



大会

Distr.
GENERAL

A/AC.96/992/Add.1
2 September 2004
CHINESE
Original: ENGLISH

高级专员方案执行委员会
第五十五届会议

关于在难民署内设置一个主管保护事务的 助理高级专员职位的建议

一、导 言

1. 随着人道主义行动复杂程度的不断提高，以及难民署所处的环境越来越困难——而难民署不得不在此环境中行使相关的国际保护职能，高级专员认为，需要在难民署行政领导和管理层设置一个助理秘书长级的主管保护事务的助理高级专员职位，从而加强难民署推动和执行保护任务的能力。在提出这项建议方面，高级专员得到了秘书长的支持。

2. 上述职位的设置，需要放在高级专员作出努力以更有效地从战略角度迎接国际保护当前面临的挑战这一大背景之下来看待。在这方面，这一职位的设置将会使高级专员最近在拟订《保护议程》(A/AC.96/965/Add.1)方面所作的努力得到加强，并且会使高级专员旨在增强难民事务高级专员办事处执行任务的能力的工作(关于这项工作，见高级专员最近提交大会的报告(A/AC.96/980)得到加强。

二、建议所依据的理由

3. 在 1951 年《关于难民地位的公约》50 周年之际发表的《缔约国部长级会议宣言》，为《保护议程》提供了一个框架。各国重申了“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”。《议程》确认 1951 年《公约》作为主要的难民保护文书所具有的持久重要性，并指出，应当以补充和加强《公约》的方式酌情进一步发展难民保护制度。《议程》呼吁各国和难民署促进更好地分担责任，并逐步建立和采用加强保护能力的模式。重要的是，《议程》向难民署提出了加强与各国政府、非政府组织和公民社会其他行为者在保护和提高意识方面的伙伴关系的任务。为难民署的预算优先事项提供基础的全球目标和战略目标密切遵循了《保护议程》的主张和吁请。

4. 难民署的保护职能有了相当大的发展。该职能是一项繁重的、涉及多个方面的责任，包含大量行动：为确保权利得到尊重和原则得到遵守而采取保护性干预行动；拟订确立相关权利的国际法律框架；倡导更加坚决地落实权利和原则的框架；增强支持保护的公民社会；对所有“用户”进行保护概念培训；以及落实对保护敏感和持久的解决办法等。同样十分重要的，是难民署在 1951 年《公约》适用方面的监督作用，这项作用直接源自《公约》案文(第三十五条)，突出了难民署保护工作所具有的全球意义。

5. 由于难民署开展业务活动所处环境发生的显著变化，上述保护职责的履行已经变的愈加困难。许多政府最高层对国家管理其庇护职责的能力深感失望，这就造成了保护机会的减少，并且使庇护在更为不利的条件下提供。非法移徙，偷运人口集团的增多，以及“9.11 事件”造成的影响等，使问题变得更加严重，在公众心目中以及一些国家的政策中，难民和寻求庇护者与滥用庇护制度者、罪犯和恐怖主义分子得不到区分。除此之外，一些主要接收国强烈地感受到，目前缺乏良好的负担分担制度，它们承担的责任往往过重，而鉴于许多局势旷日持久，得不到解决，它们越来越不愿意履行这些职责。

6. 上述事态发展对难民署的保护工作构成极大的挑战，该机构基本的存在理由，如其《规程》所述，是提供国际保护并为解决难民问题提供便利。这一点最近通过大会决议(大会第 58/153 号决议)得到重申，该决议是针对高级专员为审查难民署在联合国系统内的现况所发起的“难民署 2004 年”进程而通过的，这一进程确认：难民署管理结构尤其在保护领域需要得到加强，只有这样，才能使难民署能够在这日益复杂的环境中承担巨大的越来越繁重的职责。

7. 难民署目前的高层管理结构——该结构领导着 6000 名工作人员——最初根据《难民署规程》规定由两个职位组成，即高级专员和副高级专员。自 1995 年起，高级管理结构得到扩展，设置了一名助理高级专员(主管业务；副高级专员和助理高级专员都是助理秘书长级)。尽管保护工作在难民署任务中占据的中心位置反映在难民署包括高层领导在内的每个工作人员的职责中，但高级专员认为，这一中心位置应当在高层管理结构中得到更加明确的体现。各国政府代表也曾多次提到这一点，他们既在对难民署执行委员会的陈述中提及这一点，也在双边场合直接提及这一问题。此外，开展倡导工作的团体明确表示：如果最高管理层有人主管保护问题，难民署的保护声音就能得到明显加强。设置一个助理秘书长级的保护事务职位将能够达到这一目的。

8. 具体来说，设置一名助理秘书长级主管保护事务的助理高级专员，将会通过以下方式给难民署带来实际益处：

- 在原则和实务都受到严重威胁的关键时刻加强难民署在保护问题上的声音和权威；
- 确保难民署在最高政治领导层成为一个公认、可信的对话者——有关庇护政策制定的决策现在越来越多地在这一层面作出，欧洲的情况尤其如此，但这并不仅限于欧洲，这是因为欧洲联盟成员国在逐步实行经协调的乃至最终共同的庇护制度；另外，非洲联盟目前在保护问题方面发挥的作用增强；
- 以更好地分担负担、更为及时地提供解决办法，以及在过渡时期在更为接近需求源头前提下提供有效保护为中心，设法具体重新设计国际保护制度，从而使全球磋商进程和《保护议程》的通过确立的保护势头能够得到加强；
- 调整保护在难民署总体优先事项中的位置，并在业务活动规划中突出保护工作这一重点；
- 确保指导难民署预算优先事项确定工作的难民署全球目标和战略目标中的保护方面能够在全组织内始终如一地得到贯彻落实。

三、行政办公室结构

9. 为了设法进一步突出难民署的国际保护职能，高级专员认为，他只有一个办法，那就是设置一个助理秘书长级主管保护事务的助理高级专员职位，并直接对他负责。高级专员提出这项建议，是想要(以略微不同的方式)落实前任高级专员在上次即 1999 年审查总部结构时曾经考虑的设想。¹ 现任高级专员建议的不同之处在于，它使保护事务处于难民署行政领导和管理层的核心位置。

10. 《联合国难民事务高级专员办事处规程》(大会第 428(V)号决议，附件)第三章涉及难民署的组织问题。除高级专员以外，《规程》还规定设置一名副高级专员，后者由高级专员任命，这两个职位分别是副秘书长级和助理秘书长级。副高级专员一职除了担任副手所含的通常职能以外，还承担分管难民署与管理相关的部门的特殊责任。如高级专员不在，助理高级专员将对副高级专员负责。

11. 随着难民署工作的逐步发展以及实地业务活动范围的扩大和复杂性的增强，当时的高级专员在执行委员会第四十六届会议上建议设置一个助理秘书长级的主管业务活动的助理高级专员职位。

12. 高级专员提出关于再设置一个助理秘书长级的主管国际保护事务的助理高级专员职位的新的建议，是希望在他的高层管理结构中，有一名能够在难民署不得不面对越来越困难的工作环境的情况下，起到加强难民署推动和执行其保护任务并行使相关倡导职能的能力这一作用的人员。

13. 高级专员注意到联检组在《报告》(JIU/REP/2004/4)中提出的以下建议(建议 1): 难民署应当设置两名副高级专员(将现有的助理高级专员职位转为副高级专员职位); 还注意到联检组在同一报告第 11 段提出的以下建议: 宜将国际保护部划归新设置的分管方案/业务活动的副高级专员领导，而不是让国际保护部直接对高级专员负责; 但高级专员并不赞同这两项建议。

¹ 《难民署新的总部结构》(简报, 1999 年 2 月 8 日, 日内瓦)第 19 段: “国际保护部今后将直接对高级专员负责, 因而, 该部将处于有利位置, 对难民署的政策制定和决策进程产生影响, 从而使保护工作在难民署每个方案中都处于最优先位置。为了加强保护职能在新的总部结构中所具有的重要性, 并认识到与该项职能相关的责任, 现正考虑提出关于将国际保护部主任的职位升至助理秘书长级的建议”。

14. 高级专员强烈认为，如《规程》规定的那样仅设置一名副高级专员，可在组织方面产生益处。他征求了与难民署相似的机构的意见，认定，设置两名副高级专员的做法会导致领导系统分工模糊，并且难以在高级管理层面规定明确的责任范围。他拟向执行委员会提交一个由一名副高级专员和两名助理高级专员即主管业务活动的助理高级专员和主管保护事务的助理高级专员组成的高级管理结构。他的目的是建立一个一元化、高效率的管理结构。这项即将提出的建议得到了秘书长的支持。

四、职权范围

15. 主管保护事务的助理高级专员作为难民署行政领导和管理层的一员，将同副高级专员和主管业务活动的助理高级专员一道，协助高级专员执行本署的保护任务。

16. 主管保护事务的助理高级专员的职责，首先将是在内部和外部扩大本署保护任务和能力，并且确定政策参数，为决策进程提供指导，以确保这些进程与政策相一致。因此，这一职位将承担重要的对外倡导责任，还将行使政策指导和监督职能，以便对难民署的保护工作实行更好的内部管理。

17. 具体来说，主管保护事务的助理高级专员将在行政办公室内在政策和战略的制定方面提供咨询和协助，以便始终切实有效地完成本署的保护任务。因此，这名新设置的助理高级专员应当帮助确保保护原则和优先事项能够恰当体现在难民署各级和各方面业务活动的战略规划、方案执行和评估中。

18. 在对外方面，主管保护事务的助理高级专员将代表高级专员，设法建立和振兴有助于《保护议程》的落实的有效的伙伴关系和战略联盟，包括在联合国系统内，并且与其他国际组织、非政府组织和公民社会建立和振兴此种伙伴关系及战略联盟。

19. 主管保护事务的助理高级专员将直接指导国际保护部主任的工作。在职责划分方面，在该部负责制定法律原则、为难民署业务活动提供法律咨询和日常保护指导意见，提供保护信息和确保工作人员培训及作出能力建设努力过程中，国际保护部主任将分管该部耗费时间和需投入大量人力的日常管理工作。主管保护事务的

助理高级专员则负责制定政策，并在外部和内部将保护氛围“纳入主流”，确保难民署从保护角度出发，在各项努力中切实有效、连贯一致地行使职能。

20. 通过重新配置现有资源并调整其结构，高级专员将在设置主管保护事务的助理高级专员的同时，设立一个直接受这名助理高级专员领导的小型的保护政策股，并将规定负责重新定居事务的人员直接对助理高级专员负责。

五、资 源

21. 设置一个主管保护事务的助理秘书长级的职位，将需要一笔数额为 300,000 美元的追加经费，用于负担这一职位和相关的支助费用(旅费)。支助人员——一名 P4 级的执行助理和一名 G6 级的秘书——所需经费将由现有资源提供。

— — — — —

