



第六十一届会议

暂定项目表\* 项目 117

方案规划

2008-2009 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 .....	5

\* A/61/50 和 Corr. 1。



## 总方向

20.1 本方案的总方针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这方面,援助起了关键作用。它源于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。<sup>1</sup>

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 319 A(IV)号决议和载有难民署章程的第 428(V)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)。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 832(IX)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。与为难民和境内流离失所者开展的工作相关的是,难民署还被赋予根据有关公约(1954 年;1961 年)处理无国籍人状况的任务。

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》。同样,处理无国籍人状况的国际法律根据是 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》。

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,并且尤其通过成果管理制的制度化不断强调增进效率、透明度和问责制。其中最主要的工作如下:

(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) 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；

(d) 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付人们被逼流离失所的情势；

(e) 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；

(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并入提供人道主义支援的所有方面；

(g) 同当事方进行协商，进一步制定任选办法，以确保难民营和安顿所的安全、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；

(i) 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 本方案是在联合国难民事务高级专员方案执行委员会的政府间指导下，依照大会第 1166(XII)号决议所载的委员会任务规定进行。执行委员会 2005 年第五十六届会议在审议联合国审计委员会关于 2004 年 12 月 31 日终了年度联合国难民事务高级专员经管的自愿基金财务报表的报告时，审查了与难民署年度方案预算和相应的联合国战略框架和两年期预算有关的一项建议，以使中期计划/战略框架/两年期方案计划与年度方案预算更加相符 (A/AC.96/1010, 第 24 段)。执行委员会在一项相关的决定中注意到审计报告、难民署关于审计建议的拟议后续行动 (A/AC.96/1010/Add.1) 和行政和预算问题咨询委员会的报告 (A/AC.96/1011/Add.1 和 Corr.1)。因此建议调整 2008-2009 年期间该方案的次级方案结构，并将 2006-2007 年期间两年期方案计划中核定的两个次级方案合并为一个题为“对难民的国际保护、持久解决和援助”的单一次级方案。这将使次级方案结构与难民署业务方案结构相统一，并体现出难民署在其业务活动中正在设法将保护、寻求持久解决办法和人道主义援助等三项工作更全面地结合起来。

**本组织的目标：**领导和协调对难民和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提供人道主义援助

秘书处预期成绩

绩效指标

(a) 加强国际保护制度,包括其在国家一级的执行	(a) (一) 加入 1951 年公约和 1967 年议定书的国家数目有所增加
	(二) 加强东道国提供优质庇护的能力
	(三) 难民署负责的难民地位确定过程得到进一步改善,提高了办理效率
(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	(b) (一) 通过参加保护学习方案增进国际保护标准的知识
	(二) 受关注人员的登记数目有所增加
	(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助的幸存者所占百分比有所增加
	(四) 报告有全面严重营养不良儿童(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/艾滋病信息-教育-宣传材料的难民营难民比例有所增加
(c) 在为许多强迫流离失所情况寻求持久解决办法方面取得进展	(c) (一) 参加旨在促进回返者的自力更生并向东道国和来源国提供支助以促进持久解决的活动的行为者有所增加
	(二) 从强迫流离失所情势回返的难民和令人关注的其他人员有所增加
	(三) 在第三国重新安置的人数增加
(d) 加强与其他行为者的伙伴关系,使难民署能更好地履行其任务	(d) (一) 国际社会提供的自愿捐助有所增加
	(二) 为应付可能的难民紧急状况而拟订的应急准备安排和应急计划有所增加
	(三) 处理与难民相关问题的联合国发展援助框架的数目有所增加

## 战略

20.6 方案的执行由难民署国际保护司、业务司和各区域局全面负责。本次级方案属于国际保护部的总责任范围。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落实执行难民权利。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确认和获得这种保护，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。

20.7 为了保证有效满足难民中妇女、儿童和青少年的保护需要，将继续更好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。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准则为依据，并与其他有关实体和机构密切合作。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局势中的难民问题和境内流离失所者问题找到长期解决办法，将推动制订更全面的区域性办法。

20.8 本方案中处理人道主义援助的各方面，包括应急反应在内，属于业务司和各区域局的责任范围。为了执行本方案，难民署将采取一些战略。在这方面，援助的交付将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，这其中还包括改进由（Project Profile 项目带来的）新登记工具产生的人口数据，以及使用既定的标准和指标。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）

《关于难民的卡塔赫纳宣言》（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 60/129 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

注

<sup>1</sup> 《大会正式记录，第五十七届会议，补编第 12 号 A》(A/57/12/Add.1)，附件四。