



大会

Distr.: General
16 February 2012
Chinese
Original: English

第六十五届会议
暂定项目表* 项目 131
方案规划

2014-2015 年期间拟议战略框架

第二部分：两年期方案计划

方案 21

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/67/50。



总方向

21.1 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)关注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。

21.2 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。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。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。在为境内流离失所者开展的工作中,作为联合国系统合作应对境内流离失所问题的一部分,难民署在下列三个分组领域中承担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“关注”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。

21.3 关于难民署的援助活动,大会第832(IX)号决议已经扩大了难民署章程的基本规定。大会通过了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决议第58/153号决议,以此赋予难民署处理强迫流离失所难题的新任务,以本着团结、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。

21.4 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》。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)的《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》。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。

21.5 2014-2015年期间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。战略将依循难民署的全球战略优先事项,列入应对难民署上一个两年期挑战的协调对策,其中包括所关注人口越来越多地居住在城市、庇护与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。战略还将依循155

个国家在参加 2011 年《关于难民地位的公约》(1951 年)和《减少无国籍状态公约》(1961 年)周年纪念活动时做出的更好地保护难民和无国籍者的承诺。

21.6 在 2014-2015 年期间要开展的活动中, 值得注意以下活动:

(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加强联合国对境内流离失所情况采取的协作对策;

(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) 促进性别平等, 确保难民署及其伙伴在方案执行工作的所有方面都全面考虑到有关人员的权利, 并考虑到通过参与性评估确定的难民妇女和儿童、老年难民、残疾难民和其他有特殊需求者的特别需求和能力;

(g) 与有关各方协商, 进一步制订保障难民营地、住区和回返地区的安全和它们的平民和人道主义性质的方案, 进一步探讨如何加强难民署工作人员和其他为难民和回返者开展工作的人的安全和安保。在这方面, 应适当考虑到联合国官员有义务既遵守会员国的法律和规定, 又履行他们对联合国的义务和职责;

(h) 系统地落实近期国际会议指定的行动计划中的相关建议, 特别是涉及千年发展目标的行动计划和涉及为难民、回返者、无国籍人士、境内流离失所者和东道社区提供援助以及寻找永久解决办法的其他国家和国际人道主义组织和发展组织的行动计划;

(i) 通过促进各国加入相关国际文书和与各国合力帮助无国籍人士获得、重新获得或证实国籍, 来推动防止和减少无国籍状态, 并保护无国籍人士。

21.7 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) 号决议设立了高级专员方案执行委员会, 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, 决定执行委员会依照大会第 1166(XII) 号决议规定的职权范围, 应该: (a) 决定一般政策, 使高级专员据以规划、编制及管理必要的方案和项目,

协助解决大会第 1166(XII)号决议所列问题；(b) 至少每年审查拨给高级专员的款项的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)项所指款项的用途及方案与项目。大会、经济及社会理事会和高级专员方案执行委员会在其后通过的决议中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立，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开展工作，是难民署的主要理事机构。执行委员会的年度会议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 66/134 号决议，委员会的成员可能由 85 国增至 87 国。

21.8 高级专员由大会根据秘书长的提名选出，负责全盘指导、监督和管理本方案的活动。《难民署章程》附件列有高级专员的职责。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办事处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情况有所改善	(a) (一) 批准/加入关于无国籍问题的 1954 年《公约》和 1961 年《公约》的国家增多 (二) 批准/加入 2009 年《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》的国家增多 (三) 政府和伙伴工作人员更多地参与学习国际保护标准的活动
(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) 个别登记的难民和寻求庇护者的百分比有所提高 (二) 获得个人身份和民事证明文件的难民和其他有关人员的百分比有所提高
(c) 难民和其他有关人员，特别是妇女和儿童免受暴力和剥削危害的程度有所提高	(c) (一) 为性暴力和性别暴力幸存者提供更多支助的难民署活动有所增加 (二) 为其采用维护最大利益程序的孤身和失散儿童的百分比有所提高
(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本服务，特别考虑到年龄、性别和身体状况	(d) (一) 全面严重营养不良情况达到最低标准的营地有所增加 (二) 有适当住房的难民家庭和其他有关家庭的百分比有所提高

- (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) 在国际社会不断合作的支持下，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
- (e) (一) 管理结构中有 50% 妇女积极参与的地点有所增加
- (二) 实施增强难民及其他有关人员自力更生能力的通盘战略的难民署活动有所增加
- (f) (一) 更多国家的难民及其他有关人员有难民署与其他机构联合拟定持久解决办法方案
- (二) 在递交申请者中，离开营地以获得安置的人的百分比有所提高
- (三) 协助国家当局就地安置难民的难民署活动的百分比有所提高
- (g) (一) 维持难民署预算中通过伙伴执行的百分比
- (二) 发生紧急状况后 3 天内首次提供一批保护和救济的紧急状况的百分比有所提高
- (三) 有更多的经过适当培训的工作人员(包括伙伴)部署到紧急状况中

战略

21.9 由难民署各区域局、国际保护事务司、方案支助和管理司、应急安全和供应司以及财务和行政管理司全面负责方案的执行。在实现 2014-2015 年预期成绩方面，难民署将努力完善问责、财政和方案控制以及风险管理。难民署将继续在其活动中采用国际公共部门会计准则(公共部门会计准则)改革措施，并在方案拟定、交付和管理方面系统地推动创新。

21.10 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》。监测各国遵守难民待遇国际法标准的情况，特别是获得庇护和不驱回的基本原则，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确定难民地位的公平高效程序，确保所有寻求国际保护的人都能有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，在尚未建立保护框架的国家提供保护和业务服务。将特别注意处理国家庇护制度和程序对年龄、性别和多元性问题的敏感性。难民署将提供适当的培训和能力建设服务，加强用于确定难民地位的专门

知识。难民署将与各国政府一道努力，以进一步认识到与性别有关的迫害可以是申请难民地位的理由。

21.11 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。难民署这方面活动的参考框架是难民保护和混合移徙十点行动计划，该计划提供了一个保护工具框架，可将这些工具列入大的移民战略，既考虑到国际保护需要，又提出适合于混合移徙过程中各类人员的解决办法。同样，由于国际移徙大多通过海上进行，难民署将继续参与处理有关混合移徙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的人寻求解决办法。

21.12 为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，采用与这些难民群体有关的政策和方针。难民署将加强努力，确保难民儿童能获得适当的教育机会。

21.13 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，与其他有关实体和机构密切协作。为了恢复支持国际难民保护制度的已有伙伴关系的活力和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。

21.14 难民署将努力实现其业务目标和资源与难民和其他有关人员的需求的最佳结合。难民署将利用综合参与式规划方法取得的积极成果，根据男子、妇女和儿童的需求和能力来制订方案。这将包括在难民署工作的各个方面采用标准和指标，用它们查找保护和援助方面的差距，并调配资源，确保在危急情况中达到可接受的标准。将更系统化地使用工具，记录人口、登记和概况信息等业务数据，分析情境并进行规划。将加强业务情报能力，改进结果的总体分析和评价。

21.15 难民署将通过完善城市地区流离失所人口的数据，扩大伙伴关系，以及强化保护工作的运作原则和解决方案，加强处理城市流离失所问题的战略。在城市地区，难民署将努力加强社会经济评估，培养企业家精神，扩大获得社区技术的机会。难民署将与各国政府结成伙伴，增加城市难民获得保健、医疗保险和适当住房的机会。

21.16 难民署将利用其 2008-2012 年战略计划在艾滋病毒和艾滋病、疟疾控制、营养和粮食安全、生殖健康以及水和卫生等领域取得的成果，确保预防、护理和治疗的政策与方案在流离失所的每个阶段都达到国际标准。难民署将加强其他重点领域标准的监测手段，包括为此采用水、环卫和卫生监测制度。难民署将推行收容所战略，提高应急过渡收容所的质量，包括为此开发新的、经济合算和可控

制的轻型帐篷替代品。难民署将继续在各项方案中优先重视环境保护和可持续资源管理。

21.17 工作方案的中心是为数百万难民和境内流离失所者找到持久解决方案。难民署将寻找机会，解决复杂和旷日持久的流离失所问题，需要对这些问题采用全面而且通常是区域性的办法，包括自愿回返、就地安置和视情况进行安置。难民署还将与伙伴一道努力，确保持久解决流离失所问题是更大的发展与建设和平议程的一部分。在找到解决办法前，为加强难民及其他有关人员的自力更生能力，难民署将增加各种谋生措施，包括提供职业和技能培训，支助农业、畜牧业和渔业，提供获得金融服务或小额信贷的机会。

21.18 难民署仍把有效的业务和战略伙伴关系视为优先事项，以此来加强保护，提高效率，增强当地的反应能力。难民署将进一步加强实施伙伴框架，推动通过伙伴实施各项方案，其中特别强调支持国家伙伴。难民署还将加强信息管理、协调和支持能力，以便于以更可预见、更负责的方式参与机构间工作。

21.19 难民署将继续加强应急准备和反应能力，包括通过应急安全和供应司发挥强有力的应急管理和协调作用。总体战略是利用可从整个组织获取的最恰当资源，通过明确制订整体应急反应方法支助外地行动，以满足每一次紧急行动的需求，在人员配备、供应链和保障安全方面提供可预测、有效和及时的支助。2014-2015 年期间的重点是进一步加强高级领导的紧急行动能力；提高难民署援助的速度和效率，特别是在紧急状态期间；提供安保分析咨询以便能够在仍有残余风险的地区开展行动。难民署将继续扩大战略伙伴关系，扩大应对紧急状况的专业人员的能力和网络。难民署将继续改进应急和安全政策、工具和能力建设举措/培训，确保其工作人员和伙伴尽可能做好充分准备。

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)

《非洲联盟保护和援助非洲境内流离失所者公约》(2009 年)

大会决议

第 319 A(四)号	难民与无国籍人民
第 428(五)号	联合国难民事务高级专员办事处章程
第 538 B(六)号	援助及保护难民问题
第 1166(十二)号	对联合国难民事务高级专员主管范围内难民的国际援助
第 50/152 号	联合国难民事务高级专员办事处
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 66/133 号	联合国难民事务高级专员办事处
第 66/134 号	扩大联合国难民事务高级专员方案执行委员会
第 66/135 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