



第六十三届会议

暂定项目表 * 项目 122

方案规划

2010-2011 年期间拟议战略框架

第二部分：两年期方案计划

方案 20

对难民的国际保护、持久解决和援助

目录

	页次
总方向	2
立法授权	6

* A/63/50。



总方向

20.1 本方案的总目标是向难民和联合国难民事务高级专员关心的其他人提供国际保护，寻求他们的问题的长期解决，以及确保向他们提供人道主义援助。在促进国际保护、寻求和实现问题的解决方面，援助起了关键作用。它源于联合国难民事务高级专员办事处（难民署）工作的保护性质，并且由此发展开来。难民署的业务活动设法将保护、寻求持久解决和人道主义援助结合起来。谋求难民问题的长期解决是保护的核心和本方案的主要宗旨。得到联合国难民事务高级专员方案执行委员会赞同并在 2002 年得到大会欢迎的“保护议程”对国际保护框架作了更加清楚的说明（见 A/57/12/Add. 1，附件四）。

20.2 本方案的任务规定载于大会据以从 1951 年 1 月 1 日起成立难民署的大会第三一九 A（四）号决议和载有难民署章程的第四二八（五）号决议。大会还要求高级专员确保回返者获得援助，帮助他们可持续地重新融入社会，以及监测他们返国后的安全和福祉（见第 40/118 号决议）。难民署还被赋予根据《关于无国籍人地位的公约》（1954 年）和《减少无国籍状态公约》（1961 年）处理无国籍人状况的任务。此外，根据秘书长或联合国主要主管机关的具体要求，并征得有关国家的同意，难民署与联合国紧急救济协调员合作（见第 58/153 号决议），向境内流离失所者提供人道主义援助和保护（见第 48/116 号决议）。在为境内流离失所者开展的工作中，并作为联合国系统合作应对境内流离失所问题的努力的一部分，难民署承担了对下列三个领域的特别责任：保护、应急收容所和营地管理/协调。关于难民署的援助活动，其章程的基本规定已由大会以第八三二（九）号决议予以扩充。大会在通过关于落实联合国难民事务高级专员为加强其办事处执行任务的能力而建议的行动的 58/153 号决议之后，赋予该办事处处理强迫流离失所难题的新任务，在团结、分担责任和共挑重担的精神下，肩负使命，坚定地承诺将办事处变成一个真正的多边机构。

20.3 保护难民的国际法律根据主要见之于 1951 年《关于难民地位的公约》和 1967 年《关于难民地位的议定书》。此外，还有若干有关的其他国际文书，例如 1989 年《儿童权利公约》。在区域一级，也有若干重要文书和宣言，例如非洲统一组织（现为非洲联盟）《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》、中美洲、墨西哥和巴拿马关于国际保护难民问题的座谈会所通过的《卡塔赫纳难民问题宣言》和《难民和流离失所者问题圣何塞宣言》。同样，处理无国籍人状况的国际法律根据是 1954 年《公约》和 1961 年《公约》。

20.4 难民署负责执行本方案。要遵循的总体战略包括在各国和各组织提供合作下开展各种活动，在开展这些活动时会通过难民署正在进行的结构和管理变革进程以及成果管理制的制度化不断突出强调增进效率、透明度和问责制。其中最主要的活动如下：

(a) 同各国和各组织合作，推进全盘战略，旨在减轻和防止引起人口被迫流动的原因，以及在这种情况下发生时谋求解决办法；

(b) 继续发展国际保护的法律制度，特别是通过推动各国加入有关难民地位或其他惠益难民的国际和区域文书，有效落实难民权利和宣传及传播难民法和保护原则；

(c) 提高和加强东道国提供庇护和保护的能力；

(d) 通过在难民署特别负责的保护、应急收容所和营地管理/协调等领域发挥带头和协调作用，确保难民署全面参与和支持联合国为应对境内流离失所状况而开展的强化协作；

(e) 同其他组织协调，进一步制订应急规划、建立紧急准备和反应能力，以便采用高效能和高效率的方式应对人们被迫流离失所的情况；

(f) 确保难民署及其伙伴将通过参与性评价确定的难民中妇女和老年人的具体需要和能力以及儿童和少年的特殊需要纳入提供人道主义援助的所有方面，还确保难民署及其伙伴以密切注意环境的方式，和尽可能以支助和加强发展倡议的办法提供保护和人道主义援助；

(g) 同当事方进行协商，进一步制定任选办法，以确保难民营和安置点的安全及其平民和人道主义性质以及返回地的安全，进一步探讨具体方法以加强难民署工作人员以及替难民和返回者服务的其他人道主义工作人员的安全和保障。在这方面，应充分考虑到联合国官员在履行职务时，有义务全面遵守会员国的法律规章及其对本组织的职责和责任；

(h) 有系统地落实最近举行的国际会议所制订行动计划，特别是与千年发展目标有关的行动计划内的各项有关建议，尽早动员国家和国际上的其他人道主义组织和发展组织向难民、回返者、境内流离失所者和收容社区提供援助，以及寻找持久的解决办法。

20.5 本方案接受联合国难民事务高级专员方案执行委员会依照大会第一一六六（十二）号决议通过的委员会职权范围进行的政府间指导。根据大会在该决议中提出的要求，经济及社会理事会第六七二（二十五）号决议设置了高级专员方案执行委员会，该委员会于 1959 年 1 月 1 日诞生。经社理事会确认了大会规定的执行委员会职权范围，并决定被授予大会第一一六六（十二）号决议规定的职权范围的该委员会应该：(a) 决定一般政策，使高级专员据以设计、发展及执行协助解决第一一六六（十二）号决议所列问题所需的方案与计划；(b) 至少按年复核拨交高级专员款项的使用情形及正由专员办事处提议或实行的方案与项目；(c) 有权变更并最后核定上述(a)和(b)两分段内所提及的款项的使用及方案与项目。大会、经济及社会理事会和高级专员方案执行委员会其后通过决议，要求

办事处在其基本任务规定范围内，向被认为属于高级专员权限范围的其他群体提供援助。尽管执行委员会由经济及社会理事会设置，其成员由经社理事会选出，但该委员会作为大会的一个附属机关运作，是难民署的主要理事会。该委员会就高级专员行使他或她的职能向其提供咨询意见，并核准向高级专员提供的预算外资金的使用。执行委员会的年度会议周期包括一次年度全体会议和常设委员会的若干次闭会期间会议。执行委员会会议的报告作为高级专员报告的增编提交大会。根据大会关于扩大执行委员会的第 62/123 号决议，该委员会的成员已由 72 国增至 76 国。

20.6 高级专员由大会根据秘书长的提名选出。高级专员对本方案的活动提供全盘指导，并予以监督和管理。高级专员的职责列于《难民署章程》附件。由一名副高级专员以及分别主管保护事务和援助事务的两名助理高级专员协助高级专员开展工作。

本组织目标：领导和协调对难民和联合国难民事务高级专员关心的其他人的国际保护工作，寻求长久解决他们的问题，同时确保在整个难民周期，即从紧急情况开始发生直到难民成功地重新融入原住区为止，提供人道主义援助。

秘书处预期成绩	绩效指标
(a) 在为难民和其他有关人员寻求持久解决办法方面取得进展，特别是要借助加强国际合作的手段	(a) (一) 东道国应要求提供优质庇护的能力和遵守国际保护标准的遵守得到加强 (二) 确定难民地位案件的办理效率得到提高 (三) 在更广泛的移民流动中加强对难民的保护
(b) 更全面地达到对难民署关心的所有人的国际保护标准，其中考虑到这些人的年龄、性别和个人背景，特别是执行委员会关于面临风险的妇女和女童以及面临风险的儿童的各项结论的执行和遵守情况	(b) (一) 通过参加保护学习方案增进对国际保护标准的了解 (二) 有关人员的登记增多 (三) 在性暴力和基于性别的暴力的幸存者中，获得社会心理、医疗、法律或任何其他形式支持的幸存者所占百分比提高 (四) 报告有全面急性营养不良儿童（6-59 个月）的难民营数目减少 (五) 能获得适当顾及文化因素的艾滋病病毒/艾滋病信息-教育-宣传材料的难民营难民比例提高 (六) 难民署设立的每万名难民初级保健设施增加，在难民署的帮助下，在满足难民和难民专员关心的其他人的基本需要方面实现其他可量化的改进

- | | |
|--|---|
| <p>(c) 在为大量强迫流离失所情况寻求持久解决办法方面取得进展</p> | <p>(c) (一) 更多行为者参加旨在促进回返者的自力更生，支持参照执行委员会关于就地安置的结论的精神和背景开展就地安置，并向东道国和来源国提供支助以促进持久解决的活动</p> <p>(二) 在自愿遣返原籍国方案框架内从强迫流离失所情势回返的难民和其他有关人员增多</p> <p>(三) 在第三国重新安置的人数增加</p> |
| <p>(d) 加强与其他行为者的伙伴关系，使难民署能本着共同分担和国际团结的精神，更好地履行其任务，向难民和难民专员关心的其他人提供帮助</p> | <p>(d) (一) 国际社会，包括私人、公司和机构捐助者提供的自愿捐助增多</p> <p>(二) 为应对可能的难民紧急状况而拟订的应急准备安排和应急计划增多</p> <p>(三) 联合国有关机构为满足难民或回返者和周边社区的需要而采取的协调行动增多</p> <p>(四) 支持按照难民署遣返、重返社会、复原和重建战略容纳难民或让难民重返社会的国家的政府机构数目</p> |
| <p>(e) 在帮助东道国向难民和难民专员关心的其他人提供帮助和加强东道国地方当局应对有关问题的能力方面取得进展</p> | <p>(e) 在难民署的帮助下向难民和难民专员关心的其他人提供帮助和加强东道国应对有关问题的能力的国家数目</p> |

战略

20.7 方案的执行由国际保护事务司和业务司全面负责。与保护和持久解决有关的总目标具有多个方面，将以若干方式加以实现。将推动更多国家加入 1951 年《关于难民地位的公约》及其 1967 年议定书，以及 1954 年《关于无国籍人地位的公约》和 1961 年《减少无国籍状态公约》。监测各国遵守关于难民待遇的国际公认标准（特别是庇护和不驱回的基本原则）的情况，将有助于确保有关国家切实落实难民权利。这将包括着力推动各国设立关于确定难民地位的公平、高效的程序，或者酌情设立其他机制以确保需要国际保护的人能得到认定和获得这种保护，并确保寻求国际保护的所有人能获得利用这些程序和机制的机会。

20.8 难民署还将继续鼓励各国以更全面和协调的方式处理混合移民现象。难民署在这一方面活动的参考框架是其难民保护和混合移民十点行动计划，该计划提供了一个保护工具框架，可将这些工具纳入既考虑到国际保护需要同时又带来适合于混合移民流动中各类人员的解决办法的广泛移民战略。同样，由于国际移民大多通过海上进行，难民署将继续参与有关混合移民群体登岸的各种问题，为那些在海上获救或以偷渡者身份被发现而需要国际保护者寻求解决办法。

20.9 难民署还将通过加强保护能力项目，继续帮助各国和社区建立保护难民和其他有关人员并为他们寻找解决办法的能力。为了保证更有效满足难民中妇女、儿童和青少年的保护需要，将更加协同一致地作出努力，通过训练有素的难民署多学科国家工作队的工作，将与难民中的妇女、儿童和青少年有关的政策和方针纳入主流。此外，将同广泛的行为者建立伙伴关系，例如，在诸如“妇女带头谋生”等举措下，在世界各地知名和专业妇女的支助下，努力增强难民和境内流离失所者中的妇女和女童的经济能力。

20.10 达成所述目标的另一办法是同非政府组织、学术机构和其他有关组织合作，通过对政府和非政府官员的培训等途径，宣传和传播难民法和难民保护原则。此外，在根据秘书长或联合国主要主管机关的具体要求并经有关国家同意，对境内流离失所者提供保护时，难民署将以大会有关决议所列举的标准为依据，并与其他有关实体和机构密切协作。为了重振支持国际难民保护制度的已有伙伴关系，以及建立这方面的新伙伴关系，将继续努力促进同范围广泛的行为者，包括联合国人权事务高级专员办事处在内，就难民保护问题进行协作。为了给难民问题，特别是长期处于难民境况中的那些难民的问题和境内流离失所者问题找到长期解决办法，将努力推动制订更全面和区域性的办法。

20.11 本方案中处理人道主义援助的各方面，包括应急反应在内，属于业务部的责任范围。难民署将采取若干战略。办事处关心的是，援助的交付应尽可能以争取受援者参与并发掘其潜力的方式进行。这种参与性方式将是范围更广的情况分析工作的一部分，另外还将包括从得到加强的登记工具中取得更好的人口数据，以及对难民署的援助部门使用各种标准和指标。这种方式将会导致难民署援助方案、特别是难民妇女、儿童和老年人援助方案的质量大大提高。

立法授权

公约和会议宣言

《关于难民地位的公约》（1951 年）及其《议定书》（1967 年）

《关于无国籍人地位的公约》（1954 年）

《减少无国籍状态公约》（1961 年）

《非洲统一组织关于非洲难民问题某些特定方面的公约》（1969 年）

《卡塔赫纳难民宣言》（1984 年）

《儿童权利公约》（大会第 44/25 号决议）（1989 年）

《难民和流离失所者问题圣何塞宣言》（1994 年）

大会决议

第 58/153 号 落实联合国难民事务高级专员为加强其办事处执行任务的能力而建议的行动

第 62/124 号 联合国难民事务高级专员办事处

执行委员会

A/AC. 96/965/Add. 1 保护议程
关于对难民的国际保护的结论
