



第六十五届会议

暂定项目表\* 项目 133

方案规划

2012-2013 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 .....	7

\* A/65/50。



## 总方向

20.1 本方案的总体目标是确保向难民和联合国难民事务高级专员办事处(难民署)关心的其他人提供国际保护,并力求通过与各国和其他组织合作,包括通过提供人道主义援助,长久解决他们的问题。

20.2 本方案的任务规定载于据以从1951年1月1日起成立难民署的大会第319 A(IV)号决议和提出难民署章程的第428(V)号决议。大会还要求高级专员确保自愿返回原籍国的难民(“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)。难民署还获授权根据《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)处理无国籍人问题(见第50/152号决议)。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一部分,难民署承担了在下列三个分组领域专门牵头或共同牵头的责任:保护、应急收容和营地管理/协调。满足难民署“关心”的各类人(尽管有些人可能不是或可能不再是难民)的保护需求也是本方案的一个组成部分。

20.3 关于难民署的援助活动,其章程的基本规定已经大会第832(IX)号决议予以扩充。大会通过关于落实联合国难民事务高级专员为加强难民署执行任务的能力而建议的行动的58/153号决议,赋予难民署处理强迫流离失所难题的新任务,本着团结、负责和共挑重担的精神,履行使命,坚定地承诺将难民署变成一个真正的多边机构。

20.4 保护难民的国际法律依据主要见于1951年《关于难民地位的公约》和1967年《关于难民地位的议定书》。在区域一级也有若干相关文书,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《卡特赫纳难民问题宣言》和《难民和流离失所者问题圣何塞宣言》。2009年《非洲联盟关于保护及援助境内流离失所者公约》确定了有关境内流离失所者问题的区域法律制度。处理无国籍人状况的国际法律依据源于1954年《公约》和1961年《公约》。此外,其他国际人权文书,例如1989年《儿童权利公约》,对于向难民、无国籍人、境内流离失所者、回返者和其他有关人员提供国际保护也很重要。

20.5 要遵循的总体战略包括与各国和各组织合作开展各种活动。它采取协调一致的措施,应对难民署前一个两年期遇到的挑战,其中包括有关人口越来越多地出现在城市、庇护-迁徙之间的关系日益复杂,以及难民署扩大了为境内流离失所者开展的活动。

20.6 难民署也将在 2009 年结构和管理改革进程结束后，审查和巩固改革的成果，以提高其运作效率、透明度和问责制。这将包括通过进一步协调业务管理周期和加强方案分析和评价职能，持续强调将成果管理制度化。方案的预期成果和绩效指标反映了 2009 年为加强成果导向而进行变革的成果，其中包括新的预算结构和评估、规划和报告的成果框架。2010-2011 两年期间将完善业务管理，包括使用指标。为使难民署更有效地满足有关人员的需求而采取的举措也将包括加强和整合供应链管理、后勤和应急能力，并进一步审查人力资源流程、信息系统和电信。

20.7 2012-2013 两年期将要开展的主要活动如下：

(a) 与各国和各组织合作实施综合战略，以长久解决难民和其他有关人员的问题，特别是通过自愿回返和在适当和可行的情况下通过当地安置和重新定居解决这些问题，同时促进流离失所者的有效保护；

(b) 加强国际保护的法律制度，包括通过推动各国加入有关难民地位或其他惠及难民的国际和区域文书，有效落实难民权利，促进和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) 通过在难民署根据“分组方法”特别负责的保护、应急收容和营地管理/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，进一步发展应急规划、应急准备和应变的能力，以便采用高效能和高效率的方式应对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妇女、难民儿童、老年难民、残疾难民和其他有特殊需要者的具体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尽可能以支助和加强发展倡议的方式提供保护和人道主义援助；

(g) 同当事方进行协商，进一步制定可选办法，以确保难民营、安置点和回返地的安全及其平民和人道主义性质，进一步探讨具体方法以加强难民署工作人员以及为难民和回返者服务的其他人道主义工作人员的安全和保障。在这方面，应适当考虑到联合国官员有义务全面遵守会员国的法律规章及他们对本组织的职责和责任；

(h) 系统地落实近期国际会议制订的行动计划的相关建议，特别是与千年发展目标有关的行动计划的有关建议，以及国家和国际的其他人道主义组织和发展组织参与向难民、回返者、无国籍者、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。

20.8 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 1166 (XII)号决议通过的委员会职权范围提供的政府间指导。根据大会在该决议中提出的要求,经济及社会理事会第 672(XXV)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 日成立。经社理事会重申了大会规定的执行委员会的职权范围,并决定依照大会第 1166(XII)号决议规定的职权范围,执行委员会应该:(a) 决定一般政策,使高级专员据以规划、编制及管理协助解决大会第 1166(XII)号决议所列问题所需要的方案和项目;(b) 至少每年审查拨给高级专员的款项使用情况及由高级专员办事处提议或执行的方案与项目;以及(c) 有权变更并最后核定上述(a)项和(b)项所指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,要求难民署在其基本任务规定范围内,向被视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。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。执行委员会届会的报告作为高级专员报告的增编提交给大会。根据大会关于扩大执行委员会的第 64/128 号决议,委员会的成员可能由 78 国增至 79 国。

20.9 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、监督和管理。高级专员的职责列于《难民署章程》附件。一名副高级专员以及两名分管保护和业务活动的助理高级专员协助高级专员开展工作。

**本组织的目标:** 确保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,并力求通过与各国和其他组织合作,包括通过提供人道主义援助,长久解决他们的问题。

#### 秘书处预期成绩

#### 绩效指标

- |  |  |
|--|--|
| (a) 对难民和其他有关人员的总体保护环境有所改善              | (a) (一) 批准/加入关于无国籍问题的 1954 年《公约》和 1961 年《公约》以及 2009 年《关于保护及援助境内流离失所者公约》的国家增多<br>(二) 保护标准大致符合国际保护标准的国家和区域移徙政策数量增多<br>(三) 其立法框架大体符合国际标准的国家增多 |
| (b) 难民和其他有关人员在寻求保护时得到公平和高效对待,并获得适当证明文件 | (b) (一) 被逐一登记的难民和寻求庇护者所占百分比提高<br>(二) 获得个人身份和民事证明文件的难民和其他有关人员所占百分比提高  |
| (c) 改善难民和其他有关人员,特别是妇女和儿童的安全,使其免遭暴力和剥削  | (c) (一) 在性暴力和基于性别的暴力幸存者中,获得心理-社会、医疗、法律或其他适当支助的幸存者所占百分比提高   |

- (d) 毫无歧视地满足难民和其他有关人员的基本需求和提供基础服务,其中特别考虑到年龄、性别和身体状况
- (e) 男性和女性难民及其他有关人员平等参与社区生活,其自立能力得到增强
- (f) 在持续的国际合作支助下,为难民寻找持久解决办法的工作取得进展
- (g) 加强伙伴关系和应急能力,以尽可能全面地满足有关人员的需求
- (d) (一) 更多的营地报称其全面严重营养不良的比率在可接受范围内
- (二) 有适当住房的难民家庭和其他有关家庭所占百分比提高
- (三) 在更多国家,5岁以下有关儿童的死亡率达到可接受标准
- (四) 6-11岁难民儿童上小学的百分比提高
- (e) (一) 报告难民和其他有关人员在社区领导和管理结构中得到充分代表的行动数目增多
- (二) 管理结构中有50%在职妇女参与的地点数目增多
- (三) 在更多国家里,难民和其他有关人员能够从事生计活动并能自给自足
- (f) (一) 在更多国家里,难民和其他有关人员能够携带生计手段或生产性资产回返
- (二) 难民和其他有关人员能够回返且充分恢复国民权利的国家数目增多
- (三) 向面临保护风险的难民和(或)以其它方式长久解决其问题的前景有限的难民提供更多的重新安置处所
- (g) (一) 通过伙伴执行的难民署预算所占百分比提高
- (二) 难民署能够在72小时内应对500 000人紧急需求的事件所占百分比提高

## 战略

20.10 方案的执行由难民署各区域局、国际保护事务司和方案支助和管理司全面负责。与确保国际保护和寻求持久解决办法有关的总目标具有多个方面,取决于法律框架和保护环境。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法律标准(特别是获得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。这将包括确保各国设立关于确定难民地位的公平、高效的程序,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。难民署及其伙伴正重新做出努力，向尚未建立保护框架的国家提供保护和业务服务。

20.11 难民署将继续鼓励各国确保在更广泛的移民运动中保护难民和其他有关人员。难民署在这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、又提出适合于混合移民运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。

20.12 为确保更有效地满足难民妇女、儿童和青少年的保护需要，将通过难民署专门训练的跨学科国家工作队的工作，更加协同一致地作出努力，将与这些难民群体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“妇女带头谋生”等举措中，在世界各地知名专业妇女的支助下，努力增强难民和境内流离失所妇女和女童的经济能力。

20.13 实现所述目标的另一个办法是同非政府组织、学术机构和其他有关组织合作，特别是通过对政府和非政府官员的培训，促进和传播难民法和难民保护原则。此外，在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，将继续努力促进同包括联合国人权事务高级专员办事处在内的范围广泛的行为者就难民保护问题进行协作。为了寻求长期解决办法，特别是为长期处于难民境况的难民寻找长期解决办法，将努力推动制订更全面和区域性的办法。

20.14 难民署将执行若干项战略，以确保将其业务目标和资源与难民和其他有关人员的需求最佳地结合起来。难民署将利用综合参与式规划方式取得的积极成果，确保将有关男子、妇女和儿童的需求和能力作为方案设计的基础。这将包括在难民署工作的各个方面使用标准和指标，作为一种手段，查找保护和援助方面的差距，并调配资源，确保在重大情况中达到可接受的标准。将系统地使用各种工具记录业务数据，包括人口、登记和情况介绍信息、情境分析和规划，以改善结果的总体分析和评价。还将对人口数据管理系统升级，以加强紧急登记、提供援助、保护监测和重新安置等服务，并促进合作伙伴的工作。

20.15 难民署将积极主动地实施综合战略，包括通过促进生计和社区参与、改进获得基础服务和适当满足物质需求等手段，解决城市的流离失所问题。难民署将继续在艾滋病毒和艾滋病、疟疾控制、营养和食品安全、生殖健康及水和卫生等领域执行具体战略计划，以确保在流离失所过程每个阶段的预防、护理和治疗的政策和方案都达到国际标准。难民署将在重返社会、住房和提供基本家庭和卫生物品等提供援助和服务的其它重要领域加强监测手段并提高标准。援助方案的设计将更加

重视自力更生和教育，从而促进长期流离失所问题的解决。难民署将继续执行各项政策，通过适当保护和自然资源管理，减轻流离失所造成的环境影响。

20.16 难民署将继续把有效的业务和战略伙伴关系作为优先事项，以此为手段，加强保护、提高效率并增强当地的反应能力。难民署将推动国家伙伴更多地执行其方案，并更有力地参与机构间的反应工作。

20.17 难民署将在应急、安保和供应司的领导下，并在支持外地行动中努力加强和提高其应急准备和反应能力。总体战略将在必要的工作人员安保覆盖范围支持下，融合准备、反应和供应链，确保在复杂的紧急情况以及较稳定情况下向有关人员提供可靠、及时和具有成本效益的关键服务。这也将涉及应急工具和资源的开发、维护和部署，包括快速反应人员；培训；应急规划支持以及机构间合作。综合库存管理系统和经改善的预测和业务支助将提高难民署方案在紧急情况发生到得以解决整个过程中的应对和可持续能力。

## 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)

《卡特赫纳难民宣言》(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难民署执行任务的能力而建议的行动

第64/127号 联合国难民事务高级专员办事处

第64/128号 扩大联合国难民事务高级专员方案执行委员会

第64/129号 向非洲境内难民、回返者和流离失所者提供援助

### 执行委员会

A/AC.96/965/Add.1 保护议程