

Distr.: General  
30 July 2009  
Arabic  
Original: English

## الجمعية العامة



الدورة الرابعة والستون

البند ١٣٦ من جدول الأعمال المؤقت\*

تقرير عن أنشطة مكتب خدمات الرقابة الداخلية

كفاءة تنفيذ ولاية مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

تقرير مكتب خدمات الرقابة الداخلية

”قدمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إسهامات هامة في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وتعميم مراعاتها ... ومع ذلك، يمكن للمفوضية أن تحقق نتائج أعظم من خلال تركيز استراتيجي أكبر على مكانين قوتها الأساسية وميزتها النسبية“

موجز

عملا بالفقرة ١٠١ من قرار الجمعية العامة ٢٣٦/٦٢، قام مكتب خدمات الرقابة الداخلية باستعراض مدى كفاءة تنفيذ ولاية مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

وقد قدمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إسهامات هامة في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها عن طريق تسليط مزيد من الضوء على مسائل حقوق الإنسان في المجتمع الدولي، وتقديم الدعم اللازم لبناء وترسيخ القدرات في مجال حقوق الإنسان في التشريعات والمؤسسات الوطنية، والإسهام في تنفيذ النهج المستند إلى حقوق الإنسان على نطاق منظومة الأمم المتحدة.

\* A/64/150.



غير أنه في إطار ولاية المفوضية الواسعة والموارد المتاحة لها، يرى المكتب أن تركيز المفوضية الاستراتيجية يحتاج إلى صقل من أجل التخفيف من مخاطر اتساع نطاق أنشطتها بما يفوق قدرتها على تحقيق نتائج منهجية ومستدامة ومتماسكة. وبما أن المفوضية هي كيان الأمم المتحدة الوحيد المعني حصراً بحقوق الإنسان والعمل داخل الأوساط الدولية المتشعبة والمعنية بحقوق الإنسان، فإن المكتب يرى أنه من الضروري أن تكون لدى المفوضية نظرة أكثر استراتيجية في تحديد أنشطتها الحيوية وأن ترسم أولوياتها التنظيمية على نحو أفضل.

وخلص المكتب، استناداً إلى تصورات أصحاب المصلحة وتقييمهم المستقل، إلى أن الميزة النسبية لدى المفوضية في تنفيذ ولايتها تكمن في موقعها بوصفها النقطة المرجعية المحورية للمعايير والآليات الدولية لحقوق الإنسان والمدافعة عنها. وتمتلك المفوضية القدرات ما يمكنها من التأثير على الصعيد العالمي بوصفها المصدر الرسمي لإسداء المشورة وتقديم المساعدة إلى الحكومات ومنظمات المجتمع المدني وكيانات الأمم المتحدة الأخرى في ما يتعلق بالامتثال لمعايير حقوق الإنسان والنهج القائم على حقوق الإنسان. ويرى المكتب حقاً أن المفوضية هي أكفأ جهة لأداء تلك المهام بوصفها كيان الأمم المتحدة الوحيد الذي أسندت إليه دون سواه ولاية في مجال حقوق الإنسان. ورغم أن المكتب يسلم بأهمية إسهام أنشطة الرصد والإبلاغ التي تقوم بها المفوضية في حماية حقوق الإنسان الدولية، فإنه يلاحظ أن هذه الأنشطة تقتصر إلى حد كبير على البلدان والمناطق التي لديها وجود ميداني فيها. وبإمكان المفوضية استخدام مواردها المحدودة على أكفأ وجه إذا ركزت أنشطتها على نحو استراتيجي يتواءم مع هذه الميزة النسبية.

ويرى المكتب أيضاً أن النمو السريع في العمليات الميدانية للمفوضية لم يكن متسقاً تماماً. ومن شأن اعتماد قواعد تعامل أوضح لعملياتها الميدانية، بما في ذلك وضع استراتيجيات بدء المهام وإنهائها، أن يزيد من فعاليتها. ومن شأن الأخذ بنهج أكثر استراتيجية وتنسيقاً في مجالي إقامة الشراكات وإدارتها أن يمكن المفوضية من توسيع نطاق أنشطتها وزيادة تأثير أعمالها. وبالإضافة إلى ذلك، تقدم المفوضية دعماً كبيراً إلى هيئات حقوق الإنسان غير أن متابعة أعمال هذه الهيئات بحاجة إلى تعزيز. وأخيراً، مع أن المكتب يقر بحالة التغيير المتقلبة التي كانت المفوضية تعمل في ظلها مؤخراً، فإنه وضع اليد على التحديات الإدارية التي تواجهها المفوضية، بما في ذلك عدم وضوح اتجاه القيادة، وعدم كفاية التنسيق، وعدم توثيق أساليب العمل الخاصة ببعض المهام الحاسمة.

ويوصي مكتب خدمات الرقابة الداخلية مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

بما يلي:

- مواصلة صقل تركيزها الاستراتيجي لدى وضع الصيغة النهائية لخطة الإدارة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ التي وضعتها المفوضة السامية، وتنفيذها
- وضع وثيقة شاملة للاستراتيجيات الميدانية
- تحسين عملها مع هيئات حقوق الإنسان من خلال المزيد من المتابعة المنتظمة لتوصياتها وتعزيز الروابط معها
- مواصلة تعزيز شراكاتها
- تحسين التنسيق والاتصال الداخليين
- تحديد وتوثيق جميع أساليب العمل الحيوية التي لم يتم توثيقها.

## المحتويات

## الصفحة

٥	أولا - مقدمة .....
٥	ثانيا - المنهجية. ....
٦	ثالثا - معلومات أساسية .....
١٠	رابعا - نتائج التقييم .....
١٠	ألف - قدمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إسهامات هامة في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وتعميم مراعاتها من خلال إبراز مسائل حقوق الإنسان، ودعم بناء القدرات في مجال حقوق الإنسان، وتعزيز تنفيذ النهج المستند إلى حقوق الإنسان على نطاق منظومة الأمم المتحدة .....
١٦	باء - يمكن لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تحقق المزيد من النتائج بزيادة التركيز الاستراتيجي .....
١٩	جيم - رغم بعض النجاح الذي تحقق، لم يكن هناك اتساق كامل في النمو السريع للعمليات الميدانية .....
٢٥	دال - تقدم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان دعماً كبيراً إلى هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، لكن متابعة أعمال تلك الهيئات وصلاتها بالأنشطة الأخرى التي تضطلع بها المفوضية محدودة. ....
٣٠	هاء - عدم فعالية مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان تماماً فيما تقوم به من تنسيق مع الشركاء في مجال حقوق الإنسان ودعم لهم .....
٣٢	واو - التحديات الإدارية تسهم في عدم الكفاءة. ....
٣٥	خامسا - الخلاصة .....
٣٥	سادسا - التوصيات .....

## أولا - مقدمة

١ - وفقا للفقرة ١٠١ من قرار الجمعية العامة ٢٣٦/٦٢، استعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية مدى كفاءة تنفيذ ولاية مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. ولإجراء هذا الاستعراض على نحو شامل، استخدم المكتب منهجيته الموحدة للتقييم، وأجرى تقييما لمدى أهمية أنشطة المفوضية وكفاءتها وفعاليتها. بما في ذلك أثرها، مقارنة بالأهداف المتوخاة منها<sup>(١)</sup>.

## ثانيا - المنهجية

٢ - استخدم مكتب خدمات الرقابة الداخلية تسعة أساليب نوعية وكمية في التقييم الذي أجراه، وهي: (أ) إجراء ١٦ مقابلة مع قيادة مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لجمع البيانات الأولية كجزء من بعثة استطلاعية، تلتها ٨٧ مقابلة مع موظفي المفوضية وشركائها في جنيف ونيويورك<sup>(٢)</sup>؛ (ب) تنظيم زيارات لإجراء دراسات فردية لستة مواقع ميدانية تابعة للمفوضية، جرت خلالها ١٣٥ مقابلة متعمقة مع موظفين ميدانيين تابعين للمفوضية ومسؤولين حكوميين وممثلين عن كيانات الأمم المتحدة وشركاء من المجتمع المدني<sup>(٣)</sup>؛ (ج) إجراء استقصاء ذاتي عن طريق الإنترنت لجميع موظفي المفوضية<sup>(٤)</sup>؛ (د) إجراء استقصاء ذاتي عن طريق الإنترنت لجميع الدول الأعضاء في مجلس حقوق الإنسان<sup>(٥)</sup>؛

(١) طلبت الجمعية العامة في الفقرة ١٠١ من قرارها ٢٣٦/٦٢ إجراء استعراض شامل يتناول إدارة الموارد البشرية في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ومدى الكفاءة في تنفيذ ولايتها. ويتناول هذا التقرير الشق الثاني من الطلب؛ ويتناول تقرير منفصل للمكتب (A/64/201) الشق الأول.

(٢) جرى إيفاد البعثة الاستطلاعية إلى جنيف في الفترة من ١٥ إلى ١٨ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨. وأجريت بعد ذلك مقابلات انطلاقا من جنيف في الفترة من ٢ إلى ١١ شباط/فبراير ٢٠٠٩. وأجريت أربع مقابلات في نيويورك.

(٣) كانت المواقع التي جرت زيارتها ومواعيد هذه الزيارات على النحو التالي: كولومبيا، ١-٣ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ (شملت زيارة للمكتب الفرعي في بوكارامانغا)؛ وبنما، ٤ و ٥ كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨؛ وإكوادور، ٢-٤ شباط/فبراير ٢٠٠٩؛ وبعثة الأمم المتحدة في ليبيريا، ٦-١٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٩؛ وكينيا، ٢٤ آذار/مارس ٢٠٠٩؛ وأوغندا، ٢٧-٣٠ أبريل ٢٠٠٩.

(٤) أجري هذا الاستقصاء في الفترة من ١٤ كانون الثاني/يناير إلى ٥ آذار/مارس ٢٠٠٨ وأُرسلت استماراته إلى ٩٨٢ موظفا، استنادا إلى القائمة التي قدمتها المفوضية؛ وورد ٣٩٥ ردا، وهو ما يمثل معدل استجابة قدره ٤٠ في المائة.

(٥) أجري هذا الاستقصاء في الفترة من ٣٠ آذار/مارس إلى ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٩ وأُرسلت استماراته إلى جميع الدول الأعضاء في مجلس حقوق الإنسان البالغ عددها ٤٧ دولة؛ وورد ٢٢ ردا، وهو ما يمثل معدل استجابة قدره ٤٧ في المائة.

(هـ) إجراء استقصاء ذاتي عن طريق الإنترنت لجميع المكلفين بولايات خاصة<sup>(٦)</sup>؛ (و) إجراء استقصاء ذاتي عن طريق الإنترنت لأعضاء الهيئات المنشأة بموجب معاهدات<sup>(٧)</sup>؛ (ز) إجراء استقصاء ذاتي عن طريق الإنترنت لشركاء المفوضية<sup>(٨)</sup>؛ (ح) إجراء استقصاء للسكان المحليين في كولومبيا<sup>(٩)</sup>؛ (ط) إجراء استعراض مكثفي لولاية المفوضية، وخطّة الإدارة الاستراتيجية للمفوضية السامية، وملزّات الميزانية، وخطط العمل، والتقارير السنوية الأخيرة المقدمة من المفوضية السامية، ووثائق السياسات العامة والإجراءات ونخبة من تقارير الأداء.

٣ - غير أن منهجية التقييم هذه تعثر بها بعض النواقص. ففي حين أن منهجية المكتب شملت استعراض جميع الأنشطة الأساسية، فإن لم يتسنّ تحليلها كلها بالتفصيل. وبالإضافة إلى ذلك، لم تكن معدلات الاستجابة للاستقصاءات مرتفعة باستمرار (سجّل اثنان منها نسبة تقل عن ٤٠ في المائة). ولكن في جميع الحالات، استعرض المكتب البيانات على ثلاثة محاور. وعلى سبيل المثال، استُكملت بيانات الاستقصاءات بمصادر أخرى للتعويض عن انخفاض معدلات الاستجابة.

### ثالثاً - معلومات أساسية

٤ - تشكل حقوق الإنسان إحدى دعائم الأمم المتحدة. فمنذ اعتماد الجمعية العامة لإعلان العالمي لحقوق الإنسان عام ١٩٤٨، شهدت الأمم المتحدة وضع مجموعة شاملة من التشريعات المتعلقة بحقوق الإنسان وعملت على إدماج نهج قائم على حقوق الإنسان في جميع برامجها.

(٦) أجري هذا الاستقصاء في الفترة من ٩ آذار/مارس إلى ٢ نيسان/أبريل ٢٠٠٩ وأُرسلت استماراته إلى ٥٦ من المكلفين بولايات خاصة الحاليين والسابقين؛ وورد ٢٠ ردّاً، وهو ما يمثل معدل استجابة قدره ٣٦ في المائة.

(٧) أجري هذا الاستقصاء في آذار/مارس ونيسان/أبريل ٢٠٠٩، وأُرسلت استماراته إلى ١٢١ عضواً في الهيئات المنشأة بموجب معاهدات؛ وورد ٤٨ ردّاً، وهو ما يمثل معدل استجابة قدره ٤٠ في المائة.

(٨) أجري هذا الاستقصاء في الفترة من ٨ نيسان/أبريل إلى ١ أيار/مايو ٢٠٠٩ وأُرسلت استماراته إلى ٨٣ من كيانات الأمم المتحدة ومنظمات المجتمع المدني والمنظمات الدولية؛ وورد ٣٢ ردّاً، وهو ما يمثل معدل استجابة قدره ٣٨ في المائة.

(٩) أجري هذا الاستقصاء في الفترة من ١٣ إلى ٣٠ نيسان/أبريل ٢٠٠٩ باستخدام عيّنة من ٢٠٠ ١ من المستجيبين من جميع المناطق والفئات الاجتماعية الاقتصادية تقريباً في كولومبيا.

## ولاية مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

٥ - تتولى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تعزيز وحماية حقوق الإنسان المكفولة بموجب القانون الدولي والمنصوص عليها في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان. وولايتها مستمدة من المواد ١ و ١٣ و ٥٥ من ميثاق الأمم المتحدة، وإعلان وبرنامج عمل فيينا، وكذلك قرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨ المؤرخ ٢٠ كانون الأول/ديسمبر ١٩٩٣، الذي أنشئ بموجبه منصب مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان. وفي ١٥ أيلول/سبتمبر ١٩٩٧ جرى، في إطار برنامج إصلاح الأمم المتحدة (A/51/950، الفقرة ٧٩)، إدماج مفوضية حقوق الإنسان ومركز حقوق الإنسان في مكتب واحد هو مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان.

٦ - وتشمل ولاية المفوضية المسؤولية عن تقديم الدعم الفني إلى عناصر أخرى من منظومة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة وهي: مجلس حقوق الإنسان (بما في ذلك إجراء استعراض دوري شامل، وآليات الإجراءات الخاصة)، وتسع هيئات منشأة بموجب معاهدات حقوق الإنسان<sup>(١٠)</sup>. والمفوضية مسؤولة عن تعزيز وحماية أكثر من ٤٠ حقاً محدداً من حقوق الإنسان.

٧ - وقد أناطت الجمعية العامة بمفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان المسؤولية الرئيسية عن الأنشطة التالية (انظر قرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨):

(أ) تعزيز وحماية تمتع الناس جميعاً تمتعاً فعلياً بحقوق الإنسان كافة؛

(ب) تقديم توصيات إلى الهيئات المختصة في منظومة الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان بغية تحسين تعزيز جميع حقوق الإنسان وحمايتها؛

(ج) تعزيز وحماية أعمال الحق في التنمية؛

(د) توفير المساعدة التقنية؛

(هـ) تنسيق برامج الأمم المتحدة التثقيفية والإعلامية في مجال حقوق الإنسان؛

(و) الإسهام في إزالة العقبات الماثلة أمام أعمال حقوق الإنسان؛

(١٠) اللجنة المعنية بحقوق الإنسان؛ ولجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية؛ ولجنة القضاء على التمييز العنصري؛ ولجنة القضاء على التمييز ضد المرأة؛ ولجنة مناهضة التعذيب؛ واللجنة الفرعية لمنع التعذيب وغيره من ضروب المعاملة أو العقوبة القاسية أو اللاإنسانية أو المهينة؛ ولجنة حقوق الطفل؛ واللجنة المعنية بحماية حقوق جميع العمال المهاجرين وأفراد أسرهم؛ واللجنة المعنية بحماية حقوق الأشخاص ذوي الإعاقة.

- (ز) الإسهام في الحيلولة دون استمرار انتهاكات حقوق الإنسان؛
- (ح) إجراء حوار مع جميع الحكومات بغية تأمين الاحترام لجميع حقوق الإنسان؛
- (ط) زيادة التعاون الدولي؛
- (ي) تنسيق الأنشطة الرامية إلى تشجيع حقوق الإنسان وحمايتها في جميع أنحاء منظومة الأمم المتحدة؛
- (ك) ترشيد أجهزة الأمم المتحدة في ميدان حقوق الإنسان وتكييفها وتقويتها وتبسيطها.
- ٨ - وقد بدأت مدة ولاية المفوضة السامية الحالية لأربع سنوات اعتباراً من ١ أيلول/سبتمبر ٢٠٠٨.

### هيكل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

- ٩ - تتألف مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من أربع شعب تعمل على مستوى البرامج الفرعية، وهي كالآتي:
- (أ) شعبة العمليات الميدانية والتعاون التقني - تنسق توفير الدعم الفني لمكاتب المفوضية الموجودة في الميدان وتضطلع بالمهام ذات الصلة، بما في ذلك التصدي بسرعة للحالات الحرجة على أرض الواقع.
- (ب) شعبة البحوث والحق في التنمية - تقوم بالبحوث والتحليلات في قضايا حقوق الإنسان، وتدعم الشراكات المؤسسية، وتسدي المشورة التقنية والخبرة العملية والوسائل اللازمة إلى مكاتب المفوضية في الميدان، وأفرقة الأمم المتحدة القطرية، والشركاء.
- (ج) شعبة مجلس حقوق الإنسان والمعاهدات - تقدم الدعم الفني والتقني إلى مجلس حقوق الإنسان وإلى هيئات الأمم المتحدة الأخرى المعنية بحقوق الإنسان.
- (د) شعبة الإجراءات الخاصة - تقدم الخدمات الإدارية والمساعدة اللوجستية إلى المكلفين بولايات خاصة التابعين لمجلس حقوق الإنسان.
- ويبين الجدول ١ عدد الوظائف ونسبتها، بحسب الشعبة.



## الجدول ١

## موارد مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان من الموظفين، بحسب الشعبة

الشعبة	عدد الوظائف	النسبة المئوية
البحوث والحق في التنمية	٩٩	١٢
مجلس حقوق الإنسان والمعاهدات	٨٩	١٠
العمليات الميدانية والتعاون التقني <sup>(١)</sup>	٥٩٨	٧٠
الإجراءات الخاصة	٦٣	٧
<b>المجموع</b>	<b>٨٤٩</b>	<b>١٠٠</b>

المصدر: الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (A/62/6 (Sect.23) و Corr.1)، الباب جيم، البرامج الفرعية ١-٤.

(أ) يشمل موظفي المقر والمكاتب الميدانية (A/62/6 (Sect.23) و Corr.1)، الهيكل التنظيمي.

١٠ - وللمفوضية أربعة أنواع من الوجود الميداني وهي: المكاتب القطرية، والمكاتب الإقليمية، والمستشارون في مجال حقوق الإنسان، وعناصر حقوق الإنسان في بعثات حفظ السلام. وفي كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، كان للمفوضية وجود في ٥٠ موقعا ميدانياً.

## الموارد

١١ - بلغت الميزانية الإجمالية لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان خلال فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ ٢٠٠ ٣٥٤ ٣٠٩ دولار، مع وجود ٩٩٦ وظيفة<sup>(١١)</sup>. ويتم تمويل حوالي ٣٧ في المائة من الميزانية و ٣١ في المائة من الوظائف من الميزانية العادية، مع تغطية المتبقي بالتبرعات من الدول الأعضاء، والمنظمات الحكومية الدولية، والمؤسسات والأفراد.

## الأهداف

١٢ - يحدد الإطار الاستراتيجي والميزانية البرنامجية لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ٢٦ إنجازا متوقعا. كما تحدد خطة الإدارة الاستراتيجية التي أعدها المفوضة السامية لفترة السنتين الحالية ٢٠٠٨-٢٠٠٩ أربعة أهداف واسعة النطاق.

(١١) الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (A/62/6 (Sect.23) و Corr.1)، الجدولان ٢٣-٣ و ٢٣-٤.

(أ) تبيان القيادة من خلال الدعوة وإثارة المناقشة داخل الأمم المتحدة، وكذلك مع الحكومات والمجتمع المدني بشأن الفوائد الناجمة عن دمج حقوق الإنسان في الجهود المبذولة لتحقيق التنمية والسلام والأمن؛

(ب) التركيز على إبراز أفضل استراتيجيات المشاركة القطرية التي أعدتها المفوضية، مع تحديد الأدوار والعناصر التكميلية والتنسيق فيما بين عناصر الوجود الميداني وبينها وبين المقار بشكل أوضح؛

(ج) تعزيز الشراكات القائمة مع وكالات الأمم المتحدة وأفرقتها القطرية وذلك على أساس الدروس المكتسبة؛

(د) دعم التفاعل مع آليات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، مع التأكيد على الاستعراض الدوري الشامل لجميع البلدان من جانب مجلس حقوق الإنسان، كفرصة لتحسين أعمال حقوق الإنسان على أساس تحليل متين لحقوق الإنسان، وتقديم الدعم والمساعدة بقصد ضمان نجاح هذه العملية.

## رابعاً - نتائج التقييم

ألف - قدمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان إسهامات هامة في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها وتعميم مراعاتها من خلال إبراز مسائل حقوق الإنسان، ودعم بناء القدرات في مجال حقوق الإنسان، وتعزيز تنفيذ النهج المستند إلى حقوق الإنسان على نطاق منظومة الأمم المتحدة

١٣ - إن قياس حقوق الإنسان أمر ينطوي على تحد، بالنظر إلى عدم توافر قاعدة بيانات شاملة أو مركزية عن حقوق الإنسان. وفي حين أن عدداً من كيانات الأمم المتحدة والمنظمات الأخرى قد قدم تقارير عن مسائل حقوق الإنسان، لا يوجد أي مؤشرات مشتركة لقياس انتهاكات حقوق الإنسان، ولا وسائل مقبولة عالمياً لرصد حالة حقوق الإنسان. وقد لاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية حالات أبلغت فيها منظمات مختلفة عن حقوق الإنسان في البلد ذاته مستخدمة معايير ومقاييس مختلفة.

١٤ - ورغم عدم توافر البيانات العالمية التي يمكن مقارنتها تشير المعلومات المتوافرة إلى مشاكل مستمرة تتعلق بحقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم، على الرغم من بعض أوجه التحسن الواضحة. ففي أحد البلدان التي زارها المكتب، أبلغت إحدى المنظمات أن أكثر من ١٨٢ شخصاً كانوا من ضحايا الاختفاء القسري خلال فترة الاثني عشر شهراً المنتهية في حزيران/يونيه ٢٠٠٨، وذلك بالمقارنة مع ١١٩ شخصاً في فترة الاثني عشر شهراً السابقة.

كما أبلغت المنظمة ذاتها بحدوث زيادة في حالات الاختفاء القسري الجديدة، وذلك من ١٩١ ألف حالة في فترة الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠٠٧، إلى ٢٧٠ ألف حالة في الأشهر الستة الأولى من عام ٢٠٠٨. وكأمثلة أخرى، هناك ٤٤ من البلدان كانت تحتجز سجناء الضمير عام ٢٠٠٤، وفي هذا تحسن عن عام ٢٠٠١، عندما كان هناك ٦٣ من البلدان تحتجز هؤلاء المساجين؛ وكذلك في عام ٢٠٠٤، قام ٥٨ بلدا باعتقال أفراد واحتجازهم بشكل تعسفي دون توجيه تهمة أو إجراء محاكمة، وذلك بالمقارنة مع ٧٢ من البلدان فعلت ذلك عام ٢٠٠١.

١٥ - وفي هذا الإطار من الانتهاكات المستمرة لحقوق الإنسان في العام، يجد المكتب أن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قد قدمت إسهامات في تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. فمجموع المعايير والمؤسسات والآليات الدولية التي أنشئت خلال السنوات الأربعين الماضية يدين بالكثير للجهود التي تبذلها هيئات حقوق الإنسان التابعة للأمم المتحدة التي تدعمها المفوضية وسلفها الذي كان يعرف باسم مركز حقوق الإنسان وما برحت المفوضية تؤدي أيضا دورا في رفع الوعي لدى المجتمع الدولي بمسائل حقوق الإنسان وانتهاكاتها.

١٦ - واستنادا إلى البيانات المتعلقة بالمقابلات والدراسات الاستقصائية التي قام بها المكتب فضلا عن زيارته الميدانية ومراجعته للوثائق، صنف المكتب إسهامات المفوضية في ثلاث فئات مذكورة أدناه. بيد أن المكتب يلاحظ أن تلك الإسهامات لم تكن على الدوام منتظمة أو متواصلة.

### أسهمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في إبراز مسائل حقوق الإنسان في المجتمع الدولي

١٧ - يعتبر الكثيرون مفوض الأمم المتحدة السامي لحقوق الإنسان الوجه المرئي لحقوق الإنسان والصوت القوي المستقل في الدفاع عنها. فأكثر من نصف الذين أُحرِيت معهم مقابلات في مقر المفوضية ومكاتبها الميدانية يعتبرون قدرة المفوض السامي على توفير القيادة وتحفيز العمل بشأن حقوق الإنسان رصيذا كبيرا للمفوضية. كما يُنظر إلى البيانات الصادرة عن المفوض السامي على أنها تزيد من إبراز مسائل حقوق الإنسان ولها أثر داخل الأمم المتحدة والمجتمع الدولي.

١٨ - وتقوم المفوضية وآليات حقوق الإنسان التي تدعمها المفوضية بالإبلاغ عن مسائل حقوق الإنسان والمشاركة في المناسبات المتعلقة بحقوق الإنسان، وحملات التثقيف ورفع الوعي لدى الجمهور. واستنادا إلى البيانات المتعلقة بالمقابلات والدراسات الاستقصائية يبدو

أن هذه الأنشطة تزيد من احتمال فضح الانتهاكات وطلب المساءلة. وعلى سبيل المثال، فإن أكثر من ثلث الذين أُجريت معهم مقابلات في كولومبيا يرون أن المفوضية قد نجحت في إبراز حالات الإعدام خارج نطاق القانون، والإسهام في زيادة تركيز الحكومة على هذه المسألة؛ فقد أشارت التقارير الصادرة عن مكتب المفوضية في كولومبيا مرارا وتكرارا إلى حالات إعدام خارج نطاق القانون، مدرجة إياها عام ٢٠٠٦ في سلسلة من الانتهاكات الخطيرة المتصلة بالحقوق المدنية والسياسة<sup>(١٢)</sup>. كما أقر الذين أُجريت معهم المقابلات بأن تدخل المفوضية المباشر في حالات انتهاكات حقوق الإنسان المزعومة كان محوريا في تحقيق نتائج في حالات معينة وفي إحداث أثر رادع.

١٩ - وكانت الذكرى السنوية الستون لإصدار الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨ فرصة أمام المفوضية كي تعزز حقوق الإنسان لدى الجمهور. ولدراسة وعي الأفراد بحقوق الإنسان إثر إقامة هذه الاحتفالات وفي بلد كان فيه للمفوضية وجود طويل الأمد، قام مكتب خدمات الرقابة الداخلية بدراسة استقصائية لسكان كولومبيا في نيسان/أبريل ٢٠٠٩، (انظر الإطار ١). وقد بينت هذه الدراسة الاستقصائية أن الكولومبيين يعتبرون حقوق الإنسان مسألة هامة وأنهم على دراية بمعلومات عن حقوق الإنسان. ويعتقد معظمهم أن وعيهم الشخصي بحقوق الإنسان، وكذلك وعي الكولومبيين عموما، قد ازداد خلال السنوات العشر الماضية. ويعزو المكتب جزءا من هذا الوعي المتزايد على الأقل إلى جهود المفوضية السامية، إما بشكل مباشر من خلال أعمالها مكتبها في كولومبيا، وإما بشكل غير مباشر من خلال تأثيرها في الشركاء الوطنيين والدوليين.

#### المعرفة بحقوق الإنسان فيما بين السكان

لدراسة المعرفة بحقوق الإنسان والوعي بها فيما بين سكان كولومبيا أجرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية دراسة استقصائية سكانية في كولومبيا، وهي بلد كان فيه للمفوضية وجود طويل الأمد<sup>(١)</sup>. ولم يكن القصد من هذه الدراسة الاستقصائية تقييم أعمال الوكالات الحكومية في مجال حقوق الإنسان، بل بالأحرى تقييم أثر مكتب المفوضية القطري فيها. وقد بينت نتائج الدراسة الاستقصائية ما يلي:

(أ) يعتبر الكولومبيون حقوق الإنسان مسألة هامة بالنسبة لهم شخصيا وجزءا لا يتجزأ من كثير من مسائل السياسة العامة. وعندما عُرض على المشاركين في الدراسة

(١٢) انظر E/CN.4/2006/9، انظر أيضا التقارير اللاحقة المقدمة من المفوض السامي إلى مجلس حقوق الإنسان عن حالة حقوق الإنسان في كولومبيا.

الاستقصائية قائمة تضم أربع مسائل أكبر حجما (التنمية الاقتصادية، وحماية البيئة، والعلاقات الدولية، واحترام حقوق الإنسان)، أجاب ثلثاهم، بل وحتى نسبة أعلى بين النساء والشباب، بأن احترام حقوق الإنسان هو الأهم من بينها جميعا. فقد اعتبرت الحقوق في العيش بحرية وفي سلامة، والتكافؤ في المعاملة أمام القانون هي الأهم، وأعرب ٨٠ في المائة أو أكثر من المشاركين في الدراسة الاستقصائية عن اعتقادهم بأن المسائل التي تشمل الأطفال والصحة والتعليم والغذاء والماء، وظروف العمل والبيئة ما هي إلا مسائل تتعلق بحقوق الإنسان؛

(ب) وذكر ما يزيد قليلا عن ثلث الكولومبيين المشاركين في الدراسة أنهم تلقوا معلومات عن حقوق الإنسان خلال العام الماضي؛ وأضافوا أن وسائل الإعلام كانت المصدر الرئيسي لتلك المعلومات، رغم أن المدارس ومرافق التعليم هي مصادر هامة للشباب؛

(ج) ضالة المعرفة بالإطار القانوني الوطني والدولي بشأن حقوق الإنسان، رغم أن أكثر من ٩٠ في المائة من المشاركين في الدراسة كانوا يعلمون بوجود القوانين والمعاهدات الدولية، وبأن لدى كولومبيا قوانين لتعزيز حقوق الإنسان وحمايتها. وعندما سُئل المشاركون في الدراسة عما إذا كان هناك مؤسسات أو منظمات معينة تعمل على تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها في كولومبيا، أجاب ١٥ في المائة منهم، بأن الوكالة الرئيسية المسؤولة عن حقوق الإنسان هي (Defensor del Pueblo de la Republica de Colombia) (مكتب الدفاع عن شعب جمهورية كولومبيا) في حين أجابت نسبة أعلى بقليل بأنها الأمم المتحدة.

(د) أجاب حوالي نصف المشاركين في الدراسة بأنهم يعلمون أن لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مكتبا في كولومبيا، لكن لم يتصل به سوى عدد محدود جدا. وقد أيد غالبية المشاركين في الدراسة وجود المفوضية في حين أعرب ثلثان عن اعتقادهم بأن لها أثرا إيجابيا؛

(هـ) يبدو أن الوعي بمسائل حقوق الإنسان قد ازداد في كولومبيا. فحوالي ٧٠ في المائة من المشاركين في الدراسة اعتبروا أنفسهم أكثر وعيا بتلك المسائل مما كانوا عليه منذ ١٠ سنوات، كما أعربت نسبة مماثلة منهم عن اعتقادها بأن وعي الكولومبيين قد ازداد بوجه عام؛

(و) وعندما تم فرز الردود بحسب الجنس، فأبدت النساء مستويات اهتمام أعلى كثيرا من الرجال بحقوق الإنسان، ومستويات اهتمام أدنى كثيرا من الرجال بالمعرفة المتعلقة

بآليات حقوق الإنسان في كولومبيا. أما الفروق في الموقع والتعليم والوضع الاجتماعي - الاقتصادي فقد كانت أقل تأثيراً.

(أ) أنشئ مكتب مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في كولومبيا عام ١٩٩٦، وكان يضم ٨٠ موظفاً في كانون الأول/ديسمبر ٢٠٠٨، مما يجعله الثالث بين المكاتب القطرية للمفوضية من حيث طول مدة العمل والثاني من حيث الحجم. انظر تقرير مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٨: الأنشطة والنتائج، الصفحات ٦٨-١٥٣.

### قدمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان الدعم اللازم لبناء وترسيخ القدرات في مجال حقوق الإنسان في المؤسسات والتشريعات الوطنية والمجتمع المدني

٢٠ - استخدمت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان خبراتها التقنية في مساعدة الحكومات، ولا سيما في البلدان التي لديها وجود ميداني فيها. وتستجيب المفوضية إلى دعوتها إلى استعراض التشريعات القائمة وتقديم الدعم من أجل صياغة تشريعات جديدة تمثل المعايير والمعاهدات الدولية المتعلقة بحقوق الإنسان. كما تقدم المفوضية الدعم إلى الحكومات والمجتمع المدني في إعداد التقارير المطلوبة بموجب المعاهدات وآلية استعراض الدوري الشامل. وفي أوغندا وكولومبيا مثلاً، أكد كل شخص، أجريت معه مقابلة وشارك في ذلك العمل، الدور الهام التي تقوم به المفوضية في مساعدتهم على إنشاء وسائل تشريعية متينة تمثل حقوق الإنسان، وفائدة تلك المساعدة بالنسبة للحكومات المضيفة. وأشار أيضاً أحد المسؤولين الحكوميين في بلد زاره المكتب أن نهج الحكومة إزاء جماعات الأقليات والجماعات المحرومة قد تطور من نموذج الأعمال الخيرية إلى النموذج المستند إلى الحقوق، وأن المفوضية قد ساعدت على دمج ذلك في السياسات العامة والتشريعية. كما قامت المفوضية بدور في بناء القدرات في المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان والعمليات العسكرية الوطنية، ومنظمات المجتمع المدني. وفي جميع أماكن الوجود الميداني الستة للمفوضية التي زارها المكتب، كانت المفوضية تقدم دورات دراسية ومواد دراسية بشأن حقوق الإنسان إلى المستفيدين والقائمين بالتدريب مباشرة. ففي أوغندا، مثلاً أفادت المفوضية بأنها قدمت عام ٢٠٠٨ التدريب في مجال حقوق الإنسان لما يزيد مجموعه عن ٣٣٠٠ فرد من العسكريين والشرطة، وموظفي لجنة أوغندا لحقوق الإنسان وموظفي الحكومة المحليين، ومركز التعاون المدني - العسكري، ومنظمات المجتمع المدني<sup>(١٣)</sup>. وقد وصف الأشخاص الذين أجرى

(١٣) انظر تقرير مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٨: الأنشطة والنتائج، الصفحتان ٧٦ و ٧٧.

المكتب مقابلات معهم من المنظمات المستفيدة في أوغندا، مبادرات التدريب المذكورة بأنها أحد أوجه النجاح الذي حققته المفوضية؛ ولاحظ أحدهم أن موظفي التدريب التابعين للمفوضية قد حازوا على احترام الجنود، في حين علق شخص آخر بقوله إن ازدياد الوعي بحقوق الإنسان ساعد على خفض العنف.

### أحرزت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بعض النجاح في تشجيع تنفيذ النهج المستند إلى حقوق الإنسان على نطاق منظومة الأمم المتحدة

٢١ - كلفت مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بتعزيز النهج المستند إلى حقوق الإنسان وتيسير تطبيقه في الأنشطة الإنمائية والإنسانية التي تضطلع بها منظومة مؤسسات الأمم المتحدة. وأقامت إحدى المبادرات الرئيسية التي اتخذت في هذا الصدد، هي الإجراء ٢، صلة بين المفوضية ومجموعة الأمم المتحدة الإنمائية واللجنة التنفيذية للشؤون الإنسانية في خطة عمل ترمي إلى تعزيز إجراء الأمم المتحدة ذي الصلة بحقوق الإنسان على المستوى القطري<sup>(١٤)</sup>. ومع أن نجاح هذه المبادرات وغيرها يعتمد بالضرورة على التزام جميع المشاركين، فقد أسهمت مشاركة المفوضية في تحقيق طائفة من النتائج الإيجابية. فعلى سبيل المثال، وجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن المفوضية قد أدت دوراً هاماً في إدماج حقوق الإنسان في بعض الجوانب المواضيعية مثل قضايا الشعوب الأصلية، حيث اعتمدت كيانات تابعة للأمم المتحدة وناشطة في هذا المضمار مبادرات محددة ترمي إلى التمكين لجماعات الشعوب المحلية وإدماجها. وثمة أمثلة أخرى هي أن الخبرات التقنية لموظفي المفوضية الموجودين في فريقي الأمم المتحدة القطريين، في إكوادور وأوغندا، قد حظيت بتقدير خاص باعتبارها تفضي إلى إدراج نهج أكثر فعالية إزاء حقوق الإنسان في عملية البرمجة على المستوى القطري.

٢٢ - ومع ذلك، فقد ركز عدد من شركاء منظومة الأمم المتحدة على التحديات التي تواجه تعميم مراعاة حقوق الإنسان. وأشار بعض من أجريت معهم مقابلات إلى حساسيات وتحديات شتى لا بد أن تواجهها البرامج الإنسانية والإنمائية أثناء العمل من أجل تعميم مراعاة حقوق الإنسان. وأعربوا عن شواغل أخرى تتعلق بأوجه الغموض الناجمة عن التداخل بين ولايات حقوق الإنسان. وزعم بعض شركاء منظومة الأمم المتحدة أن المفوضية لم تقدر في أحيان كثيرة القيود التي يعملون في إطارها.

(١٤) طبقت هذه المبادرة في الفترة الواقعة بين عامي ٢٠٠٤ و ٢٠٠٨.

## باء - يمكن لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تحقق المزيد من النتائج بزيادة التركيز الاستراتيجي

### يمكن للمفوضية أن تنفذ ولايتها بطريقة أكثر استراتيجية

٢٣ - مع التسليم بأن مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قد حققت النجاحات في تنفيذ ولايتها، فإن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يعتبر من الواجب أن تتبع المفوضية، بوصفها الكيان الوحيد التابع للأمم المتحدة والمعني حصرياً بحقوق الإنسان، نهجاً أكثر استراتيجية في تحديد أهم الأنشطة اللازمة لتنفيذ ولايتها تنفيذاً تاماً. إن من شأن ذلك تمكين المفوضية من ترجمة ما تحقق من نجاحات في الوقت الحالي إلى نتائج أكثر منهجية واستدامة واتساق، والتخفيف من وطأة مخاطر عدم الكفاءة في استخدام الموارد. ولا بد من أن يتناول جزء من هذا المسعى مسألة الحاجة إلى تقييم حقوق الإنسان ورصدها بمزيد من المنهجية، وفقاً لما تشير إليه الفقرتان ١٣ و ١٤ أعلاه.

٢٤ - وأحد هذه التحديات التي تواجهها المفوضية هي الطائفة الواسعة من المهام التي تشملها ولايتها العريضة. إذ أن المفوضية مطالبة بتوفير الخبرات التحليلية والقانونية والتقنية وخدمات دعم الأمانة للهيئات الرئيسية التابعة لمنظومة الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان. وفي هذا الميدان، تشارك المفوضية، تنفيذاً للولاية المنشأة بموجب قرار الجمعية العامة ١٤١/٤٨ في حوار مع الحكومات بغية تأمين الاحترام لجميع حقوق الإنسان، وتعمل مع المجتمع المدني والمنظمات الدولية على الحيلولة دون استمرار انتهاكات حقوق الإنسان. ويتولى المفوض السامي مهمتي التكلم والدفاع بالنيابة عن المجتمع الدولي. وأخيراً، تشمل ولاية المفوضية الاضطلاع بمسؤولية تنسيق الأنشطة الرامية إلى تعزيز حقوق الإنسان وحمايتها على نطاق منظومة الأمم المتحدة. ويبين المكتب أن المفوضية تؤدي هذه المهام في أوساط دولية معقدة معنية بحقوق الإنسان تشمل عدداً يفوق كثيراً مائة مؤسسة وطنية معنية بحقوق الإنسان ومحكمة مختصة بحقوق الإنسان ومنظمة من منظمات المجتمع المدني. ولهذا يجد المكتب أن من واجب المفوضية أن تحدد أولويات واضحة من ضمن الطلبات المتعددة كي توزع مواردها المحدودة بمزيد من الكفاءة وتحدد ميزتها النسبية وتستفيد منها. ويرى المكتب أنه على الرغم من أن المفوضية ما برحت تتخذ خطوات في هذا الاتجاه، فإن هذا الهدف لم يتحقق بعد على أتم وجه. وتفيد المفوضية بأنها تعالج ذلك التحدي من خلال عملية التخطيط الاستراتيجي الحالية لفترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١.

٢٥ - وخلص المكتب، استناداً إلى تصورات أصحاب المصلحة وتقييمهم المستقل، إلى أن الميزة النسبية لدى المفوضية في تنفيذ ولايتها تكمن في موقعها بوصفها النقطة المرجعية



المحورية للمعايير والآليات الدولية لحقوق الإنسان والمدافعة عنها. وتمتلك المفوضية من القدرات ما يمكنها من التأثير على الصعيد العالمي باعتبارها المصدر الرسمي لإسداء المشورة وتقديم المساعدة إلى الحكومات ومنظمات المجتمع المدني وكيانات الأمم المتحدة الأخرى فيما يتعلق بالامتثال لمعايير حقوق الإنسان والنهج القائم على حقوق الإنسان. ويرى المكتب حقا أن المفوضية هي أكفأ جهة لأداء تلك المهام بوصفها كيان الأمم المتحدة الوحيد، الذي أسندت إليه دون سواه، ولاية في مجال حقوق الإنسان. ومع أن المكتب يسلم بأهمية إسهام أنشطة الرصد والإبلاغ التي تقوم بها المفوضية في حماية حقوق الإنسان الدولية، فإنه يلاحظ أن هذه الأنشطة تقتصر إلى حد كبير على البلدان والمناطق التي لديها وجود ميداني فيها؟ وفي إطار ولايته الموسعة، يجد المكتب أن بإمكان المفوضية استخدام مواردها المحدودة على أكفأ وجه إذا ركزت أنشطتها على نحو استراتيجي يتواءم مع هذه الميزة النسبية.

### لا يحدد كل من خطة الإدارة الاستراتيجية والإطار الاستراتيجي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أولويات تنظيمية واضحة

٢٦ - تعد خطة الإدارة الاستراتيجية المؤلفة من ١١٧ صفحة التي أعدها المفوضية السامية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩ خطة شاملة تحدد أربعة أهداف عامة ذات صلة بالدعوة والمشاركة القطرية والشراكات والتفاعلات مع هيئات الأمم المتحدة المعنية بحقوق الإنسان، ومؤشرات على المستويين العالمي والوطني. ويرى المكتب أيضاً أن الإطار الاستراتيجي لحقوق الإنسان سيصبح شاملاً بعد تحقيق ٢٦ إنجازاً متوقعا. ولكن لا يضع أيّاً منها أولويات تنظيمية محددة مما يطرح مسائل تتعلق بما جدواها عموماً. ويقصد المكتب بالأولويات التنظيمية تحديداً دقيقاً للأنشطة والمهام التي تكتسب أكبر قدر من الأهمية المحورية في تنفيذ الولاية.

٢٧ - واستعرض المكتب عينة من أدوات التخطيط الداخلي التي تستخدمها المفوضية، وخلص إلى أن المفوضية كانت تسعى جاهدة إلى تعزيز عملياتها المتعلقة بالتخطيط الاستراتيجي<sup>(١٥)</sup>. فعلى سبيل المثال، قدمت الإدارة العليا للمفوضية عن فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ نموذجاً عن جميع المقار والمكاتب الميدانية تضع بموجبه صيغة موحدة لإعداد التقارير عن الأنشطة والنتائج المزمعة. وقد استلزم ذلك النموذج من كل مكتب أن يحدد الإنجازات الواردة في خطة الإدارة الاستراتيجية نصف السنوية التي عاجلتها أنشطته. كما أفادت المفوضية بأنها عدلت المبادئ الإرشادية التي وضعت عن فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١

(١٥) يتضمن النموذج الخطة الاستراتيجية للعمليات الميدانية وشعبة التعاون التقني لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، والمبادئ التوجيهية والنموذج اللازمين لخطة عمل المفوضية السنوية عن عام ٢٠٠٩ وخطط عمل عديدة وضعتها المفوضية لعام ٢٠٠٨.

لتبين بصورة أفضل أعمال الشعب، وأنها اتخذت الخطوات اللازمة لزيادة التركيز أثناء وضعها لخطة الإدارة الاستراتيجية عن فترة السنتين ٢٠١٠-٢٠١١، وذلك بانتقاء ستة مجالات مواضيعية ذات أولوية، يحدد لها استراتيجيات عامة وإنجازات متوقعة ضمن إطار الموارد المتاحة. كما أفادت المفوضية بأن شركة للاستشارة في المسائل التنظيمية قد باشرت تيسير عملية التفكير المشترك في أوساط كبار المديرين توحيداً للاستراتيجيات ولأساليب العمل.

٢٨ - بيد أنه رغم هذه الخطوات، يلاحظ المكتب أنه ليست هناك خطة واضحة لتنفيذ الأنشطة باتساق في الخطة الحالية للإدارة الاستراتيجية أو الإطار الاستراتيجي أو غيرهما من وثائق خطة العمل السنوية. ورغم تحديد أنشطة معنية إلى حد ما، ظل الكثير من الإشارات عاماً. فعلى سبيل المثال، لم يعثر المكتب على دليل يثبت أن المفوضية قد حددت أهم المهام التي ستضطلع بها، كما أنه لم يستطع استشفاف وجود ترتيب مناسب للأنشطة المقررة وفق الأولوية. ويشير المكتب إلى احتمال أن تخاطر المفوضية بسمعتها إذا حاولت تحقيق أهداف كثيرة محددة على نطاق واسع وفي آن واحد، وهي غير قادرة على تحقيقها.

٢٩ - ويعرب بعض موظفي المفوضية أنفسهم عن القلق الذي يساورهم بشأن هذه المسألة. وقد وافقت بشدة أو إلى حد ما نسبة ٦٤ في المائة من موظفي المفوضية الذين استطلعت آراؤهم على أن المفوضية قد وضعت استراتيجيات واضحة وفعالة موضع التنفيذ تحقيقاً لأهدافها، بينما اعتقد الثلث المتبقي منهم أن الحالة ليست على هذا النحو. كما اقترح العديد من الموظفين في مقابلات أجريت معهم أن التوصل إلى اتفاق أقوى بشأن الأولويات يتضمن عناصر واضحة وأكثر تحديدا تكون قابلة للإنجاز يتيح المجال أمام تأدية عملهم بمزيد من الفعالية. فعلى سبيل المثال، أفاد جميع موظفي الميدان تقريباً ممن أجريت معهم المقابلات بأن تعدد التوقعات المتداخلة أدى إلى مواجهة تحديات مرتبطة بتحديد الأولويات. وأبدى موظفو المفوضية آراءً متباينة بشأن مدى إمكانية تنفيذ ولاية المفوضية: حيث إن نسبة ٤٤ في المائة منهم يقيمون تنفيذها بأنه ممتاز أو جيد؛ و ٣٩ في المائة بأنه معقول؛ و ١٧ في المائة بأنه ضعيف أو ضعيف جداً. وأفاد ثلثا الموظفين بوجود رؤية مشتركة بين مكاتب في المقر والميدان بشأن تنفيذ الولاية، بينما أحجم ثلث واحد عن التقييم.

٣٠ - وأبدى شركاء المفوضية تصورات مماثلة. فقد أفادوا بأن ليس لديهم فهم واضح عن أولويات المفوضية أو إلمام جيد ببرنامج عملها في الميدان. وتبين المفوضية أن مكاتبها الموجودة في الميدان تعمل بموجب اختصاصات مفتوحة، وأن خطة الإدارة الاستراتيجية التي وضعتها

المفوضية السامية هي وثيقة عامة، وأن الموقع الشبكي للمفوضية هو موقع مفتوح بالكامل ويمكن الاطلاع عليه اطلاعاً تاماً.

## جيم - رغم بعض النجاح الذي تحقق، لم يكن هناك اتساق كامل في النمو السريع للعمليات الميدانية

توسع الوجود الميداني للمفوضية توسعاً كبيراً

٣١ - نمت سريعاً العمليات الميدانية التي قامت بها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أثناء العقد المنصرم. إذ أنه خلال فترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩، خصص ما يزيد عن نصف مجموع موظفي المفوضية البالغ عددهم ٩٩٦ موظفاً وأكثر من نصف ميزانيتها لأنشطة ومكاتب تقع خارج جنيف ونيويورك. ويقارن الجدول ٢ بين نسبة الموظفين والموارد المالية المخصصة للعمليات الميدانية التي نفذت عام ١٩٩٦، عندما أنشئ أول وجود ميداني للمفوضية، وكذلك عام ٢٠٠٨. وحسب ما يبينه الجدول ٢، ازدادت نسبة موظفي المفوضية في الميدان خمسة أضعاف بين عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٨ وازدادت الميزانية الميدانية بسرعة أكبر.

الجدول ٢

## مقارنة بين موارد مفوضية حقوق الإنسان المخصصة للميدان والمقر عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٨

بالنسبة المئوية

	١٩٩٦	٢٠٠٨
موظفو المفوضية في الميدان	٩,٠	٥٠,٣
ميزانية المفوضية في الميدان	٤,٠	٥١,٠

المصدر: بيانات المفوضية.

## تتحقق النجاحات في الميدان حسب معطيات كل حالة، وليس ضمن إطار استراتيجية شاملة

٣٢ - يلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن المكاتب الميدانية التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان قد حققت نتائج إيجابية، إلا أنه وفقاً لما نوقش أعلاه، تحققت تلك النتائج حسب معطيات كل حالة إلى حد كبير. كما يلاحظ أن وضع خطة عمل استراتيجية بشأن العمليات الميدانية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، لكنه يجد أن الأدلة ضئيلة على وجود

استراتيجية ميدانية متسقة وتنسيقية. وتبين المفوضية أن عملية التخطيط الحالية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ تهدف تحديداً إلى وضع استراتيجية ميدانية أكثر اتساقاً وتنسيقاً.

٣٣ - ويعتبر هذا الافتقار إلى استراتيجية شاملة بمثابة عقبة تحول دون تنفيذ موظفي المفوضية وأصحاب المصلحة عمليات ميدانية تنسم بالكفاءة والفعالية. ويبين المكتب أن العمليات الميدانية تُعرقّل بسبب عدم كفاية الأولويات المحددة، وعدم اتساق عمليات صنع القرار وتوحيد طرائق العمل بشكل محدود. وعلاوة على ذلك، لم يجد المكتب الدليل على اتباع نهج منهجي إزاء القرارات المتعلقة بمكان ونوع المكاتب الميدانية التابعة للمفوضية. ولا يبدو التخصيص الناجم عن ذلك للموارد استراتيجياً بالقدر الكافي. وتبين المفوضية أن الاستراتيجية الشاملة المتعلقة بتوسيع نطاق الوجود الميداني كانت واضحة منذ البداية، وشهدت فترتا السنتين ٢٠٠٦-٢٠٠٧ و ٢٠٠٨-٢٠٠٩ مواصلة صقل الاستراتيجيات الموضوعة لكل نموذج [ميداني].

#### عدم وجود قواعد تعامل للعمليات الميدانية بما في ذلك استراتيجيات لبدء المهام وإنهاءها

٣٤ - تتوخى خطة الإدارة الاستراتيجية التي وضعتها المفوضية السامية اتباع نهج للتعامل الميداني يستند إلى إجراء تقييم على نطاق المفوضية لحالة حقوق الإنسان والاحتياجات المتعلقة بها، مع صياغة الاستجابات بما يتفق مع مجالات خبراتها وميزتها النسبية<sup>(١٦)</sup>. ويدرك مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن المفوضية تواجه قيوداً على عملية اتخاذ قراراتها الاستراتيجية نظراً إلى اتساع الإطار السياسي بقدر أكبر، كما يدرك الحاجة إلى توافر بعض المرونة بسبب التفاوت الواسع في النطاق على أرض الواقع إلا أن المكتب يجد أن التقييم المستمر المنتظم اللازم لتنفيذ النهج المتوخى لا يتم على نحو متسق وأن استراتيجيات بدء المهام المتعلقة بالوجود الميداني اللازمة لتنفيذ النهج المتوخى منعدمة الآن<sup>(١٧)</sup>.

٣٥ - ويسلم المكتب بوجود توتر متأصل بين دور المفوضية، في مجال المساعدة الفنية وبناء القدرات، ودورها في مجال الرصد الذي يشمل أيضاً عمليات الإبلاغ عن الانتهاكات. ويلاحظ المكتب أن المفوضية لم تنجح في وضع وتنفيذ استراتيجيات لمعالجة هذا التوتر. وتشير باستمرار البيانات المجمعة من الزيارات الميدانية التي نفذها المكتب إلى زيادة درجة تقبل الحكومات للمساعدة الفنية وبناء القدرات المقدمين من المفوضية، ومستوى قبول أقل

(١٦) خطة الإدارة الاستراتيجية التي أعدها المفوضية السامية للفترة ٢٠٠٨-٢٠٠٩، الصفحة ٢٠.

(١٧) أبلغت المفوضية مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن لديها استراتيجيات لبدء المهام في عدد من البلدان، وأنها تقوم بتنفيذ استراتيجية لإنهاء المهام في أحد البلدان.

لأنشطتها فيما يتعلق بالرصد والإبلاغ. ويتوافر لدى المكتب أدلة على أن هذا التباين يؤثر في أولويات عمل المفوضية في الميدان. وفي كل من الزيارتين القطريتين اللتين نفذهما المكتب أشار العديد من تمت مقابلتهم إلى أن التأخير في الموافقة على تحديد الولايات الميدانية يعوق فعالية الوجود المفوضية الميداني. وشملت الآثار الناجمة من ذلك التأخير في إصدار المنشورات وتحديد عقود الموظفين، والشكوك المحيطة بالالتزامات المشتركة في المستقبل مع شركاء الأمم المتحدة. ويلاحظ المكتب أنه لكي تصبح المفوضية أكثر فعالية فإنها بحاجة إلى وضع استراتيجية شاملة وواضحة لبدء المهام، تعالج صراحة الدور الذي ستقوم به، على أن يكون ذلك الدور متسقاً مع الحالة السياسية في كل بلد على حدة.

٣٦ - ولم يجد المكتب دليلاً كافياً على وجود استراتيجية واضحة وشاملة لإنهاء المهام فيما يتعلق بالوجود الميداني، أو أن المفوضية تقوم بقدر كاف بتحديد نواتج طويلة الأجل لوجودها الميداني ورصد تلك النواتج وتقديم التقارير عنها. وربما يرتبط ذلك بصعوبة قياس النواتج ولكن ربما يعكس أيضاً رغبة كثير من الحكومات المضيفة في الاحتفاظ بالمكتب التابع للمفوضية بمجرد إنشائه. إلا أن مكتب خدمات الرقابة الداخلية يلاحظ أنه بدون وجود استراتيجية واضحة لإنهاء المهام تواجه المفوضية خطراً التمرکز في البلدان التي توجد فيها بدلاً من المساهمة في تحقيق نواتج مستدامة مستقلة عن وجودها المستمر. لقد أُقر بتلك المشكلة في تقييم الأثر المستقل الذي أجرى بشأن مكتب المفوضية في كولومبيا عام ٢٠٠٧<sup>(١٨)</sup>. وذكرت المفوضية أنه في الوقت الذي ينبغي أن يُنظر فيه إلى الوجود الميداني على أنه طويل الأمد - نظراً إلى أن التطورات في مجال حقوق الإنسان تتطلب تغييراً في المفاهيم وهو ما يستغرق وقتاً طويلاً - فإن التغييرات السياسية على أرض الواقع يمكن أن تنهي بطريقة مفاجئة مشاركة المكتب المباشرة أو أن تؤدي إلى تعديلها بطريقة جذرية.

### عدم وضوح أدوار وأولويات مختلف أنواع الوجود الميداني

٣٧ - كان لدى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان ٥٠ وجوداً ميدانياً على نطاق العالم عام ٢٠٠٨، منها ٨ مكاتب قطرية و ١٠ مكاتب إقليمية ومرافق ذات صلة، و ١٥ مستشاراً في مجال حقوق الإنسان؛ كما قدمت أيضاً ٢٢ موظفاً لمساعدة أفرقة حقوق الإنسان العاملة في بعثات حفظ السلام<sup>(١٩)</sup>. وترد في الجدول ٣ مقارنة تتناول حالة توزيع الموظفين والموارد المالية فيما بين مواقع الوجود الميداني على مدار السنوات الاثنتي عشرة الماضية.

(١٨) Varela Quiros, Villaran de la Puente, Celeves Saa. "Impact assessment, Colombia office of the United Nations High Commissioner for Human Rights", November 2007, Page 17

(١٩) تقرير مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان لعام ٢٠٠٨: الأنشطة والنتائج، الصفحات ٦٨-٧٠.

## الجدول ٣

توزيع موارد مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان في الميدان عامي ١٩٩٦ و ٢٠٠٨  
(بالنسبة المئوية)

٢٠٠٨	١٩٩٦	
		<b>المكاتب القطرية</b>
٧٩,١	١٠٠	الموظفون الميدانيون
٦٧,٧	١٠٠	الميزانية الميدانية
		<b>المكاتب الإقليمية</b>
١٢,٨	صفر	الموظفون الميدانيون
١١,٨	صفر	الميزانية الميدانية
		<b>مستشارو حقوق الإنسان</b>
٣,٧	صفر	الموظفون الميدانيون
٦,٦	صفر	الميزانية الميدانية
		<b>عنصر حقوق الإنسان في بعثات حفظ السلام</b>
٤,٣	صفر	الموظفون الميدانيون
١٤,٠	صفر	الميزانية الميدانية

المصدر: بيانات مقدمة من المفوضية.

٣٨ - حدد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أوجه القوة والضعف الرئيسية لدى كل نوع من أنواع الوجود الميداني الأربعة استناداً إلى تحليله للبيانات المجمعة من المقابلات والدراسات الاستقصائية على النحو الموجز في الجدول ٤.

## الجدول ٤

خصائص شتى أنواع الوجود الميداني لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

نوع الوجود الميداني	أوجه القوة	أوجه الضعف
المكتب القطري	يتيح المركز المستقل إمكانية إبراز الصورة وقوة الصوت	تعتمد الأنشطة على مدى قبول الحكومة المضيفة
	يمكن إعداد برامج العمل القطرية بما يتلاءم مع الاحتياجات	كثافة الاستخدام للموارد والاقتصار على بلدان قليلة
	يمكن تحقيق إنجازات كبيرة على أرض الواقع	الميل إلى تنفيذ الأنشطة ذاتياً بدلاً من التنفيذ مع الشركاء مما يشجع الطابع المؤسسي داخل البلد والحد من الاستفادة

نوع الوجود الميداني	أوجه القوة	أوجه الضعف
المكتب الإقليمي	إمكانية تغطية البلدان دون وجود مكتب قطري مستقل	محدودية الموارد في ظل الترتيبات الحالية
	إمكانية التفاعل مع المكاتب الإقليمية التابعة لكيانات الأمم المتحدة الأخرى	غموض الدور والوظيفة
	إمكانية أن يصبح المرجع الموثوق به في مجال حقوق الإنسان بالمنطقة	عدم الاتساق بين توقعات أصحاب المصلحة وقدرات المكتب
مستشار حقوق الإنسان	تعزيز التكامل الطبيعي داخل الفريق القطري التابع للأمم المتحدة	اعتماد الفعالية على العلاقات داخل الفريق القطري التابع للأمم المتحدة ومحدودية التوجيه الصادر من المقر وعدم الاتساق فيما بين الأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة بشأن درجة المبادرة في التفاعل مع مستشار حقوق الإنسان والازدواجية في خطوط الإبلاغ (المفوضية والممثل المقيم) تفضي إلى تعقيد عملية التخطيط والقابلية للمساءلة
عنصر حقوق الإنسان في بعثات حفظ السلام	زيادة التركيز على التنسيق والعمل من خلال شركاء الأمم المتحدة	الصعوبة بالاحتفاظ بصوت مستقل والتوتر بين الولاية السياسية لحفظ السلام وولاية المفوضية
	الاستفادة من قوة مركز الممثل الخاص للأمم العام ونائب الممثل الخاص للأمين العام وفرص الحصول على موارد البعثات	الازدواجية في خطوط الإبلاغ (بين المفوضية والممثل الخاص للأمين العام) تفضي إلى تعقيد التخطيط والقابلية للمساءلة

٣٩ - يلاحظ المكتب ارتباط عدة قضايا بأنواع المكاتب الميدانية الأربعة التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان. أولاً يتساءل المكتب، فيما يتعلق بالمكاتب القطرية، عما إذا كان الاستثمار الكبير الحالي في تلك المكاتب يمثل الاستخدام الأمثل للموارد، ويحقق الفائدة القصوى من أوجه القوة لدى المفوضية؟ إذ بالرغم من المزايا المحتملة التي يوفرها بروز صورة المكاتب القطرية ومركزها المستقل فإنها تستوعب حصة كبيرة من الميزانية الميدانية، وتعتمد فعاليتها إلى حد كبير على مدى قبولها لدى الحكومات المضيفة<sup>(٢٠)</sup> وتؤكد المفوضية أن المكاتب القطرية تمثل أكمل مشاركة من المفوضية على الصعيد الميداني، استناداً إلى التوافق بين الإدارة السياسية للبلد المضيف على العمل مع المكتب الميداني، وتوافر الدعم من جانب المانحين والتحديات المرتبطة بالنظام ككل، التي ينبغي معالجتها في مجال حقوق الإنسان وانفراد المفوضية السامية بقرار تعيين موظفيها وتخصيص الموارد المطلوبة. وفي حين أن

(٢٠) يدرك مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن بعض أجزاء الميزانية الميدانية للمفوضية قد تكون مخصصة لأنشطة معينة أو لبعض العمليات القطرية، وأنه قد تكون هناك بعض المعوقات التي تواجه إعادة توزيعها على استخدامات أخرى.

المكاتب القطرية هي الاستثناء وليس القاعدة، فإنه يتوافر لديهم أكبر الإمكانيات التي تمكن المفوضية من إحداث أكبر تأثير على أرض الواقع.

٤٠ - ولاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه في حين أن نموذج المكتب الإقليمي قد تتوافر لديه إمكانيات إضافية هناك حاجة إلى وضع استراتيجية أكثر تطوراً، نظراً إلى أن هناك شكوكاً كبيرة تحيط بدور وأولويات المكاتب الإقليمية الحالية التابعة للمفوضية. وغالباً ما تتجاوز أيضاً توقعات المكاتب الإقليمية قدرتها على تحقيق تلك التوقعات ويلاحظ المكتب أن مستشار حقوق الإنسان يمكن أن يصبح عمله فعالاً في ظل الأوضاع المثلى. ففي أحد البلدان التي زارها المكتب عزا أصحاب المصلحة نجاح وجود مستشار حقوق الإنسان إلى المصادقية التي يتمتع بها المستشار صاحب الخبرة، وتعبئة الدعم الإضافي للموظفين، وعلاقات العمل الجيدة مع الفريق القطري التابع للأمم المتحدة ومع الحكومة. إلا أنه في مواقع أخرى لم يتوافر لدى أصحاب المصلحة الفهم الجيد لدور مستشار حقوق الإنسان وهم متحيرون إزاء الأثر الناتج عن ذلك الدور. وتشكل خطوط الإبلاغ المزدوج بين مستشار حقوق الإنسان والمنسق المقيم، من جهة، ومستشار حقوق الإنسان ومقر المفوضية من جهة أخرى، تحديات إضافية لهذا النوع من الوجود<sup>(٢١)</sup>.

٤١ - ويلاحظ المكتب أن النوع الرابع لوجود المفوضية في الميدان، وهو عنصر حقوق الإنسان في بعثات حفظ السلام، يمكن أن يحدث أثراً، ولكن من الضروري السير بعناية لضمان الوضوح في الأدوار فيما بين جميع العناصر التي تعمل في بيئات حفظ السلام المعقدة. ويلاحظ المكتب أن عناصر حقوق الإنسان المذكورة، المنشأة بقرارات مجلس الأمن تساعد على زيادة الفرص اللازمة لتعزيز وحماية حقوق الإنسان الدولية، والتنسيق الفعال مع شركاء الأمم المتحدة الآخرين. إلا أن توقعات أصحاب المصلحة فيما يتعلق بهذا الوجود لا تكون متسقة على الدوام، كما أن خطوط الإبلاغ المزدوج، وانعدام الصوت المستقل، والحاجة إلى ضبط التوترات السياسية، والأولويات الأخرى داخل البعثة، تزيد كلها من تعقيد تلك العوامل. ففي إحدى بعثات حفظ السلام، التي زارها المكتب، يسلم شركاء الأمم المتحدة عادة بالخبرة الفنية المتوافرة لدى المفوضية ويرحبون بمساهمتها في الفريق القطري التابع للأمم المتحدة ولكنهم يعربون عن القلق إزاء الانعدام الواضح للاستراتيجية الأساسية التي توجه الأنشطة القطرية التي تقوم بها المفوضية. ويسلم المكتب مع ذلك بالإنجازات التي تمت مؤخراً

(٢١) يستعرض مكتب خدمات الرقابة الداخلية ورقة السياسة الداخلية للمفوضية عن المكاتب الإقليمية (١٧ آذار/مارس ٢٠٠٩) وسياسة المفوضية النهائية عن مستشاري حقوق الإنسان، والصلاحيات العامة المخولة لهم.



في تحقيق تعاون أكبر مع إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية حاجة الموظفين الميدانيين إلى المزيد من التوجيه والدعم من المقر.

٤٢ - يذكر كثير من الذين تمت مقابلتهم في الميدان والمستجيبين للدراسات الاستقصائية أن توافر المزيد من التوجيه والدعم للعمليات الميدانية سوف يكون مفيداً. وتتولى شعبة العمليات الميدانية والتعاون التقني التابعة لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان المسؤولية عن تنسيق الأنشطة ووجود المفوضية في الميدان. إلا أن العديد من الموظفين الميدانيين الذين تمت مقابلتهم ذكروا أن الاتصال مع المقر، بما في ذلك الموظف المسؤول عن القطاع، غالباً ما يكون بطيئاً ومنقطعاً. وأكدوا أن نمو المفوضية. السريع في الميدان أفضى إلى الحاجة إلى تحسين مجالات التنسيق، وطرق الاتصال، وتحقيق الاتساق في طرق العمل. وبالإضافة إلى ذلك، لاحظ العديد من الموظفين الميدانيين أن صدور مبادئ توجيهية أوضح من المقر لتعريف الأولويات ونواتج العمل سيكون مفيداً. فعلى سبيل المثال حددوا انعدام الإرادة السياسية كأكبر تحد يواجهونه في الميدان، ولكنهم أفادوا أيضاً بعدم الحصول على توجيه كاف من المقر بشأن معالجة القضايا السياسية الحساسة.

٤٣ - يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أيضاً أن الصلات بين المقر والميدان يمكن أن تكون أكثر انتظاماً، خاصة وأن الخبرات والمعارف المتوافرة في الميدان لا تصب على نحو منظم في أنشطة المقر الرئيسي. وعلاوة على ذلك فإن بعض الموظفين الميدانيين ذكروا أنه بالرغم من الاجتماع السنوي الذي يعقده الممثلون الميدانيون في جنيف، لا يحدث تفاعل بدرجة كافية فيما بين مواقع الوجود الميداني ذاتها ويعتبر المكتب أن ذلك يمثل فرصة ضائعة في تبادل أفضل الممارسات والدروس المستفادة. تؤكد المفوضية تقديم الدعم الموضوعي والتوجيهي إلى المكاتب الميدانية والأفرقة القطرية التابعة للأمم المتحدة على أساس يومي من خلال الوحدات المواضيعية التابعة لشعبة البحوث والحق في التنمية، وعلى نحو أقل ولكن بشكل معتاد، بواسطة موظفي فرع الهيئات المنشأة بمعاهدات، وشعبة الإجراءات الخاصة بالمقر.

**دال - تقدم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان دعماً كبيراً إلى هيئات الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، لكن متابعة أعمال تلك الهيئات وصلاتها بالأنشطة الأخرى التي تضطلع بها المفوضية محدودة**

**أهمية خبرة المفوضية بالنسبة لعمل هيئات حقوق الإنسان**

٤٤ - من خلال تقديم مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان خدماتها إلى مجلس حقوق الإنسان، بما في ذلك الاستعراض الدوري الشامل وآليات الإجراءات الخاصة،

وكذلك الهيئات التسع المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان، وضعت المفوضية نفسها في موقع الوديع للمعارف والخبرات المتعلقة بالمعايير الدولية لحقوق الإنسان. ويسلم مكتب خدمات الرقابة الداخلية بأن المفوضية تفعل ذلك في إطار التعديلات المدخلة على أعمال هذه الهيئات الحكومية الدولية التي أسفرت عن أعباء عمل إضافية في السنوات الأخيرة.

٤٥ - وقد أجرى المكتب دراسة استقصائية للدول الأعضاء العاملة في مجلس حقوق الإنسان، والمكلفين بولايات الإجراءات الخاصة، وأعضاء الهيئات المنشأة بمعاهدات، وذلك بشأن ما يتلقونه من دعم من المفوضية. وقد أفاد ٨٠ في المائة أو أكثر من المشاركين في الدراسة الاستقصائية من جميع الفئات بأن هذا الدعم هام جداً أو هام في مساعدتهم على إنجاز ولايتهم. كما أعطى المشاركون في الدراسة درجات عالية على الدوام لخبرات موظفي المفوضية، بما في ذلك قدرتهم على إسداء المشورة التحليلية والقانونية والفنية العالية الجودة. ولذا يخلص المكتب إلى أن الدعم الذي تقدمه المفوضية إلى هيئات وآليات حقوق الإنسان المذكورة قد عززها وسهل تحقيق أهداف كل منها.

يحظى الدعم المقدم من مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان إلى مجلس حقوق الإنسان، وآليات الإجراءات الخاصة، والهيئات المنشأة بموجب المعاهدات، التابعة له، بالتقدير بوجه عام، لكن متابعة أعمال تلك الهيئات محدودة، كما أن هناك مجالات أخرى يمكن تحسينها

مجلس حقوق الإنسان

٤٦ - يقوم فرع مجلس حقوق الإنسان التابع لمفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، الذي يضم ٢٢ موظفاً<sup>(٢٢)</sup>، بتقديم الدعم إلى مجلس حقوق الإنسان وقد صنفت أكثرية كبيرة من أعضاء مجلس حقوق الإنسان، المشاركين في الدراسة الاستقصائية (٨٦ في المائة)، علاقات عملهم مع المفوضية على أنها فعالة جداً أو فعالة إلى حد ما، كما يلقي الدعم المقدم من المفوضية إلى هذه الهيئة يلقى التقدير بوجه عام. بيد أن الخمس فقط من المشاركين في الدراسة أفادوا بأن جميع أو معظم توقعاتهم من المفوضية قد تحققت. ومن المجالات التي قالوا أنها لم تتحقق فيها التوقعات: توفير المعلومات والدعم الفني، وتوفير المعلومات في حينها؛ وتوفير المعلومات بجميع لغات الأمم المتحدة. وأشار كثيرون من أعضاء المجلس وموظفي المفوضية إلى وجود الحاجة إلى توضيح أدوار كل منهم بقدر أكبر.

(٢٢) بيانات من الميزانية البرنامجية المقترحة لفترة السنتين ٢٠٠٨-٢٠٠٩ (A/62/6 (Sect. 23)، الخرائط التنظيمية.

٤٧ - وما برحت المفوضية منذ عام ٢٠٠٦ تقدم الدعم إلى عملية الاستعراض الدوري الشامل الطموحة، التي ستسفر عن دراسة دورية لجميع سجلات حقوق الإنسان لدى الدول الأعضاء. وقدم المشاركون في الدراسة الاستقصائية التي أجريت على مجلس حقوق الإنسان واحدة من أعلى الدرجات للدعم الذي تقدمه المفوضية إلى العملية، بما في ذلك الأعمال المتعلقة بالتجميع والتلخيص؛ إذ يصنف ٧٥ في المائة منهم هذا الدعم على أنه ممتاز أو جيد. كما لاحظ المكتب وجود بعض الوعي بالعملية على المستوى القطري، وذلك خلال بعثاته الميدانية. ويشمل هذا الوعي منظمات المجتمع المدني، التي قدمت إحداها مدخلات في تقرير قطري. بيد أن أعضاء المجلس وموظفي المفوضية، فضلاً عن أصحاب المصلحة، أعربوا عن قلقهم لأن المفوضية لا تقدم مزيداً من الدعم إلى متابعة وتنفيذ التوصيات الناشئة عن الاستعراض الدوري الشامل. وقد ذكر أحد مديري المفوضية أن عملية المتابعة بشأن التوصيات الكثيرة المقدمة الناشئة عن الاستعراض الدوري الشامل هي إحدى أكبر التحديات التي تواجهها المفوضية في الوقت الراهن. ويلاحظ المكتب أن الدور الذي ستقوم به المفوضية من أجل دعم متابعة عملية الاستعراض لا يزال يحتاج إلى تحديد؛ وأن الدرجة التي ستدعم بها المفوضية هذه المتابعة ستؤثر في النتائج التي تحققها هذه الآلية الجديدة<sup>(٢٣)</sup>.

#### آلية الإجراءات الخاصة

٤٨ - تقدم شعبة الإجراءات الخاصة في مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان، التي تضم ٦٣ موظفاً، الدعم الموضوعي والفني والمشورة إلى المكلفين بولايات آلية الإجراءات الخاصة التابعة لمجلس حقوق الإنسان. ويشمل ذلك تقديم الدعم المباشر إلى أعمال ٢٨ من القائمين على الإجراءات الخاصة المواضيعية، وبشكل غير مباشر إلى أعمال النظام العام للمكلفين بولايات الإجراءات الخاصة. وتفيد المفوضية بأن آلية الإجراءات الخاصة ما برحت تبرز مسائل حقوق الإنسان، كما هو واضح في أكثر من ١٥٠ بياناً صحفياً و ١٣٠ تقريراً أصدرتها كل سنة في الماضي القريب. ويعطي المشاركون في الدراسة الاستقصائية المتعلقة بالمكلفين بالولايات الخاصة درجات مرتفعة على فعالية علاقتهم في العمل مع موظفي المفوضية، في حين صنف ٧٥ في المائة منهم علاقتهم في العمل بوجه عام على أنها فعالة جداً أو فعالة إلى حد ما؛ و ٢٠ بالمائة منهم على أنها غير فعالة إلى حد ما، وخمسة في المائة منهم على أنها غير فعالة بالمرّة.

(٢٣) أنشئ صندوق ائتماني من أجل متابعة الاستعراض الدوري الشامل، بيد أن المفوضية أبلغت بأنها لم تلتق أي أموال بعد. ولذلك المطلوب الآن هو معرفة الكيفية التي سيعمل بها الصندوق.

٤٩ - بيد أنه تم تحديد عدد من المجالات القابلة للتحسين. فالمكلفون بالولايات الخاصة يذكرون الحاجة إلى تعيين مزيد من الموظفين في المفوضية المخصصين لدعم أعمالهم، وكذلك الحاجة إلى تقديم دعم لوجستي أفضل. إضافة إلى أنه، في حين تعتبر الأعمال التحليلية التي تضطلع بها المفوضية هامة، فإن المكلفين بالولايات الخاصة لا يصنفون جميعهم هذه الأعمال على أنها عالية الجودة: إذ صنفها ٥٨ في المائة منهم على أنها ممتازة أو جيدة، و ١٦ في المائة منهم على أنها متوسطة، و ٢٦ في المائة منهم على أنها رديئة. وثمة وظيفة دعم أخرى حددت على أنها بحاجة إلى تحسين، وهي مكتب الرد السريع التابع للمفوضية الذي يعمل فيه موظفان فقط. ولا يبدو أن المفوضية تحقق تماماً الهدف المتوخى - ألا وهو تجهيز وتنسيق وتقديم المعلومات والاتصالات إلى المكلفين بالولايات وبواسطتهم. فما من أحد بين المشاركين في الدراسة يصنف تلك الخدمات على أنها ممتازة، فقد صنفها ٥٠ في المائة منهم على أنها جيدة، و ٣٦ في المائة منهم على أنها متوسطة، و ١٤ في المائة منهم على أنها رديئة جداً.

٥٠ - ويرى المكتب أن الدعم المقدم من المفوضية إلى متابعة توصيات المكلفين بالولايات الخاصة يحتاج إلى اهتمام إضافي. فما من أحد بين المكلفين بالولايات الخاصة يصنف الدعم المقدم من المفوضية في هذا الصدد على أنه ممتاز أو جيد، فقد صنفه ٢٧ في المائة منهم على أنه متوسط، و ٤٠ في المائة منهم على أنه رديء، و ٣٣ في المائة منهم على أنه رديء جداً. وقد وافق مدير رفيع المستوى في المفوضية على هذا التقييم، قائلاً: إنه لا بد لنا من التصدي لتحسين رئيسي، ألا وهو متابعة تنفيذ توصيات المكلفين بالولايات الخاصة، وأن المفوضية بحاجة إلى أن تقدم المساعدة على رصد ذلك، وأن نتأكد من تناول مكاتب الأمم المتحدة لتلك التوصيات.

#### الهيئات المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان

٥١ - إن معاهدات حقوق الإنسان جزء هام من الإطار الدولي لحقوق الإنسان، الذي تعززه الأمم المتحدة، ومن الإطار القانوني الدولي لحقوق الإنسان. ويقدم فرع معاهدات حقوق الإنسان الدعم إلى الهيئات التسع المنشأة بمعاهدات حقوق الإنسان، ويضم ٦٧ موظفاً. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن دور مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان في دعم تلك الهيئات يحظى بعظيم التقدير. فالأكثريّة الكبرى من المشاركين في الدراسة الاستقصائية لأعضاء الهيئات المنشأة بمعاهدات (٨٦ في المائة) اعتبروا أن هذا الدعم هام جداً أو هام بالنسبة لأعمالهم، في حين صنف ما يزيد على ٧٥ في المائة منهم معرفة موظفي المفوضية بمسائل الهيئات المنشأة بمعاهدات والدعم الفني الذي تقدمه المفوضية

على أنهما جيدان أو ممتازان. وعلاوة على ذلك، صنف ٨٩ في المائة منهم الفعالية الإجمالية لعلاقتهم مع المفوضية على أنها فعالة جدا أو فعالة إلى حد ما.

٥٢ - كما حدد أعضاء الهيئات المنشأة بمعاهدات مجالات تحتاج إلى التحسين. فقد أفاد بعض المشاركين في الدراسة بأنه في وسع المفوضية تيسير التوفيق بشكل أفضل بين النهج المتبعة إزاء أعمال الهيئات المنشأة بمعاهدات، وصنف ٥٣ في المائة منهم هذه الأعمال على أنها ممتازة أو جيدة، و ٣٥ في المائة منهم على أنها متوسطة و ١٢ في المائة منهم على أنها رديئة. وتطوع حوالي ٤٠ في المائة منهم بإبداء تصور مؤداه وجوب زيادة عدد موظفي المفوضية، في حين ذهب الكثيرون منهم إلى القول على وجه التحديد إن تعيين موظفين للعمل حصرا مع هيئتهم المنشأة بمعاهدات هو أمر ضروري لتسهيل الاستمرارية في تقديم الخدمات وتوفير الخبرات الموضوعية.

٥٣ - ويرى المكتب أن الدعم الذي تقدمه المفوضية لمتابعة توصيات الهيئات المنشأة بمعاهدات محدود. وصنف ٥٥ في المائة من المشاركين في الدراسة تلك الأعمال على أنها ممتازة أو جيدة، و ٢٥ في المائة منهم على أنها متوسطة، و ٢٠ في المائة منهم على أنها رديئة. وتقع المسؤولية الأولى عن متابعة توصيات الهيئات المنشأة بموجب معاهدات على عاتق شعبة العمليات الميدانية والتعاون التقني، لكن لفرع معاهدات حقوق الإنسان دور أيضا في ذلك. أما دور ومسؤوليات كل من هذين المكتبين فلا تزال غير واضحة. إذ يحدد موظفو الفرع عدم كفاية المتابعة لتوصيات الهيئات المنشأة بمعاهدات على أنها تحد كبير يواجهونه في عملهم بالنظر إلى الموارد الحالية. إن متابعة توصيات الهيئات المنشأة بمعاهدات عنصر حيوي في ضمان الوفاء بالالتزامات القانونية الواقعة على عاتق الدول الأطراف الموقعة على المعاهدات.

**عدم متانة الصلات بين الأنشطة الأخرى التي تقوم بها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان وأصحاب المصلحة الآخرين في مجال حقوق الإنسان، وفيما بين الهيئات المنشأة بمعاهدات**

٥٤ - حدد مكتب خدمات الرقابة الداخلية نواحي نقص إضافية فيما يتعلق بالأعمال التي تقوم بها مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان مع هيئات حقوق الإنسان. فأولا، حسب ما تبين من بيانات الدراسة الاستقصائية والمقابلات، عدم كفاية الصلات القائمة بين أعمال دعم هيئات حقوق الإنسان وأعمال الموظفين في الفروع الأخرى التابعة للمفوضية. وعلى سبيل المثال، اعتبر بعض أعضاء الهيئات المنشأة بمعاهدات أن فرع معاهدات حقوق الإنسان لا يعزز ولا يسهل بشكل كاف دمج أنشطة الهيئات المنشأة بمعاهدات في الأنشطة الأخرى التي تقوم بها المفوضية. وقد وجد المكتب بعض الأمثلة على وجود بعض الصلات خلال

زياراته الميدانية. فإذا ما جُعِلت هذه الصلات أكثر تنظيماً وانتظاماً، يمكن أن تسفر عن قيام موظفي المفوضية الميدانيين بدمج ملاحظات وتوصيات الهيئات المنشأة بمعاهدات على نحو أفضل في أنشطة بناء القدرات المنفذة مع الحكومات والمجتمع المدني.

٥٥ - وعلاوة على ذلك، قرر المكتب عدم كفاية الصلات القائمة بين أعمال هيئات حقوق الإنسان وأعمال أصحاب المصلحة الآخرين المعنيين. ويشمل ذلك الصلات القائمة بين الهيئات والمجتمع المدني، وكذلك بين الهيئات وكيانات الأمم المتحدة الأخرى المشاركة في الأعمال المتعلقة بحقوق الإنسان. وعلاوة على ذلك، أفاد الذين أُجريت معهم المقابلات والمشاركون في الدراسة بأن تيسير المفوضية للتفاعلات فيما بين شتى هيئات حقوق الإنسان ذاتها يحتاج إلى تعزيز.

## هـ - عدم فعالية مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق الإنسان تماماً فيما تقوم به من تنسيق مع الشركاء في مجال حقوق الإنسان ودعم لهم

### أقامت المفوضية مجموعة واسعة من الشراكات

٥٦ - نظراً إلى أن ولاية مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان تتطلب منها العمل في تنسيق مع الحكومات وكيانات الأمم المتحدة الأخرى، تشكل الشراكات عنصراً محورياً بالنسبة لفعاليتها. ويلاحظ مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن المفوضية قد أنشأت مجموعة واسعة من تلك الشراكات، سواء في المقر أو على الصعيدين الوطني والمحلي؛ وتقدم المفوضية الدعم لها مباشرة من خلال مؤسساتها الوطنية، ووحدات المجتمع المدني، وكذلك بإسداء المشورة الفنية في مجالاتها المواضيعية. وتحظى هذه الشراكات بالتقدير عموماً؛ وقد رأت أكثرية المشاركين في الدراسة الاستقصائية التي أُجريت على شركاء المفوضية (٨٥ في المائة) أن وجود علاقات عمل جيدة أمر هام جداً أو هام إلى حد ما بالنسبة إلى نجاحهم في أعمالهم.

### الشراكات الفعالة تقدم دعماً إضافياً لأنشطة المفوضية

٥٧ - قدمت شراكات كثيرة، بما فيها مبادرة العمل ٢ المشار إليها في الفقرة ٢١ أعلاه، نتائج ملموسة في ظروف صعبة في أغلب الأحيان. وقد وجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الشراكات الأكثر فعالية تقدم دعماً إضافياً إلى أنشطة المفوضية، حيث تضاعف ما تحدّثه تلك الأنشطة من أثر. وقد حدد المكتب عدداً من الأمثلة في الميدان حيث كانت المفوضية تعمل مع المؤسسات الوطنية لحقوق الإنسان، ومنظمات المجتمع المدني، على تدريب المديرين وإسداء المشورة إلى الذين يقومون بالإبلاغ عن الانتهاكات المزعومة لحقوق

الإنسان، أو كانت تتعاون مع الوكالات الحكومية، ومنظمات المجتمع المدني، ووسائل الإعلام على تعزيز أنشطة التوعية. ويلاحظ المكتب أن هذه النهوج قد أسفرت عن تدريب مزيد من الأشخاص، والتحقيق في مزيد من الانتهاكات، والاضطلاع بمزيد من أنشطة العلاقات العامة، وذلك أكثر مما لو اضطلعت المفوضية وحدها بهذه الأنشطة.

#### بيد أن الاستراتيجية الشاملة للشراكات غير متوافرة

٥٨ - يبدو أن ما ينقص مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان هو استراتيجية شاملة من أجل إقامة شراكات ودعمها، لكنها أحرزت مؤخرًا منجزات في تعزيز الشراكات في قطاع التنمية عن طريق التعاون المنسق مع إدارة عمليات حفظ السلام وإدارة الشؤون السياسية. وتكشف بيانات المقابلات والدراسة الاستقصائية أن هناك كثير من الشراكات التي تعمل على أساس مرن لكنه مخصص لظروف محددة، ويتوقف على المسائل المطروحة، بدون هياكل رسمية أو مشاورات منتظمة. وقد انقضت مدة مذكرة التفاهم المبرمة مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي، وهو شريك حاسم الأهمية تدخل المفوضية معه في هيكل رسمي دون تحديد، وأبلغ الذين أجريت معهم المقابلات من كلا الكيانين أن التفاعل بينهما أصبح صعبًا وغير منتج أحيانًا. كما أشار كثير من الشركاء إلى أن شراكاتهم قد شكلت نتيجة مبادرات شخصية، وهذا ما يهدد استدامتها. وعلاوة على ذلك، توحى بيانات المقابلات والدراسة الاستقصائية بأن الشراكات الفردية يُنظر إليها أحيانًا على أنها تعمل بشكل جيد على المستوى الميداني ولكنها أقل نجاحًا في المقر.

٥٩ - ونتيجة لذلك، يلاحظ المكتب أن شبكة الشراكات المتعلقة بحقوق الإنسان الأوسع نطاقًا ينقصها التماسك. فبعض الشراكات التي يحتمل أن تكون هامة قد انخرفت عن مسارها، في حين ازدهرت شراكات أخرى. وأشار عدد من الذين أجريت معهم المقابلات من كيانات الأمم المتحدة التي لها وجود ملموس في الميدان إلى انعدام المبادرة لدى المفوضية فيما يختص ببعض المسائل الموضوعية التي تدخل فيها عناصر تتعلق بحقوق الإنسان، بما في ذلك اللاجئين والتجارة، والملكية الفكرية، وإلى انعدام المشاركة الفعالة في بعض المحافل المشتركة بين الوكالات، بما فيها الأعمال التي تقوم بها اللجنة الدائمة المشتركة بين الوكالات في مجال الشؤون الإنسانية. ويلاحظ المكتب أن الشراكات، التي تفتقد الاستمرارية في المبادرات المشتركة أو الموظفين المتزمين من كلا الجانبين، هي شراكات هشة بوجه خاص. وكان أكثر الاقتراحات شيوعًا بين المشاركين في الدراسة فيما يتعلق بتحسين فعالية الشراكات أن تنخرط المفوضية في تعاون وتشاور وتفاعل أكثر تنظيمًا وانتظامًا مع شركائها.

## عدم إدارة الشراكات بشكل جيد

٦٠ - حدد الشركاء أنه لا تتم إدارة عناصر عديدة في شراكاتهم على نحو جيد. وأفاد العديد منهم بوجود صعوبات في تحديد الأشخاص المناسبين للاتصال بهم في مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بشأن مسائل محددة؛ واعتُبر أن التوسع الذي أجري مؤخراً في وحدة المجتمع المدني أدى إلى التقليل من هذه المشاكل، لكنه لم يلغها تماماً. علاوة على ذلك، اعتبر بعض الشركاء أيضاً أن المفوضية لا تفهم ولا يهتم حق الفهم، وأنها لا تستشيرهم دائماً بشأن المسائل ذات الاهتمام المشترك. وأفاد آخرون بأن المفوضية غير قادرة دائماً على إعداد وثائق توجيهية غير رسمية بأشكال ولغات تجعلها في متناول الذين يرجح أن يستفيدوا من استخدامها.

## واو - التحديات الإدارية تسهم في عدم الكفاءة

على الرغم من التنفيذ الجزئي للتوصيات المنبثقة عن الاستعراض الإداري الذي أجره مكتب خدمات الرقابة الداخلية عام ٢٠٠٢، لا تزال هناك تحديات إدارية كبيرة

٦١ - تمشيا مع التوصيات المنبثقة عن الاستعراض الإداري الذي أجره مكتب خدمات الرقابة الداخلية عام ٢٠٠٢ لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان (انظر A/57/488)، غيّرت المفوضية هيكلها التنظيمي، ونفذت تحسينات أخرى موصى بها. ويرى المكتب أن المفوضية لا تزال تعزز وجود ثقافة تنظيمية يكون التميز فيها مطلوباً، وثمة تقبل لتنفيذ الدروس المستفادة. إلا أن عدداً من المشاكل الإدارية التي أوردتها المكتب سابقاً لا تزال تؤثر سلباً في قدرتها على تحقيق أقصى قدر من الفعالية.

٦٢ - ولم يعط موظفو المفوضية باستمرار درجات عالية على الأداء التنفيذي والإداري الشامل للمفوضية: إذ يرى ٥٥ في المائة من موظفي المفوضية المشاركين في الدراسة الاستقصائية أن المفوضية تدار بصورة فعالة جداً أو بقدر من الفعالية، في حين ترى ٤٥ في المائة المتبقية أن المفوضية تدار بقدر من الفعالية أو أنها غير فعالة كثيراً. وبغية فهم هذا التقييم، حدد المكتب ثلاثة مجالات ذات أهمية خاصة، لكنه أقر بالسياق الأوسع من المرونة وعدم اليقين الذي يلازم فترات التوسع وتغيير الهيكل الإداري. وقد وجد المكتب بعض الأدلة: (أ) إن عدم وضوح التوجهات الإدارية يؤدي إلى تصورات تتسم بعدم كفاءة استخدام الموارد، وتوزيع عبء العمل على نحو غير منصف، (ب) عدم وجود تنسيق فعال بين الوحدات التنفيذية في المفوضية، وبين المقر والمكاتب الميدانية، مما يهدد بعدم تنفيذ برنامج عمل المفوضية على نحو متسق، (ج) عدم توثيق أساليب العمل اللازمة لبعض المهام الحيوية، مما يحدث آثاراً سلبية في الكفاءة.



## عدم وضوح التوجهات القيادية يؤدي إلى تصورات تتسم بعدم استخدام الموارد بكفاءة

٦٣ - حدد مكتب خدمات الرقابة الداخلية عدة طرق يمكن من خلالها تحسين التوجهات الإدارية. أولاً، في حين ترسخ كل من التسلسل الإداري الحالي وعمليات صنع القرار على نحو أوضح مما كانا عليه عندما أجرى المكتب الاستعراض الإداري عام ٢٠٠٢، فإنهما لا يزالان غير فعالين تماماً في تحقيق الوضوح بشأن أولويات العمل. وذكر ١١ في المائة من المشاركين في الدراسة الاستقصائية أن وضوح التسلسل الإداري فعال للغاية، وذكر ٥٣ في المائة أنه فعال إلى حد ما، وأفاد ٢٤ في المائة أنه غير فعال إلى حد ما، وقال ١٢ في المائة إنه غير فعال إلى حد كبير. ولم يتلق صنع القرار باستمرار درجات عالية أيضاً، إذ أفاد ٥٧ في المائة بأنه فعال جداً أو فعال إلى حد ما، وأفاد ٤٣ في المائة أنه غير فعال إلى حد ما أو غير فعال إلى حد كبير. وأفاد العديد من الموظفين الذين أجرى معهم المكتب مقابلات أن عمليات صنع القرار لا تؤدي غالباً إلى نتائج محددة، وأنهم يتلقون توجيهات متضاربة بشأن برامج العمل التي يجب اتباعها. وقد أفاد أحد الموظفين في أحد المكاتب الإقليمية مثلاً أن المديرين في المقر طلبوا منه أن يتابع أولويات عمل مختلفة عن الأولويات المتفق عليها سابقاً. وذكر موظف آخر في المفوضية أنه ليس من الواضح دائماً من الذي سيتخذ القرار أو متى. بالإضافة إلى ذلك، توضح البيانات المستقاة من المقابلات أن هناك تصوراً بوجود درجة عالية من المنافسة بين تحديد الأولويات وعمليات صنع القرار في المفوضية، إذ تتنافس وظائف ومكاتب مختلفة على جلب الاهتمام والموارد. وأخيراً، لاحظ المكتب أن اتخاذ قرارات هامة بشأن كيفية تنفيذ أنشطة المفوضية يقع في بعض الحالات على عاتق أفراد، وفي بعض الأحيان، على عاتق موظفين في المفوضية تعوزهم الخبرة.

٦٤ - ويلاحظ المكتب أن تصورات الموظفين بشأن التسلسل الإداري وعمليات صنع القرار غير واضحة، وتعتبر أنها تؤدي إلى انعدام الكفاءة في استخدام الموارد. وخلال اللقاءات، لاحظ المكتب عدة أمثلة عن موظفين من أحد الفروع والشعب يعتبرون أنهم يتحملون أعباء عمل أكثر مما يتحملها زملاؤهم في المكاتب الأخرى. وأعطى موظفو المفوضية الذين شاركوا في الدراسة الاستقصائية واحداً من أكثر تقديراتهم سلبية بشأن هدف استخدام موظفي المفوضية ومواردها المالية بكفاءة: إذ اعتبر ٦٣ في المائة منهم أن الموارد لا تُستخدم بفعالية. كما ذكر أن توقيت تعيين الموظفين يشكل مصدر قلق كبير، إذ اعتبر جميع المشاركين تقريباً (٨٧ في المائة) أن هذا الأمر غير فعال. وخلال الزيارات الميدانية الست التي أجراها المكتب، أفاد الموظفون في الميدان بعدم وجود موارد كافية لتلبية متطلبات خطة العمل، والحاجة إلى إدخال تحسينات على إدارة المفوضية لمواردها البشرية. وأشار الموظفون في وحدات المقر مخاوف مماثلة. ويلاحظ المكتب أن هذه التصورات تشير إلى

الحاجة إلى توفير توجيهات قيادية أقوى وتحسين الاتصالات بشأن تخصيص الموارد والأولويات والتوجيه الاستراتيجي في المفوضية.

### عدم وجود تنسيق فعال فيما بين الوحدات التنفيذية في المفوضية يهدد تنفيذ برنامج عملها على نحو متسق

٦٥ - في حين وجد مكتب خدمات الرقابة الداخلية بعض الأدلة التي تشير إلى وجود تنسيق قوي داخل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، منها على سبيل المثال، الدعم المقدم لأعمال مجلس حقوق الإنسان، لا تزال التصورات داخل المفوضية سيئة. ويلاحظ المكتب بشكل خاص عدم وجود تنسيق كاف بين المقر والعمليات الميدانية. وكانت الحاجة إلى تعزيز التنسيق داخل المفوضية أكثر الاقتراحات شيوعاً من الموظفين في مقر المفوضية رداً على سؤال عما يجب أن تفعله المفوضية لكي يكون أداؤها أكثر فعالية، إذ أجاب أكثر من نصف المشاركين في الدراسة الاستقصائية (٥٥ في المائة) أن الاتصالات الداخلية ليست فعالة. وأفاد العديد من الموظفين أنه لا تعقد اجتماعات منتظمة بين الموظفين على جميع المستويات، بدءاً من الفرق الفردية إلى الاجتماعات على مستوى المفوضية ككل، مما يدل على ضعف التنسيق والاتصال. كما أشار الموظفون إلى عدم وجود نهج مشترك، وعدم وجود ترابط بين مختلف الشعب مما يعيق تحقيق مزيد من الفعالية. وفي هذا الصدد، أشاروا إلى استمرار عقلية الصومعة التي تفصل بين مختلف الشعب، وكذلك عدم وجود هوية مشتركة على مستوى المفوضية كلها.

### عدم توثيق أساليب العمل لبعض المهام الرئيسية يعيق الكفاءة

٦٦ - على الرغم من الجهود التي بذلت مؤخراً لتعزيز أساليب عمل مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان، يرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أن الأنشطة الرئيسية التي تضطلع بها المفوضية غير مدعومة جميعها بأساليب عمل متسقة وموثقة جيداً. وتفيد المفوضية أنها بدأت تنفيذ مجموعة مؤلفة من ١٠ إجراءات تشغيل موحدة في شباط/فبراير ٢٠٠٧، بهدف تحسين وتنظيم التفاعل بين المقر والميدان كليهما، ويشي المكتب على هذا الجهد. إلا أن المقابلات التي أجريت مع موظفي المقر والميدان تشير إلى الحاجة إلى القيام بمزيد من العمل في هذا المجال، ويلاحظ المكتب أن الحاجة إلى توثيق أساليب العمل للأنشطة الميدانية على درجة كبيرة من الأهمية بسبب بعد المسافة الجغرافية بين العمليات، والتنوع الكبير من حيث الظروف المحيطة. علاوة على ذلك، لا توجد كتيبات مرافقة إلا لبعض الهيئات المنشأة بمعاهدات توضح الخطوات والأمور اللوجستية التي تخدم الهيئة، مما يجعل من الصعب على أي أمين جديد للهيئة أن يتعلم مهام وظيفته. بالإضافة إلى ذلك، بالرغم من وجود كتيب رسمي

عن الإجراءات الخاصة والمبادئ التوجيهية بشأن العلاقة بين المفوضية والمكلفين بولايات خاصة، فضلا عن وجود مجموعة توجيهية للمكلفين الجدد بولايات، وجد المكتب أن التوثيق الموجه بشكل محدد للموظفين الذين يدعمون المكلفين بولايات خاصة محدود. كما أجاب نصف المشاركين في الدراسة الاستقصائية من المكلفين بولايات خاصة بأنهم لم يطلعوا بشكل واف على عمل المفوضية. ويلاحظ المكتب أن التوثيق غير الكافي بشأن أساليب العمل قد يؤدي إلى عدم الكفاءة بسبب فقدان الذاكرة المؤسسية والفرص الضائعة في مجال تبسيط أساليب العمل.

## خامسا - الخلاصة

٦٧ - تطلع مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان بولاية واسعة، وتواجه بيئة سياسية معقدة يتزايد تعقيدها باستمرار، وتواجه في بعض الأحيان توقعات متضاربة من منظومة الأمم المتحدة والمجتمع الدولي. ويرى مكتب خدمات الرقابة الداخلية أنه، على الرغم من إنجازاتها الكبيرة، يتعين على المفوضية أن تشحذ هدفها الاستراتيجي وأن تحدد أولويات عملها بشكل أفضل لإحداث تأثير أقوى. ويخلص المكتب إلى أن تأثيرها سيزداد كثيرا إذا ما ركزت أنشطتها على المجالات التي تتمتع فيها بميزة نسبية أكبر في تعزيز وحماية حقوق الإنسان، بما في ذلك تعزيز ورصد وتقييم حالة حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم، بغية إبلاغ أفضل القرارات الاستراتيجية الخاصة بها. إن المفوضية تدخل فترة من الاندماج بعد النمو السريع الذي حققته في السنوات الأخيرة. وقد عينت مؤخرا موفضا ساميا وموظفين متفانين في عملهم، وشركاؤها يتمتعون بنوايا حسنة. ويعتبر المكتب أن الفرصة أصبحت متاحة لكي تعيد المفوضية تركيزها، والبناء على ما تتميز به من أصول وإنجازات كبيرة لتعزيز فعاليتها في المستقبل.

## سادسا - التوصيات

التوصية ١: زيادة شحذ التركيز الاستراتيجي لدى مفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان

(انظر النتيجة باء، الفقرات ٢٣-٣٠)

٦٨ - عند وضع الصيغة النهائية لخطة الإدارة الاستراتيجية للفترة ٢٠١٠-٢٠١١ وتنفيذها، ينبغي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تشحذ هدفها الاستراتيجي، وأن تحدد الأولويات التنظيمية والأنشطة الهامة التي ستزيد من مزاياها النسبية، وتؤدي إلى زيادة كفاءة تنفيذ ولايتها. وينبغي للمفوضية أن تقوم على وجه التحديد بما يلي:

- (أ) تحديد عدد أقل من الإنجازات المقررة تكون أكثر تحديداً؛
- (ب) مواصلة إقامة صلات واضحة بين خطة الإدارة الاستراتيجية، والإطار الاستراتيجي، وخطط العمل من أجل الشعب والمكاتب الميدانية التابعة لها؛
- (ج) إعادة تخصيص الموارد الحالية على الشعب التابعة لها، بما في ذلك استعراض التوازن في أنشطتها بين المكاتب الميدانية وبين المقر والميدان؛
- (د) النظر في سبل تحسين رصد وتقييم حالة حقوق الإنسان في جميع أنحاء العالم، بغية تحسين قدرتها على إبلاغ القرارات الاستراتيجية الخاصة بها على نحو أفضل.

## التوصية ٢: وضع وثيقة استراتيجية ميدانية شاملة

(انظر النتيجة جيم: الفقرات ٣١-٤٣)

٦٩ - ينبغي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تضع، بالتشاور مع الشركاء، وثيقة استراتيجية ميدانية شاملة تأخذ في الاعتبار استراتيجية كل موقع من مواقع الوجود الميداني، وأن تحدد أهدافاً محددة لعملياتها الميدانية، وأولويات أنشطتها الميدانية الرئيسية. وينبغي للمفوضية أن تقوم على وجه التحديد بما يلي:

(أ) إجراء تقييم للمزايا والعيوب النسبية لدى مختلف أنماط الوجود الميداني، وإيلاء اهتمام خاص بنموذج المكاتب القطرية الذي يحتاج إلى موارد مكثفة ويتسم بالحساسية؛

(ب) وضع معايير واضحة لبدء المهام وإنهائها؛

(ج) توفير الدعم الكافي من المقر لكفالة الاتساق في طبيعة ومحتوى المشورة والموارد والأدوات والمعلومات المقدمة إلى الموظفين ومنهم في المكاتب الميدانية؛

(د) نقل هذه الاستراتيجية إلى المنظمات الشريكة، على صعيد المقر والميدان على حد سواء، لكفالة فهمها لأهداف وأساليب المفوضية في العمليات الميدانية.

## التوصية ٣: تحسين فعالية العمل مع هيئات حقوق الإنسان

(انظر النتيجة دال: الفقرات: ٤٤-٥٥)

٧٠ - ينبغي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تحسن فعالية عملها مع هيئات حقوق الإنسان من خلال:

(أ) دعم تقديم هيئات حقوق الإنسان لتقارير منتظمة، ومتابعة التوصيات المقدمة منها؛

(ب) إقامة روابط أكثر فعالية بين عمل هيئات حقوق الإنسان ومجالات أخرى في المفوضية، بما في ذلك شعبة العمليات الميدانية والتعاون التقني، وفيما بين هيئات حقوق الإنسان نفسها.

#### التوصية ٤: زيادة تعزيز الشراكات

(انظر النتيجة هاء، الفقرات ٥٦-٦٠)

٧١ - ينبغي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تزيد من تعزيز الشراكات من خلال:

- (أ) تحديد أهداف وطرائق تعاملها مع الشركاء؛
- (ب) تحسين التنسيق مع الشركاء، بمن فيهم الكيانات الحكومية، والكيانات داخل منظومة الأمم المتحدة، ومنظمات المجتمع المدني؛
- (ج) تحديد صلات دائمة على الصعيد التنظيمي لدعم الشراكات؛
- (د) تحديد استراتيجيات لتحسين التكامل المتبادل؛
- (هـ) توضيح أدوار ومسؤوليات جميع الشركاء؛
- (و) إعادة وضع مذكرة تفاهم مع برنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

#### التوصية ٥: تحسين التنسيق الداخلي والاتصال

(انظر النتيجة واو: الفقرات ٦١-٦٥)

٧٢ - ينبغي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تعمل على تحسين التنسيق الداخلي والاتصال من خلال:

- (أ) تعزيز الروابط بين الشعب والفروع لكفالة اتباع نهج منسق لإزاء المسائل الشاملة، وكفالة استخدام الدراية الفنية بأكبر قدر من التأثير؛
- (ب) تعزيز آليات للاتصالات والمشاركة داخل المفوضية، ويشمل ذلك، على سبيل المثال لا الحصر، عقد اجتماعات منتظمة بين الموظفين.

## التوصية ٦: تحديد وتوثيق جميع أساليب العمل الهامة

(انظر النتيجة واو: الفقرة ٦٦)

٧٣ - ينبغي لمفوضية الأمم المتحدة لحقوق الإنسان أن تحدد جميع أساليب العمل الهامة التي لم يتم توثيقها بعد، واتخاذ الخطوات اللازمة لتوثيقها. ينبغي إدراج أساليب العمل المتبعة في المقر والمكاتب الميدانية على حد سواء في هذا المسعى، وإتاحة الوثائق أمام جميع الموظفين المعنيين.

(توقيع) إنغا بريت أهلينوس

وكيلة الأمين العام لخدمات الرقابة الداخلية