-by-country basis, attempting to discuss the appropriate level of treatment, taking into account the national situation as well as the needs of the persons concerned.

19. The High Commissioner was forced to intervene with several European governments last year with respect to the *refoulement* or expulsion of refugees. Breaches of these most fundamental principles of international protection warrant not only the reactions of the High Commissioner, but also that of other members of the international community. The Office also had to intervene in an increasing number of cases involving requests for the extradition of refugees and asylum-seekers. Reference has in relevant cases been made to Article 3 of the 1957 European Convention on Extradition which grants some protection to refugees in the area of extradition.

ii. Asylum issues in various European forums

20. For various reasons, the past year has seen an increase in the number of European forums examining asylum issues and in the activity of these bodies. The prime motivating factor is the movement of European states towards regional integration and harmonisation in economic, financial and political areas. In this process, questions of asylum have taken on increased importance. The main forums discussing issues affecting refugees and asylum-seekers are the Council of Europe, the Ministers of Justice and the Interior of the European Community, the Commission of the European Communities, the five states parties to the 1985 Schengen Agreement, the states parties to the 1957 Nordic Passport Union, and the informal consultations with the UNHCR. The latter were

ment permis à un beaucoup plus grand nombre de personnes d'être reconnues comme réfugiées au sens de la convention. Afin de lutter contre cette tendance à ne pas reconnaître en tant que tels les réfugiés relevant de la définition de la convention, le Haut-Commissariat a continué pendant toute l'année de promouvoir l'utilisation du *Guide des procédures et critères à appliquer pour déterminer le statut de réfugié*, publié par le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés en 1979 à la demande des gouvernements.

18. Reconnaissant que les personnes en quête d'asile qui ne répondent pas à la définition de la convention ne peuvent pas être renvoyées dans leur pays d'origine si elles y sont exposées à un danger, les pays européens les ont autorisées à rester sur leurs territoires au bénéfice d'un statut *de facto*. Par sa portée, ce statut varie beaucoup d'un pays à l'autre en Europe. Dans certains pays européens, il comporte le droit au travail, à l'éducation et à la sécurité sociale. Dans d'autres, en revanche, il ne concède guère plus que le droit de rester pendant la période considérée. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a abordé la question par pays et a essayé d'examiner le traitement à accorder à ces personnes, compte tenu de leurs besoins et de la situation dans le pays concerné.

19. Le Haut-Commissaire a été contraint d'intervenir, l'an dernier, auprès de plusieurs pays européens à propos du refoulement ou de l'expulsion de réfugiés. Les violations de ces deux principes les plus fondamentaux de la protection internationale justifient non seulement la réaction du Haut-Commissaire mais aussi celle d'autres membres de la communauté internationale. Le Haut-Commissariat a dû aussi intervenir plus souvent dans des cas de demandes d'extradition de réfugiés ou de demandes d'asile. Dans les cas pertinents, il s'est référé à l'article 3 de la Convention européenne d'extradition de 1957 qui accorde une certaine protection aux réfugiés en matière d'extradition.

ii. Problèmes d'asile et instances européennes

20. Pour diverses raisons, l'année écoulée a été marquée par une augmentation du nombre des instances européennes qui ont examiné les problèmes d'asile et renforcé leurs activités. Le principal élément moteur à cet égard est l'évolution des Etats européens vers l'intégration régionale et l'harmonisation dans les secteurs économique, financier et politique. Dans cette évolution, la question de l'asile a pris de plus en plus d'importance. Les questions relatives aux réfugiés et aux personnes en quête d'asile sont examinées essentiellement par le Conseil de l'Europe, les ministres de la Justice et de l'Intérieur des pays de la Communauté économique européenne, la Commission des Communautés européennes, les cinq Etats parties à l'Accord Schengen de 1985 et les Etats parties à

initiated in 1985, and currently involve ten European and two non-European states (Australia, Austria, Belgium, Canada, Denmark, the Federal Republic of Germany, France, the Netherlands, Norway, Sweden, Switzerland and the United Kingdom).

21. Without entering into detail about the deliberations in these various forums, the movement over the past year has been towards the adoption of short-term border control measures. The visa decision by the Ministers of Justice and the Interior of the European Community was mentioned above. In addition, the Ministers of Justice and the Interior of the European Community, CAHAR (Council of Europe *ad hoc* Committee on Legal Aspects of Territorial Asylum, Refugees and Stateless Persons), the Commission of the European Communities and the parties to the Schengen Agreement all made advances in their efforts to establish an agreement upon the country responsible for determining an asylum request. It is believed that all forums are discussing variations of the entry authorisation principle in this regard. While UNHCR has indicated in discussions with governments that it would welcome agreement on a rule which would identify the country responsible for dealing with an asylum request and thereby lessen the increasing number of cases of "refugees in orbit", it has at the same time warned against the establishment of a new multilateral control system without the necessary asylum safeguards.

22. The informal government discussions with UNHCR, referred to in paragraph 18 above, began in 1985 in Geneva and subsequent meetings were then held in Stockholm in 1985, the following year in The Hague, and in 1987 in Gerzensee, Switzerland. The next meeting is scheduled for Oslo in May, 1988. The 1987 Gerzensee meeting concentrated on root causes, the resettlement programme for Iranian refugees out of Turkey, the return of rejectees, visa practices, abuse of asylum procedures and exchange of information on individual asylum-seekers. In addition, meetings were held during the last year within the framework of the consultations on the situation of Iranian and Tamil asylum-seekers, statistics and root causes.

l'Union nordique des passeports de 1957, ainsi que dans le cadre des consultations informelles avec le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés. Ces consultations ont débuté en 1985 et réunissent actuellement dix Etats européens et deux Etats non européens (Australie, Autriche, Belgique, Canada, Danemark, France, République Fédérale d'Allemagne, Pays-Bas, Norvège, Royaume-Uni, Suède et Suisse).

21. Sans entrer dans le détail des discussions qui ont lieu au sein de ces diverses instances, on constate que l'évolution pendant l'année écoulée s'est faite vers l'adoption de mesures à court terme de contrôle aux frontières. La décision concernant les visas, adoptée par les ministres de la Justice et de l'Intérieur des pays de la Communauté économique européenne a déjà été mentionnée plus haut. De plus, les ministres de la Justice et de l'Intérieur de ces pays, le Comité *ad hoc* d'experts sur les aspects juridiques de l'asile territorial, des réfugiés et des apatrides du Conseil de l'Europe, la Commission des Communautés européennes et les parties à l'Accord Schengen ont tous progressé dans leur effort pour élaborer un accord relatif au pays auquel incombe la responsabilité de statuer sur une demande d'asile. On pense que toutes les instances examinent des variantes du principe de l'autorisation d'entrée à cet égard. Le Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés a indiqué, lors des discussions avec les gouvernements, qu'il se féliciterait d'un accord sur une règle qui permettrait d'identifier le pays chargé de statuer sur une demande d'asile, ce qui ferait diminuer le nombre, actuellement en augmentation, des cas de «réfugiés sur orbite», mais il a en même temps mis en garde contre l'instauration d'un nouveau système de contrôle multinational qui n'offrirait pas les garanties indispensables en matière d'asile.

22. Les discussions informelles du Haut-Commissariat des Nations Unies pour les réfugiés avec les gouvernements, mentionnées plus haut au paragraphe 18, ont commencé en 1985 à Genève et se sont poursuivies à Stockholm, en 1985, à La Haye en 1986 et à Gerzensee (Suisse) en 1987. La prochaine réunion aura lieu à Oslo en mai 1988. La réunion de Gerzensee en 1987 a porté principalement sur les causes profondes du problème des réfugiés, le programme de réinstallation des réfugiés iraniens hors de Turquie, le retour des refoulés, les pratiques en matière de visas, les abus en matière de procédures d'asile et l'échange de renseignements individuels sur les demandeurs d'asile. De plus, des réunions se sont tenues pendant l'année écoulée dans le cadre des consultations sur la situation de demandeurs d'asile iraniens et tamouls, les statistiques et les causes profondes.

Conclusions

23. The focus of this report has been on the situation of refugees and asylum-seekers in Europe. It is clear that, while European states by and large uphold the principle of international protection with respect to these persons, violations have occurred and disconcerting trends have developed. Europe seems to be very much at a crossroads with respect to its asylum practice. Recent action has been characterised by short-term measures by states unilaterally or in regional sub-groups to restrict the number of asylum-seekers entering their territory. This is contrary to the liberal humanitarian tradition of these states, to the interests of the refugees and asylum-seekers and, of course, to good-neighbourliness. Such measures do not provide long-term solutions. They merely divert the problem elsewhere and raise the level of misery for the persons and families concerned.

24. It should finally be mentioned that the experience of the past year demonstrates that solutions need to be sought not only in those European countries where asylum-seekers and refugees are currently arriving, but also in countries in Europe and elsewhere where they have either found asylum or transited. Imagination, dialogue, patience and perseverance are needed in the search for solutions in line with the principles of international solidarity and burden-sharing.

Conclusions

23. Le présent rapport était centré sur la situation des réfugiés et des personnes en quête d'asile en Europe. Il est évident que les Etats européens respectent généralement le principe de la protection internationale vis-à-vis de ces personnes, mais que des violations ont été commises et des tendances inquiétantes sont apparues. L'Europe semble bien se trouver à un carrefour en ce qui concerne sa pratique en matière d'asile. La période récente a été caractérisée par l'adoption, soit unilatéralement par les Etats, soit par des sous-groupes régionaux, de mesures à court terme visant à limiter le nombre des personnes en quête d'asile pénétrant sur leur territoire. Ces mesures sont contraires à la tradition humanitaire libérale de ces Etats, aux intérêts des réfugiés et des demandeurs d'asile et, de toute évidence, aux relations de bon voisinage. Elles n'offrent pas de solutions à long terme, mais ne font que déplacer le problème et accroître les souffrances des personnes et des familles concernées.

24. Enfin, il convient de mentionner que l'expérience de l'année écoulée montre que des solutions doivent être recherchées non seulement dans les pays européens où les personnes en quête d'asile et les réfugiés arrivent actuellement, mais aussi dans ceux d'Europe et d'ailleurs où ils ont trouvé asile ou ont transité. Imagination, dialogue, patience et persévérance sont les éléments nécessaires à la recherche de solutions obéissant aux principes de la solidarité internationale et du partage de la charge.