



第六十届会议

临时议程^{*} 项目 42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相关邻国的难民、流离失所者、
其他形式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

本报告是根据大会 2003 年 12 月 22 日第 58/154 号决议提出的，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(难民专员办事处)、国际移徙组织(移徙组织)和欧洲安全与合作组织(欧安组织)努力制订可更加有效地推动原籍国进行能力建设战略和实际办法，并增强旨在解决独立国家联合体(独联体)成员国种种关切需要的方案。

大会在第 58/154 号决议中还特别重申：(a) 1996 年 5 月处理独立国家联合体各国和相关邻国的难民、流离失所者、其他形式非自愿流离失所和回返者问题区域会议在日内瓦通过的《行动纲领》相当重要且继续有效；(b) 认识到独联体成员国的移徙和流离失所问题仍然严重，有必要如 2000 年 7 月区域会议指导小组第五次会议所述，继续推动又一个为期五年的后续进程；(c) 请独联体成员国政府同难民专员办事处、移徙组织和欧安组织合作，加强在 1996 年日内瓦会议后续行动方面的努力和相互合作；(d) 关切地注意到已决定推迟举行关于会议各项决定执行情况的高级别审查会议；(e) 欢迎在新的南雪平进程的框架内提出的次区域倡议；(f) 回顾维护和促进人权以及加强民主体制是防止人口大量流离失所的关键所在。

^{*} A/60/150。



一. 《行动纲领》的执行情况

1. 自 2003 年年中秘书长编写关于这个问题的上一次报告 (A/58/281) 以来, 在实现处理独立; 国家联合体各国和相关邻国的难民、流离失所者、其他形式非自愿流离失所和回返者问题区域会议 (下称 1996 年日内瓦会议) 的各项目标方面已经取得进展。不过, 移徙管理和建立庇护制度仍然是东欧和中亚的一个挑战, 因为大规模过境和非正常移徙作为该区域近期重要事态发展的特征之一, 被认为会给东道国的国家安全带来非常严重的后果。这类移徙和其他形式的流离失所, 超出了前苏维埃社会主义共和国联盟解体时的情形, 目前已在区域内外形成新的迁移趋势和类型。次区域跨界倡议已开始处理这一现象, 尤其以欧洲联盟扩大后的边界为重点。欧盟新睦邻政策也对这些倡议作了进一步的推动。由于流离失所长期持续, 起因也不断变化, 人的安全依然令人关切。人们继续通过迁移寻求保护或合法身份, 或者逃避冲突、暴力或恶劣的经济或环境状况。因此, 虽然当前进程预定在 2005 年 10 月结束, 但参与者普遍认识到, 非常需要用一项新的安排来取代这一进程, 以保持就现存差距开展区域和多边合作与协商, 并连贯和全面地回应新的挑战。

2. 2001 年, 根据指导小组第五次会议所提今后行动建议通过的合作计划注重于四个主题: (a) 受关注群体; (b) 移徙管理和改善边界管理, 对庇护问题和有关个人的人权给予应有关注; (c) 保持非政府组织和民间社会的成就和活动; (d) 执行立法和避免执行上的差距。然而, 由于 (a) 受关注群体和 (d) 立法之间以及 (b) 移徙管理和 (d) 立法之间在工作上存在着自然的协同作用和联系, 难民专员办事处和移徙组织都认为, 合并 (a) 和 (d) 以及 (b) 和 (d) 作为重点将是一个更加有效、更能产生协同作用、也更加切合实际的资源使用方法, 因此对有关主题分别作了合并。同样, 欧洲委员会也开展了一些横跨 (b) 和 (d) 以及 (c) 和 (d) 主题的活动。

3. 关于庇护立法和执行问题, 几乎所有东欧和中亚国家都开展了具体和可衡量的立法工作, 以期通过与国际法和国际规范大体相符的立法框架。庇护立法基本上已经具备, 有关机构 (尤其是欧洲委员会和难民专员办事处) 也结合新颁布的国籍法, 为避免和减少无国籍状态作出了相互关联的努力。但令人格外关切的是, 各国倾向于倒退性地修改难民、移民和国籍立法, 作为打击非法移徙或处理国家安全问题的一种手段。在法律执行方面, 仍然存在未充分执行和有些时候背离国际标准的情况。

4. 各国在提高政府管理移徙的能力方面已取得明显进展。同时, 消极或频繁的行政改革有时非但没有加强、反而削弱了这方面的能力。移徙部门也不例外。此外, 非正常移徙、走私和贩运, 尤其是前往西方国家的非正常过境持续增加, 在政策、立法、程序和执行等所有层面给东欧和中亚增添了移徙管理的难度。通过研究移民流动和贩运, 对情况有了更好的了解, 对处理各种问题所需的进一步措施也有了更加清楚的认识。在欧洲委员会的支持下, 通过政府间努力制订了一项

欧洲公约，对联合国处理人口走私和贩运的文书作了补充。许多国家颁布或修订了移民法，并如上文所述建立了应对保护需要的庇护制度，但在反贩运立法、消除各项法律间相互抵触之处、以及执行等方面仍有很多工作要做。此外，尤其在 2001 年 9 月 11 日事件之后，还出现了对安全的关切可能削弱或抵消某些领域已有进展的危险。

5. 在维持非政府组织和民间社会的成就和活动方面，欧洲委员会于 2002 年公布了欧洲关于非政府组织地位的基本原则，提供了一组坚实的基本法律原则，可用来巩固非政府组织的连贯发展和法律地位。实施了一项区域非政府组织学习方案，在应对非政府组织的一些优先领域，如非政府组织的可持续性、保护工作的能力建设、受益型参与、与大众传媒的关系等方面已经取得进展，包括制订了关于筹资技能(公私部门筹资)、大众传媒和新闻技能、受益型协助和保护的参与方法、以及保护工作培训的方案。分析了难民专员办事处与亚美尼亚、阿塞拜疆、白俄罗斯、吉尔吉斯斯坦、摩尔多瓦共和国、格鲁吉亚、乌克兰、乌兹别克斯坦、塔吉克斯坦和俄罗斯联邦等国非政府组织的合作，以查明发展情况，但阻碍仍然存在。非政府组织通过各工作组就工作计划中的实质性主题，开展了大量与次区域和国家有关的活动。非政府组织还通过移徙组织在高加索地区的移徙部门发展方案和在中亚地区的工作，在能力建设方面取得了进展。此外，移徙组织还与非政府组织广泛合作，防止贩运人口特别是妇女和儿童，保护贩运活动的受害者，并开展研究活动。在乌克兰等地，国家一级的非政府组织还建立了反贩运网。

二. 审查已有进展和未来计划

6. 继原定于 2002 年 10 月举行的会议被推迟后，2004 年初重新开始高级别审查会议的筹备工作，以便让所有相关国家、国际机构和非政府组织分析在建立庇护制度、移徙管理和流离失所方面的成就、现存差距和关切问题。难民专员办事处与所有利益相关者在日内瓦举行了多次筹备会议。

7. 1996 年日内瓦会议后续进程框架下的高级别审查会议于 2004 年 5 月 26 日至 28 日在明斯克举行。会议由作为牵头机构的难民专员办事处、移徙组织、欧安组织和欧洲委员会联合举办，欧盟委员会提供资助，白俄罗斯政府主办。与会者包括除乌兹别克斯坦外的独联体成员国、相邻国家和感兴趣的国家，以及欧盟委员会、其他国际组织和非政府组织的代表。

8. 会议以 2000 年 7 月指导小组关于未来活动的建议为基础确定其主题为“难民、移徙和保护”，并侧重讨论了庇护和解决办法、移徙管理、人的安全和被迫流离失所等问题。

9. 白俄罗斯副总理、移徙组织总干事和来自牵头机构的高级官员在开幕式上发了言。全体会议由难民专员办事处和移徙组织联合主持。在审查近期事态发展和已有进展的第一次会议上，独联体成员国的代表根据会前提交给会议主办方的书

面文件作了简短发言。独联体国家非政府组织各工作组的协调员以及牵头机构就主题工作计划的成果作了简短报告。在第二次会议上，设立了三个工作组进行主题对话。第一工作组由难民专员办事处和俄罗斯联邦共同主持，讨论与庇护和解决办法有关的问题；第二工作组由移徙组织和吉尔吉斯斯坦共同主持，重点讨论移徙管理问题；第三工作组由欧洲委员会和欧安组织共同主持，讨论人的安全和被迫流离失所问题。在最后的全体会议上，与会者讨论了不断演变的战略和对策，以及在现有措施归地方所有、伙伴关系的范围、同其他区域进程和优先事项的互动关系等方面的未来指导方针。

10. 高级别审查会议的目的是让与会者评估在实现 1996 年日内瓦会议进程各项目标方面的进展，并查明现存差距和需要。会议还使与会者有机会讨论未来活动的战略和优先事项，以及本着国际团结和分担负担的精神，加强独联体国家同国际组织、捐赠国和非政府组织伙伴合作的方式。与会者对这些问题的看法已在会议主席根据独联体国家的国家报告和讨论情况所作的结论中概述。这些结论已经辩论并获通过。

11. 高级别审查会议的与会者 (a) 认识到 1996 年日内瓦会议进程已在独联体区域结出硕果；(b) 重申在 2005 年结束当前进程；(c) 并同意根据已经奠定的基础，逐步形成包括就重大问题的工作协商在内的合作框架。与会各国政府认识到该区域已在有关难民、流离失所者、移徙和庇护问题的动态发展和不断演变的国家优先事项和能力方面发生变化，并注意到这些领域新的或仍然存在的挑战，遂邀请国际机构继续协助和支持与会国家在有关这些问题的举措方面进行合作。

12. 与会的独联体国家认识到，必须将发展优先事项列入到确定和实施解决人口流离失所的办法及预防措施当中，关于这一点，联合国开发计划署（开发计划署）和其他行为体在支持和落实这类对策方面可起重要作用。

13. 与会的独联体国家邀请民间社会和非政府组织继续协助执行日内瓦会议进程确定的各项原则和活动，并确认需要继续支持独联体国家非政府组织各工作组在这些领域的活动。

14. 与会的独联体国家完全承认和赞赏捐赠方的重要贡献，并邀请他们继续支持执行高级别审查会议确定的原则和优先事项。邻国、观察国和友好国都对与会国家和牵头机构在日内瓦会议进程期间的努力和成就表示欢迎，并鼓励进一步合作。

15. 与会国家重申，在实现高级别审查会议商定的目标时，必须在公民自由问题和国家安全之间保持必要的平衡。

16. 关于难民和庇护问题，与会国家欢迎该区域除一国外均已批准 1951 年《关于难民地位的公约》及(或)其 1967 年议定书，欢迎有些国家采取具体的立法和行政措施，确保人身安全和需受国际保护者的权利。与会国家吁请这个国家加入

1951 年公约及(或)其 1967 年议定书。与会国家还请该区域所有国家根据国际保护的高标准, 采取重大的国家级措施。

17. 与会的独联体国家认识到, 在实行公正和有效的庇护制度方面, 仍需处理以下重要事项: 领土准入、适当的收容所、难民地位确定程序的实施、为认为需要国际保护的人创造融入社会的可能性。与会的独联体国家认识到难民专员办事处肩负的特定保护和法律任务, 邀请难民专员办事处继续支持和协助应对这些依然存在的挑战的倡议。

18. 与会的独联体国家特别邀请难民专员办事处继续提供技术援助, 促进相关行政机关和国家法院系统的能力建设, 以及边防卫队和执法人员的培训, 以管理适当的庇护程序。在这方面, 这些国家认识到必须获得关于寻求庇护者原籍地的信息, 并邀请难民专员办事处便利这种信息交流。

19. 与会的独联体国家强调关于寻求庇护者、难民、移徙者和流离失所者的全面可靠的数据的必要性和重要性, 并同意在这些群体的登记和发放证件方面加强有关国家之间以及同国际机构的合作。会议邀请各国和国际机构与与会的独联体国家分享这方面的经验。

20. 与会的独联体国家认识到必须向包括儿童在内的难民发放适当证件。会议重申 1951 年《关于难民地位的公约》和《儿童权利公约》的各项原则, 邀请与会的独联体国家按照这些文书采取具体立法和行政措施。

21. 与会的独联体国家认识到, 各国政府应当在难民专员办事处及其他相关组织的支持下, 寻找难民融入当地社会的真正机会。它们认识到, 要为已获难民身份者融入社会创造有利环境, 就必须倡导对难民持更积极和尊重的态度, 并应发起提高公众认识方案, 以制止仇外心理、歧视和不容忍现象。在许多国家, 往往由于全国失业严重和融合能力有限, 难民融入社会的可能性仍然十分脆弱, 很难融入。为了使与会国家能够发展适当的融合能力, 会议邀请国际行为体, 如难民专员办事处、开发计划署及其他发展机构和国际金融机构支持加强这些领域的各项倡议。

22. 与会的独联体国家认识到, 各国应酌情考虑对因冲突而在国外流离失所、根据 1951 年《关于难民地位的公约》不符合难民身份标准、但仍需要国际保护的个人和群体, 给予人道主义地位, 以便以人道主义理由使其避难合法化, 并提供有效保护。

23. 参与国欢迎民间社会和非政府组织在日内瓦会议进程中的重要贡献, 并希望他们在制定和执行庇护问题对策中进一步加强合作。

24. 关于移徙问题, 与会的独联体国家申明, 它们确认移徙自由这一基本原则; 认识到 1996 年以来, 通过 2000 年的中期审查, 国家、区域和国际各级在处理移

徙问题上取得了重大进展；并承认移徙是一种动态性质的现象，需要按照国际原则和做法不断发展和调整立法、政策和程序，包括管理劳工移徙的规定。

25. 与会的独联体国家申明，它们准备在良好做法和全面彻底评估移徙问题的基础上，加强机构并积极执行现行立法。它们邀请尚未签署并批准《保护所有移徙工人及其家庭成员权利公约》、《关于预防、禁止和惩治贩运人口特别是妇女和儿童行为的补充议定书》以及《关于打击陆、海、空偷运移民的补充议定书》的与会国家签署并批准这些文书。

26. 与会的独联体国家认识到为收集和分析移徙统计数据而发展和统一国家和区域机制的好处，并赞成酌情在本区域国家之间以及与区域外其他国家制定或改善目的在于就业和自营职业的规范移徙渠道。

27. 与会的独联体国家认识到，需要按照国际标准和国家立法，更加注意移徙者的待遇，并确保保护其权利。它们申明将努力提升能力，确保非正常移徙者收容和拘留中的最低尊严和安全标准，并准备便利非正常移徙者的自愿返回和可持续重返社会，包括培训，以协助他们重新进入当地劳工市场。

28. 与会的独联体国家赞同为国家和人员行动自由而加强边界管理的好处；承诺打击贩卖人口，敦促原籍国和目的地国通过预防、刑事定罪、起诉和国际合作打击贩卖人口，并向贩卖行为受害者提供保护和全面援助；邀请与会国家支持欧洲委员会起草禁止贩卖人口公约的工作，该公约主要用于保护受害者，并向非欧洲国家开放供加入；并同意通过信息传播，以及边界、移徙和警察当局之间及邻国之间根据其保护寻求庇护者、难民和移徙者权利的责任加强合作，制止非正常移徙和移徙者偷渡。

29. 与会的独联体国家认识到有必要采取措施，协助合法移民融入社会，并制止仇外心理和歧视；它们申明将努力确保提供适当的旅行证件，提升发放可靠旅行证件和签证的能力，统一区域内旅行证件要求，并探查非法证件，以利国家和国际安全。

30. 与会的独联体国家认识到，劳工移民的汇款以及侨界的金融资源和合格人力资源都有助于其母国的社会 and 经济发展。

31. 与会的独联体国家赞赏非政府组织的贡献，并指出进一步加强非政府组织，使之参与拟订移徙政策并援助和保护移徙者和贩卖行为的受害者是有益的。

32. 与会的独联体国家认识到，必须在现有和不断演变的双边、区域和国际框架内就移徙问题进行对话和合作，并承诺予以维护和加强。在迄今取得的成就的基础上，它们邀请移徙组织及其他有关机构推动并继续开展必要的技术合作、能力建设和援助，以加强国家、区域和国际各级移徙管理，全面处理不断演变的移徙议程。

33. 关于避免和减少无国籍状态和保护无国籍者，与会的独联体国家承诺通过和修订国籍立法以避免和减少因国家继承而造成的无国籍状态，并建立使个人能确定其国籍的机制；它们还承诺将按照 1961 年《减少无国籍状态公约》和 1997 年《欧洲国籍公约》（如适用）的规定这样做。
34. 与会的独联体国家认识到协助在不接受双重国籍的国家放弃和获取国籍的双边或多边机制非常有用，并欢迎难民专员办事处、欧洲委员会和欧安组织等国际组织在这方面提供技术援助。与会的独联体国家申明将考虑加入 1961 年《减少无国籍状态公约》和 1997 年《欧洲国籍公约》（如适用）。
35. 与会的独联体国家认识到，尽管与会国家作出努力，确保凡在其境内生活者均能享有国籍权，但仍有无国籍的情况，这种情况可以通过为尤其是按照 1954 年《关于无国籍人地位的公约》中的定义被确定为无国籍者提供法律制度予以处理。因此，与会国家正在考虑加入 1954 年公约，并欢迎难民专员办事处在加入和实际执行这项公约方面提供技术援助。
36. 关于以前被驱逐出境者，与会的独联体国家强调，必须尽快全面和持久地解决这些仍然脆弱的群体所面临的各种问题。这种解决办法的基础应是：居住国保护人权，包括人身安全权；消除无国籍状态，并早日克服已有权获得国籍者获得国籍的障碍；为在自愿选择的基础上返回/遣返原籍国或融入居住国提供便利；协助在第三国重新安置，同时确保尊重留在居住国者的权利；并支持基于平等、尊重人的尊严和非歧视的融入社会。
37. 关于人的安全和强迫流离失所，与会的独联体国家重申，它们承诺在采取措施处理安全威胁加剧的情况时，尊重国际人权和人道主义法标准。
38. 与会的独联体国家对流离失所者，特别是长期流离失所者的安全和尊严表示关切。它们强调，必须加紧为这些人寻找解决办法。
39. 与会的独联体国家认识到长期稳定对于保护人的安全的重要性，并重申《关于境内流离失所问题的指导原则》(E/CN.4/1998/53/Add.2)的重要性。它们吁请国际社会加倍努力，在国际法的基础上，按照团结和分担负担的原则，为和平解决冲突提供援助。与会的独联体国家强调，国际社会必须推动并支持该区域各国确定其解决面临问题的办法。
40. 与会的独联体国家认识到，政府、国际机构和非政府组织之间在危机管理和预防工作中积极互动是必要的。它们强调，必须采取相关措施，促进消除导致移徙，包括非自愿迁移的根源。这种措施尤其应以充分遵守国际人权标准为基础。
41. 与会的独联体国家认识到，确保各类民众平等获得经济机会，对于消除冲突、暴力和不稳定的根源至关重要。注重预防冲突和强迫移徙的活动，以及适当应对新威胁的相关需要，仍是该区域的一项至关重要的目标。与会国家承认民间社会在预防、减少和解决冲突以及消除仇外心理和歧视方面的作用。

42. 2000年7月举行的指导小组第五次会议决定将后续活动延长五年,2004年5月举行的高级别审查会议确认了这一时间表。难民专员办事处代表牵头机构在2005年上半年期间与独联体成员国和进程之友协商后决定,2005年10月10日在日内瓦举行日内瓦会议进程的总结会议。还商定高级别审查会议的主席结论应作为总结会议结论声明的基础。这些结论反映了1996年日内瓦会议的基本原则,同时考虑到了1996年以来发生的变化,确定了继续存在的差距和关切,并为绩效和今后的优先事项规定了重要基准。

43. 总结会议之前,利益有关者就会议形式和目前进程正式结束后的后续事宜作了进一步协商。这些讨论的参与者申明,似宜用一种新的安排取代该进程,借以提供一个国家所有的、灵活的、面向行动的框架,就与强迫移徙和保护有关的各种问题开展分阶段的对话和连贯一致的合作。一致同意这一安排的工作名称是:“移徙、庇护和流离失所问题欧亚合作框架”。过去几个月中,难民专员办事处与其他牵头机构继续讨论,探讨这种安排的可能模式、资金来源和支助水平、应有规模,以及如何同在独联体更广阔的区域处理移徙问题的其他进程和对话实现互补。

44. 自编写秘书长关于这一议题的上一次报告以来,难民专员办事处和移徙组织的代表出席了处理独联体区域移徙问题的其他论坛的会议,以期协助合作与互补,避免重复和重叠。难民专员办事处还争取确保将对寻求庇护者和难民的保障措施纳入移徙和边界管理制度。结果,重点主要在于南高加索和中亚各国及其邻国、但2004年1月后暂停活动的伊塞克湖州对话,以及2003年后将活动转向独联体区域的布达佩斯进程,都承认与1996年日内瓦会议进程以及相关的次区域南雪平进程加强合作的益处。

45. 被称为布达佩斯进程的政府间论坛设立于1990年代初,其目的是打击非正常移徙活动,并在整个欧洲建立可持续的、有章可循的移徙制度。最初,该进程的工作重点是使中欧各国的移徙及边界管理制度同西欧采用的标准并轨。但随着欧洲联盟逐步接手这一工作,布达佩斯进程的重点便转向了东欧,最近又再次调整,活动重点转向独联体地区。2003年在希腊罗得举行了部长级会议,难民专员办事处为会议提供了有关材料。会议赞成从保护寻求庇护者及难民和减少庇护程序的滥用的角度,解决移徙和庇护的关系问题。为此,专门设立了非正常移徙和庇护问题工作组。1993年,在奥地利和瑞士政府的倡议下,还建立了一个政府间组织国际移徙政策发展中心,担任布达佩斯进程的秘书处。

46. 2004年,国际移徙政策发展中心为实施罗得部长级会议的建议,与欧洲联盟委员会共同出资,启动了将布达佩斯进程的工作重点转向独联体地区的项目。通过该项目,开展了如下活动:向独联体12个成员国派遣了调查研究团,并编写了这些国家移徙状况报告,包括每个国家庇护制度的资料;组织召开了三次次区域会议(1994年10月的圣彼得堡会议、2005年4月的第比利斯会议和2005年5

月的阿拉木图会议)，讨论移徙领域的挑战及对策；2005年6月在维也纳举行总结会议，作为布达佩斯进程协商会议的一部分，审议独联体项目的结论以及根据有关建议就独联体地区问题进行政府间对话和在该地区开展能力建设项目的方

47. 难民专员办事处和移徙组织都派代表出席了2005年6月29日至30日在维也纳举行的布达佩斯小组第十三次高官会暨将布达佩斯进程的工作重点转向独联体国家会议。国际移徙政策发展中心在奥地利政府的支持下组织了这次会议。

48. 欧安组织是1996日内瓦会议进程的牵头机构之一，该组织的代表确认，欧安组织主席（此时由斯洛文尼亚担任）已将移徙和融合作为该组织主要工作重点之一。2005年5月在布拉格举行了欧安组织经济论坛，此前还举行过三次筹备讨论会，包括在阿拉木图举行的一次关于移徙问题的讨论会。欧安组织正在编写一本有效做法手册，供移徙政策制定者使用，并正在考虑为整个独联体地区或仅为中亚地区组织一次关于移徙问题的区域研讨会。

49. 高官会在其结论中指出，与会国家及国际组织强调，独联体地区的移徙情形，包括强迫流离失所，复杂多变。它们赞赏其他有关论坛及国际框架为解决这些问题而进行的努力。与会者特别提到，1996年的日内瓦会议及其后续进程在这方面已取得一些成绩，应再接再厉。与会者认识到，加强协调、交流工作计划及信息以及保持和建立各区域进程，特别是巴厘及南雪平进程间的联系，是大有裨益的。与会者还对1996日内瓦会议进程的后续活动给予了肯定。

50. 南雪平进程是1996年日内瓦会议派生出来的一项次区域活动，现已成为促进欧洲联盟东部新边界沿线各国在庇护及移徙问题上开展合作的有效框架。现有10个国家参加，分三个地域组。2003年3月，在难民专员驻基辅市的办事处内设立了南雪平进程（又称跨界合作进程）秘书处，负责协调工作。该秘书处由欧洲联盟出资，由难民专员办事处提供后勤支持。

51. 继2003年7月在基辅举行独联体成员国北方组会议之后，难民专员办事处会同瑞典移徙委员会和国际移徙组织，于2003年9月在基希纳乌举行了南方和中部组国家会议，讨论欧洲联盟扩大的后果，并研究南方和中部组国家在庇护和移徙管理方面面临的挑战。

52. 南雪平进程秘书处先后在乌克兰（2003年6月）、摩尔多瓦共和国（2003年9月）以及白俄罗斯（2003年9月）组织了有国家有关部门和非政府组织参加的一系列圆桌会议。这些会议的目的是介绍南雪平进程，向各国政府及非政府代表了解它们在保护和行政管理能力方面的不足。

53. 2003年10月，难民专员办事处会同瑞典移徙委员会和国际移徙组织，在瑞典的南雪平举行了一次高级别审查会议。会议的主要目的是，确定为进一步发展这一进程而应开展的优先事项及行动，并研究出资办法，以保证在这一框架内开

展今后的活动。经过讨论，与会者核可了若干建议，以鼓励参与南雪平进程的各国及伙伴组织探索新的合作办法（如建立特设或专门工作组和跨界联络中心以及考虑在各国之间进行“结对子”的安排）。

54. 2004年5月26日，欧洲联盟委员会同瑞典移徙委员会签订了一项关于南雪平进程的继续开展及其秘书处行政管理的合同，合同期自2004年5月1日至2005年10月31日。该项目的目的是，通过独联体区域西部国家与相邻的欧洲联盟新成员国及候选国之间在移徙及边界管理方面的合作，减少独联体西部地区作为移徙过境地地吸引力，并增强各国作为安全避难国的能力。更具体而言，该项目旨在增强白俄罗斯、摩尔多瓦共和国和乌克兰与邻国爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、波兰、罗马尼亚及斯洛伐克之间的合作，做法是：推动分阶段的公开对话，以形成区域庇护和移徙管理网络；支持政府的能力建设，以减少非正常移徙；应对非正常移徙及人口贩运活动，促进改进边界管理；确定对寻求庇护者和无证移徙者的处理方法，同时确保移徙者的权利得到尊重；以及协助推广欧洲联盟新成员国及候选国使本国立法符合欧洲联盟庇护及移徙法规的经验。

55. 预期该项目将有助于：加强受惠国的庇护、移徙及边界管理；更好地保障移徙者权利和提高对国际难民及人权法的认识；获取更多关于邻国移徙和难民法规及相关行政管理架构的信息资料；提高对新边界这一现实的认识和相互理解；促使南雪平进程参加国和组织之间开展更有效的合作。

56. 2004年9月9日和10日在明斯克举行了一次北方组国家会议，作为年度高级别审查会议的后续活动。此次会议启动了2004-2005两年期南雪平进程框架内独联体成员国各组的新一轮会议，提供机会，就与会国家以及欧洲联盟在庇护、移徙及边界管理方面的最新动向交换增补资料，并探讨欧洲联盟新成员国如何与乌克兰、白俄罗斯及摩尔多瓦共和国交换在加入欧盟过程中获得的经验。

57. 与上述会议相平行，南方和中部组国家会议于2004年10月28日和29日在布达佩斯举行。来自匈牙利、摩尔多瓦共和国、罗马尼亚、斯洛伐克和乌克兰的庇护、移徙及边防官员和非政府组织代表，以及欧洲联盟委员会、移徙组织、瑞典移徙委员会及难民专员办事处的代表参加了会议，分析欧洲联盟东部新边界确立所带来的后果。

58. 在这两次会议期间，所有与会国家共同关切的问题有：需要就共同感兴趣的各种问题交流信息；收集和推广最佳做法（据认为，在此方面秘书处可以起到重要作用）；开展相互学习访问（能加强各国间的合作，但这方面的资金短缺）。会议还指出，在有些国家，非政府组织不容易接触到移徙者和寻求庇护者，该次区域也缺少一个非政府组织合作网络，缺少专门知识技能，缺少帮助移徙者自愿回返的资金。根据与会国家在会议期间提出的需要和关切，秘书处就如何开展后续活动，以在次区域或双边层面上解决这些需要及关切，提出了建议。

59. 2005年2月7日和8日，在基辅举行了第一次收容和拘留制度主题研讨会。研讨会为参与南雪平进程的10个国家的政府官员和非政府组织代表提供了难民及非正常移徙者收容和拘留方面的实务培训。

60. 2005年5月12和13日在瑞典南雪平又举行了一次高级别审查会议。来自白俄罗斯、爱沙尼亚、匈牙利、拉脱维亚、立陶宛、摩尔多瓦共和国、波兰、罗马尼亚、斯洛伐克及乌克兰的庇护、移徙及边防事务部长级官员，以及难民专员办事处、移徙组织、瑞典移徙委员会及欧洲联盟委员会的代表参加了会议。与会者将经验交流确定为首要的优先事项，并承诺向该进程提供专门知识。会议建议，所有与会国家向秘书处提供在该进程框架内建立的双边联系的一切有关信息资料。与会者对改变做法，增加针对主题开展活动表示欢迎，并重申必须阐述共同的合作战略，使其主题更突出，更具针对性。

61. 秘书处编写了一份南雪平进程路线图，列出了2003-2004两年期参与该进程的各国有关部门及非政府组织阐述的所有问题及需要。路线图旨在制定一个拟议行动计划，该计划要同欧洲联盟委员会2004年支持区域各国和欧洲联盟各国及有关过境国之间的区域对话及合作活动的AENEAS方案地域及主题优先事项表中中东欧区域项下列出的目标取得一致。路线图特别要查明如何找出区域内在跨界管理移徙和庇护方面的问题，以及如何进一步加强独联体西部各国的国家移徙和庇护制度。

62. 总体而言，南雪平进程有利于庇护、移徙及边防当局及非政府组织利用自己在庇护、移徙和边界管理方面的独特知识见解，有利于他们同其他国家交流经验。一些国家，特别是三个主要受惠国利用该进程框架内的讨论机会，评估并最大限度地推进了自己同邻国的双边合作。

63. 作为南雪平进程的特色之一，其开展的活动为有关国家提供了各种各样的信息、最佳做法和筹资机会，以增强各国在庇护、移徙和边界管理方面的能力，因而这些活动具有增值效应。所有活动都涉及各国在此前几年当中查明的某一特定方面，其中一些活动还有助于庇护、移徙及边防部门的日常工作。秘书处能够促成对话、记录和传播参加者提出的想法，这在很多情况下也有助于该进程成为富有重要功能的论坛。根据各与会国家在参加会议/研讨会过程中以及在高级别审查会议期间所作的评价，经过该进程期间举行的一次更具活力的讨论，各国已做出更坚定的承诺，承诺交流各自的见解和专门知识。

三. 结论

64. 大会1994年12月23日第49/173号决议要求难民专员召开一次区域会议，处理独联体地区的非自愿流离失所问题。遵照这一要求，1996年日内瓦会议及其后续进程为后苏联时代在移徙、流离失所和庇护方面的国际合作提供了第一个主要框架。

65. 1996 日内瓦会议进程是一项为期 10 年的多边努力，在此期间，这一具有历史意义的进程，通过制定更有效的能力建设战略及实际工具和加强有关方案，推行国际标准和做法，推动建立区域及国际各级伙伴关系开展合作，从而成功实现了它最初提出的许多目标。

66. 难民专员办事处一如既往地致力于在 1996 日内瓦会议后经改进的新框架内继续协作。新框架具有针对性，符合独联体 12 个成员国共处的不断演变的环境的需要，而这一环境也影响到这些国家各自地理边界内外的种种关系。参加日内瓦会议进程的国家已建议在该进程正式结束后，在其奠定的基础上，维持合作和协商框架。
