



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/965/Add.1
26 June 2002
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第五十三届会议

保护议程

增 编

一、导 言

为了应对各国以及联合国难民事务高级专员办事处在保护难民方面所面临的许多挑战，在 1951 年《关于难民地位的公约》五十周年之际，难民署于 2000 年 12 启动了国际保护问题全球磋商。其宗旨是促使进行反思和采取行动，以恢复 1951 年《公约》框架的活力并使各国能更好地以对话和合作的精神应对这些挑战。¹

保护议程是这一磋商过程的产物。它反映各缔约国、政府间组织、非政府组织、以及难民自己广泛的各种关切和建议。议程侧重于各种建议的活动，这些活动将加强国际上对寻求庇护者和难民的保护并改进 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》的执行工作。这些活动的来源是 1951 年《公约》和/或及 1967 年《议定书》各缔约国在缔约国部长级会议上一致通过的宣言，该部长级会议是在 2001

¹ 关于国际保护问题全球磋商的情况，请查阅难民署网址，www.unhcr.ch，全球磋商网页。

年 12 月 12 日至 13 日由瑞士和难民署联合组织以纪念《公约》五十周年。² 该《宣言》认识到 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的持久重要性，重申维护两项文书所体现的价值标准和原则的政治承诺，并敦促所有缔约国考虑各种办法以加强对这两项文书的执行工作。宣言还确认有必要加强各缔约国和难民署之间的合作，以便于难民署履行其监督这些文书执行情况的责任。³ 该宣言的前提是在商定的基本原则的框架范围内进行更加有力的国际合作。

该宣言是保护议程的框架，而保护议程的宗旨又是指导难民署和各缔约国、非政府组织和其他保护伙伴采取行动，在今后的岁月中促进保护目标的实现。⁴

二、缔约国的宣言

缔约国宣言载有一系列对 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》在更广泛的难民保护国际框架范围内的重大意义的重要谅解。宣言在保护议程范围内作为其各项目标、具体目标和实现这些目标的活动的框架。宣言是议程的一个不可分割的组成部分。以下各段的序号和所通过的原案文序号相同。

前 言

我们，作为 1951 年《关于难民地位的公约》及(或)其 1967 年《议定书》缔约国的代表应瑞士政府和联合国难民事务高级专员的邀请，于 2001 年 12 月 12 日和 13 日聚集在日内瓦举行第一次缔约国会议，

² 见 1951 年《关于难民地位的公约》及(或)其 1967 年《议定书》缔约国部长级会议报告，HCR/MMSP/2001/10，可在难民署的网址，www.unhcr.ch，全球磋商网页上查阅。

³ 见 1951 年《关于难民地位的公约》及(或)其 1967 年《议定书》缔约国的宣言，HCR/MMSP/2001/09，可在难民署的网址，www.unhcr.ch，全球磋商网页上查阅。

⁴ 保护议程是一项进程的成果，该进程调动了各级对议程所载的各项行动的大力支持。这是一项目标和具体目标的声明并列举了为加强对难民的国际保护拟采取的行动。这一框架的逐步执行在某些情况下将要求进行新的协商并取决于能否得到资源和所有有关方面的承诺。

1. 有鉴于 2001 年是 1951 年《关于难民地位的日内瓦公约》的五十周年，
2. 认识到 1951 年《公约》作为基本的难民保护文书的持久重要性，该公约在经过其 1967《议定书》修正后，列出了可适用于其范围内的各种人的权利，包括人权和最低待遇标准，
3. 认识到其他人权和区域难民保护文书，包括 1969 年非洲统一组织《关于非洲难民问题某些特定方面的公约》和 1984 年《卡塔赫纳宣言》，还认识到自 1999 年 Tampere 欧洲委员会结论以来设立的欧洲共同庇护制度的重要性，处理独立国家联合体各国和有关邻国的难民、流离失所者、其他形式的非自愿流离失所和回返者问题 1996 年区域会议的行动纲领，
4. 承认这一国际权利和原则制度，包括其核心的不驱回原则的实质性和弹性，其适用性根植于国际习惯法中，
5. 赞扬难民接待国所发挥的积极和建设性作用，同时还承认一些国家，特别是发展中国家和经济转型期国家的沉重负担，以及许多难民情况持久未决和缺乏及时和安全的解决办法，
6. 注意到为难民提供保护的不断变化的环境中的各项复杂因素，包括武装冲突的性质、对人权和国际人道主义法律的现行侵犯事件、目前的流离失所格局、混合的人口流动、收容大批难民和寻求庇护者及维持庇护制度的高成本、相关的人口贩卖和人口走私的增长、保障庇护制度不被滥用，并排除和遣返那些没有资格享受或需要国际保护的人的问题，以及缺乏解决长期存在的难民情况的办法，
7. 重申经 1967 年《议定书》修正后的 1951 年《公约》在国际难民保护制度中占有一个中心位置，并相信应根据情况进一步发展该制度，以补充和加强 1951 年《公约》及其《议定书》，
8. 强调包括国际社会所有成员在内的国际团结加强了各国对保护难民的责任的尊重；难民保护制度也由于各国之间以休戚相关、实际责任和负担分担的精神进行国际合作而得到加强，

执行条款

1. 庄严地重申我们愿意根据 1951 年《公约》和(或)其 1967 年《议定书》的目标和宗旨，充分和有效地履行这些文书中为我们规定的义务；

2. 重申我们认识到难民问题的社会和人道主义性质，愿意支持上述文书中所载的价值和原则，这是符合世界人权宣言第十四条的，在这方面需要尊重难民的权利和自由，进行国际合作以解决他们的苦难，采取行动解决难民流动的原因以及通过促进和平、稳定和对话等方式，防止其成为国家之间紧张关系的根源；

3. 承认推动普遍加入 1951 年《公约》和(或)其 1967 年《议定书》的重要性，而同时又承认一些庇护国家虽未加入上述文书，却一直慷慨地收容了许多难民；

4. 鼓励所有尚未加入 1951 年《公约》和(或)其 1967 年《议定书》的国家，尽可能不加保留地加入上述文书；

5. 又鼓励那些作出地域限制或其他保留的缔约国考虑撤销限制和保留；

6. 呼吁所有国家，根据适用的国际标准，采取或继续采取措施，加强庇护；包括通过和执行确定难民地位和处理寻求庇护者和难民的国家难民法和程序，使保护更为有效，并对易受害群体和包括妇女、儿童和老年人在内的有特殊需要的人，予以特别照顾；

7. 呼吁各国继续努力，以保证庇护体制的完整性，特别是通过仔细地适用 1951 年《公约》第 1F 条和第 33 (2)条，尤其是为了新的威胁和挑战的原因；

8. 重申难民署作为任务在于为难民提供国际保护和促进持久解决办法的多边机构的基本重要性，并回顾我们作为缔约国在难民署行使其职能时与其进行合作的义务；

9. 促请所有国家审议为了加强执行 1951 年《公约》和(或)其 1967 年《议定书》而可能需要采取的方式并保证各缔约国与难民署加强合作以促进难民署监督这些文书条款执行情况的责任；

10. 促请所有国家尽快地可预测地和充分地响应难民署发出的捐款呼吁，以确保充分地照顾到高级专员办事处任务范围内的人士的需要；

11. 认识到许多非政府组织为要求庇护者和难民的福利作出的宝贵贡献，如在对他们的接待、辅导和照顾方面，在寻求基于对难民的全面尊重的持久解决办法方面；和在协助各国和难民署维持国际难民保护制度的完整性方面；这是通过提倡活动以及旨在打击种族主义、种族歧视、仇外心理和相关的不容忍现象和加强公众对难民的支持等提高公众意识和信息活动来做到；

12. 我们承诺在国际团结和分担负担的框架内，通过在区域一级和国际一级的全面的战略提供更好的难民保护，以便在发展中国家和经济转型期国家，特别是那些接待大规模难民流入或处于长期难民情况下的国家建立能力，并加强应对机制以确保难民能获得更安全和更好的逗留条件，及时解决他们的问题；

13. 认识到预防是避免发生难民情况的最好办法并强调国际保护的最终目的是为难民找到一个符合不驱回原则的持久解决办法；并赞扬那些继续促进这些办法的国家，特别是自愿遣返和在适当和可行时采取当地融合和定居的办法，而同时又承认在安全和保持其尊严的情况下，自愿遣返是难民的最好办法；

14. 向瑞士政府和人民慷慨地担任关于难民地位的 1951 年《公约》和(或)其 1967 年《议定书》缔约国部长级会议的东道国表达我们的感谢。

三、行动方案

在缔约国的宣言以后提出了一项行动方案，该方案如果得到贯彻，在一个多年的期间内应该逐步加强难民保护工作。该行动方案有六项目标：

1. 加强执行 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》；
2. 在更广泛的移民运动范围内保护难民；
3. 更加平等分担负担和责任并建设保护和接受难民的能力；
4. 更加有效地解决与安全有关的令人关注的问题；
5. 进一步努力寻求持久的解决办法；以及
6. 满足妇女难民和儿童难民的保护需要。

方案的各项目标是互相关联的，有一些交叉的主题。这包括分担责任和负担，以及对整个制度进行考虑到性别和年龄的应用。涉及到难民妇女和难民儿童的后续活动建议将在目标 6 中作具体探讨，此外，将纳入整个行动方案中。

目标 1. 加强执行 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》

必须加强执行 1951 年《公约》及其 1967 年《议定书》，这两项文书合在一起仍然是国际难民保护的基础。首先，需扩大缔约国的基础，以更加平衡的方式将所有地区包括进来。还要求对难民地位的确定，以及对 1951 年《公约》的解释和使用辅助形式的保护采取更加协调一致的办法。对于难民流动的根源采取更加坚

决的对策，对大规模流入情况作出更有效和可以预测的反应，改善接待政策和创造一种总的说来更有利于难民保护的环境，这些工作会促进更好地执行难民保护制度。需要采取适当的措施加强对执行 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的监督工作。通过加入和有效执行区域性难民文书以及关键的人权文书也会加强难民保护工作。在这项大目标下面，确定了 12 项具体目标以及各种旨在实现这些具体目标的活动：

1. 普遍加入 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》

- 难民署将进行一项研究以调查各国在加入或执行 1951 年《公约》/1967 年《议定书》过程中所遇到的困难，以便协助各国克服这些困难。
- 各缔约国将积极促进难民署正在进行的加入运动，该运动旨在实现普遍加入 1951 年《公约》/1967 年《议定书》体制。
- 各缔约国和区域性组织将分别在其双边接触和多边论坛中促进加入并向难民署通报有关这类举措的情况。
- 各缔约国将考虑撤消在加入时提出的保留并酌情努力撤消地域保留。
- 还没有这样做的各缔约国将确保将 1951 年《公约》的基本原则在根据其国内法律制度认为是必要的情况下纳入国内立法之中。

2. 改进个别庇护程序

- 各缔约国通过难民署的执行委员会将考虑更新执行委员会以往对庇护程序建议框架的指导，以便在各国的实践中实现更大程度的协调一致。⁵
- 各缔约国将提供得到庇护程序的方便并确保其庇护制度规定有效和公正的决策，决策及时并具有可以执行的结果，包括对那些查明不需要

⁵ 见 1977 年关于确定难民地位的结论 8(XXXVIII)(A/AC.96/549, 第 53.6 段); 1983 年关于明显没有理由或无理取闹地申请难民地位或庇护问题的结论 30 (XXXIV)(A/AC.96/631, 第 97.2 段)。

国际保护的人的返回和重新接纳方面的决策。返回工作对于打击滥用庇护程序，维护庇护制度的完整性是很重要的。⁶

- 尚未这么做的各缔约国将利用难民署的援助和执行委员会的指导为庇护程序制定立法并建立这种程序。已经建立庇护程序的各缔约国将考虑如何最好地支持这些倡议，包括在必要时利用财政和技术援助，作为一种有形的国际合作。⁷
- 各缔约国将在庇护程序中提出或者必要时加强性别和年龄方面的保障措施，对家庭团圆的原则予以适当重视并铭记《儿童权利公约》和《消除对妇女一切形式歧视公约》的要求，以及难民署有关的准则；特别脆弱人群的特殊需要，诸如酷刑的受害者或残疾人，也应得益于必要的保障措施。⁸
- 各缔约国和难民署将努力确保寻求庇护的妇女和儿童所提出的投诉适当地并敏感地考虑到性别和年龄特点，包括具有特定的性别方面或和年龄有关的方面的迫害形式。
- 各缔约国和难民署将进行磋商，最好是在执行委员会内，商讨各种办法以便更好地处理无人陪伴并与家庭分开的寻求庇护儿童要求难民地位日益增多的挑战。
- 难民署将从事强化的培训和组织内的能力建设，同时要投入更多的资源来改进其授权进行难民地位确定工作的质量和全球范围内的一致性。

⁶ 另见目标 2，具体目标 7。

⁷ 另见目标 3，具体目标 2。

⁸ 难民署关于与性别有关的迫害的准则 (HCR/GIP/02/01, 2002 年 5 月)，难民署《关于保护难民妇女的准则》(1991 年，日内瓦)，难民署《对难民妇女的性暴力：防止和处理准则》(1995 年，日内瓦，正修订中)，以及难民署《难民儿童：保护和照顾指导方案》(1994 年)。另见目标 4，具体目标 4。

3. 向那些可能不属于 1951 年《公约》范围之内但需要国际保护的人员提供补充形式的保护

- 执行委员会在其授权的范围内将制定一项结论，载有补充形式保护应根据的一般原则、何种人员可以从中受益、以及这些保护与 1951 年《公约》和其他有关的国际和地区性文书相接轨等方面的指导意见。
- 各缔约国将考虑制定一项单一程序的优点，即首先审查关于难民地位的 1951 年《公约》依据，然后在必要和适当时继续审议提供补充形式保护的可能依据。

4. 排除那些不应得到国际难民保护的人，包括那些犯有恐怖主义罪行的人

- 鉴于打击恐怖主义主要是一个刑事执法问题，但是也必须防止滥用庇护渠道，因此，各缔约国将采取措施，并提供适当的法律保障，以实施《公约》的排除条款，这些措施可能包括以下内容：将《公约》的排除条款纳入国内立法；加强移民/难民当局、执法当局和适当时还有难民署之间的合作并改善它们之间的信息共享工作；在怀疑申请人可能属于 1951 年《公约》第 1 F 条范围时，由专家人员对难民申请进行优先处理。⁹
- 各国适用排除条款的方式将不影响属于排除程序的个人的家庭成员任何有充分理由的申请难民地位的要求。
- 难民署将修订其关于排除条款的准则(1996 年)。

5. 加强在监督 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》执行情况方面的合作

- 各缔约国、难民署和非政府组织将确定和制定实际的办法来确保难民署和各缔约国之间更好地进行合作，加强对 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》的执行并促进难民署履行其监督国际难民文书的职责。

⁹ 适用排除条款应酌情很好地考虑到安全理事会任何有关声明。

- 在这一方面，并且为了维持全球磋商进程的积极势头，难民署将继续为就保护问题、新出现的全球性主题和挑战，以及具体的保护情况，特别是具有紧迫性的情况进行高层和参与性对话提供论坛。
- 也是在这一方面，各缔约国将在常设委员会的常会上提供更多的情况介绍其在保护方面的成就和问题，特别注意与妇女和儿童有关的保护问题。

6. 按照难民法的发展动态对 1951 年《公约》作出更加协调一致的解释

- 难民署将发表在全球磋商框架内举行的专家圆桌会议的背景文件和简要结论。
- 难民署将对其《确定难民地位的程序和标准手册》出版补充性的准则，这项工作要吸取适用的国际法律标准、国家惯例和判例以及适当地利用在全球磋商专家圆桌讨论中辩论产生的投入。
- 难民署将继续根据问题的可能需要组织专家讨论，也邀请各国的业内人士参与。
- 难民署将继续参与各缔约国、区域组织和其他伙伴，包括非政府组织和高等院校，组织或开展的各项倡议和研究，重点是难民法。

7. 进一步制定标准

- 考虑到缔约国宣言中认识到应进一步发展国际难民保护制度，难民署将酌情探索各种可能从进一步制定标准中受益的领域，例如，执行委员会的结论或在今后阶段将确定的其他文书。

8. 加强对难民的尊重

- 各缔约国、难民署和其他有关的参与者将树立对难民的积极和尊重态度，包括的方法如下，

- 鼓励政治领导人维护作为 1951 年《公约》和 1967 年《议定书》基础的基本价值观念；
 - 更好地利用并更广泛地分发可以使民间社会关注难民情况的公众宣传材料，其中包括难民署编制的材料(例如为尊重难民问题；成规定型概念和 *Lanterna Magica* 运动编制的材料)，以及教育宣传材料(为难民儿童和青少年编写的小册子和情况介绍手册；以及整套教育资料，包括教师指南)。
- 各缔约国将在难民的参与下开展公众宣传方案，强调难民可以作出的积极的社会和文化贡献，在这种方案中将更多地利用各种教育工具，例如公共服务通告、体育运动、音乐和娱乐，以便宣传关于容忍、多元化和共同价值标准，以及建设桥梁方面的正面信息。
 - 各国将采取各种措施打击种族主义、种族歧视和针对寻求庇护者和难民的仇外心理。

9. 适当的接受安排

- 执行委员会将考虑以执行委员会一项结论的形式吸取适用的国际法律标准通过一项关于接受政策的基本框架。
- 难民署将制定接受寻求庇护者指导原则，明确注意到性别和年龄方面的考虑，以及酷刑和/或暴力受害者或残疾人的特殊需要，以及有特殊医疗需求的人员的需要。
- 难民署将监测接受的安排并在其就各地区保护形势向执行委员会提出的报告中包括有关的事态的情况，包括寻求庇护者所遇到的各种困难，以及任何建议。
- 各缔约国将更协调一致地探索适当的替代拘留寻求庇护者和难民的办法，并在原则上不拘留儿童。
- 各缔约国、难民署、非政府组织和其他伙伴将与难民团体合作，解决没有陪伴并与家庭分离寻求庇护的儿童和难民儿童的需要，包括在必要时将他们暂时安置在寄养家庭或指定缔约国或非缔约国的监护人，并对这种安排进行监测。

10. 对大批涌入情况的有效和可预测反应

- 难民署将编写一份关于对大批涌入的保护性反应的比较性研究报告，报告将研究根据难民署经验的最佳作法，并考虑到各缔约国的意见，同时还将探索在 1951 年公约和 1969 年非洲统一组织公约以外对另一项权威性案文的需要。
- 难民署将制订和散发各种准则，以便澄清在根据表面进行群体确定的情况下实行排除的程序性问题。
- 各缔约国和难民署将确保对大规模涌入的紧急反应将包括各种以社区为基地的针对难民妇女和难民儿童以及脆弱人群的特殊保护需要的活动。¹⁰
- 各缔约国将和联合国系统，特别是难民署一起促进更有效地酌情进行预警和应急规划工作，以便使各国能够更好地为难民可能的大量流入作好准备并确保得到国际社会更加充分和及时的支持。

11. 对难民进行更妥善的登记和颁发证件

- 根据《关于难民和寻求庇护者登记的结论》(第 91 号(LII)(2001))，并铭记关于使用数据的保密需要，各缔约国将对其领土上的男女难民和寻求庇护者尽快在其到达后个别地进行登记和发放证件，以便促进改善其安全、得到基本服务的机会和行动自由。
- 难民署将与各缔约国合作致力于确保提供财政和技术支助，包括在培训、设备和材料方面的支助，以便特别使发展中的接待国家能对难民进行登记和发放证件工作，以承认这主要是一个缔约国的责任。
- 各缔约国、难民署和有关伙伴将确保对难民营人口进行登记和对自愿遣返进行登记的人员得到充分的培训，包括在侧重于性别和年龄的面视技巧方面的培训。

¹⁰ 这将包括：以家庭分离的儿童、残疾人、慢性病人、单身女性、单身户主、老年人和酷刑的受害者。

- 各缔约国和其他有关的伙伴将考虑怎样提供和使大家得到他们的专门知识，包括通过提供人力资源，协助难民署正在进行的努力以改进其对难民进行登记和发放证件的系统。
- 难民署将就登记和人口数据管理颁发业务标准和准则，修改其 1994 年的登记指南并制订登记和数据管理培训模型。此外，难民署将加强现场登记支助(方法学、系统、材料、培训和支助团)，包括通过利用各缔约国现有的专门知识和人力资源。
- 各缔约国和难民署将采用新技术和新工具以加强难民和寻求庇护者的身份鉴别和证件发放工作，包括集中地利用生物统计特点，并分享这些技术和工具以便开发一个更标准化的世界性登记系统。
- 各缔约国将提供有关公民地位的必要文书(例如出身、婚姻状况、离婚、死亡)，在适当情况下利用难民署的支持和合作。
- 各缔约国、难民署和其他有关伙伴将利用登记资料以酌情确定并作出具体的援助和保护安排，针对的对象有：有特殊保护问题的妇女、没有陪伴的和与家庭分离的儿童、户主为儿童或单身的家庭、以及残疾的难民和老人。

12. 对难民流动根源的更坚决反应

- 各缔约国将更优先地处理各种根源，包括武装冲突，并确保有关的政府间议程反映这一优先考虑。
- 各缔约国将在其外交、安全、贸易、发展和投资政策中利用其掌握的适当手段来影响产生难民的国家内的事态发展以便走向更加尊重人权、民主的价格观念和善治。
- 各缔约国将支持联合国在受战争破坏的国家内的冲突预防、冲突解决、维持和平和和平建设等领域所进行的工作。
- 将鼓励各国际和区域性人权机构、以及发展方面的参加者，审查其怎样才能对违反人权现象和群体间的冲突所造成的难民形势产生更加直接的影响，特别是通过向愿意建立国家人权委员会的来源国提供财政和(或)技术支持，并采取措施来改进司法和警察部队的工作。

- 各缔约国将重新考虑批准 1954 年《关于无国籍人地位的公约》以及 1961 年《减少无国籍状态公约》，以便早日加入。
- 难民署将向各缔约国索取有关其已采取什么步骤来减少无国籍状态和满足无国籍人保护需要的情况，所根据的是执行委员会结论第 78 号 (XLVI)(1995)，并向执行委员会就这项调查提出报告，同时提出可能有助于进一步改善其情况的建议。
- 难民署通过其实地存在将酌情起到催化剂的作用以减轻可能导致难民流的形势。

目标 2. 在更广泛的移徙活动中保护难民

难民署对难民和其他有关人员的明确责任不涉及到一般的移居者。同时，事实情况是，难民常常在更广泛的混合迁徙流中流动。同时，由于可行的合法迁徙选择不足，又进一步鼓励不是难民的人试图通过庇护途径进入其他国家，因为这是他们可以有效地利用来进入和留在他国的唯一办法。特别是有鉴于对这些人的影响和风险，因此必须使难民能得到保护而没有必要求助于会使他们陷入危险境地的犯罪交易之中。因此，有必要更好地了解和控制庇护和迁徙之间关系，难民署应根据其授权促进这两方面的工作，以便需要帮助的人将得到帮助，希望迁徙的人有寻求庇护以外的办法，肆无忌惮的蛇头不能通过滥用可利用的入境机会从中渔利。为了改善在更广泛的迁徙运动中保护难民的工作并打击对避难制度的滥用，已经确定了 7 项具体目标和配套的行动：

1. 在广泛意义的迁徙管理范围内更好地确定和适当地满足寻求庇护者和难民的需要，包括得到保护的机会
--

- 各缔约国将考虑到有关的多边和跨部门磋商确保在采取移民控制措施的同时又采取足够的保护方面的保障措施，适当地区分难民和不需要国际保护的人，以便使保护方面的需要能够在商定的国际框架内得到满足。

- 各缔约国将在迁徙和庇护方面制订一项一致的政策议程，以便在迁徙控制的优先考虑和难民保护的必要之间实现适当的平衡，这可能包括透明和公平的移民政策以便提供就业和实现家庭团聚。
- 难民署将制订关于拦截措施保障的指导原则，并为各国、政府间组织和非政府组织制订一套培训材料。
- 执行委员会将考虑通过一项结论，重点涉及到拦截措施中的保护保障。
- 难民署、各缔约国和其他利益攸关者(例如国际海事组织)将努力就海上救援寻求庇护者和难民的责任达成共同的谅解，包括关于救援工作本身、被救人员的登岸以及要实现的解决办法。
- 在广泛意义的迁徙管理范围内，各缔约国将考虑加入联合国《保护所有迁徙工人及其家庭成员权利国际公约》及劳工组织有关的公约(特别是第 97 和 143 条)。

2. 加强国际努力以打击贩运和偷渡

- 各国将考虑加入 2000 年《联合国打击有组织跨国犯罪公约》及其(打击从陆地、海洋和空中偷运移民，以及防止、打击和惩罚贩运人口、特别是妇女和儿童的)的议定书。
- 各国将确保其本国的庇护程序可以接受个别被贩运人员提出的投诉，特别是妇女和女童，她们可以依据不是明显没有根据的理由提出避难的要求。
- 各国将公布对参与偷渡和贩运人口的人的惩罚。
- 难民署将探索举行一次专家会议，重点讨论被贩运的儿童的保护需要。

3. 更好地搜集有关庇护和迁徙之间关系的资料并进行研究

- 各缔约国将编制和分享更详细、可比较并按年龄和性别分类的有关迁徙流的规模、类型和构成的统计数字，促进对该问题进行定量分析并了解这些国际流动的成因及其影响。特别是，各国将考虑根据经修订

的《联合国关于国际移民统计资料的建议》(1998年,纽约)将数据列成表格。

- 各缔约国将研究如何搜集和分享有关无证移民和不正常迁徙者,包括偷渡旅行路线等的资料。
- 在这一方面,将鼓励国际移民组织与有关的国家和政府间组织磋商进行关于移民动态,包括各种推拉因素的详细研究。难民署和国际移民组织将与各区域间和其他组织一起¹¹探索对有关地区的现有资料进行类似的研究或出版工作。

4. 减少不正规的或二次流动

- 难民署铭记执行委员会关于难民和寻求庇护者从已经寻求到保护的国家的无序流出问题的1989年第58(XL)号结论,与有关伙伴合作将分析这些流动的理由,并提出在具体情况下解决这些问题的战略,所根据的是对什么是第一庇护国内有效保护的更为确切的理解决,同时考虑到国际团结和共同分担负担。
- 难民署将与原籍国、中转国和目的地国及其他伙伴合作,包括国际移民组织,制订一套针对具体的无序或二次流动形势可以发挥作用的措施,作为一项综合行动计划的一部分。

5. 进一步密切难民署和国际移民组织之间的对话和合作

- 难民署和国际移民组织将在2001年11月设立的避难和移徙行动小组的构架内加强合作,与有关国家和其他政府间组织¹²和非政府组织磋商进行工作,以便进一步了解庇护和移徙之间的关系并加强每一个

¹¹ 例如亚太难民、流离失所者和移民问题协商会议(亚太协商会议)、欧洲委员会、西非国家经济共同体(西非经共体)、经济合作组织、欧洲联盟(欧盟)、欧洲、北美、澳大利亚庇护、难民和移徙政策政府间协商、欧洲安全与合作组织(欧安组织)、南亚区域合作联盟和南部非洲发展共同体。

¹² 这可能包括联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)、国际劳工组织(劳工组织)以及酌情包括移民人权问题特别报告员。

组织促进各国努力制订避难和移徙政策和方案方面的能力。在这一方面，避难和移徙问题行动小组将在迁徙/避难的相互关系的范围内确定和分析各种问题，加强对相互关系的理解，处理有关的概念性问题¹³以及具体的业务问题¹⁴并促进更好地分享信息。

- 难民署将向各国和其他有关的参与者通报在避难和移徙问题行动小组内的协商进程。

6. 为了确保有意移民者了解合法移民的前景以及人口偷渡和贩运危险的宣传运动

- 各缔约国将与国际移民组织及其他有关的政府间机构，例如联合国人权事务高级专员办事处(人权专员办事处)、国际劳工组织(劳工组织)、以及各非政府组织合作发起一项示范的宣传运动，提供有关现有的合法移民途径的情况并提醒注意人口偷渡和贩运的危险，所提供的资料的方式应为其所针对的人所容易取得，并利用现有的或正在制订的一些模型。还将包括澄清国际方面保护责任的材料。

7. 被发现不需要国际保护人员的遣返

- 各国将与有关政府间组织，特别是国际移民组织，还有难民署以及酌情包括各非政府组织磋商制订各种战略，包括涉及到各种双边和区域性重新接纳的协议，以促进不需要国际保护的人员以人道并充分尊重其人权和尊严的方式得到返回和重新接纳，而不诉诸于过度的武力，对于儿童，应适当考虑其最大的利益。
- 各缔约国、国际移民组织和难民署将酌情合作消除对迅速遣返被发现不需要国际保护的庇护寻求者的障碍，他们的活动根据是各国有义务重新接纳其自己的公民。

¹³ 例如术语、研究和收集数据，以及定性分析。

¹⁴ 例如各国拦截被偷渡和贩运的人员与各种保障措施以确保能够得到避难程序、信息以及公众宣传活动，并对工作人员进行培训。

- 执行委员会将考虑通过一项结论，向各国提供指导，使其了解其接纳和促进本国公民返回的义务和有关的问题。

目标 3. 更平等地分担负担和责任以及建立接受和保护难民的能力

缔约国的宣言承认通过国际团结将加强各国对其对难民的国际保护责任的尊重，本着负责和所有国家分担负担的精神进行密切的国际合作将加强难民保护制度。为了在难民事务方面实现有效的合作，必须进行更密切的对话并使难民问题及其解决成为各国共同的责任。行动方案自始至终都建立在这样一种需要的基础上，即应该采取多边的办法以确保更加公平地分担各种负担和责任。很清楚，保护工作的实行将随着国家能力的加强而得到改善，因此在能力建设方面的投资必须成为对任何涉及到难民的新的紧急情况作出的正常业务反应的一个更不可缺少的组成部分。各非政府组织和民间社会其他成员在保护和协助难民和寻求庇护者方面直接起到特别重要的作用，在加强保护能力方面也起到作用。将难民问题纳入国家和区域发展议程会有助于缩小人道主义援助和发展努力之间的差距，对接受社会的长期福利作出积极的贡献并使以保护为根据的解决办法更有持续性。为了实现对负担和责任进行更加公平的分担并建设接受和保护难民的能力以及在持久的基础上解决他们的问题，已经确定了 6 项具体目标和配套的活动：

1. 改善共同承担第一庇护国负担的分摊责任安排

- 难民署将促进在大批流入情况下更好地分担责任的工作，利用和酌情发展建议的“工具箱”机制作为起点，并研究各种可以建立的安排以便协调以分担负担为基础的全面办法。
- 难民署和各缔约国将审查由一项执行委员会的结论来确立责任分担工作的框架考虑是否可取和可行，这可以利用常设委员会目前为衡量发展中接待国家的能力和贡献所作的努力的成果。
- 各缔约国将考虑双边和多边谈判达成的具体分担负担的协议是否有利于促进国际方面应对大量流入和持续性难民情况的举措的前后一致和可持续性。

- 各缔约国和难民署将鼓励国际金融机构考虑接待大量难民的经济和社会成本能在多大程度上作为金融放款计划的理由和条件。
- 各缔约国将与各政府间组织和私营部门一起探索如何更好地为各种信托基金(例如难民教育信托基金)或奖学金计划(例如阿尔伯特·爱因斯坦难民学术奖学金方案)开源,以扩大难民,特别是难民青少年接受中等、职业和大学教育的机会。
- 难民署和接待国政府、联合国各专门机构、各非政府组织和其他有关的参与者合作评估难民对接待国经济、社会、环境和安全方面的影响,特别是在持久的难民形势下。

2. 实行更有效的合作以加强难民接受国的保护能力

- 难民署和各国将与各非政府组织合作制定和执行具体的模型以便根据最佳的做法加强难民接受国和区域一级的保护能力。这些工作也应着眼于使庇护寻求者和难民减少继续无序流动的需要,其办法是提供保护和制定解决办法。
- 在这一方面,各国将确定其财政和技术援助的目标,以促进第一庇护国满足基本的保护需要和提供基本服务的能力,包括教育和职业培训。
- 难民署将进一步发展在 2001 年 9 月全球磋商会议上提出的说明所附的能力建设指导原则和框架。¹⁵ 另外,难民署还将制定一本加强接待国保护难民能力的手册以便向其工作人员和伙伴提供一个工具,对加强保护能力采取一种更为前后一致的方法。同时,难民署将利用该说明的附件二建立一个该领域各种倡议和活动的最新目录。¹⁶
- 难民署将根据感兴趣的程度举办区域/亚区域讲习班,有各缔约国和非政府组织参加,以制定和执行具体的国别或区域战略。

¹⁵ 见加强接受国家内的保护能力, EC/GC/01/19。

¹⁶ 同上。

- 难民署将明确何处最需要进行加强能力的活动，确立各种活动的优先次序，并明确需要支助的接待国家。难民署将促使各国、政府间组织、非政府组织、私营部门和其他参与者具体提供支持和专门知识的建议与需要相配对。
- 各缔约国和非政府组织将探索扩大“配对”项目。¹⁷
- 难民署将与在全球磋商期间表示愿意(为例如边境官员或参与确定难民地位的人员的培训等)提供技术和其他支助的国家进行接触以确认其提供支助的建议。然后，将由难民署将这些建议记录在案，酌情加以利用。
- 安置问题工作组将继续研究保护能力和安置之间的关系。

3. 加强与包括非政府组织在内的民间社会的保护伙伴关系

- 各缔约国将审查如何通过为非政府组织的活动制定一个明确的法律框架以便改善非政府组织的法律地位。
- 难民署将继续加强保护和认识提高工作的伙伴关系，不仅是与接待国和捐助国政府(包括国家和区域立法机构)，而且还与各非政府组织、民间社会的其他各方，以及男女难民和难民儿童。
- 难民署和各非政府组织将加强合作以确定和解决各种保护问题，特别是在后者有实地存在的地方。

4. 给难民群体以权力以满足他们自身的保护需要

- 各缔约国、难民署和其他伙伴将建立或动员以社区为基础的系统和网络，特别包括为了保护妇女与儿童的系统和网络，从紧急阶段一开始起一直到持久性解决办法的实现。
- 难民署将广泛传播并促进人们更好地了解其社区发展战略¹⁸ 并就其适当运用对工作人员、政府官员和伙伴进行培训。

¹⁷ 在有一些项目中国家行政当局的公务员自愿协助保护机构不那么发达的其他国家建立在不同领域中的专门知识。

- 各缔约国、难民署和伙伴将审议各种办法以便使难民，特别包括妇女和青少年，能够利用他们的技能和能力，以表明得到了权力的难民更能够对保护自己和他们的群体作出贡献。

5. 将难民问题列入国家、区域及多边发展议程

- 各缔约国将考虑将发展经费，可能的话将其中的一定的百分比，分配给同时使接待国内难民和当地居民受益的各种方案。
- 各缔约国将考虑将接待难民地区纳入其国内发展计划中，难民署将鼓励多边和双边发展伙伴向这种倡议提供有形的支持并定期就其活动提出报告。
- 难民署和各缔约国将与私营部门一起探索新的筹资战略。

6. 将安置更有效地用作为一种分担负担的办法¹⁹

- 各缔约国将审查在大批流离失所的情况对于根据表面情况被承认又不适用 1F 条的难民如何适用更加灵活的安置标准，酌情结合临时性的人道主义撤离方案。
- 安置问题工作组将进一步审查可能利用安置作为一种分担负担的工具，这将包括在大批流离失所情况下可以适用的标准问题，特别是在其他持久性解决办法的前景遥远或没有的情况下。
- 各缔约国和难民署将审查用何种办法可加强安置的能力，例如通过加强与各非政府组织和其他有关伙伴的伙伴关系。

目标 4. 更有效地解决与安全有关的问题

难民署面临的安全问题可以采取许多形式。社会和文化结构与准则的破坏、家庭成员的分离和丧失和没有社会支持、犯罪和暴行的实施者得不到惩罚使得难民，特别是妇女和儿童特别容易受到损害。难民妇女和女童常常受到一些特殊形

¹⁸ 见加强社区发展办法，EC/51/SC/CRP.6(2001年2月15日)。

¹⁹ 另见目标 5。

式的虐待，例如强奸、绑架、贩卖、或要求得到性方面的便宜以便换取提供保护、证件或援助。难民儿童，特别是女童受到性剥削、暴力和虐待的危险更大。难民儿童，包括青少年，在难民营与武装冲突地区相毗邻的地方，还常常很容易被武装集团和国家武装部队强行征集入伍。武装分子出现在难民流或难民营或难民集聚的地方会使上述所有问题变得更加严重。更有甚者，还会对难民、接待国和接待社会造成严重的安全问题。在难民和武装分子之间加以区别虽然是一种严重的挑战，但却明显地是符合各缔约国和难民利益的。各国可能需要技术支助和专门的资源来确保难民、难民营和接待难民地区的安全，并且从更大的方面来说维护庇护的平民性质。在解决与安全有关的问题方面能否取得进展将首先取决于庇护国的承诺，但是可能也要求安全理事会的积极参与，这些问题目前正在安理会上进行讨论，还要求联合国维持和平行动部(维和部)以及在武装冲突形势下具有具体权限的各组织，例如红十字国际委员会(红十字委员会)的参与。为了更有效地解决与安全有关的问题，已经确定了4个具体目标，以及配套行动。

1. 为各缔约国提供确保难民安全和将武装分子与难民人口相区别所需要的资源

- 执行委员会将通过一项结论，提出保持庇护的平民性质指导因素以便提供政策上的指导。
- 难民署将制定具体的工具，包括业务指导，其中包括各种程序和标准(与各缔约国、有关联合国实体和其他有关机构，例如红十字委员会相磋商)并与这些伙伴相合作将其试点性应用于某些具体确定的难民形势。
- 难民署将通过加强难民安全项目发展其自己的机构能力，以协助各国确保难民的人身安全。
- 各缔约国将诚信地工作根据执行委员会的指导优先考虑维护庇护的平民性质，包括通过进行真诚的努力将战斗人员和难民人口相区别，并确保难民的人身安全。
- 为了建立一个可行的业务框架以确保难民的安全，各缔约国将探索各种实际的安排以便与难民署、维持和平行动部(维和部)和联合国其他部门就安全问题进行合作。

- 各国和难民署将探索如何为难民署提供物质支持以建立在难民情况下部署人道主义安全人员的准备机制，包括不安全是一个严重问题的紧急情况。
- 难民署将查明在各接待国政府、捐助国和难民署之间建立伙伴关系的机会，以便加强各国的能力对与难民有关的安全问题进行管理。

2. 让秘书长和安全理事会保持对问题的了解

- 联合国秘书长和安全理事会将不断收到通报从而积极了解难民地区的严重安全问题。难民署将继续经常不断地向两者报告情况。

3. 预防将难民，包括难民儿童招募入伍

- 各缔约国将采取具体措施减少将难民，特别是难民儿童被强迫招募入伍的危险，并尽可能防止这种现象，包括通过确保他们有机会得到教育和职业培训。
- 尚未批准《儿童权利公约》的《关于卷入武装冲突的儿童问题的任择议定书》的国家应考虑批准该议定书，以便早日加入。
- 各缔约国、难民署和其他人道主义伙伴将对预防征集难民人口入伍进行宣传 and 培训。
- 各缔约国、联合国儿童基金会(儿童基金会)和其他参与者，在适当情况下包括难民署，将制订特别的方案以便解除难民人口中娃娃兵的武装，让其复员和重新融入社会，使男女娃娃兵的特殊情况同等地受益和得到解决。

4. 防止以年龄和性别为基础的暴力

- 难民署将与各缔约国和人道主义伙伴相合作以确保充分执行其《保护难民妇女的指导原则》(1991年，日内瓦)和关于对难民妇女的性暴力：保护和应对的指导原则(1995年，日内瓦——正修订中)，以及《高级专员对难民妇女的承诺》(2001年，12月12日)和保护不受性

剥削的政策，该政策现正由机构间常设委员会保护不受性剥削特设工作组进行制订。

- 各缔约国、难民署和其他有关参与者将采取措施确保着重于性别和年龄方面的预防和应对机制，包括对于基于性别的暴力和剥削的补救性行动，包括投诉机制和一个适当的工作人员问责框架，将成为所有难民情况下一切方案的一个组成部分，并包括针对男性、妇女和儿童的有关教育和宣传方案。²⁰
- 难民署及其伙伴将建立明确的问责机构，以保护难民妇女和难民儿童不受基于年龄和性别的暴力并确保所适用的行为准则在所有人道主义行动中都得到尊重。
- 各缔约国将提供适当的法律和恢复性补救办法并就横滨全球承诺采取后续行动。²¹
- 各缔约国、难民署和其他人道主义伙伴将进行性剥削、性暴力和性虐待幸存者权利和需要问题的培训和能力建设。

目标 5. 加倍努力寻求可持续解决办法

现在全世界几百万难民得不到及时和可持续的解决办法，而得到这种解决办法是国际保护的主要目标之一。有必要实现更大的连贯性，将自愿遣返、当地融合和安置在可行的情况下纳入一项综合的办法。在原籍国、接待国、难民署及其人道主义和发展伙伴，特别是各非政府组织，以及难民之间进行更密切合作，加以执行。作为一项临时举措，促进难民的自力更生是一种避免依赖性，利用难民的主动性和潜在贡献并使难民为持久解决办法作好准备的重要手段。寻求持久解决办法能否取得成功在很大程度上取决于国际上坚决和持续的合作和支持。特别需要协调一致的行动以便通过对设想的各种持久性解决办法提供一套平衡的支持来解决旷日持久的难民形势。在这一方面该行动方案承认，在安全和体面的情况下

²⁰ 利用《解决西非地区虐待儿童问题的行动框架》作为各项措施的一个重要清单，这些措施也可能与其他情况有关，特别是对于保护难民儿童。

²¹ 第二次反对利用儿童从事商业色情活动世界大会，2001年12月17日至20日在横滨(日本)举行。

进行自愿遣返仍然是难民们所青睐的解决办法。安置也将作为保护的一项关键性工具和国际团结和分担负担的手段起到其作用。当地融入也将促进解决一些具体的难民或难民群体的困境。为了加倍努力寻求持久解决办法，已确定 8 项具体目标和配套行动：

1. 实行综合性可持续解决战略，特别是对旷日持久的难民情况

- 难民署将对所有持久的难民情况进行审查，以便与各国和其他伙伴探索综合性行动计划的可行性，发挥现有每一项可持续解决办法的作用，通过与原籍国、接待国、安置国和难民自己进行密切磋商加以执行。
- 安置问题工作组将探索加强接待国内的能力将如何影响到现有一个或其他可持续解决办法的实现，以及对安置进行更具有战略性的使用，包括在受到难民流动影响的区域范围内。

2. 改善自愿遣返的条件

- 各原籍国将与难民署和有关伙伴，包括人权专员办事处合作，承诺尊重返回的权利和在可以接受的人身、法律和物质安全的框架内接回其难民，作到这一点的办法包括通过大赦、人权方面的保障以及采取措施以便能够偿还财产等等，所有这些都应适当地通知难民。
- 也是在这一方面，原籍国将更加积极地探索在社经、文化和政治领域采取各种举措以促进和解和对话，特别是与难民社会的和解和对话，并确保尊重法治。
- 各缔约国将向原籍国提供更加协调一致和综合的支持，以协助这些国家履行其确保难民法律、人身和物质安全的责任。
- 各缔约国将促进难民，包括妇女，参与和平和和解进程并确保这种协议适当地承认返回的权利并规定各种措施以鼓励遣返、重新融入与和解。
- 各原籍国和庇护国将与难民署合作促进自愿遣返，通过的办法包括缔结三方协议和制订各种促进决定返回的措施，例如“去看一看的访

问”、涉及到在难民和原籍国官员之间进行交流的情况介绍会和类似的建立信任的措施，以及在资源允许的情况下加强难民署在现场的存在，以便可以进行不断的监测并促进建立正常与和平的条件，便于遣返工作的进行。

- 执行委员会将通过一项针对法律安全问题的结论，包括财产问题，作为对关于自愿遣返的第 40(XXXVI)号结论的补充。
- 各缔约国和难民署将确保在规划和执行自愿遣返方案过程中早期确定和充分考虑到遣返或重新融入方案所特有的与性别和年龄有关的问题。
- 各缔约国和难民署将确保妇女和男性都能得到机会就返回问题作出自由和充分知情的决定，并个别地在自愿遣返表格上签名，充分尊重保密的需要。

3. 加强合作以便使遣返工作得以持续。

- 难民署将更新其 1996 年的《自愿遣返手册》，更加强调采取各种措施以加强各有关的参与者之间的合作和建立信任。
- 难民署和其他有关的伙伴将协助和解的进程，其办法是确保遣返的规划和方案制订工作包括采取各种措施以鼓励，通过促进返回者、流离失所者和当地居民之间在得到基本服务和参与公共生活方面的平等实现和解。
- 各缔约国和难民署将确保遣返的规划工作包括发展伙伴的早期参与，以作为一种手段促进遣返工作的可持续性并便于难民署及时移交和退出。
- 各缔约国、难民署和各发展伙伴将酌情本着伙伴关系的精神对在重新融入工作方面的投资采取一种以社区为基础的重点，同时为当地居民和返回者造福，并对住房和基本服务给予足够的优先考虑，以增加吸收能力和促进和解。
- 各缔约国将采取各种措施以确保返回的妇女有平等的权利得到住房、财产和土地的偿还。

- 各缔约国、难民署和其他伙伴将优先确保返回人员在其原籍国内能获得教育机会，并通过各种安排来认证流亡期间所受到的教育、职业或其他培训，以便于取得这种机会。

4. 当地融入作为持久性解决办法的综合战略的一部分应占有其适当的地位

- 执行委员会将为执行当地融入的解决办法制订各种框架方面的考虑，其采用的形式是一项考虑到难民需要的特点、国际和国家的法律标准，以及接受国社经现实的结论。在这方面，将推动对当地融合采取一种考虑性别和年龄的社区发展办法，同时在可能和适当的情况下考虑到难民和当地居民双方的需要。
- 各国将审查在何时、何地和如何促进给予安全法律地位和居留权的问题，这可能包括向已经实现相当程度社经融合的难民提供成为庇护国的入籍公民的机会。
- 各国将与各国际和区域性发展参与者合作通过分担负担促进当地融合的实现，这将保证能得到必要的资源以支持自食其力和当地融合的工作，以便使受他们的存在影响的当地社会的生活能维持下去。

5. 扩大安置机会

- 难民署将努力通过扩大从事安置工作的国家数目并对安置进行更有战略性的利用来加强保护工作以造福于尽可能多的难民，然而，同时将考虑这方面涉及的资源问题。
- 尚未提供安置机会的国家将积极考虑提供一些安置位置。
- 各缔约国和难民署将与各非政府组织合作制订新安置国家内的能力建设方案，包括培训，以及“配对”和有关的支持。
- 各提供安置机会的缔约国将考虑增加其安置配额，使其接受的难民群体多样化并提出更灵活的安置标准。²²

²² 另见目标 3，具体目标 6。

- 各缔约国将制订政策以确保安置工作与一项更有力的融入政策协同进行，以便取得永久居留地位的难民能在该国的社会、经济和文化生活中享受平等的权利和机会，特别是在以下方面：教育，包括语言培训和技能培训；劳动市场；家庭团聚；及公民地位。

6. 更有效地利用安置作为保护工具和持久性解决办法

- 各缔约国和难民署将与各非政府组织合作努力简化安置申请受理工作的要求，更加强调保护方面的需要。
- 各缔约国和难民署将探索建立一个中央生物统计登记系统的可行性以便支持确定需要安置的难民身份的工作。
- 各缔约国和难民署将审查如何尽早地对难民登记所产生的数据进行分析，预测对安置个人或特殊群体的需要以及更迅速地受理安置申请，特别是在紧急情况下。
- 各缔约国和难民署在其安置方案中除受到威胁的妇女类别以外将更多地注意与性别有关的保护需要。
- 难民署将改进各种办法和机制以尽量减少渎职的可能并处理腐败和欺诈行为，并向执行委员会通报这种努力。
- 各缔约国和难民署将确保安置活动能得到更多的资源，在每一个地域行动中平衡地做到一体化。

7. 实现难民自食其力

- 难民署和各缔约国将确保对难民的援助计划从一开始就纳入自食其力和授予权力的战略。在这方面，难民署将起到催化剂的作用，调集对这种措施的财政和技术支持。
- 也是在这方面，难民署和各缔约国将研究替代救济的战略²³，特别要开发难民妇女的智慧和潜力，也是为了避免严重的保护问题，包括

²³ 作出努力使难民和当地社会都参与生产某些物品（例如食物油、面粉、毯子、炉子）。

在性别方面的暴力行为，因为这可能由于过度依赖和无所事事而产生。

- 各缔约国将考虑扩大教育、在职培训和农业及其它产生收入的方案的可能性，使男女平等地受益。
- 各缔约国、难民署和人道主义伙伴将确保难民，特别是难民妇女和青少年、以及接待社会本身参与自食其力方案的制订和发展。
- 各缔约国、难民署和各人道主义及发展伙伴将与接待国合作进一步制订综合性办法，加强接待难民地区的吸收能力。
- 难民署将发起对接待国内难民的经济和社会情况进行一项研究，侧重于国家就业立法，并列出自食其力战略的最好做法，为各缔约国提供实际的业务工具从而将各种原则变成具体的措施。

8. 对前接待国受难民影响的地区进行恢复

- 各缔约国、难民署和发展伙伴将评估其如何能够最好地推动和积极促进国际社会为前庇护国受难民影响地区的恢复作出安排所进行的努力。

目标 6. 满足难民妇女和难民儿童的保护需要

难民妇女和难民儿童占全世界难民和难民署各方案受益者的大多数。国际社会和难民署已经制订了大量的国际规范、政策和准则，以改善对难民儿童和难民妇女的保护和照顾。在实践中，由于资源方面的制约因素(财政和人力方面都有)、各机构优先次序和责任的不平衡，以及国际社会内部的不平衡，因此在其实施和执行工作中仍然存在着差距。保护难民妇女和儿童是难民署的一项核心活动和组织上的优先项目。为了保护难民妇女和儿童，要求采取一种三管齐下的办法，在一个以权利为根据的框架内进行，包括有的放矢的行动，其重要前提是将性别平等

和对年龄的关注作为主要问题。²⁴ 难民妇女和难民儿童所面临的主要保护问题是相互联系的，不能对其进行孤立的处理，并要求所有有关的伙伴建立强有力的伙伴关系。针对难民妇女和难民儿童的保护需要的具体活动已在行动方案的其他目标和具体目标项下得到反映。以下所列的是两项额外的框架性具体目标，及一些配套活动：

1. 改善保护难民妇女框架的措施

- 各缔约国、难民署和伙伴将采取措施以确保难民妇女平等地参与难民生活所有领域的决策过程，并参与这些决策的执行，同时在方案制订、执行、监测和评估的每一阶段都执行重视保护和性别的办法。
- 各缔约国将考虑加入《消除对妇女一切形式歧视公约》及其任择议定书。
- 难民署将审查难民妇女和儿童问题妇女委员会对难民署保护难民妇女指导原则的评估中所载的各项建议²⁵，并确保酌情在规定的期限内及时和适当地采取后续行动。
- 难民署将对 1991 年保护难民妇女的指导原则修订本最后定稿，同时考虑难民妇女和儿童问题妇女委员会对该指导原则执行情况评估的有关调查结论。
- 难民署将确保不断地散发有关性别迫害的准则、保护难民妇女的指导原则以及针对难民妇女的性暴力：预防和应对的指导原则并监测这些准则的执行情况。

²⁴ 关于针对难民妇女和儿童的行动的建议所根据的是：对难民署针对难民妇女和儿童的活动所进行的最近的独立评估、全球磋商和其他会议、国际人权法、执行委员会的各项结论、方针和政策。见难民署活动在满足难民儿童权利和保护需要方面影响的独立评估，EPAU/2002/02（2002 年 5 月）和难民署关于难民妇女的政策及其保护的准则：对十年执行工作的评估（2002 年 5 月）。

²⁵ 难民署关于难民妇女的政策及其保护的指导原则：对十年执行工作的评估（2002 年 5 月）。

- 难民署将确保国别业务计划和年度保护报告将充分论及关键性的妇女权利问题，包括详细报告已进行的各项活动和取得的成果，并酌情包括与伙伴和难民自己共同制订的保护行动计划。
- 各缔约国、难民署和其他参与者将确保在所有培训和学习方案中作为一个主要问题纳入性别平等的观点。

2. 改善保护难民儿童的框架的措施

- 各缔约国、难民署和伙伴将采取各种措施以确保难民儿童和青少年酌情平等地参与难民生活所有领域内的决策过程，以及这些决策的执行工作，并在方案制订、执行、监测和评估的每一阶段采用重视保护和年龄的方法。
- 尚未批准《儿童权利公约》及其《关于儿童卷入武装冲突问题的任择议定书》和《关于买卖儿童、儿童卖淫和儿童色情制品问题的任择议定书》，以及《1993 年关于在跨国收养方面保护儿童和进行合作的海牙公约》的国家将考虑批准这些文书，这些文书的缔约国将诚信地执行这些文书。
- 各缔约国、难民署和人道主义伙伴将继续执行或制订各种方案，使难民儿童了解其权利，并鼓励他们参与查明保护方面的问题、确定解决这些问题的行动，并作出涉及到他们的各种决定。
- 各缔约国、难民署和人道主义伙伴将酌情根据《儿童权利公约》、其他有关的人权标准和国际人道主义法以及难民署的保护和照顾难民儿童指导原则继续执行或制订难民儿童权利方面的培训方案。
- 难民署将确保不断地宣传保护和照顾难民儿童指导原则并监督其执行工作。
- 难民署将制订一种监测过程，以衡量上述指导原则的执行情况，以及满足难民儿童权利和保护需求这一项独立评价(2002 年 5 月)中所提各项建议的后续行动的执行情况。

- 难民署将确保国别业务计划和年度保护报告将充分论及关键性的儿童权利的问题，包括详细报告已经进行的活动和取得的成果，并酌情包括与各伙伴和难民儿童自己一起制订的保护行动计划。
- 难民署将加强其与儿童基金会和拯救儿童组织的伙伴关系，改善保护儿童权利行动框架内的培训和能力建设的工作，并优先考虑培训政府和伙伴机构中的同事以及他们自己的工作人。员。
- 各缔约国将重视对难民的初等和中等教育，包括向接待国和难民署提供经费，以承认教育是保护的一项重要工具。

Annex

LIST OF DOCUMENTS²⁶

A. Third Track Meeting on the theme:
"Protection of Refugees in Mass Influx Situations", 8-9 March 2001

- *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, EC/GC/01/4, 19 February 2001
- *The Civilian Character of Asylum: Separating Armed Elements from Refugees*, EC/GC/01/5, 19 February 2001
- *Practical Aspects of Physical and Legal Protection with Regard to Registration*, EC/GC/01/6, 19 February 2001
- *Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations*, EC/GC/01/7, 19 February 2001
- *Global Consultations - Protection of Refugees in Mass Influx (8-9 March 2001): Chairman's Summary*
- *Global Consultations on International Protection: Report of the First Meeting in the Third Track*, EG/GC/01/8/Rev.1, 28 June 2001
- *Global Consultations - Follow-up to the First Meeting of the Third Track: Refugees in Mass Influx Situations (See Annex II of the Update on Global Consultations on International Protection, EC/51/SC/CRP.12, 30 May 2001)*

B. Third Track Meeting on the theme:
"Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems",
28-29 June 2001

- *Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM*, EC/GC/01/11, 31 May 2001
- *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31 May 2001
- *Access to Procedures, "Safe Third Countries", "Safe Countries of Origin" and "Time Limits"*, Joanne van Selm, June 2001
- *Global Consultations - Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems (28-29 June 2001): Chairman's Summary*
- *Global Consultations on International Protection: Report of the Second Meeting in the Third Track (28-29 June 2001)*, EC/GC/01/15/Rev.1, 27 September 2001
- *Global Consultations on International Protection - Follow-up to the Second Meeting of the Third Track: Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/01/20, 18 September 2001

C. Third Track Meeting on the theme:
"Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems",
27-28 September 2001

- *Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/01/17, 4 September 2001
- *Complementary Forms of Protection*, EC/GC/01/18, 4 September 2001
- *Strengthening Protection Capacities in Host Countries*, EC/GC/01/19, 4 September 2001

²⁶ All of the documents cited are available on the Global Consultations page of UNHCR's website at www.unhcr.ch.

- *Global Consultations - Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems (27-28 September 2001): Chairman's Summary*
- *Global Consultations on International Protection: Report of the Third Meeting in the Third Track (27-28 September 2001), EC/GC/02/2, 16 April 2002*
- *Global Consultations - Follow-up to the Third Meeting of the Third Track: Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems, EC/GC/02/3, 16 April 2002*

D. Third Track Meeting on the themes:
"The Search for Protection-based Solutions" and
"Protection of Refugee Women and Refugee Children", 22-24 May 2002

- *Voluntary Repatriation, EC/GC/02/5, 25 April 2002*
- *Local Integration, EC/GC/02/6, 25 April 2002*
- *Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities, EC/GC/02/7, 25 April 2002*
- *Refugee Women, EC/GC/02/8, 25 April 2002*
- *Refugee Children, EC/GC/02/9, 25 April 2002*
- *Global Consultations on International Protection: Report of the Fourth Meeting of the Third Track EC/GC/02/10, 14 June 2002*
- *Global Consultations-The Search for Protection-Based Solutions and Protection of Refugee Women and Refugee Children (22-24 May 2002): Chairman's Summary*

E. Regional Meetings

- *UNHCR Regional Symposium on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, Refugee Status, Camps and Other Locations, EC/GC/01/9, 30 May 2001 (Pretoria, South Africa)*
- *Regional Workshops in Ottawa, Ontario and in Macau, Incorporating Refugee Protection Safeguards into Interception Measures, EC/GC/01/13, 31 May 2001 (Ottawa, Ontario, Canada; and Macau SAR, China)*
- *Global Consultations on International Protection: Budapest Regional Meeting, EC/GC/01/14, 15 June 2001 (English only)*
- *Global Consultations on International Protection: San José Regional Experts Meeting, 7-8 June 2001*
- *Strengthening the Capacity of Countries of First Asylum in the Region to offer Adequate Protection: Regional Meeting in Cairo, EC/GC/01/21, 20 September 2001*
- *Nordic Resettlement Meeting: Resettlement as a Multi-faceted Protection Tool and its Relationship to Migration, Oslo, EC/GC/02/4, 16 April 2002*

F. Additional Events in Support of the Global Consultations Process

- *EU Seminar on Children Affected by Armed Conflict and Forced Displacement - A Child Rights Perspective in Development Co-operation and Migration Policies: Conclusions by the Swedish EU Presidency, Norrköpping, 1-2 March 2001*
- *Improving the Security of Refugee and Displaced Women: Recommendations for Policy and Practice from International Expert Seminar issued by the Norwegian Institute of International Affairs, Oslo, 24-25 January 2002*
 [The seminar was initiated and funded by the Norwegian Ministry of Foreign Affairs and organised by the Norwegian Institute of International Affairs,

- in co-operation with the International Peace Research Institute and the Norwegian Refugee Council.]

G. Second Track - Lisbon Expert Roundtable, 3-4 May 2001

- *Current Issues in Cessation of Protection under Article 1C of the 1951 Convention and Article I.4 of the 1969 OAU Convention*, Joan Fitzpatrick, Jeffrey and Susan Brotman, 2001
- *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, Geoff Gilbert, 2001
- *When is Protection No Longer Necessary? - The "Ceased Circumstances" Provisions of the Cessation Clauses: Principles and UNHCR Practice, 1973-1999*, Rafael Bonoan, 24 April 2001
- *Lisbon Expert Roundtable, 3-4 May 2001, Summary Conclusions - Cessation of Refugee Status*
- *Lisbon Expert Roundtable, 3-4 May 2001, Summary Conclusions - Exclusion from Refugee Status. EC/GC/01/2Track/1 (English only)*

H. Second Track - Cambridge Expert Roundtable, 9-10 July 2001

- *Supervising the 1951 Convention on the Status of Refugees: Article 35 and Beyond*, Walter Kälin, 2001
- *The Scope and the Content of the Principle on Non-Refoulement, Opinion*, Sir Elihu Lauterpacht CBE QC, Daniel Bethlehem, 20 June 2001
- *Cambridge Expert Roundtable, 9-10 July 2001, Summary Conclusions - Supervisory Responsibility*
- *Cambridge Expert Roundtable, 9-10 July 2001, Summary Conclusions - The Principle of Non-Refoulement*

I. Second Track - San Remo Expert Roundtable, 6-8 September 2001

- *Gender-Related Persecution*, Roger Haynes, 10 August 2001
- *Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination*, James C. Hathaway, Michelle Foster, 2001
- *Membership in a Particular Social Group: Analysis and Proposed Conclusions*, T. Alexander Aleinikoff, 2001
- *San Remo Expert Roundtable, 6-8 September 2001, Summary Conclusions - Internal Protection/Relocation/Flight Alternative*
- *San Remo Expert Roundtable, 6-8 September 2001, Summary Conclusions - Gender-related Persecution*
- *San Remo Expert Roundtable, 6-8 September 2001, Summary Conclusions - Membership of a Particular Social Group*

J. Second Track - Geneva Expert Roundtable, 8-9 November 2001

- *Family Unity and Refugee Protection*, Kate Jastram, Kathleen Newland, 2001
- *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention and Prosecution*, Guy S. Goodwin Gill, October 2001
- *Geneva Expert Roundtable, 8-9 November 2001, Summary Conclusions on Family Unity*
- *Geneva Expert Roundtable, 8-9 November 2001, Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees - Revised*

K. First Track - Ministerial Meeting of States Parties,
Geneva, 12-13 December 2001

- *Report of the Preparatory Session of the Ministerial Meeting of States Parties*, HCR/MMSP/2001/03 and HCR/MMSP/2001/03/Corr.1
- *Background Notes for the Roundtables of the Ministerial Meeting*, HCR/MMSP/2001/04
- *Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/MMSP/2001/9
- *Report of the Ministerial Meeting of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/MMSP/2001/10

L. Endorsements of the Process

- Inter-Parliamentary Union Council Resolution on the 50th Anniversary of the adoption of the 1951 Convention, Havana, 7 April 2001
- Organization of American States Resolution on the Protection of Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons in the Americas, San Jose, 5 June 2001, OEA/Ser. P, AG/RES. 1832 (XXXI-O/01)
- Council of Europe Recommendation on the United Nations High Commissioner for Refugees and the 50th Anniversary of the Geneva Convention, Strasbourg, 27 June 2001, Rec. 1525 (2001)
- Organization of African Unity Decision on the 50th Anniversary of the Adoption of the 1951 Convention, Lusaka, 11 July 2001
- European Union Declaration on the 50th Anniversary of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, Brussels, 28 July 2001
- Paris Appeal by Refugees at the French National Assembly, Paris, 16 June 2001

M. Consultations with Refugees

- International Conference on the Reception and Integration of Resettled Refugees (ICRIRR), Norrköpping, 25-27 April 2001
- Refugee Parliament, French National Assembly, Paris, 16 June 2001
- Dialogue with Refugee Women, Geneva, 20-22 June 2001
- The Refugee Perspective, Rouen, 14-16 September 2001

N. General

- *Refugee Protection - A Guide to International Refugee Law*, Handbook for Parliamentarians No. 2, 2001, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Inter-Parliamentary Union
- *Global Consultations - "Third Track" Issues: List of Selected Reference Material*, EC/GC/01/2, 12 February 2001
- *Work Programme for "Third Track" Issues in the Context of the Executive Committee Framework*, EC/GC/01/1/Rev.2, 9 May 2001

-- -- -- -- --