



第五十五届会议

临时议程项目 109

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、
其他形式非自愿流离失所者和回返者问题区域会议的后续
行动
秘书长的报告*

* 本报告的最后定稿取决于有关联合国机构、区域组织和非政府组织与难民专员办事处外地办事处合作提供的投入。

一. 引言

1. 大会在其 1999 年 12 月 17 日第 54/144 号决议内吁请独立国家联合体（独联体）各国政府同联合国难民事务高级专员办事处（难民专员办事处）、国际移民组织（移徙组织）、欧洲安全与合作组织（欧安组织）合作，加强对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（独联体会议）（1996 年 5 月 30 日和 31 日，日内瓦）的后续行动的努力和互相合作，并且欢迎它们在执行区域会议通过的《行动纲领》（A/51/341 和 Corr. 1，附件，附录）方面所取得的积极结果。本报告是依照大会第 54/144 号决议提交的，大会在该决议内请我向其第五十九届会议报告执行《行动纲领》方面所取得的进展。

二. 《行动纲领》的执行情况

2. 据《行动纲领》所述，1999/2000 年是独联体会议后续行动的最后一年，在难民专员办事处和移徙组织内设立的后续体制与有关国家、政府间组织和非政府组织合作，继续确保执行《行动纲领》。会议进程已大大促进了《行动纲领》指明的一些问题并实现其基本目标：提供一个可靠的国际论坛以交流信息，并就人口流离失所问题开展建设性对话；提高对该区域难民、被迫移徙和其他形式移徙问题的国际关注，制订综合战略，并管制移徙行动。此外，这也促进非政府组织部门和民间社会的发展，并建立重要的伙伴关系。

3. 按照大会的要求，《行动纲领》执行工作的第四年也是最后一年的特点是进一步加强各国、政府间和非政府组织之间的合作和相互加强的伙伴关系，目的在于更好地处理《行动纲领》内提出的广泛而复杂的问题。非政府组织日益参与独联体会议后续进程以及围绕着各项专题问题进一步安排其活动已被视为重大成就之一。非政府组织部门的发展也有助于在有关国家内建立民间社会。加强难民专员办事处、移徙组织、欧安组织及其机构——例如民主制度和人权办公

室（民主人权处）和少数民族问题高级专员（民族专员）——欧洲委员会，以及有时也包括联合国开发计划署（开发计划署）之间的伙伴关系以支助有关政府，可促进会议进程关心的领域的明显进步。

4. 难民专员办事处发挥其倡导作用，促使该地区各国政府认识到必须依照国际标准建立有效的立法和体制框架，用以处理难民和寻求庇护者的问题，自后续进程开始以来，已有四个国家加入 1951 年《关于难民地位的公约》¹ 和 1967 年议定书²：吉尔吉斯斯坦、土库曼斯坦、哈萨克斯坦和格鲁吉亚。亚美尼亚、阿塞拜疆、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦已在该会议之前加入这两项国际文书。白俄罗斯正准备加入，而摩尔多瓦共和国也日益认识到必须采取这一步骤。此外，哈萨克斯坦现在也处于加入 1954 年《关于无国籍人地位的公约》³ 和 1961 年《减少无国籍状态公约》⁴ 的最后准备阶段。大多数独联体国家已通过新的或订正较早的难民法（亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、格鲁吉亚、乌克兰、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦），或正在起草新法规（摩尔多瓦共和国、吉尔吉斯斯坦和哈萨克斯坦）。

5. 难民专员办事处与各国政府、有关国际组织和非政府组织合作，在进行中国国家方案的框架内继续向难民、国内流离失所者、非自愿迁移者和前被放逐者提供大量人道主义和综合援助。例如，在俄罗斯联邦就提供大量援助促使非自愿迁移者融入社会——这些人是《行动纲领》表示关注的最大群组之一。此外，难民专员办事处在机构间努力方面发挥关键作用，向从车臣（俄罗斯联邦）流离到 Inghushetia 的国内流离失所者提供援助。难民专员办事处也大力协助寻求办法解决曾被放逐，现已返回克里米亚（乌克兰）的克里米亚鞑靼人的问题，包括与他们的法律地位有关的问题。如去年所报告的那样，克里米亚境内前被放逐者中共有 25 190 名法律上定为无国籍的人士可在乌克兰获公民地位，这个进程正在继续。在这个领域内难民专员办事处、欧洲委员会和有关的欧安组织机构（民主人权办和民族专员）已开始取得成果。主要

是由于难民专员办事处、欧安组织/民族专员、欧洲安全委员会和和有关政府的共同努力，独联体会议已促使引入国际议程并强调必须寻求办法解决前被放逐者的另一群组，即梅斯赫特人/梅斯赫特土耳其人面临的严重问题。

6. 独联体会议进程具体产生的其他各类活动已逐渐被纳入各自难民专员办事处国家业务的主流。它们主要着重于法律援助、能力建设和培训活动，用以帮助该地区各国加强《行动纲领》的执行工作，目的在于确保建立可持续的庇护系统和难民地位确定程序。大多数国家现已建立起国家行政结构以处理难民和国民地位确定程序。已通过难民专员办事处与政府之间的合作大力改善这些程序，使之符合国际标准，并弥合执行工作的差距。难民专员办事处也继续在与该地区各国非政府组织有关的能力建设活动领域内作出重大努力，特别是通过自 1997 年以来已在运作的非政府组织基金。

7. 在移徙组织的确切支持下，该区域 10 个国家在建立国家移徙管理制度方面已大有进展。非正常移徙问题日益令人关注，移徙组织协助政府执行合理有效而且合乎人道的移徙管理制度。移徙管理方面的能力建设方案已加强体制协调，改善拟订国家政策的进程，促进起草和执行接近国际标准的具体针对移徙的立法，推动管理移徙方面的程序发展。推行各种边界管理试点方案，目的在于加强移徙管理的业务同时又作为通报进一步规范改善的实际办法，从而处理立法和体制框架以及相应业务措施在执行方面的差距。这些倡议又进一步扩大包括跨界项目，这些项目扩大了邻国之间在改善移徙管理进程效率和效能方面的合作。注意力也日益朝向走私和贩运人口问题，特别是妇女和儿童。

8. 联合国人权事务高级专员办事处欢迎独联体会议进程继续注意促进和保护人权。联合国人权事务高级专员办事处参与了一些支助会议进程及其《行动纲领》各项目标的活动。在这方面，特别重要的是技术合作方案，其目的在于培养或加强人权机构和能力。

在亚美尼亚、阿塞拜疆、格鲁吉亚和摩尔多瓦共和国和俄罗斯联邦等国已经或正在执行这个方案下的项目，而另一些国家也已提出这类项目。特别令人关注的是与车臣有关的流离失所危机，联合国人权事务高级专员访问该地区和人权委员会的有关决议⁵都体现了这一点。在高加索南部，我的国内流离失所者问题代表的任务是由人权专员办事处规定的，他访问了这个区域的一些国家，特别是格鲁吉亚和亚美尼亚，进行了一系列的研究并与有关行动者进行注重解决办法的对话。2000 年 5 月在第比利斯召开了一个国内流离失所问题区域讲习班，由布鲁金斯研究所、欧安组织/民主人权办和挪威难民委员会共同主办。讲习班审查了高加索南部的国内流离失所问题，特别是流离失所者的组成，其条件以及不同的行动者在应付这些条件方面的作用。

9. 我的代表也积极参与独联体地区的事务，强调寻求办法解决国内流离失所者问题特别是高加索南部的流离失所者问题的必要性，这是《行动纲领》指明的关切类别之一。特别注意由开发计划署、难民专员办事处、世界银行和联合国秘书处人道主义事务协调厅在格鲁吉亚发展并经该国政府核可的“新办法”。强调与格鲁吉亚境内的地方非政府组织建立伙伴关系是这个办法的构成部分。

10. 《关于国内流离失所者的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2, 附件)是现实独联体会议各项目标的有效工具，这项原则大获赏识，我的代表促请独联体地区各国政府和非政府组织进一步熟悉《指导原则》并根据《指导原则》审查本身的行动，国家立法和程序。议程内也列入了一个议题，即，必须发展有效的区域办法和密集合作以就国内流离失所者问题取得持久的成果。

11. 虽然人道主义事务协调厅未直接参与独联体会议的筹备和后续工作，但它继续支持独联体国家内的外地代表为执行《行动纲领》而开展的各项倡议，特别是在格鲁吉亚、俄罗斯联邦和塔吉克斯坦。这些活动包括协调人道主义援助，预警和防备，宣扬人道主义原则和调集资源。在俄罗斯联邦，工作重点主要在

于向高加索北部的流离失所者提供援助。在塔吉克斯坦，工作重点在于协调一致地应付人道主义危机，包括就一切紧急情况采取协调防备措施。

12. 虽然该区域仅有两个国家——亚美尼亚和阿塞拜疆——批准了 1954 年《关于无国籍人身份的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》，但该区域各国均重申较愿处理公民身份和无国籍状态问题。哈萨克斯坦为今后加入公约采取内部准备措施。就这个问题进行更密切的国家间合作，加上国际组织在一些国家内提供支助以及修改国籍法规，都体现这一趋势。欧洲委员会于 1999 年 9 月通过了一项关于避免和减少无国籍状态的有效建议。

13. 难民事务办事处和欧洲委员会还积极推动对非政府组织在民间社会的作用的认知，推动在国家一级建立法律框架以确定非政府组织的地位并创造有助于它们在独联体会议的执行和后续行动中发挥更积极作用的环境。因为有了独联体会议进程，地方和国际非政府组织才能建立起牢固联系，并通过积极参加独联体会议指导小组的会议而作出大量贡献。已针对一些关键问题，例如难民法和难民保护、冲突解决、体制框架和有关非政府组织的立法、人道主义援助、融入社会/重新安置/回返等重要问题设立了非政府组织专题工作小组并继续开展业务，最近设立了有关过去被驱逐者的工作小组。非政府组织通过宣传对人权规范和容忍价值观的尊重以及通过宣传少数族裔权利、提供人道主义援助和提倡保护所有流离失所者等方式日益参与监督和辅助政府行动。欧洲委员会在鼓励独联体各国通过符合国际和区域标准的有关非政府组织的法律方面发挥了领导作用。难民事务办事处与欧洲委员会和民主人权处密切合作，协助该区域各国政府熟悉国际和区域标准，作为鼓励通过有关非政府组织的法律的努力的一部分。欧洲委员会在此领域的一个突出贡献是传播最先于 1998 年 7 月发表的《关于非政府组织国家立法的指导原则》。此外，移徙组织也通过高加索南部非政府部门发展增进民间社会建设工作，并促使非政府组织有系统地参加中亚的政府规划。

14. 虽然还没有国际金融机构在该区域主动支持《行动纲领》，但世界银行和开发计划署在有些领域是积极的合作伙伴。例如在阿塞拜疆。

15. 在教育领域，联合国教育、科学及文化组织（教科文组织）不断进行努力，积极参与独联体会议的后续行动。教科文组织特别关心的是：与人口被强迫流离失所及一般移徙运动有关的问题可能会妨碍教育权利的适用，并支助这个区域，特别是乌克兰、哈萨克斯坦和塔吉克斯坦境内的一些具体项目。2000 年 4 月在达喀尔举行的世界教育论坛紧急呼吁国际社会加强各种方法和途径以确保各国尊重它们在适用与保护儿童及所有儿童，特别是独联体国家内离乡背井儿童的公约方面所承担的义务。

三. 审查已取得的成绩和今后的计划

16. 独联体会议后续行动最后一年内，重点摆在评价进程所取得的成果、仍然必须取得更大进展的领域以及关于独联体会议指导小组将要审议的任何未来后续行动的进展情况。

17. 按照指导小组上一届会议（1999 年 6 月）的建议，设立了一个工作组处理 1996 年会议后续行动的工作。工作组的成员包括独联体国家、国际支援组织和其他有关国家和缔约方，包括非政府组织主要机构和（或）其代表。工作组进程由难民专员办事处、移徙组织和欧安组织主办并提供方便，欧洲委员会也积极参与其事。

18. 工作组一致要求，与会议进程有关的未来活动会在能够更好地满足参与国的迫切利益的框架内持续到 2000 年以后。同时，工作组坚决认为，会议 1996 年通过的《行动纲领》应仍然有效。特别是作为衡量成绩和辨认今后必须注意的问题参照工具。

19. 工作组评析了会议进程（1996-2000 年），特别是以独联体国家和地方非政府组织在一个专门设计的问题单内提供的最近资料为基础。这一评析的主要结论成为向指导小组提交的报告和和建议的基础。

20. 2000 年 7 月 13 日至 14 日，指导小组召开最后一届（第五届）会议审查独联体会议进程在执行 1996

年通过的《行动纲领》方面取得的成绩以及必须进一步注意的领域，并根据工作组提交的报告就未来的活动作出决定。依照《行动纲领》第 149 条的规定必须作出这一决定，该条指出“2000 年的会议应结束这一进程，那时指导小组将就任何进一步适当后续行动作出决定。”共有 41 个国家、3 名观察员、11 名政府间组织、4 个其他实体和 126 个非政府组织参加这一活动。

21. 指导小组的参与者确认在执行《行动纲领》各项规定方面已取得重大成果，而重申其对独联体会议进程的承诺。但有一项共识，即，尽管至今为止的成果令人注目，但仍有一些薄弱环节必须作出额外努力并提高警觉，必须加强独联体国家内高级别政治关注，必须继续获得国际参与和支助。基本上，参与者支持工作组关于这些问题的主要调查结果。

22. 指导小组决定未来进程将正式称为“关于难民、流离失所者、移徙和庇护问题的 1996 年日内瓦会议的后续行动”。这一进程从 2000 年起长达五年，参与者可根据执行与《行动纲领》有关的各项方案和活动方面取得的进展加以修改。

23. 各项建议所确定的未来后续活动将注重下述四个广泛专题：

(a) 保证继续着重于关心的群组，包括《行动纲领》内所列的难民、流离失所者、非法移民、处境与难民相似的人士、遣返者、非自愿迁移者、前被驱逐者以及生态移民；

(b) 移徙管理，包括取缔非法移徙和贩运，特别是贩运妇女，也包括改善边界管理，要适当重视庇护问题以及有关个人的人权；

(c) 促使非政府部门和民间社会不断取得成绩并开展活动，促进国际和地方非政府组织进一步参与；

(d) 执行法规并避免执行差距。

24. 下列四个结构问题也成为进程的未来重点：

(a) 应围绕每一专题问题设立专家工作组，由领导机构（有兴趣和有关的国际组织）监督，并应根据取得的进展召开高级别审查会议；

(b) 参加专家工作组应灵活机动，并应包括有关国家，以照顾其利益和优先问题；

(c) 应拟订争取捐助国及有关国家和当事方提供（财政和政治）支助的战略；

(d) 所有参与者都应协助加强承诺及参与国际组织之间的合作并鼓励其他国际组织参与其事。

25. 难民专员办事处、移徙组织、欧安组织和欧洲委员会的一份联合会议室文件概述专题方针的想法，并向参与者提供其主要机构机制。

26. 指导小组主席阐述会议进程的基本成果，考虑到指导小组最后会议上的讨论，并就进程的未来提出重要评论。

27. 会议进程大大推进解决《行动纲领》内指出的一些问题并实现其基本目标：提供一个可靠的国际论坛以讨论人口流离失所问题；审查该区域发生的人口迁移情况；澄清关切的类别；以及拟订综合战略并管理移徙行动。此外，会议进程也推动非政府组织和民间社会的发展，并建立重要的伙伴关系。

28. 不过还有许多工作要做，例如：弥合体制差距，包括由有关国家执行法规和履行国际义务；确保确实援助和保护该地区的关心群组并寻求耐久的办法解决其问题；加强努力解决冲突；确保国际社会提供充分的财政支助；巩固国际组织和机构之间的伙伴关系；并保持非政府组织部门。

29. 现已揭开新篇章，为 1996 年日内瓦会议执行更密集更集中的后续行动，极为鼓舞人心的是，注意到所有参与国家、组织和非政府组织都一致要求继续开展会议进程，以助寻求可靠而持续的办法应付现有挑战。

30. 已达成明确的协议，即，《行动纲领》的原则将继续指导参与各方以协调一致而且实际可行的方式

处理这些专题问题。专题办法已获全体参与者的接受和支持。

31. 随着这些建议获得通过，会议进程在寻求具体办法解决已通过文件内确定的四个主要领域内的各种问题方面进入了更高的合作水平。这些建议建立了一个灵活机动的框架，正以进行今后所需各种修改和调整。

32. 指导小组后时期内的第一个实际步骤将是各主导机构间进一步协商，为专题工作组设计工作计划。所涉机构必须在 2000 年 9 月初开会讨论有关安排。随后将是通过这个会议的结果，涉及执行专题活动的下一个实际步骤。

33. 为使这个进程继续成功向前推进，必须提供政治支助和充足的财政支助并加强协调和伙伴关系、献身致志及锲而不舍的精神。

注

- 1 联合国《条约汇编》，第 189 卷，第 2545 号。
- 2 同上，第 606 卷，第 8791 号。
- 3 同上，第 360 卷，第 5158 号。
4. 同上，第 989 卷，第 14458 号
- 5 E/2000/23 号文件 (Part I) -E/CN.4/2000/167 号文件 (Part I)，第二章 A 节，第 2000/58 号决议。该文件因而将载在《经济及社会理事会正式记录，2000 年，补编第 3 号》(E/2000/23) 内。