



第五十九届会议

暂定项目表* 项目 112

方案规划

2006-2007 年期间拟议战略框架

第二部分：两年期方案计划

方案 20

对难民的保护和援助

目录

| | 页次 |
|--------------------|----|
| 总方向 | 2 |
| 次级方案 1. 国际保护 | 3 |
| 次级方案 2. 援助 | 5 |
| 立法授权 | 6 |

* A/59/50 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。援助是国际保护的一个方面，也是促进国际保护的一种方式。它源于难民事务高级专员办事处(难民专员办事处)工作的保护性质，并且由此发展开来。难民专员办事处的业务活动设法将保护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。¹

20.2 本方案的任务规定载于大会据以从 1951 年 1 月 1 日起成立难民专员办事处的大会第 319 A(IV)号决议和载有难民专员办事处章程的第 428(V)号决议。大会还要求高级专员确保回返者获得援助，帮助他们可持续的重新融入社会，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，难民专员办事处也向国内流离失所者提供人道主义援助和保护(见第 48/116 号决议)。关于难民专员办事处的援助活动，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 2003 年 12 月 22 日第 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载在 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《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》。

20.4 难民专员办事处负责执行本方案。

20.5 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，并且尤其通过发展综合业务管理系统不断强调增进效率、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(“补充《公约》协定”)，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) 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) 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；

(d) 确保难民专员办事处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人道主义援助；

(e) 确保难民专员办事处及其伙伴将难民中妇女和老年人的具体需要和能力以及儿童/少年的特殊需要并入提供人道主义支援的所有方面；

(f) 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专员办事处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执行职务时的义务，以全面遵守会员国的法律规章及其对本组织的职责和责任；

(g) 有系统地落实最近和即将举行的国际会议所制订行动计划内的各项有关建议；

(h) 尽早动员国家和国际人道主义组织向难民和其他有关人员提供人道主义援助。

20.6 这些活动和战略将在联合国难民事务高级专员办事处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。

次级方案 1

国际保护

本组织的目标：向难民和联合国难民事务高级专员关切的其他人提供国际保护，并寻求解决他们的问题。

秘书处预期成绩

绩效指标

- | | |
|---|--|
| (a) 在保护难民和关切的其他人方面加强国际合作 | (a) 加入有关法律文书的国家数目进一步增加 |
| (b) 各国更严格遵守关于对待难民的国际公认标准，特别是庇护和不驱回的基本原则 | (b) 有多少国家按照 1951 年《关于难民地位的公约》通过或修订国家难民立法或作出相关行政安排 |
| (c) 国际社会更及时有效地回应难民中的妇女和儿童的保护需要 | (c) (一) 找到长期解决办法的孤身儿童和失散儿童百分比上升 (二) 接受心理、医疗、法律或任何其他形式支助的性暴力和性别暴力幸存者的百分比上升 |

- (d) 更多地利用综合和区域办法预防 (d) 有多少国家赞同“补充《公约》协定”，
和解决难民情势和其他形式的非 缔结了多少这类协定
自愿流离失所
- (e) 在为很多强迫流离失所情况找到 (e) (一) 从被强迫流离失所的情势中回返的
持久解决办法方面取得进展 难民和令人关切的其他人的人数增加
(二) 在第三国重新安置的人数增加
(三) 在高级专员持久解决框架内参与促
进自力更生和向东道国提供支助活动
的发展行动者的人数增加
-

战略

20.7 本次级方案属于国际保护部的总责任范围。总目标具有多个方面，将以若干方式进行。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》。监测各国遵守关于对待难民的国际公认标准(特别是庇护和不驱回的基本原则)的情况。这有助于确保有关国家切实执行难民权利，这尤其涉及推动各国设立关于确定难民地位的公平有效程序，或者酌情设立其他机制以确保能确认需要国际保护的人，予其这种保护，并确保谋求国际保护的所有人有机会使用这种程序和机制，为了保证有效回应难民中的妇女、儿童、和少年的保护需要，将更协同一致地努力，继续通过训练有素的难民专员办事处跨学科国别小组的工作，将与难民中的妇女、儿童、和少年有关的政策和方针纳入主流。要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，宣传和传播难民法和难民保护原则。此外，基于秘书长或联合国各主管机关的具体要求，并经有关国家同意，难民专员办事处将对国内流离失所者提供保护。它将根据大会有关决议所列举的准则，与其他有关实体和机构密切合作提供这种保护，为了重振支持国际难民保护方案系统的伙伴关系，以及建立这方面的新伙伴关系，将继续促进同各种各类的角色，包括人权事务专员办事处在内，就难民保护问题进行协作。为了长期解决难民问题，将推动发展以“补充《公约》协定”为形式的综合区域办法，解决难民情势。

次级方案 2

援助

本组织的目标：自紧急情况发生之时起，确保向难民专员办事处所关心的人提供人道主义援助，其中特别注意优先类别的妇女、儿童、青少年和老年难民的能力和需要

秘书处预期成绩

绩效指标

- | | |
|--|--|
| (a) 改善受益于照应和维持方案的难民的生活质量 | (a) (一) 为难民营中每 1 万名难民提供的初级医疗保险设施的数目增加 (二) 参加社区打造的艾滋病毒/艾滋病方案的难民百分比上升 |
| (b) 加强同其他行动者，特别是联合国姐妹机构和其他双边发展机构之间的合作，回应难民和回返者的需要 | (b) 增加联合国发展援助框架倡议的数目，以回应难民或回返者和周围社区的需要 |
| (c) 在将执行委员会确定的方案优先类别，即难民中的妇女、儿童、少年及老年人和环境纳入主流方面取得了进展 | (c) 反映这些关键类别，并明确显示指标/产出影响的国家业务计划的百分比上升 |

战略

20.8 本次级方案属于行动部的责任，该部涵盖各种区域行动。难民专员办事处将采用若干种不同的战略。办事处关切在提供援助时应尽可能使接受赞助者参与其中，发掘他们的潜能。这一参与性办法将成为更广泛的情势分析的一部分，其中还列入重新的登记手段(源于 2004-2005 年的项目简介)中产生的改进的人口统计数据，并利用在难民专员办事处业务中系统利用各项标准和指标的实际指南中为各部门确定的标准和指标。此项办法可以大大改进难民专员办事处援助方案的质量，特别是改进对难民中妇女、儿童和老年人的援助方案的质量。

20.9 在提供援助时，难民专员办事处将力求提高难民和回返者的自力更生能力，而不是加强其依赖性。难民专员办事处与其伙伴合作，制定了持久解决办法框架。此项框架将成为难民专员办事处援助活动的指南，以确保这些活动是为难民的困境找到持久解决办法。它将酌情侧重于下列因素：(一) 通过更有针对性地将这些援助提供给长期以来接待大批难民的国家和地区，促进难民发展援助，(二) 为难民专员办事处关心的遣返者和国内流离失所者建立所谓的“4Rs”方案。它将确保在遣返、重返社会、恢复和重建之间建立相互关系。此项方案将利用针对具体国家的办法，为难民专员办事处及其发展伙伴之间的机构合作提供一个总体框架并成为过渡战略的一个总体部分；(三) 在难民就地安置成为一项可行的选择的地方，推动通过就地安置制定一项发展战略。难民专员办事处除其他外，将通过加入为联合国发展集团的一个成员，并在国家一级推动执行此项框架的工作，它将力求将与难民有关的问题纳入联合国发展援助框架。

立法授权

公约和会议宣言

- 《关于难民地位的公约》(1951 年)及议定书(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特定方面的公约》(1969 年)
- 《关于难民问题的卡特赫纳宣言》(1984 年)
- 《儿童权利公约》(大会第 44/25 号决议)(1989 年)
- 《难民和流离失所者圣何塞宣言》(1994 年)

大会决议

- 58/151 联合国难民事务高级专员办事处
- 58/153 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

执行委员会

- A/AC. 96/965/Add. 1 保护议程
- EC/53/SC/INF. 3 难民和受关注者持久解决办法框架

注

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