



大会

Distr.: General
14 August 2003
Chinese
Original: English

第五十八届会议。

临时议程* 项目 114

**联合国难民事务高级专员的报告：有关难民、
回返者和流离失所者的问题和人道主义问题**

**处理独立国家联合体各国和有关邻国的难民、流离失所者、其
他形式的非自愿流离失所和回返者问题区域会议的后续行动**

秘书长的报告**

摘要

本报告是遵照大会 2001 年 12 月 19 日通过的第 56/134 号决议提交的，大会在该决议中满意地注意到联合国难民事务高级专员办事处、国际移徙组织和欧洲安全与合作组织努力制定战略和实际办法，以有效建设原籍国的能力，强化方案以解决独立国家联合体（独联体）关心的各种问题。

大会第 56/134 号决议还重申 1996 年 5 月 30 日和 31 日在日内瓦召开的区域会议通过的处理独立国家联合体各国和有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和回返者问题《行动纲领》的重要性和继续有效性，并注意到独立国家联合体各国移徙和流离失所问题仍然严重。大会请独立国家联合体各国加紧双边、分区域和区域合作，在这些活动中继续兼顾其承诺和利益，欢迎在建设民间社会方面取得的进展，特别是发展非政府部门以及非政府组织同一些国家政府之间的合作。大会强调在管理移徙流动时，必须确保尊重人权和法治。

本报告根据第 56/134 号决议，提供了与执行《行动纲领》有关的进一步资料，接着审查取得的进展和今后的计划。

* A/58/150。

** 本文件因收集实地资料困难而迟交。



一. 《行动纲领》的执行情况

1. 加强各国政府、国际组织和非政府组织间在非自愿流离失所和移徙领域内伙伴关系是 1996 年日内瓦会议的最宝贵成就之一。在 2000 年指导小组的第五次也是最后一次会议后，为支助《行动纲领》的执行而设立的机构间机制是促进此一合作的主要框架。所涉机构包括难民专员办事处、国际移徙组织（移徙组织）、欧洲安全与合作组织（欧安组织）/民主制度和人权办公室（民主人权办）和欧洲委员会，这些机构以相辅相成的任务规定和目标为基础，制订了一项工作计划，于 2001 年获得通过。这项计划是根据对 1996 年日内瓦会议的评估，以及参与指导小组的国家提出的进一步行动建议。该计划将机构间合作与活动分为以下四个主题领域：

(a) 继续侧重关注群体，包括《行动纲领》所列的人：难民、国内流离失所者、非法移徙者、处于与难民相同情况的人、回返者、非自愿重新安置者、以前被驱逐出境者和生态移徙者。难民专员办事处获指派为本专题下后续活动的带头机构，并有下列赞助实体：欧安组织/民主人权办、移徙组织、丹麦难民理事会、对口国际和秘书长负责国内流离失所问题特别代表办公室；

(b) 移徙管理，包括禁止不合法/非法移徙和贩运人口，以及改善边界管理，同时适当注意庇护问题和有关个人的人权。移徙组织是此一主题的带头机构；赞助实体为欧安组织/民主人权办、难民专员办事处和欧洲委员会；

(c) 保持非政府组织部门和民间社会的成就和活动，并促进国际和地方非政府组织进一步参与。难民专员办事处获指派为财务可持续性、非政府组织能力和伙伴关系等小专题的带头机构。欧洲委员会获指派负责带头审议非政府组织法律框架此一专题的机构；

(d) 执行法律和避免执行上的差距包括难民法、公民权和无国籍状态、以及移徙法等小专题。难民专员办事处是难民法执行的带头机构，难民专员办事处和欧洲委员会是公民权和无国籍状态议题的共同带头机构，移徙组织是移徙法执行的带头机构。

2. 难民专员办事处在此一机构间工作计划范围内，安排了两次专家组会议。第一次会议讨论公民权和预防无国籍状态议题，于 2000 年 12 月 11 日至 13 日在基辅，在欧洲委员会的合作下召开。与会者包括所有独联体国家（不包括乌兹别克斯坦）、波罗的海各国、国家非政府组织和国际非政府组织、欧安组织/民主人权办和移徙组织。第二次专家组会议专门讨论独联体国家内庇护制度发展情况和寻求庇护者待遇的题目。该次会议于 2001 年 11 月 20 日至 23 日在莫斯科举行，与会者包括所有独联体国家（不包括乌兹别克斯坦）、以及丹麦、德国、荷兰和联

合王国。出席的国际组织包括欧安组织/民主人权办和移徙组织。来自所有参与的独联体国家的非政府组织出席了会议，独联体非政府组织各工作组协调员也出席了会议。

3. 加强民间社会和促使非政府组织参与执行《行动纲领》是 1996 年日内瓦会议的主要目标之一。因此，难民专员办事处连同其伙伴优先努力创造一个有利的环境，并制订一个非政府组织法律框架。难民专员办事处也设法设置特定机制，促使非政府组织参与非自愿流离失所和移徙议题，包括非政府组织基金，通过该基金，难民专员办事处外地办事处和当地非政府组织获得能力建设支助和小额赠款。数份出版物协助了难民专员国别办事处和非政府组织取得有关流离失所的资料，并增进它们对庇护和移徙国际标准的了解。由于设立了四个全独联体非政府组织工作组，把来自独联体国家的十数个非政府组织聚集在一起由国际非政府组织推动者领导，促进了非政府组织联网和倡导。这些工作组专注于以下特定题目：难民保护、冲突预防和解决、持久解决流离失所问题、以及紧急/人道主义援助。这些工作组的带头机构是丹麦难民理事会、挪威难民理事会、非暴力国际和对口国际。它们提供了机会，得以持续、积极参与执行日内瓦会议《行动纲领》设想的项目。

4. 难民专员办事处拟订和执行了一项关于持续财务能力的全独联体学习方案。该方案的目的是通过多样化筹资和优良的财务规划和管理，增加非政府组织的持续财务能力。欧洲委员会督促其部长委员会在 2002 年通过了《非政府组织法律框架基本原则》。难民专员办事处在能力建设小专题下编写对所有独联体国家（不包括哈萨克斯坦和土库曼斯坦）内非政府组织环境的国别分析，并促进独联体当地组织参与其执行委员会年会前的非政府组织协商，以及参与欧安组织/民主人权办人的方面的会议、联合国儿童基金会（儿童基金会）非政府组织委员会和其他国际间关于非自愿流离失所和人权的政策论坛。

5. 独联体会议后续行动伙伴现已更了解移徙与庇护之间以及人口的非自愿流离失所与国家间关系之间的密切联系。在这方面，移徙组织与难民专员办事处之间伙伴关系业已进一步加强，用以处理由于独联体国家之间人民的非法移动及独联体国家人民前往欧洲联盟以及申请国和加入国所引起的问题。这两个机构也继续其针对独联体国家处理庇护和移徙问题国家机构的联合能力建设活动。

6. 人口的非自愿流离失所根本原因之一是公民的基本人权受到侵犯。难民专员办事处在移徙组织与欧洲委员会的密切合作下，对国家机构工作人员提供人权主题的培训，其范围从法治的特点到建立一个公正有效的国家难民身份的决定程序。工作的重点是如何在各国管制移徙的合法利益与个人寻求庇护的权利之间取得平衡。

二. 审查取得的进展和今后的计划

7. 难民专员办事处执行委员会在其 2001 年 10 月第五十二届会议上要求于 2002 年举行一次高级别审查会议，¹ 以审查余下的有关影响有效移徙管理和难民保护的法律与实践上的现有差距等关键问题。审查会议的另一个目的是作为后续进程的报告和审查机制，以协助国际社会适当承认取得的积极发展，并使参与国得以陈述遇到的限制。另外也期望该审查会议作为一个论坛，供参与国提出它们关于需要国际组织和捐助者提供进一步支助的看法，同时汲取有关国家间的专门知识和经验，提出关于应如何设立区域合作机制协助满足这些需求的意见。由于经费限制，已将高级别审查会议推迟至 2003 年。最近，难民专员办事处再次表示兴趣和承诺，探讨是否可能于 2003 或 2004 年举行一次审查会议。

8. 各国对控制移民潮的关切，同时又要履行其人道主义承诺，现已成为包括东欧和西欧在内所有欧洲的一大挑战。欧盟连同申请国和加入国对贩运人口和来自或通过独联体国家转入的所谓非法移民的涌入深表关注。这一挑战要求一项尊重国际难民法原则及寻求庇护者和难民权利的全面前瞻性办法。为达到此一目的，欧洲联盟东部边界两边的国家必须合作。

9. 为此目的，出现了一系列新的活动。难民专员办事处连同瑞典移徙委员会着手一系列称作跨界合作进程也称作“南雪平进程”的分区域活动。这一联合努力既答复了难民专员办事处对该区域的关注，也照顾到其推动的作为 1996 年日内瓦会议后续行动的办法。瑞典是 1996 年会议之友。这些新倡议也符合瑞典担任 2001 年欧盟主席时提出的优先事项。在“南雪平进程”框架下的分区域活动涉及以下两组的十个国家：包括白俄罗斯、爱沙尼亚、拉脱维亚、立陶宛、波兰和乌克兰的北方组；包括匈牙利、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、斯洛伐克和乌克兰以及有关国际组织（移徙组织和欧盟）的南方组。

10. 欧盟边界两边的国家在这框架内承诺共同努力，确保从人道角度来管理不正常移民潮，包括本着团结和分担责任的精神给予真正寻求庇护者国际保护。“南雪平进程”也作为一个论坛，国家能力建设活动中的差距在那里得到确认，并调集外来支助予以填补。

11. 因此，区域内各国应能更加认识国际难民法，并获得更多关于邻国的庇护法律及相关行政结构中有关移徙问题的资料。相关国家间就个别庇护案件改善信息交流与合作，将有助于避免驱回或连锁驱回案件。此外，边界警卫将改善装备，以认明庇护要求，并将要求移交处理庇护和移徙的国家当局。

12. 难民专员办事处连同瑞典移徙委员会与移徙组织和欧盟密切合作，于 2002 年 9 月在瑞典科尔莫登安排了一次高级别审查会议。十八名来自移徙和边界警卫机构的高级官员出席了会议。他们来自白俄罗斯、拉脱维亚、立陶宛、波兰、摩尔多瓦共和国和乌克兰。该次会议审查了自从推动“南雪平进程”以来的进展，

并讨论了今后的计划，包括与类似分区域小组的联系，以及由 1996 年日内瓦会议导致的有关进程。

13. 与会国在其国别报告及其后在科尔莫登的讨论中确认了以下特别麻烦但值得更加注意的议题：经确认的难民融入其庇护国，以及分享此一领域内的经验；未成功的寻求庇护者和非法移民的持续遣返；安全第三国概念的适用；取缔贩运人口和毒品；以及追踪有关加强跨界和区域合作的倡议。

14. 在科尔莫登会议上也决定，拉脱维亚和摩尔多瓦共和国应作为正式成员而非观察员加入该进程。此外，还将邀请爱沙尼亚、匈牙利、罗马尼亚和斯洛伐克加入该进程。会上还商定，除了北方和南方组会议外，还将每年在瑞典举行一次 10 个参与国的全体会议。另外也设想是否可能设立一个秘书处，以协调现有和新出现的跨界合作进程，以及考虑如何让非政府组织参与，但须视经费是否有着落而定。

15. 继这些讨论之后，2003 年 3 月在乌克兰难民专员办事处场地内设立了一个跨界合作秘书处。这一协调机关由欧盟出资，难民专员办事处负责后勤支助。合作秘书处安排于 2003 年 7 月在基辅举行一次北方组会议，并且正在筹备于 2003 年 9 月在基希纳乌举行南方组会议。预期将于 2003 年 10 月在瑞典南雪平举行一次后续行动高级别审查会议。

16. 计划在高加索和中亚安排一系列关于财产权等主题包括归还和补偿及寻求庇护者待遇等议题的专题性分区域会议，不过，这尚未正式成为一个适当的“进程”。

17. 独联体非政府组织工作组现已成长为大部分自给自足的网络，它们从事能力建设、倡导、研究和分析流离失所和庇护问题，并向独联体国家内流离失所者提供业务援助。按计划，在 2003 和 2004 年，工作组的行政事务将逐渐移交给工作组的当地非政府组织成员。在此一移交过程期间，难民专员办事处将继续向工作组提供财务援助。将难民专员办事处区域非政府组织顾问员额从莫斯科转调至布达佩斯，其目的是加强跨界合作，以及波罗的海国家、中欧、独联体各区域和东南欧之间的信息交流。难民专员办事处将继续优先重视非政府组织继续参与 1996 年日内瓦会议后续行动和活动，以及鼓励它们参与如南雪平进程等所有有关区域进程。

结论

18. 如本报告所示，难民专员办事处致力于继续作为伙伴，解决 1996 年日内瓦会议后续进程所确认的悬而未决问题，并支助一个随着环境演变调整的审查机制，这个机制包含 12 个独联体国家，影响到它们在地理边界内外的关系。

注

¹ 《大会正式记录，第五十六届会议，补编第 12 A 号》(A/56/12/Add.1)，第 24(e) 段。

